



Анализ и предложения за подобряване на процесите на планиране, изпълнение и отчет в ЕС

Целта на това проучване е да направи кратък анализ на процесите на планиране, изпълнение и отчет в Европейския съюз и да предложи решения за подобряване им. Проучването цели да отговори на конкретни въпроси, като: „Какви са недостатъците на сегашния модел на планиране и отчетност в ЕС?“, „Как може да се въведе една интегрирана система за планиране, изпълнение, мониторинг и отчетност?“.

Проучването е разделено на две части. В първата е направен обзор на сегашния модел на планиране в ЕС, като са анализирани дългосрочното, средносрочното и годишното планиране и са посочени основни недостатъци на този фрагментиран подход. Втората част представя една възможна интегрирана система за планиране, която обединява планирането с различни хоризонти, структурира ги така, че да се осигури максимална степен на гъвкавост, приемственост и ефективност. Накрая се предлагат изводи и препоръки.

СЪДЪРЖАНИЕ:

I.	ПРОЦЕС НА ПЛАНИРАНЕ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ	5
1.	Стратегии на ЕС	5
a.	Принципи	5
b.	Стратегия "Европа 2020"	6
c.	Времени обхват на стратегиите и честота на преглед и създаване.....	7
2.	Многогодишна финансова рамка (МФР).....	7
a.	Общи сведения за МФР	7
b.	Защо ни е необходима Многогодишната финансова рамка?	8
c.	Собствени ресурси на ЕС.....	9
d.	Структура и съдържание на МФР.....	9
e.	Тавани - максимални годишни суми	10
f.	Инструмент за гъвкавост и специални инструменти	11
g.	Историческо развитие на многогодишните рамки.....	12
h.	Договорът от Лисабон от 2009 г. и отражението му върху МФР 2014 - 2020 г.	13
3.	Годишен бюджет	13
a.	Определяне на бюджета.....	13
b.	Кой управлява бюджета	14
c.	Касово управление	14
d.	Защита на интересите на ЕС.....	14
e.	Приемане на годишния бюджет	15
f.	Изпълнение на бюджета и освобождаване от отговорност.....	15
II.	ОБЛАСТИ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА СЕГА СЪЩЕСТВУВАЩИЯ ПОДХОД.....	16
1.	Система за изготвянето на Стратегиите на ЕС	16
2.	Синхронизиране на процеса на изготвяне и преглед с изборния процес в ЕС	17
3.	Наличие на приемственост между последователните МФР.....	17
4.	Връзка между изборния процес и самата МФР.....	17
5.	Синхронизиране на процесите на изготвяне на МФР и на Стратегията на ЕС	18
6.	Механизъм за обратна връзка при изготвянето на МФР.....	18
7.	Изготвяне на бюджет, ориентиран към резултати.....	19
8.	Прозрачност на процесите на планиране в ЕС.....	19
III.	ИНТЕГРИРАНА СИСТЕМА ЗА ПЛАНИРАНЕ.....	20
1.	Състав на интегрираната система за планиране	20
a.	Дългосрочно планиране	20

b.	Средносрочно планиране.....	21
c.	Краткосрочно планиране	22
d.	Изпълнение, мониторинг и оценка на изпълнението.....	22
e.	Планиращ календар	22
2.	Дългосрочно планиране.....	22
a.	Процес на стратегическо планиране.....	22
b.	Акценти при изготвянето на поредната стратегия на ЕС.....	27
c.	Времени хоризонт и цикъл на изготвяне.....	28
3.	Средносрочно планиране	29
a.	Въвеждане на набор от последователни припокриващи се МФР.....	29
b.	Предимства на системата с припокриване.....	30
c.	Входяща информация за средносрочното планиране.....	31
d.	Резултати от средносрочното планиране	31
4.	Годишно планиране (бюджетиране)	32
a.	Функции на бюджета	32
b.	Традиционен подход в бюджетирането	33
c.	Ориентиран към резултатите бюджет	33
5.	Изпълнение, мониторинг и оценка на изпълнението	37
a.	Общи сведения.....	37
b.	Балансирана система от показатели за ефективност (Balanced Scorecard) за изпълнението в програмния период.....	37
c.	Балансирана система от показатели за ефективност при бюджета	41
6.	Оценка на риска в програмния период	42
a.	Управление на риска	42
b.	Стратегия за управление на риска	43
c.	Организиране на процеса на управление на риска.....	43
d.	Етапи на процеса на управление на риска	44
IV.	ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ.....	45
1.	По отношение на цялостната система за планиране.....	45
a.	Въвеждане на интегрирана система за планиране	45
b.	Съчетаване на предимствата на различните видове планиране	45
c.	Обратни връзки.....	47
2.	По отношение на дългосрочното планиране	47
a.	Модел на планиране	47
b.	Основни акценти на стратегическото планиране.....	47

c.	Особености в процеса на планиране.....	47
d.	Въвеждане на времеви хоризонт и цикъл на планиране.....	47
3.	По отношение на средносрочното планиране.....	48
a.	Шестгодишни припокриващи се МФР.....	48
b.	Предимства на припокриването.....	48
c.	Структура на средносрочния план-програма.....	48
4.	По отношение на годишното планиране.....	48
a.	Премахване на традиционното бюджетиране.....	48
b.	Въвеждане на ориентиран към резултатите бюджет.....	49
c.	Елементи на ориентирания към резултатите бюджет.....	49
5.	Мониторинг и оценка.....	49
a.	Оценка изпълнението на програмите и бюджета.....	49
b.	Въвеждане на балансирана система в програмния период.....	49
c.	Въвеждане на балансирана система в бюджетния период.....	50
6.	Оценка на риска.....	50
a.	Въвеждане на управление на риска.....	50
b.	Изготвяне на стратегия за управление на риска.....	50
c.	Организиране на процеса.....	50
	ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА:.....	51

I. ПРОЦЕС НА ПЛАНИРАНЕ В ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ

Планирането е една от най-важните функции на управлението, включваща способността на организацията да гледа в бъдещето и да се подготвя за действия, даващи възможност за постигане на поставените цели. Една организация работи успешно, ако нейният мениджмънт е способен да предвиди бъдещите събития. Въпреки че теорията на управлението предлага класифициране на планирането по ред показатели, за целите на изследването ще се концентрираме върху видовете планиране по срокове, а именно дългосрочно, средносрочно и краткосрочно.

За големите организации е нормално дългосрочното планиране да покрива период от десет до петнадесет години, средносрочното планиране е с пет-шест годишен хоризонт, а краткосрочното планиране обикновено е годишно. От гледна точка на теорията на управлението дългосрочното планиране в ЕС може да бъде представено от периодично подготвяните стратегии, средносрочното планиране се представя от Многогодишната финансова рамка, а краткосрочното планиране - от годишния бюджет.

1. Стратегии на ЕС

а. Принципи

Стратегията обикновено включва полагане на цели, определяне на действия за постигане на целите и мобилизиране на ресурсите, за осъществяването на тези цели. Стратегията описва как крайните цели да се постигнат чрез средствата (ресурси) и от тази гледна точка е система от логични, цялостни и балансиращи решения.

На срещата на Европейския съвет в Лисабон през 2000 г. беше приета реформаторска програма на Европейския съюз, известна като Лисабонската стратегия. Стратегията предвиждаше ЕС да се превърне в най-динамичната и конкурентоспособна икономика в света към 2010 г. Стратегията почиваше на три стълба: Икономически стълб, състоящ се в подготовка за преход към конкурентоспособна, динамична икономика, базирана на знанието; Социалният стълб на стратегията предвиждаше модернизацията на европейския социален модел, чрез инвестиране в човешките ресурси и противодействие на социалната изолация; Екологичният стълб обръщаше внимание на факта, че икономическият растеж трябва да бъде достигнат по независим от оползотворяването на природните ресурси начин.

Средносрочният преглед по изпълнението на стратегията, направен през 2005 г., под ръководството на бившия холандски премиер Вим Кок, отчете,

че показателите използвани за отворения метод на координация са объркали целите на стратегията и че постигнатите резултати са неудовлетворителни. С цел да се даде нов старт на Лисабонската стратегия, Комисията предложи опростен процес на координация в съчетание с консултации по мерките, които националните планове за действие предвиждат. Основна ценност в Лисабонската стратегия беше не материално-производствената сфера, а информацията, знанието, образованието. В същото време знанието трябва да дава резултати в услуга на производителността.

в. Стратегия "Европа 2020"

„Европа 2020“ е десетгодишната стратегия на ЕС за растеж и заетост, на която бе дадено начало през 2010 г. - Фиг.1. Нейната цел не е само преодоляването на безпрецедентната финансова и последвала икономическа криза, в която европейските икономики затънаха и едва сега започват постепенно да излизат. Тя също така има за цел отстраняването на недостатъците на настоящия модел на растеж и приоритетно създаване на условия за интелигентен, устойчив и приобщаващ растеж.

„Европа 2020“ се базира на натрупания опит от лисабонската стратегия, признавайки нейните силни страни, но обръщайки особено внимание на нейните слабости, основна от които е незадоволителното изпълнение с големи различия между държавите от ЕС по отношение на скоростта и задълбочеността на реформите.

До края на 2020 г. ЕС трябва да изпълни пет основни прагматично очертани цели. Те са в сферата на заетостта, научноизследователската и развойна дейност; климата/енергетиката (намаление на вредните емисии, увеличаване на Възобновяемите енергийни източници, увеличаване на енергийната ефективност); образованието; социалното приобщаване и намаляването на застрашените от бедност.

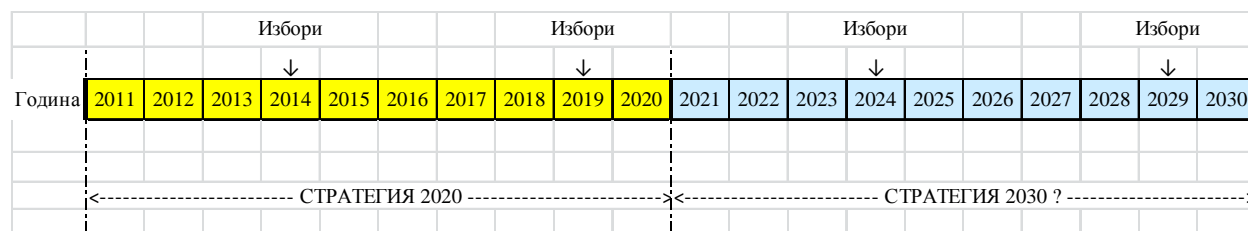
Целите на стратегията се подкрепят и от седем водещи инициативи, предоставящи рамка, чрез която ЕС и националните власти взаимно поддържат усилията си в области, подкрепящи приоритетите на „Европа 2020“, като: иновации, цифрова икономика, заетост, младеж, промишлена политика, бедност и ефективно използване на ресурсите.

Други лостове като единният европейски пазар, бюджетът на ЕС и програмата на ЕС за външна дейност също допринасят за постигането на целите на стратегията „Европа 2020“. Ефективното и навременно изпълнение се подпомага и от засилен мониторинг по време на европейския семестър, ясни и измерими цели (на европейско и национално равнище) и строг

контрол. Според новото споразумение за икономическа координация – „европейския семестър“ – правителствата от ЕС ще представят едновременно доклади за икономическите реформи, за стабилността и за конвергенцията, поради което ще е необходимо да гарантират стабилно финансиране за своите програми за реформи.

с. Времеви обхват на стратегиите и честота на преглед и създаване

Анализирайки опита на ЕС в изготвянето на двете стратегии, Лисабонската и Европа 2020, се вижда че организацията се насочва към дългосрочно стратегическо планиране с десетгодишен обхват във времето или както е прието да се използва термина "хоризонт", до 2010 г. и до 2020 г. респективно. На Фиг. 1 добре се вижда обхватът на стратегията Европа 2020 във времето. Освен това на фигурата са показани схематично и годините в които са проведени или се очаква да бъдат провеждани в рамките на всички държави-членки избори за европейски парламент.



Фиг. 1 - Стратегия 2020 и следващата стратегия

За целият период на функциониране на стратегията Европа 2020 засега не се предвижда преглед и коригиране на стратегията, въпреки настъпилите значителни изменения в икономическата среда и в средата за сигурност, които малко или много оказват влияние върху възможностите за реализиране на основните цели на стратегията. Въпреки, че няма изрични указания, като се изхожда от досегашната логика, се предполага че следващата стратегия следва да се изготви към момента на приключването на сегашната и е вероятно да има идентичен хоризонт, т.е. можем с известна доза сигурност да говорим за една възможна бъдеща стратегия като Европа 2030.

2. Многогодишна финансова рамка (МФР)

а. Общи сведения за МФР

В Европейския съюз МФР се възприема като дългосрочен разходен план, въпреки че от гледна точка на управлението на големи организации, това би следвало да е един типичен средносрочен план. Многогодишната

финансова рамка определя максималните годишни суми ("тавани"), които ЕС може да изразходва в различни политически области ("позиции") за период от най-малко 5 години. Настоящата МФР обхваща седем годишен период: от 2014 до 2020 година включително.

МФР не е бюджет на ЕС за седем години. Тя просто осигурява рамка за финансово програмиране и бюджетна дисциплина, като се гарантира, че разходите на ЕС са предвидими и са в рамките на договорените лимити. Освен това МФР дава възможност на ЕС да провежда общи политики за период, който е достатъчно дълъг, за да бъдат те ефективни. Тази дългосрочна визия от гледна точка на разходите е важна за потенциалните бенефициенти на фондовете на ЕС, съфинансиращите структури и отделните министерства на финансите.

Чрез определяне на области, в които ЕС следва да инвестира определени суми в продължение на седем години, МФР представя политическите приоритети, а също така и е инструмент за бюджетно планиране. Годишните бюджети се приемат в тази рамка и обикновено остават под разходните тавани на МФР, за да се запази известна гъвкавост за справяне с непредвидени нужди.

Регламентът за определяне на многогодишната финансова рамка се предлага от Европейската комисия и след като получи одобрението на Европейския парламент, следва да бъде приета от Съвета с единодушие. МФР е част от цялостен пакет, който включва също така и собствените ресурси на ЕС и специфично за сектора законодателство, определящо условията за допустимост и критериите за разпределението на средствата за всяка програма за разходите на ЕС.

През 2016 г. функционирането на настоящата МФР 2014 - 2020 е предвидено да бъде преразгледано от Европейската комисия при пълно отчитане на икономическата ситуация в момента, както и най-новите макроикономически прогнози.

в. Защо ни е необходима Многогодишната финансова рамка?

Като определя праговете на разходите за всяка категория разходи, МФР налага бюджетна дисциплина и осигурява систематичност в развитието на разходите на Съюза в рамките на неговите собствени ресурси и в съответствие с целите на неговите политики. Наред с това тази система осигурява предвидимост на притока на средства за дългосрочните приоритети на Съюза и дава по-голяма сигурност на получателите на средства от ЕС, като например Малките и средните предприятия (МСП),

навакстващите региони, студентите, изследователите, организациите на гражданското общество и др.

МФР определя основните жалони на годишната бюджетна процедура. С многогодишната рамка значително се улеснява постигането на съгласие относно годишния бюджет между Европейския парламент и Съвета, които са двете направления на бюджетния орган на Съюза. Същевременно МФР осигурява последователност в реализирането на приоритетите, определени в името на благо на Европа. Финансовата рамка също така предвижда всички други разпоредби, необходими за нормалното протичане на годишната бюджетна процедура.

с. Собствени ресурси на ЕС

Когато се говори за разпределянето на ресурсите в рамките на МФР, важно е да се припомни откъде идват средствата, подлежащи на разпределение. Собствените ресурси са приходите на ЕС. Годишните разходи трябва да бъдат напълно покрити от годишните приходи.

Различните видове собствени ресурси и метода за изчисляването им са посочени в Решение на Съвета относно собствените ресурси. То също така ограничава максималните годишни суми за собствени ресурси, които ЕС може да събере в рамките на една година до 1.23% от общия брутен национален доход на държавите-членки на ЕС (БНД). Собствените ресурси са три вида: традиционни собствени ресурси; ресурси въз основа на данъка върху добавената стойност; собствени ресурси въз основа на БНД.¹

Други източници на приходи (около 1%) включват данъчни и други удържки от възнаграденията на персонала на ЕС, банкови лихви, вноски от страни извън ЕС, по някои програми, лихви за закъснели плащания и глоби.

d. Структура и съдържание на МФР

Многогодишната финансова рамка определя максималните годишни суми („тавани“), които ЕС може да изразходва в шест основни категории

¹ Видове собствени ресурси:

- Традиционни собствени ресурси: състоят се главно от мита върху вноса от страни извън ЕС и налози върху захарта. Държавите-членки на ЕС, задържат 25% от сумите, като разходи по събирането.
- Собствени ресурси въз основа на данъка върху добавената стойност (ДДС): с единна ставка 0.3% се облага хармонизираната база на ДДС на всяка държава-членка.
- Собствени ресурси въз основа на БНД: всяка държава-членка прехвърля стандартен процент от нейния БНД на ЕС. Въпреки, че първоначално е била предназначена само за покриване на баланса на общите разходи неосигурени от другите собствени ресурси, тази система се е превърнала в най-големият източник на приходи в бюджета на ЕС.

разходи („функции“), съответстващи на различни области на дейности на ЕС².

е. Тавани - максимални годишни суми

МФР определя максималните годишни суми ("тавани"), които ЕС може да изразходва в тези шест области на политиката и като цяло за целия период на рамката. Има два вида разходни тавани:

- годишен таван за всяка функция, изразена в бюджетни кредити за поети задължения (правно обвързващи обещания да харчат пари, които не е задължително да бъдат изплатени през същата година, но могат да бъдат изплатени в рамките на няколко финансови години);

- цялостен годишен таван:

- за бюджетните кредити за поети задължения, отговарящи на сумата от таваните за всички функции;

- за бюджетните кредити за плащания: действителните разрешени за разплащане през дадена година суми. Като правило, сумите в бюджета съответстват на сумата на плащанията, предвидени за всяка категория. Годишните бюджетни кредити за плащания трябва да бъдат покрити изцяло от общи годишни приходи.

Общият таван също така се представя като процент от очаквания Брутен национален доход (БНД) на ЕС. Този процент се актуализира всяка година въз основа на последните налични прогнози за БНД, за да се

² Области на дейности на ЕС:

1. Интелигентен и приобщаващ растеж:

1а. Конкурентоспособност за растеж и заетост: включва научните изследвания и иновациите; образованието и обучението; трансевропейските мрежи в областта на енергетиката, транспорта и телекомуникациите; социалната политика; развитието на предприятията и др.

1б. Икономическо, социално и териториално сближаване: обхваща регионалната политика, която има за цел да подпомогне най-слабо развитите европейски страни и региони да наваксат закъснението си, укрепване на конкурентоспособността на всички региони и развитие на междурегионалното сътрудничество.

2. Устойчив растеж: природни ресурси: включва общата селскостопанска политика, общата политика в областта на рибарството, развитието на селските райони и мерките за околната среда.

3. Сигурност и гражданство: включва правосъдието и вътрешните работи, защитата на границите, политиката за имиграцията и убежището, общественото здраве, защитата на потребителите, културата, младежта, информацията и диалога с гражданите.

4. Глобална Европа: обхваща всички външни действия („външна политика“) на ЕС, като помощ за развитие и хуманитарна помощ. Европейският фонд за развитие също предоставя финансови ресурси за функцията „ЕС — фактор от световно значение“. Този фонд обаче не е част от бюджета на ЕС и следователно не попада в обхвата на МФР.

5. Администрация: обхваща административните разходи на всички европейски институции, пенсиите и европейските училища.

6. Компенсации: временен механизъм за парични потоци, който да гарантира, че Хърватия, която се присъедини към ЕС през юли 2013 г., не допринася в по-голяма степен за бюджета на ЕС, отколкото се възползва от него през първата година след присъединяването си.

гарантира, че общата оценка за нивото на плащанията на ЕС не надвишава максималния размер на собствените ресурси, които ЕС може да осигури през годината (1.23% от БНД на ЕС).

Разликата ("марж") между бюджетни кредити за плащания и годишния таван на плащане и на маржа между бюджетни кредити за поети задължения и тавана на разходите за отделна функция предоставя свобода на действие в случай на непредвидени нужди и извънредни ситуации.

f. Инструмент за гъвкавост и специални инструменти

Механизмите за гъвкавост дават възможност на ЕС да мобилизира необходимите средства, за да се реагира на непредвидени събития като например кризисни и извънредни ситуации. Техният обхват, финансовото разпределение и експлоатационни условия са предвидени в регламента за МФР и Междуинституционалното споразумение. В настоящия контекст на намалени разходи, те също така гарантират, че бюджетните ресурси могат да отговорят на променящите се приоритети, така че да се използва всяко едно евро там, където е най-необходимо. Повечето от механизмите за гъвкавост, се намират извън МФР и финансирането може да бъде мобилизирано над таваните на разходите.

За текущия програмен период се използват следните механизми за гъвкавост: Резерв за спешна помощ; Фонд за солидарност; Инструмент за гъвкавост; Европейски фонд за приспособяване към глобализацията.³

В допълнение към тези съществуващи инструменти, в МФР 2014 - 2020 са въведени нови мерки за гъвкавост: Гъвкавост за плащания; Гъвкавост за ангажименти в растеж и заетост; Специална гъвкавост за младежката заетост

³ Механизми за гъвкавост:

- Резерв за спешна помощ - максимум €280 милиона годишно.

Резервът за спешна помощ е предназначен за финансиране на хуманитарни, граждански операции за управление и защита на кризи в страни извън ЕС, за да се реагира бързо на непредвидени събития.

- Фонд за солидарност - максимум €500 милиона годишно.

Фондът за солидарност на ЕС има за цел да осигури спешна финансова помощ след голямо бедствие в държава-членка или страна кандидатка. Помощта се управлява от държавата получател, и трябва да се използва за възстановяване на основната инфраструктура, финансиране на услуги за спешна помощ, временно настаняване или операции по почистване, или противодействие на непосредствени рискове за здравето.

- Инструмент за гъвкавост - максимум €471 милиона годишно

Инструментът за гъвкавост осигурява финансиране за ясно определени разходи, които не могат да бъдат покрити от бюджета на ЕС, без да се надвишава максималната годишна сума за разходите, посочен в МФР.

- Европейски фонд за приспособяване към глобализацията - максимум €150 милиона годишно

Европейският фонд за приспособяване към глобализацията има за цел да помогне на работниците да се реинтегрират на пазара на труда, след като са били съкратени в резултат на големи структурни промени в моделите на световната търговия (например: в резултат на световната финансова и икономическа криза).

и изследвания; Гъвкавост за помощи за най-нуждаещите се; Марджин за непредвидени разходи.⁴

g. Историческо развитие на многогодишните рамки

МФР е част от функционирането на Европейския съюз от 1988 г. насам и е обхващала периоди с различна продължителност между 5 и 7 години.

- Първата финансова рамка — т.нар. „Пакет Делор I“, обхващаше периода 1988 - 1992 г. и бе насочена към създаването на вътрешния пазар и консолидирането на многогодишната рамкова програма за научноизследователска и развойна дейност.

- Във втората рамка — „Пакет Делор II“ за периода 1993 - 1999 г., като приоритет беше определена социалната политика и политиката на сближаване, както и въвеждането на еврото.

- „Програма 2000“ обхващаше периода 2000 - 2006 г. и бе насочена към разширяването на Съюза.

- Накрая, в МФР за периода 2007 - 2013 г. като приоритет беше определен устойчивият растеж и конкурентоспособността с цел разкриване на повече работни места.

- Настоящата МФР отразява бюджетните приоритети на Съюза за периода 2014 - 2020 г.

- Следващата МФР, ако не настъпят никакви драстични изменения, по логиката на предходните две МФР, би следвало отново да е седемгодишна и да покрива периода между 2021 и 2027 г.

На фиг. 2 са показани схематично двете последни МФР, както и логично очакваната следваща МФР до 2027 г., ако междуременно не настъпят никакви изменения. Добре се вижда отчетливото прекъсване при

⁴ Нови мерки за гъвкавост за програмния период 2014-2020 г.:

- Гъвкавост за плащания: при определени условия и в рамките на общите тавани, определени в МФР, неизползвани бюджетни кредити за плащания и маржовете могат да бъдат пренесени от една финансова година към следващата. Съответният таван на плащане в годините, в които възникват неизползваните маржове трябва да бъде съкратен, за да се остане общият таван непроменен.

- Гъвкавост за ангажименти в растеж и заетост: кредитите за поети задължения, останали неизползвани в 2014-17, ще формират резерв за допълнителни разходи в 2016-20 в областта на растежа и заетостта (по-специално за младежката заетост).

- Специална гъвкавост за младежката заетост и изследвания: за да се концентрират максимум средства, където те са най-необходимите възможно най-рано, до 2,1 млрд € може да бъде изтеглен напред да 2014-15 за Инициативата за младежка заетост и до € 400 милиона за научни изследвания, Еразъм и малките и средни предприятия.

- Гъвкавост за помощи за най-нуждаещите се: на доброволна основа, държавите-членки могат да увеличат разпределението на средства за помощ за най-нуждаещите в размер от € 1 млрд.

- Марджин за непредвидени разходи: това е краен инструмент за реагиране при непредвидени обстоятелства и е в размер на 0,03% от brutния национален доход на ЕС (БНД).

приключването на всяка МФР и започването на следващата без никакво припокриване между две последователни МФР. Също както и при стратегиите на ЕС, тук няма съгласуваност във времето между процеса на изготвянето на всяка МФР и периодичните избори за членове на Европейски парламент.

	Избори						Избори						Избори						Избори					
	↓						↓						↓						↓					
Година	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027			
	←----- МФР 2007-2013 ----->						←----- МФР 2014-2020 ----->						←----- МФР 2021-2027 ----->											

Фиг. 2 - Последователни МФР

h. Договорът от Лисабон от 2009 г. и отражението му върху МФР 2014 - 2020 г.

Преди влизането в сила на Договора от Лисабон, МФР бе резултат от междуинституционално споразумение. Сега член 312 от Договора за функционирането на Европейския съюз дава правно обвързваща сила на Многогодишната финансова рамка с цел определяне на „размера на годишните тавани на бюджетните кредити за поети задължения по категории разходи, както и на годишния таван на бюджетните кредити за плащания.“ Освен това съгласно новия договор решението относно МФР ще трябва да се взема от Съвета с единодушие след получено одобрение от Парламента.⁵

3. Годишен бюджет

а. Определяне на бюджета

Въз основа на многогодишната финансова рамка и насоките за бюджета за следващата година, Европейската комисия подготвя проектобюджета и го представя на Съвета и на Европейския парламент. Бюджетният орган, съставен от Съвета и Европейския парламент, изменя и приема проектобюджета.

В случай на несъгласие между Парламента и Съвета се свиква Помирителен комитет, чиято задача е да постигне споразумение по общ проект в срок от 21 дни, които подлежат на одобрение от двата клона на

⁵Чл. 312, ал. 3 от Договора за функциониране ЕС

"Финансовата рамка определя размера на годишните тавани на бюджетните кредити за поети задължения по категории разходи, както и на годишния таван на бюджетните кредити за плащания. Категориите разходи, ограничени на брой, съответстват на основните области от дейността на Съюза. Финансовата рамка предвижда всички други разпоредби, необходими за нормалното протичане на годишната бюджетна процедура."

бюджетния орган. Ако съвместният проект е отхвърлен от Съвета, Европейския парламент има право в крайна сметка да одобри бюджета.

в. Кой управлява бюджета

Окончателната отговорност за изпълнението на бюджета се носи от Европейската комисия. На практика обаче, около 76% от бюджета се изразходва в рамките на т.н. "споделено управление", като отделните държави от ЕС всъщност разпределят средства и управление на разходите.

Съществува система за контрол, за да се гарантира, че въпросните средства се управляват правилно и в съответствие с правилата:

- Комисията трябва да възстанови всички неправомерно изплатени средства, независимо дали в резултат на грешка, допуснатата нередност или умишлена измама.
- Националните правителства носят същата отговорност за защитата на финансовите интереси на ЕС. Това включва сътрудничество с Комисията и нейната Служба за борба с измамите (OLAF).

с. Касово управление

Бюджетът на ЕС се финансира почти изцяло чрез собствени ресурси, т.е. средства, които принадлежат към ЕС, но се събират от негово име от държавите-членки. Тези средства се прехвърлят два пъти месечно в сметки на Европейската комисия, открити от МФ или централните банки на държавите-членки. От там Комисията трансферира необходимите средства на своите сметки в търговски банки, от които се извършват плащанията към бенефициентите.

Управлението на касата на ЕС се базира на принципа на реалното време; т.е. Комисията държи средствата, събрани от държавите-членки в своите сметки. След това тя прехвърля тези средства към сметки в търговски банки само до степента, необходима за изпълнението на ежедневните си задължения, и по този начин не натрупва средства по сметки, различни от тези, открита с институциите на държавите-членки.

д. Защита на интересите на ЕС

Комисията използва 2 инструмента, за да се гарантира доброто финансово управление на средствата от ЕС - Система за ранно предупреждение и Централна база данни за изключване:

- Система за ранно предупреждение - идентифицира организации и физически лица, представляващи финансови и други рискове за ЕС, така че Комисията да може да вземе предпазни мерки.

- Централната база данни за изключване - база данни за всички организации и физически лица, изключени от финансиране от ЕС по различни причини: неплатежоспособен бизнес, окончателните съдебни решения за измама, корупция, решения на договарящ орган за тежко професионално нарушение, конфликт на интереси.

е. Приемане на годишния бюджет

Годишният бюджет се приема в тази рамка и обикновено остава под разходните тавани на МФР с цел осигуряване на известен резерв за реагиране при непредвидени обстоятелства. В Договора за функциониране на Европейския съюз (консолидиран текст), Официален вестник № С 326 , 26/10/2012 [1] в чл. 314, 315 и 316 подробно е разписана процедурата по изготвянето на годишния бюджет.

ф. Изпълнение на бюджета и освобождаване от отговорност

Също в Договора за функциониране на Европейския съюз (консолидиран текст), Официален вестник № С 326 , 26/10/2012 има отделена специална глава 4, в която в чл. 317, 318 и 319 е разписано подробно:

- Кои са основните субекти на изпълнението на бюджета - Комисията в сътрудничество с държавите-членки.

- Информацията, която следва да се представя ежегодно от страна на Комисията пред Парламента и Съвета: Отчетите от предходната бюджетна година, свързани с изпълнението на бюджета, както и Финансовия отчет на активите и пасивите на Съюза. Освен това Комисията представя и Доклад за оценка на финансите на Съюза.

- Европейският парламент, по препоръка на Съвета, освобождава от отговорност Комисията за изпълнението на бюджета. За тази цел той преглежда отчетите, финансовия отчет и доклада за оценка, и годишния доклад на Сметната палата. От своя страна Комисията следва да се съобрази с констатациите, придружаващи решенията за освобождаване от отговорност и другите констатации на Европейския парламент относно изпълнението на разходите, както и оценките, придружаващи препоръките за освобождаване от отговорност приети от Съвета.

II. ОБЛАСТИ ЗА ПОДОБРЯВАНЕ НА СЕГА СЪЩЕСТВУВАЩИЯ ПОДХОД

1. Система за изготвянето на Стратегиите на ЕС

Такава структурирана система на практика не съществува. Тя би следвало да включва времевия обхват, честотата на преглед и актуализиране, обратните връзки. Виждаме, че досега са разработени две десетгодишни стратегии на ЕС, а именно Лисабонската и Европа 2020. Не е ясно ще има ли нова стратегия с подобна продължителност, например Стратегия 2030. Не са изрично регламентирани процесите на междинен преглед и актуализиране - кога следва да се изпълняват, какъв е обхвата им, до какви промени могат да доведат. Също така не е ясно кога и как се извършва процеса на окончателен преглед на реализацията на съответната стратегия и как резултатите от този окончателен преглед биха повлияли изготвянето или актуализирането на следващата стратегия.

Освен тези слабости, свързани преди всичко с технологията на изготвянето на стратегията, има и слабости, произтичащи от недостатъчния анализ на външните и вътрешните фактори, които оказват сериозно влияние върху функционирането на Съюза. Геополитическата и геоикономическа визия на Европейския съюз и в последната стратегия не е представена коректно [9]. Европейският съюз достигна критична точка на изчерпване на икономическа, финансова, управленска и ресурсна мощ. Става въпрос за постановката за мястото на ЕС в „новия световен ред”. За кой ред става въпрос, кои ще са архитектите на този ред, какви са предполагаемите параметри на този ред? Едва ли претенциите за водеща роля в решаването на климатичните проблеми и удържане на позицията на най-голям финансов донор за групата на развиващите се страни ще е достатъчно ЕС да бъде водещ фактор в глобалната икономика. Параметрите за постигането на тази роля следва да бъдат оценени коректно и това са по-скоро: икономическата, финансова и технологична мощ на съюза. Глобалната финансова криза, прераснала в икономическа, напомни на управляващия елит на ЕС тази проста истина. По другия аспект, за геостратегическата ориентация на евросъюза в бъдещи преструктурирания на глобалното геоикономическо пространство, също следва задължително да се направи сериозен анализ и да се начертаят стъпките, които да насочват геостратегическия избор на Съюза.

2. Синхронизиране на процеса на изготвяне и преглед с изборния процес в ЕС

На фиг. 1 много ясно се вижда, че на практика не съществува връзка между цикъла на европейските избори, изготвянето на съответната стратегия, евентуалния ѝ междинен преглед, изпълнението, окончателния преглед и подготовката на следващата стратегия. Получава се така, че при определена политическа конфигурация, като следствие от поредните избори за Европейски парламент, може да се случи да се подготви нова стратегия. Естествено, тази политическа конфигурация, представяща нагласите на европейската общественост ще влияе върху основните стратегически цели на Съюза, които се залагат за следващия десетгодишен период.

Изпълнението на стратегията обаче, е много възможно да се наложи да бъде реализирано при друга политическа конфигурация, която би имала по-различни основни цели, базирани на нагласите на европейските избиратели. Това би следвало да се избегне, като се заложи някаква друга честота на изготвяне и преглед на стратегиите, което би синхронизирало процеса с този на европейските избори.

3. Наличие на приемственост между последователните МФР

Отделните МФР не са свързани една с друга, прекъсват без припокриване, няма плавно преминаване от една МФР към следващата. Налага се средствата, предвидени при реализирането на съответната МФР да се оползотворяват до края на многогодишната рамка, разбира се с определен период на последствие, сега в размер на две години. При изплащането на средствата се получава натрупване на неразплатени сметки в края на периода, като в края на 2014 г. се постигна исторически рекорд.

При използваният сега мениджърски подход при структурирането на поредните МФР, имаме структурен проблем, който винаги ще се проявява в определен момент и не може да бъде избегнат. Освен това, стартирането на дейността по новата МФР винаги е със закъснение от поне една година, дори и за по-старите държави-членки на ЕС, които имат достатъчно опит и административен капацитет. Това също би следвало да не се допуска.

4. Връзка между изборния процес и самата МФР

За такава връзка не може да се говори при сегашната ситуация. Особено отчетливо това се вижда на фиг. 2 при изготвянето на МФР 2014 - 2020. Изборите за Европейски парламент се провеждат през май 2014 г., когато отдавна вече е приключил процеса на изготвянето на настоящата

МФР. На практика законодателната власт на ЕС не може да участва пълноценно в залагането на определени политически приоритети при подготовката на седемгодишната макрорамка. Единственото, което може да се направи е по време на прегледа на макрорамката, предвиден за 2016 г., да се зложат някакви минимални изменения в разпределението на ресурсите по отделните функции. Това естествено не може да се сравнява със залагането на сериозни политически приоритети, което би могло да се получи при изготвянето на една нова МФР.

5. Синхронизиране на процесите на изготвяне на МФР и на Стратегията на ЕС

От фиг. 1 и фиг. 2 се вижда, че на практика стратегиите на ЕС и съответните МФР не са синхронизирани във времето. Лисабонската стратегия е разчетена до 2010 г., а МФР е за периода 2007 - 2013 г., т.е. тази МФР покрива период от няколко години след приключването на Стратегията. не е ясно какви точно стратегически цели се реализират в средносрочния план. От друга страна, новата стратегия Европа 2020 е приета след като е приета МФР, и така политическите цели на стратегията увисват във въздуха, защото разпределението на ресурсите вече е насочена в изпълнение на други цели и приоритети. Тези недостатъци могат да се коригират в известна степен както в процеса на междинния преглед и актуализиране на съответната МФР, така и в процеса на европейския семестър по отношение на изготвянето на годишния бюджет на ЕС.

6. Механизъм за обратна връзка при изготвянето на МФР

Такъв механизъм при сегашната конфигурация не е разработен. Няма формално разписани и регламентирани процедури за извършване на преглед и оценка в периода на приключване на поредната МФР и използването на тази информация като обратна връзка за повишаване на качеството на изготвянето на следващата МФР. При изготвянето на поредната МФР е необходимо да има достоверна информация за резултатите от реализирането на програмите и проектите в предишната макрорамка. Тази информация би могла да насочи планирането в насока, която да доведе до по-осезаеми резултати.

Освен това, задачата за прилагане на обратна връзка при настоящата система е трудно реализуема, като се има предвид рязкото прекъсване на единия цикъл на средносрочно планиране и започването на следващия от нулево ниво.

7. Изготвяне на бюджет, ориентиран към резултати

С голяма доза увереност може да се каже, че досега бюджетът на ЕС е бил насочен основно към постигане на някаква норма на усвояване, а не към постигане на максимални резултати от всяко вложено евро в икономиката на европейските страни. Не е ясен механизма за привеждане на бюджета в съответствие с приоритетите и за гъвкавото му изменение при промяната на тези приоритети. Трябва да се има предвид, че промяна на приоритетите ще се налага в бъдеще все по-често, особено като се има предвид динамиката на икономическите процеси и на средата за сигурност.

При внимателен прочит на Договора за функциониране на ЕС, в частност Глава 3, Годишен бюджет на Съюза, чл. 313, 314, 315 и 316, се вижда, че с изключителна подробност за разписани отговорностите на различните европейски институции при изготвяне на бюджета от процедурна гледна точка, предоставени са условията на действие при неизпълнение на време на процедурата, описани са действията с бюджетните кредити при определени условия. Това, което липсва е каквато и да е препратка, която да обвързва бюджета с очакваните резултати.

При липсата на каквито и да било изисквания в тази насока, едва ли бихме могли да очакваме някой да предприеме нерегламентирани действия с цел анализ на икономическата ефективност на инвестирането на ресурсите в определени области.

8. Прозрачност на процесите на планиране в ЕС

Прозрачността в конкретния случай не е заливането на европейската общественост с купища числа, предложения и отчети, а по-скоро създаването и комуникирането пред обществото на един прост, стабилен и в същото време гъвкав, вътрешно интегриран механизъм, който да дава ясна представа, че средствата на ЕС се изразходват с цел постигане на максимална добавена стойност за европейските граждани. От тази гледна точка бихме могли да констатираме, че в момента прозрачността отсъства.

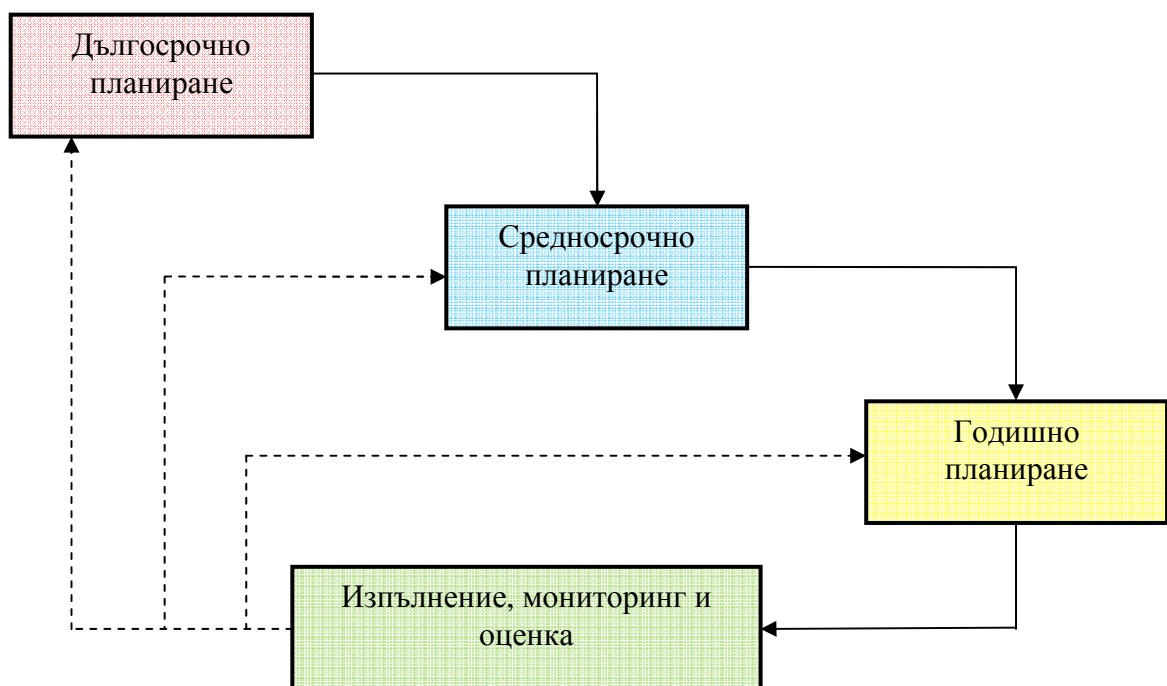
Използването на подобен механизъм следва да подобри ефективността и ефикасността на оползотворяването на средствата в ЕС, което да доведе до значително по-висока добавена стойност за всички европейски граждани. Положителните ефекти за европейската икономика и видимостта на резултатите ще играят определяща позитивна роля от гледна точка на прозрачността.

III. ИНТЕГРИРАНА СИСТЕМА ЗА ПЛАНИРАНЕ

Голяма част от посочените по-горе недостатъци може да бъде преодоляна с прилагането на интегрирана система за планиране, която следва да осигури прилагането на практика на нов мениджърски подход към планиране, ориентирано към постигане на определени резултати. Това изискване е от особено значение в последните години, когато вече никоя структура не разполага с неограничени ресурси, които да може да си позволи да изразходва без да се стреми към постигане на максимална степен на ефективност и ефикасност.

1. Състав на интегрираната система за планиране

Една интегрирана система за планиране би следвало да включва няколко взаимосвързани основни елементи, а именно: за дългосрочно планиране; за средносрочно планиране; за краткосрочно планиране; както и изпълнение, мониторинг и оценка. Всеки от тези елементи има различен хоризонт, различни цели и различни методи за постигане на крайната цел. На фиг. 3 схематично е показана структурата на тази интегрирана система за планиране с основните ѝ елементи и обратните връзки.



Фиг. 3 - Състав на интегрираната система за планиране

а. Дългосрочно планиране

Целта на дългосрочното планиране е въз основа на Договорите за функциониране на Европейския съюз, за създаване на Европейския съюз, за

създаване на Европейската общност за атомна енергия, Хартата на основните права на Европейския съюз, както и дългосрочните макроикономически прогнози, предвижданията за разширяване и оценката на средата за сигурност да определи основните стратегически насоки за развитието на Съюза.

Десетгодишната стратегия на ЕС (Лисабонската стратегия, Стратегия Европа 2020 и възможната следваща стратегия 2030) могат да играят ролята на Дългосрочно планиране. Въпреки, че тук се говори за стратегия и тя по принцип се различава по ред характеристики от дългосрочното планиране, можем да използваме основните ѝ елементи за целите на дългосрочния план. Като цяло един дългосрочен план на голяма международна организация от типа на Европейския съюз би следвало да има хоризонт 15-20 години, но във времена на бързи промени дори и десет години е доста дълъг период. При това положение може би е удачно дългосрочното планиране да е разчетено с десетгодишен поглед напред, като по процесите на планиране, преглед и актуализация може да се предвидят различни варианти.

Крайният продукт на този елемент е Дългосрочния план, който най-общо залага определени маркери за постигане на целите във времето в определените политики, към които да се стреми организацията.

в. Средносрочно планиране

Акцентът при средносрочното планиране се поставя върху разработването на пътища и средства за постигане на нивата на определените маркери, поставени при дългосрочното планиране. Краен продукт на средносрочното планиране би следвало да е продукт, който наподобява Многогодишната финансова рамка (МФР), но в същото време се различава от нея по редица показатели.

В настоящия момент хоризонтът на планиране е седемгодишен, въпреки че в чл. 312 на Договора за функционирането на ЕС се визира диапазон, в който може да се избере и друга продължителност.⁶ Трябва да се има предвид обаче, че дори и петгодишните предвиждания може да се променят драстично всеки път когато им се извършва преглед. В конкретният случай този преглед се извършва на третата година от началото на реализирането на МФР.

⁶ Член 312, ал. 1 от Договора за функциониране на ЕС

"Многогодишната финансова рамка цели да осигури систематичност в развитието на разходите на Съюза в рамките на неговите собствени ресурси. Тя се установява за срок от поне пет години. Годишният бюджет на Съюза е в съответствие с многогодишната финансова рамка."

Анализирайки предимствата, недостатъците, ограниченията на различните варианти и ръководейки се от натрупания опит в редица големи публични организации, смятаме че МФР би следвало да включва бюджетната година и следващите пет години. Т.е. МФР трябва да покрива един шестгодишен период, за да се извлекат максимални ползи от гледна точка на лекота на управлението, използване на натрупания опит в ЕС, съответствие с изборния цикъл в ЕС и на десетгодишния Дългосрочен план.

с. Краткосрочно планиране

Краткосрочното планиране се базира на резултата от средносрочното планиране, а именно на МФР. На базата на планираното за постигане в МФР следва да се формира годишния бюджет. Извършва се всяка година в рамките на цикъла на годишния бюджет. Процесът на изготвяне на годишния бюджет в ЕС е добре отработен с налични всички атрибути на един добър краткосрочен план, като тук се предлага да бъдат въведени нови елементи, които да осигурят бюджет, ориентиран към резултатите.

Основният краен продукт на този елемент е годишния бюджет на ЕС. Той се разработва на базата на първата година от МФР и следва същия формат.

д. Изпълнение, мониторинг и оценка на изпълнението

Четвъртият елемент е свързан с изпълнението на бюджета, както и непрекъснатия мониторинг и оценка на изпълнението. Изпълнението на бюджета трябва да се свързано и да се отчита с постигане на определени измерители.

е. Планиращ календар

С цел да бъде поддържан сложният и често чувствителен във времето процес на управление на процесите в Интегрираната система за планиране е необходимо да се изготви Планиращ календар. Той трябва да отразява последователността на изпълнение на основните дейности от процеса на планиране за следващата година.

2. Дългосрочно планиране

а. Процес на стратегическо планиране

За да може да се гарантира една минимална вероятност за успех на процеса на стратегическото планиране, може да се следва десет-стъпковия модел, предложен от Джон Брайсън [7] и показан схематично на фиг. 5. В една малка организация не е наложително да се прилагат всичките десет

стъпки, като някои от тях могат да бъдат избегнати или да се прилагат в непълен обем. За сложна международна организация обаче, каквато е ЕС, прилагането на всичките елементи е от жизнено важно значение за постигане на желания резултат. Основните десет стъпки от модела са както следва:

- Стъпка 1: Инициране на процеса на стратегическо планиране

Целта на тази първа стъпка е да се постигне споразумение между основните вътрешни и външни за организацията фигури, които могат да вземат решения, за целия процес на стратегическо планиране и основните стъпки на планирането. Тук разбира се основните институции на ЕС, включая Европейския съвет, Парламента, Съвета и Комисията играят ключова роля.

- Стъпка 2: Определяне на мандатите на организацията

Формалните и неформалните мандати на организацията се състоят от всичките дейности, които трябва да бъдат извършени. Ако мениджмънта не е на ясно какво точно трябва да извърши, много е вероятно въобще да не се ангажира с такава дейност. За тази цел е необходимо да бъде извършена сериозна подготвителна работа, по време на която да бъдат прецизирани задачите и отговорностите на всички отговорни лица.

- Стъпка 3: Изясняване на мисията и ценностите на организацията

Мисията на организацията, заедно с мандатите ѝ, обосновава причините за съществуването ѝ. Преди изготвянето на мисията, трябва да бъде извършен анализ на заинтересованите страни. В случая тези страни са всичките държави, политически групи, неформални групи, общественост, личности, които могат да привлекат вниманието на организацията, ресурсите, крайния резултат или да бъдат засегнати от тях. Това е от изключително значение, защото ключов фактор за успеха на такава организация е удовлетворението на основните заинтересовани страни.

- Стъпка 4: Оценка на външната и вътрешната среда на организацията за определяне на силните и слаби страни, възможностите и заплахите

В рамките на т.н. SWOT (Strength, Weaknesses, Opportunities and Threats) анализ, планиращият екип трябва да изследва и оцени външната за организацията среда, за да определи възможностите и заплахите. Също така трябва да изследва и вътрешната среда на организацията, за да определи силните и слабите ѝ страни. Въпреки, че са изготвяни по най-различни поводи SWOT анализи на Съюза, на практика няма предложен достатъчно

добър модел, който да се следва при подготовката на един стратегически план. Освен това следва да се има предвид, че както възможностите и заплахите, генерирани от външната среда се изменят във времето, така и силните и слабите страни на ЕС се променят с развитието на новите технологии, демографските предизвикателства, развитието на културните особености на нациите, центростремителните и центробежните тенденции.

- Стъпка 5: Идентифициране на стратегическите въпроси, стоящи пред организацията

Последователното изпълнение на предишните четири елемента на стратегическия процес на планиране логично води до петия. Стратегическите въпроси са фундаментални политически нагласи или критични предизвикателства, които оказват въздействие върху мандатите, мисията и ценностите; нивото на продуктите или услугите; клиентите, потребителите или платците; цени, финансиране, организация или мениджмънт.

- Стъпка 6: Формулиране на стратегии и планове за управление на тези въпроси

Стратегията може да бъде дефинирана като модел, включващ цели, политики, програми, действия, решения или разпределяне на ресурси, които определят каква е организацията, какво тя прави и как го прави. Процесът за разработване на стратегията започва с определянето на практически алтернативи и визии за справяне със стратегическите проблеми. На второ място, планиращият екип трябва да изброи бариерите пред достигането на тези алтернативи или визии. След това, екипът разработва основните предложения за постигането им директно или косвено чрез преодоляване на бариерите, като могат да бъдат подготвени няколко сценария.

Накрая се избира един от сценариите, който е най-удачен от гледна точка на постигането на определените критерии. За изпълнението на този сценарий е необходимо да се предвидят действия, които трябва да се предприемат, за да бъдат реализирани основните предложения, както и работна програма, указваща как следва да се реализират тези действия.

- Стъпка 7: Преглед и приемане на стратегическия план

За да сме сигурни, че планът ще бъде приет, е необходимо да се обърне отново внимание на целите, опасенията, както и на интересите на всичките вътрешни и външни заинтересовани структури и лица. При процеса на преглед и приемане е възможно да се извършат значителни изменения в стратегическия план

- Стъпка 8: Въвеждане на ефективна организационна визия

В тази стъпка организацията разработва описание как тя трябва да изглежда след успешното реализиране на стратегията. Това описание формално включва мисията на организацията, основните ѝ стратегии, критериите за изпълнение, някои основни правила за вземане на решения и етичните стандарти, които следва да бъдат съблюдавани от всички участници.

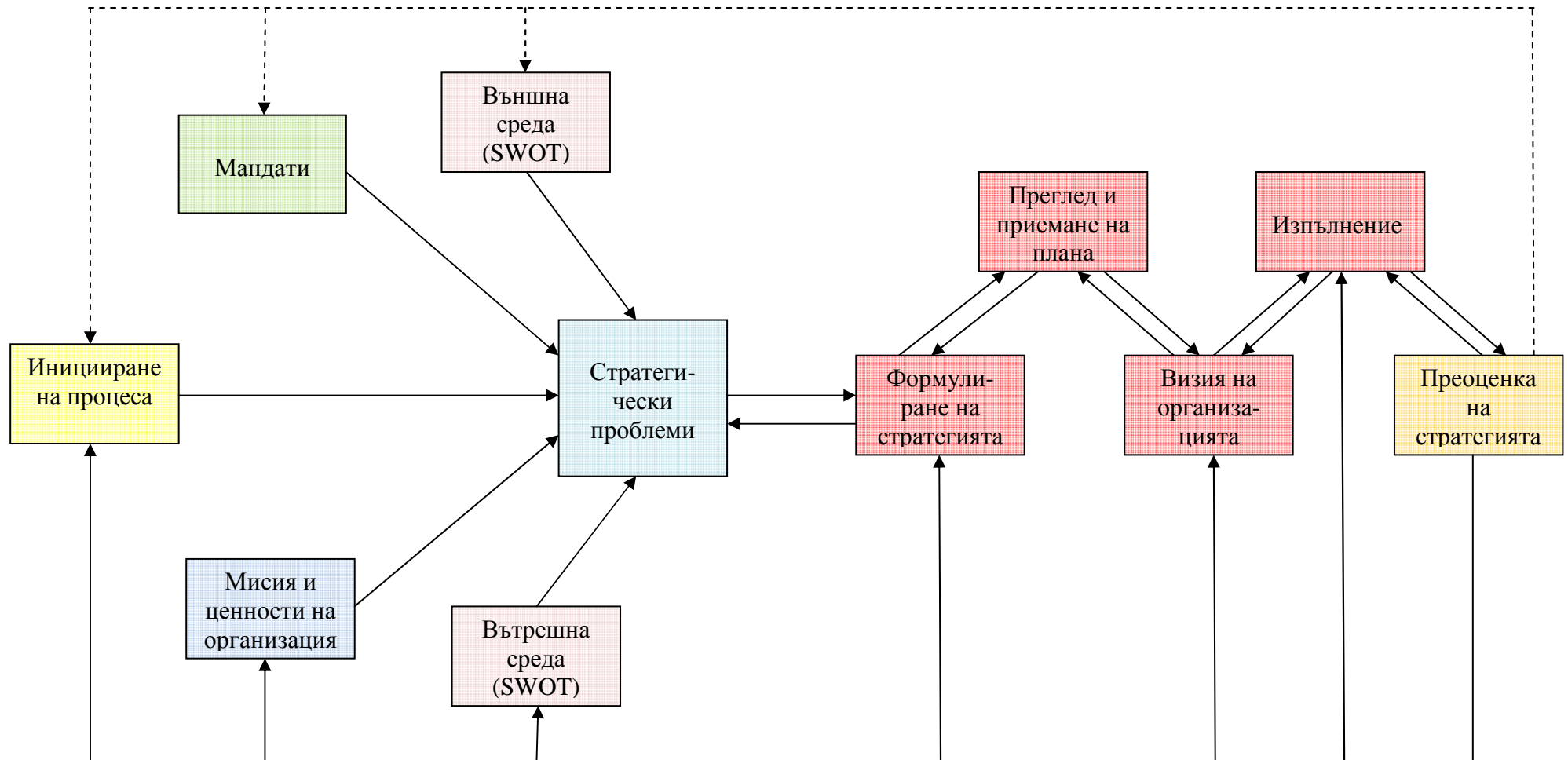
- Стъпка 9: Разработване на ефективен процес на изпълнение

Разработването на стратегически план не е достатъчно, необходимо е той да бъде придружен от план за действие, което да гарантира успеха на изпълнението. Планът за действие следва да включва следните елементи: ролите и отговорностите на надзорните институции, екипите и отделните личности; специфичните цели, очаквани резултати и основни събития; специфични дейности; разписание във времето; ресурсни изисквания и източници; комуникационен процес; процедури на междинен преглед, мониторинг и актуализация; процедури на отчетност.

- Стъпка 10: Преоценка на стратегията и на процеса на стратегическо планиране

След като веднъж вече процесът на изпълнение протича известно време, наложително е да се извърши преглед на процеса на стратегическо планиране, като прелюдия на следващия етап на стратегическо планиране. Вниманието следва да бъде фокусирано върху успешните стратегии и дали те следва да бъдат поддържани, заменени от други стратегии, или прекратени по една или друга причина. Също така процесът на стратегическо планиране следва да бъде оценен, неговите силни и слаби страни да бъдат отбелязани и да бъдат предложени модификации за подобряване на следващия цикъл на стратегическо планиране.

На фиг. 5 схематично са показани обратните връзки, чрез които се реализира преоценката на стратегията и на процеса на стратегическо планиране.



Фиг. 5 – Десет-стъпков модел на стратегическо планиране

в. Акценти при изготвянето на поредната стратегия на ЕС

В правилно структурирания процес на изготвянето на следващите стратегии на ЕС следва да се акцентира върху някои фундаментални въпроси, чието решаване е назряло от много години [9].

- Ясно дефиниране на истинската геостратегическа цел на процеса на европейската интеграция - създаване на единно геополитическо и геоикономическо пространство с наднационално управление (Европейска федерация или Европейски съединени щати). Ако тази цел се смята за непостижима поради ред причини, то следва да се опише към какво точно се стремим, но следва да е значимо, обединяващо и възможно за постигане в дългосрочен аспект.

- Добре формулираните принципи като солидарност, субсидиарност, пропорционалност, споделена отговорност в управлението и др. в критични ситуации трудно се задвижват практически, което се видя напоследък и във връзка с проблемите в непосредствена близост с ЕС. За преодоляването на тези недостатъци се изисква безпределна яснота на концепциите и на практическите визии на наднационалното равнище.

- Само мотивирано общоевропейско гражданско общество може да подкрепи наднационалното равнище за постигането на тази уникална в човешката история геополитическа и геоикономическа цел. Пред общността стои цикъл от избор на такива значими и съдбовни жалони на по-нататъшното развитие на европейската интеграция, които или ще превърнат сегашния съюз в това, за което мечтаеха бащите на европейската интеграция или в провал на сегашните ѝ политически лидери.

- При изготвянето на следващите стратегии трябва да се има пред вид, че Европейският съюз ще се развива занапред в условия на чести и повтарящи се икономически, финансови и редица други кризи (енергийни, продоволствени, екологични, демографски, миграционни, водни), а също и в условия на нови глобални и регионални предизвикателства и непредсказуеми рискови фактори от геополитически и геоикономически характер.

- При реализирането на поредната стратегия следва да се отчита и назрелия вече като проблем противоречието в управлението и носенето на отговорности при реализирането на подобни стратегии между наднационалното, националното и субнационалното равнище. Ако се приеме, че според геостратегическия замисъл на европейската интеграция, регионите са основните движещи сили на икономическите политики и стратегии на

евросъюза, в дългосрочният план трябва да бъдат заложени конкретни мерки за териториално сътрудничество.

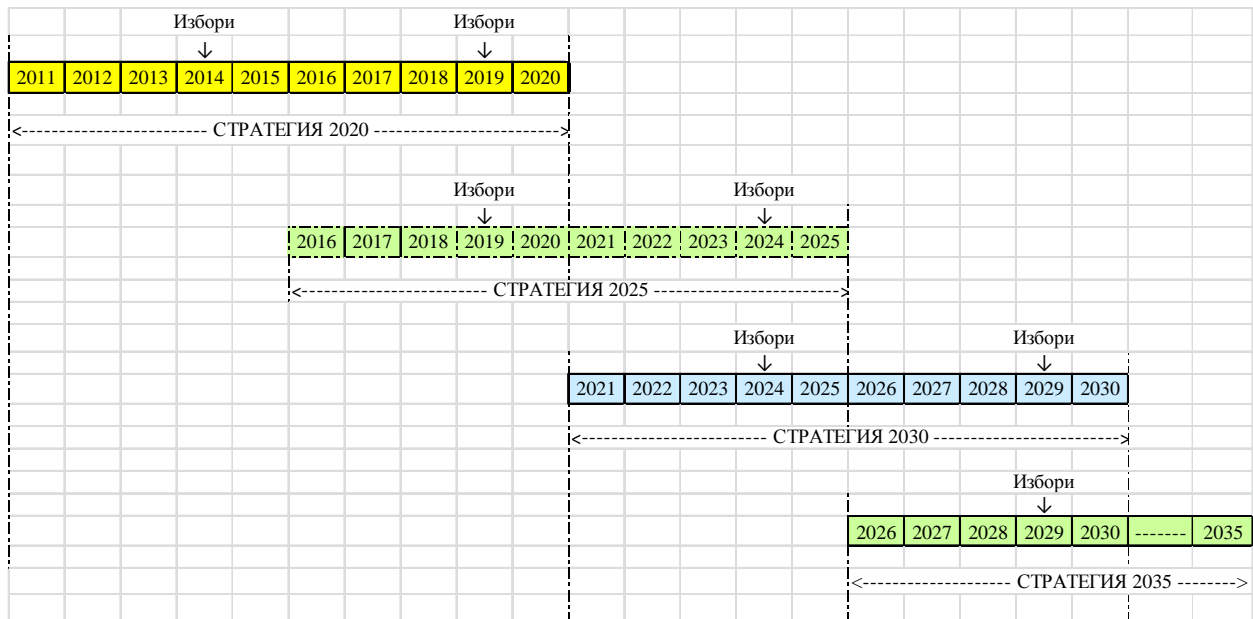
с. Времеви хоризонт и цикъл на изготвяне

На базата на всичките разсъждения, посочени по-горе, може да се направят някои предложения по отношение на времевия период, който следва да засяга една последваща стратегия на ЕС и периодите, в които тя ще се изготвя или актуализира.

Има логика да се запази обхватът или времевия хоризонт на дългосрочното планиране десетгодишен. Имайки предвид обаче динамиката на икономическите процеси и на средата за сигурност, това дългосрочно планиране би следвало да се извършва на петгодишен цикъл. Т.е. през 2015 г. да се подготви Стратегия 2025, към 2020 г. да се подготви стратегия 2030 и т.н. Поради това обаче, че вече много е напреднало времето, няма подходящи условия, не е подготвена новата система за планиране и съответните регламентиращи документи, натовящият десетгодишен цикъл следва да приключи така, както е планирано преди години. Това означава до 2020 г. да не се предприемат мерки по изготвяне на нова стратегия, а само ще се извърши преглед и актуализиране на настоящата стратегия. В края на десетилетието обаче, вече трябва да се подготви новата Стратегия 2030, а през 2025 г. да се финализира Стратегия 2035. По тази логика в края на 2030 г. следва да се финализира Стратегия 2040.

Т.е. имаме изготвяне на всяка последваща стратегия на пет години, като всичките тези всеобхватни документи ще бъдат с десетгодишен хоризонт. Това припокриване на стратегиите ще даде възможност за един обстоен преглед на настъпилите изменения в динамичната среда, въвеждане на корекции при съблюдаване на принципа на приемственост.

Освен това се очертава възможност за синхронизиране на цикъла на политическите избори за Европейски парламент с цикъла на изготвянето на съответната нова десетгодишна стратегия на ЕС. На фиг. 4 се наблюдава много добре как след изборите през 2019 г. ще има достатъчна възможност за изготвянето на новата стратегия до 2030 г., през 2024 г. след изборите се подготвя стартегията до 2035 г. и т.н.



Фиг. 4 - Последователни стратегии с припокриване

3. Средносрочно планиране

а. Въвеждане на набор от последователни припокриващи се МФР

За разлика от сега съществуващата система, в която текущата седемгодишна Многогодишна финансова рамка (МФР) прекъсва в определен период, а следващата МФР започва от нулата, може да се предвиди един по-плавен и адаптивен модел на структуриране на средносрочното планиране. Основните му характеристики биха били както следва:

- Настоящата МФР продължава да покрива седемгодишен период 2014 - 2020 г. Вече е твърде късно да се правят каквито и да били изменения в продължителността и логиката на функционирането на тази МФР. Още повече, че съвсем скоро предстои да се извърши междинен преглед и актуализация на рамката, за което подготовката вече е в ход. Този междинен преглед може да прерасне в опит за подготовка на първата рамка от нов тип.

- Следващата рамка ще обхваща шестгодишния период 2017 - 2022 г. Това допускане засяга известно коригиране на хоризонта на средносрочното планиране. Приема се, че вече има натрупан достатъчно опит да се работи в период със седемгодишна продължителност, а петгодишният период, въпреки че е допустим от Договора за Функциониране на ЕС, може да се окаже твърде къс и преходът към него да донесе повече негативи, отколкото позитиви за Съюза. От тази гледна точка един шестгодишен период би се адаптирал по-добре към съществуващите реалности. Освен това такъв случай можем да говорим за средносрочно

планиране, което засяга бюджетната година и последващия петгодишен период.

- Ако се продължи нататък по тази логика, третата последователна МФР ще бъде между 2020 и 2025 и така нататък.

- През третата година на реализацията на всяка МФР вместо провеждането на междинен преглед, се разработва нова МФР въз основа на оставащата част на настоящата МФР, като се въвеждат три допълнителни години.

в. Предимства на системата с припокриване

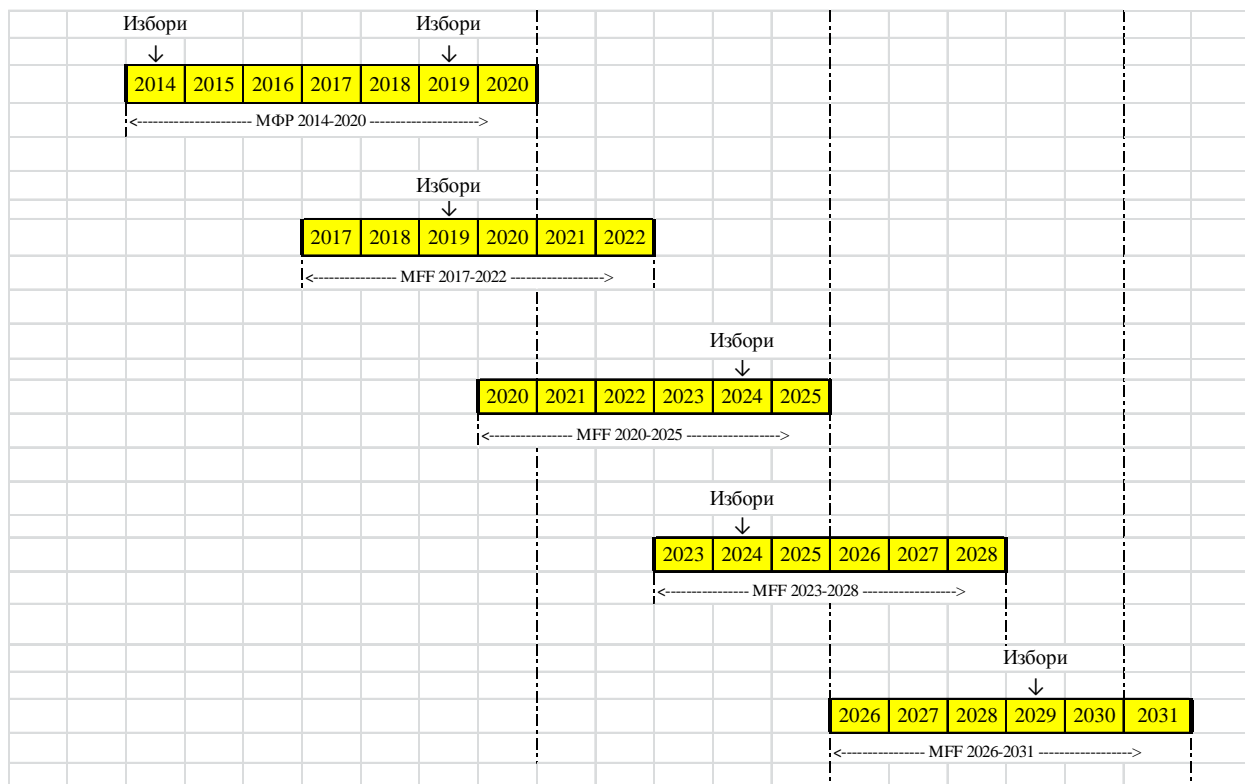
- По-голяма гъвкавост, по-добро планиране, ориентирано към изпълнението. Малкото съкращаване на хоризонта, в който се планира, дава възможност за увеличаване на адаптивността на планирането и по-бърза реакция на настъпващите изменения.

- Избягване на грубото прекъсване в края на всяка МФР. Това прекъсване е свързано с проблеми по приключване на плащанията за съответния програмен период и натрупване на задължения, като в същото време се забавя стартирането на нормалната дейност както на Съюза като цяло, така и на националните институции.

- Осигуряване на по-добра приемственост на политиките. При изготвянето на една нова МФР, която стъпва на постигнатото в текущата рамка, като го доразвива и продължава, може да се гарантира значително по-добра приемственост.

- Осигурява се възможност да се въвеждат навреме политически изменения, съответстващи на динамичните промени в икономическата среда и в средата за сигурност. Още повече, че в такъв случай ще се даде по-голяма възможност на новоизбрания Парламент да участва в изготвянето на следващата средносрочна рамка.

- По-висока степен на съответствие на стратегията на ЕС.



Фиг. 6 - Последователни МФР с припокриване

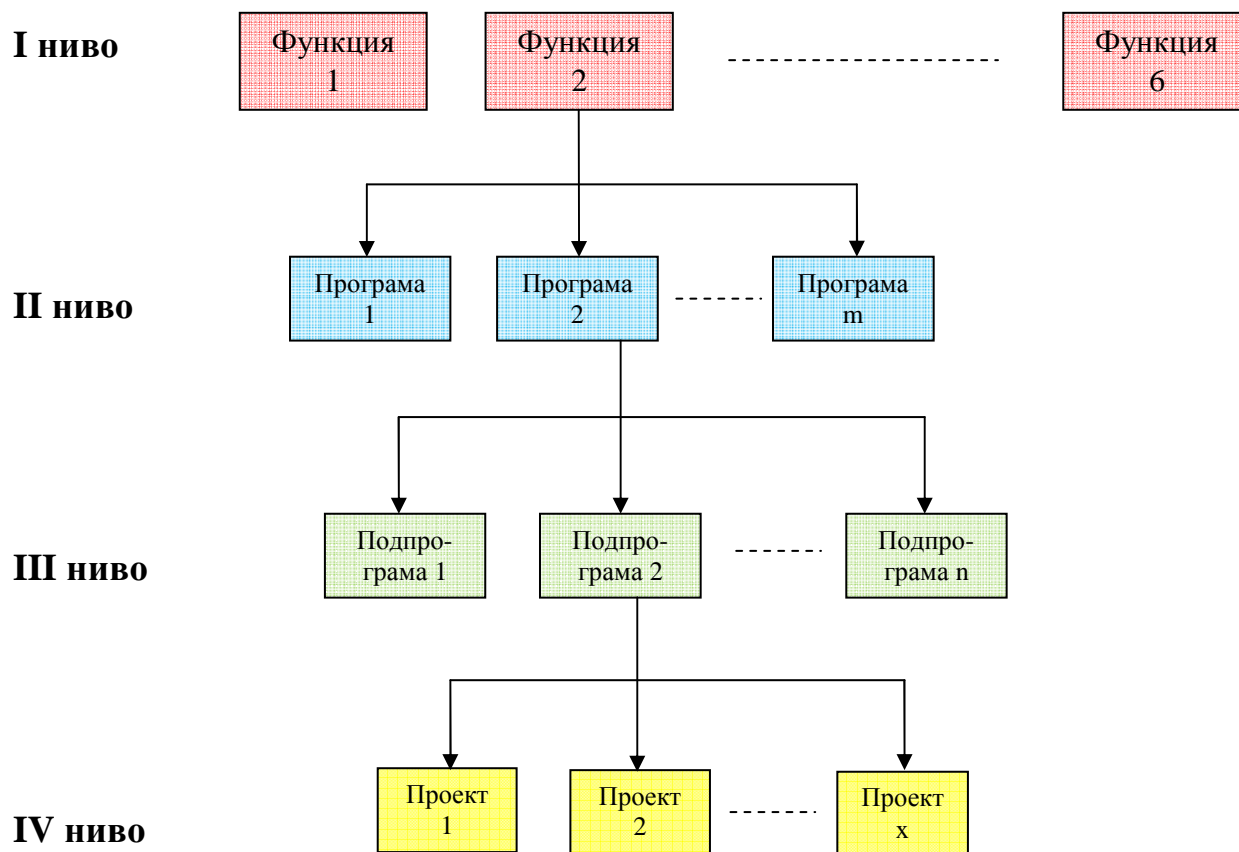
с. Входяща информация за средносрочното планиране

Основната входяща информация за средносрочното планиране преди всичко е дългосрочния стратегически план на ЕС. Като се има предвид, че този план е с десетгодишен хоризонт, но цикълът на планиране е петгодишен, се предполага, че той е достатъчно адаптивен и предоставя достатъчно коректна и осъвременена входяща информация за подготовка на макрорамката, в която ще се извършва средносрочното планиране.

Друга много важна входяща информация са резултатите от изпълнението до текущия момент на настоящата МФР.

d. Резултати от средносрочното планиране

Като резултат от средносрочното планиране е налице една шестгодишна макрорамка, която включва бюджетната година и последващия петгодишен период. Концентрирайки се върху първата година от макрорамката, а именно бюджетната година може да се развие процеса на бюджетирането. Тук следва да се има предвид, че вече не говорим за една обикновена финансова рамка, а по-скоро за шестгодишна програмна структура, която би следвало да бъде на няколко нива, както е показано на фиг. 7.



Фиг. 7 - Програмна структура на средносрочния план-програма

Структурата на средносрочния план-програма, която за удобство можем да продължим да наричаме МФР, е удобно да бъде разработена на четири нива. На първото ниво се намират шестте сегашни функции, на второ ниво в рамките на всяка от функциите се намират няколко програми. От своя страна всяка програма на трето ниво се състои от подпрограми, а на четвърто ниво всяка подпрограма обхваща определен брой проекти.

За всяка програма и подпрограма се определят основна цел, второстепенни цели и приоритети. За да се осъществява постоянното ръководство на програмата, всяка от тях има програмен ръководител. Програмите са шестгодишни.

4. Годишно планиране (бюджетиране)

а. Функции на бюджета

Бюджетът е политическо изявление, деклариращо главните цели и специфичните подцели, които администрацията желае да постигне чрез съответните разходи. Чрез тези цели се реализира обществената политика. От тази гледна точка бюджетът се оказва практическата реализация на конкретните политически цели. В политическия процес реализацията на най-

важните цели трябва да се превърне в приоритет. Като документ, отразяващ съответната политика, бюджетът най-общо съдържа дефиниция както на количеството, така и на качеството на доставката на услуги.

в. Традиционен подход в бюджетирането

Традиционното бюджетирание е ориентирано към това, колко ресурси, персонал, активи са осигурени за дадена програма или държава. Количеството пари, осигурени за конкретна програма и темпът им на усвояване в повечето случаи е главната мярка на резултатите. Вътрешната информация на традиционната система не показва какво е закупено или постигнато с осигурените ресурси. Тази система е съпроводена от регулация на процеси – т.е. стандарти и правила за това, как ресурсите трябва да бъдат организирани и как нещата да бъдат свършени. Контролът е насочен точно към разкриване на дребните нередности, а не към оценка на постигнатите реални резултати за обществото.

Традиционното бюджетирание е свързано с редица проблеми:

- Създава все по-големи и устойчиви бюджетни дефицити;
- Резултира в неконтролируеми и непредсказуеми бюджети;
- Произвежда допълнителен растеж на бюджета без връзка с целите, заложи в стратегията и програмите;
- Фокусира се върху входящите фактори, а не върху крайния резултат и полезните ефекти от него;
- Създава краткосрочна перспектива;
- Създава едновременно скованост, строгост и прахосничество, което се дължи на слаби стимули за ефикасност;
- Въвежда отчетност, резултираща в слабо управление на активите;
- Използва лоша информация относно разходите, продуктите и полезните ефекти от тях;
- Създава бюджети, които са неадекватни пред политиците и изискванията на обществото.

с. Ориентиран към резултатите бюджет

Ориентираният към резултатите бюджет се разглежда от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) като основен елемент на новия мениджмънт в публичния сектор. Ориентираният към резултатите бюджет може най-кратко да бъде представен като система, която предоставя информация за резултатите от представянето на публичната власт обратно в бюджетния процес, с цел вземане на по-качествени решения, за повишаване на ефикасността и ефективността. Основната роля на тази

система е създаването на обратна информационна връзка с цел по-качествено управление на парите на данъкоплатците.

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

Ориентираният към резултатите бюджет следва да префокусира основното внимание от детайлни пера на разходи и темпа им на усвояване към разпределение на ресурсите. Това се осъществява в зависимост от програмните цели и съответните измерени резултати. Основен стремеж е установяването на системна връзка между разпределението на ресурсите и получаваните резултати. Тя се изразява именно в разкриването на корелацията между равнището на ресурсите и нивото на предлаганите услуги, така че да бъде ясно, ако равнището на разходите се промени с единица, какви ще са измененията в постигнатите резултати. Това следва да осигури повишаването на ефикасността и ефективността на оползотворяване на ресурсите.

От гледна точка на разсъжденията по въпроса са изключително важни и интересни разсъжденията на Дейвид Осбърн и Тед Геблър [11]. Те твърдят, че държавите са фокусирали внимание върху ресурсите и са игнорирали оценката на полезните ефекти и важни категории като отчетност, представяне и резултати. Те изтъкват, че в условията на традиционните системи служителите са в ситуация, в която защитават своята служба (и работа) и преследват като цел по-големи бюджети, по-голям персонал и повече власт. Авторите препоръчват ориентирана към резултатите публична власт, която търси нови начини не само на измерване, но и награждаване за резултатите в различни сфери като квалификация на персонала, образование, жилищно осигуряване, строителство на магистрали и др.

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

- Това, което може да се измери, може да се извърши и ще се постигне резултат. След установяване на критериите (респективно инструментите) за измерване на резултатите хората започват да задават

правилните въпроси, да рedefинират проблема, като го диагностицират правилно и да мислят за организационните цели, свързани с неговото решение.

- Ако не се измерват резултатите, не може да се различи успех от провал. Когато публичната власт няма обективна информация за какво точно трябва да се постигне и какви са пътищата това да се случи, решенията зависят в голяма степен от политическите дебати. Това е точно ситуацията, в която се намираме в момента. В повечето случаи изходът от политическите дебати не гарантира ефективен резултат.

- Ако не може да се види и измери успех, той не може да бъде награден. С награждаването на успешните държави или мениджъри може да се увеличи ефективността на усвояването на средствата в ЕС. От голямо значение тук е и поуките, които могат да се извлекат от успеха.

- Ако не може да се възнагради успех, тогава е вероятно да бъде възнаграден провал. Провал може да бъде 100 процентовото усвояване на средства от ЕС по някаква програма, където се изпълняват абсолютно ненужни за обществото проекти.

- Ако не може да се различи провала, той не може да бъде коригиран. Никой извън бюрокрацията не може да каже дали агенциите правят нещо съществено, защото никой не измерва резултатите от тяхната работа.

- Демонстрирането на реални, измерими резултати може да спечели обществената подкрепа. Тази маска е особено валидна в моменти на политически сътресения и постепенното засилване на евроскептичните партии, които поставят под въпрос самото съществуване на ЕС.

Ориентираният към резултатите бюджет най-общо се състои от три елемента:

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

Ключът към разбирането на ориентирания към резултатите бюджет лежи в основата на думата „резултат”. При този метод цялостното планиране и бюджетната рамка са ориентирани към резултата. Налице са подцели и съответни дейности за постигане на тези подцели, и това формира основа за цялостна оценка.

Ориентирането на всички действия към резултатите силно кореспондира със същността и смисъла на понятието „система”. Системата

се разглежда като съвкупност от елементи с взаимнообвързани, координирани функции, чиято задача е постигането на предварително начертана цел (или цели). В случая „ориентирането към резултатите” по същество представлява координация на всички действия в бюджетната система за постигането на желаните цели.

Същевременно съществуват алтернативни варианти на системата за постигане на желаните цели (или резултати), които са с различна ефективност и ефикасност. Тези алтернативни варианти по същество са заместители на конкретния вариант. Неслучайно при въвеждането на американската Система за планиране, програмиране и бюджетиране (PPBS) като фундамент на тази инициатива не само се изисква използването на системен анализ, но в същността си тя изисква избор на оптималната алтернатива на системата, осигуряваща най-висока ефективност и ефикасност.

В същото време трябва да се има предвид, че съществуват известни рискове при въвеждането на ориентиран към резултатите бюджет:

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

През 1958 г. ООН публикува *„Ръководство за икономическо и функционално класифициране на транзакциите на публичната власт”*, което разглежда фискалната политика като система, организирана за постигане на множествени цели (multiple objectives). По този начин различни функционални елементи се анализират от гледна точка на проектиране на политически микс за постигане на тези множествени цели.

През 1965 г. ООН публикува специално *„Ръководство за програмен и ориентиран към резултатите бюджет”*, което убедително препоръчва програмното бюджетиране. ООН характеризира програмното бюджетиране в смисъла на „Целите и подцелите, за които финансовите средства се изискват, разходите за програми, предложени за постигане на тези цели и количествените данни, измерващи резултатите по всяка програма“.

През последните 20 години бюджетната реформа в страните от Организацията за икономическо сътрудничество и развитие (ОИСР) се съсредоточава все повече върху продуктите и полезните ефекти от тях, а не върху разходите и ресурсите. Тази промяна изисква да се акцентира върху

програмните резултати в допълнение към традиционните фокуси върху административния контрол и процедурите.

Ако се опитаме най-общо да представим данните от резултатите в страните, които са въвели и прилагат ориентиран към резултатите бюджет, то могат да се направят два извода. На първо място, въвеждането на ориентирано към резултатите бюджетиране е итеративен процес. На второ място, при всичките страни преходът към ориентиран към резултатите бюджет е незавършен процес с непрекъснати постоянни реформи, които текущо се планират и въвеждат.

5. Изпълнение, мониторинг и оценка на изпълнението

а. Общи сведения

На етапа на изпълнение на бюджета при функционирането на интегрираната система за планиране се следи и оценява изпълнението на програмите и програмния бюджет. Извършва се анализ на степента на усвояване на ресурсите и качествен анализ на постигнатите цели, изпълнените задачи, дейности и мероприятия в резултат от изпълнение на програмите.

Изпълнението на по-ниските нива в програмната структура следва да се отчита на всеки три месеца и да се изготвя отчет на изпълнението на утвърдените политики и програми в изпълнение на бюджета на ЕС. След изтичане на бюджетната година се изготвя годишен Отчет за степента на изпълнение на утвърдените политики и програми на ЕС за предходната бюджетна година. Отчетът за степента на изпълнение на програмите за първото шестмесечие на финансовата година и годишният отчет за предходната година се изпраща до Европейската комисия, Европейския парламент и Европейската сметна палата. Годишният отчет е основа за разработването на годишен Доклад на Комисията за състоянието на изпълнението на заложените цели, на финансовото състояние и на постигнатите резултати.

б. Балансирана система от показатели за ефективност (Balanced Scorecard) за изпълнението в програмния период

- Тази система представлява стратегическо средство, разработено от Каплан и Нортон през 90-те за осъществяване на контрол и управление на представянето на различни нива в организациите. Системата се състои от показатели за ефективност, чиято цел е да бъде измервано периодично до каква степен са постигнати поставените цели. Анализът на показателите

позволява взимането на правилни стратегически решения и провеждането на конкретни инициативи за подобряване на ефективността и разрешаване на видими проблеми в представянето на организацията.

Традиционният подход за отчитане изпълнението на бюджета използва предимно финансови показатели, които не отразяват всички аспекти на случващото се в ЕС. Недостатъкът на финансовите показатели е, че те показват миналото, т.е. резултата от събития, които вече са се случили, а не индикират създаването или разрушаването на стойност в бъдещето. Системата от балансиращи показатели разширява този подход разглеждайки организацията стандартно в четири перспективи: финансова ефективност, отношенията с обществеността, вътрешни процеси, обучение и развитие.

- Показателите са балансиращи, защото те се обвързват със стратегическите цели на съюза. Целите трябва да бъдат приоритизирани така, че да се намери правилният баланс между контролирането на разходите и оптимизирането на разходната структура от една страна и подобряването на качеството от друга страна. Това балансиране между целите води до ефективно управление.

Въвеждането на системата от балансиращи показатели изисква влягане на ресурси и осъществяване на промени в организацията, което от своя страна крие рискове. Какви са ползите от системата и защо е толкова популярна? Системата от балансиращи показатели измерва и показва състоянието на организацията от различни перспективи, което дава възможност за взимане на информирани и навременни решения. Показателите надлежно индикират проблемните области, както и добрите практики в организацията, които могат да се разпространят в цялата организация и да се извлекат ползи. Събраната информация позволява да се правят исторически анализи, да се откриват тенденции, да се прави по-точно прогнозиране и да се изготвят по-добри бюджети.

Основните компоненти на системата от балансиращи показатели са два – стратегическата карта и показателите. Стратегическата карта илюстрира стратегическите цели (наричани още ключови фактори за успех – Key Success Factors) и причинно-следствените връзки между тях. Това на практика е скелетът на системата. При незадоволителни резултати в дадена област, чрез стратегическата карта може да се предвиди потенциалния негативен ефект върху останалите перспективи и показатели, както и да се търсят причините за проблемите.

- Целите на балансираната система от показатели за ефективност се разпределят по четирите основни перспективи (финансова ефективност, отношения с обществеността, вътрешни процеси, обучение и развитие). По този начин в стратегическата карта се описват всички взаимовръзки между ключовите факторите за успех.

Финансовата перспектива дава крайната дефиниция за успех. Основните цели в нашия случай на организация с нестопанска цел са постигане на максимална добавена стойност за държавите-членки и за гражданите при оползотворяването на финансовия ресурс на Съюза. Индикаторите в тази перспектива са с отсрочено действие, което означава, че при възникване на проблем в ефективността на организацията, той става видим едва след като се е разпространил по веригата и е дал финансово отражение. Целта на системата от балансирани показатели е това да не се случва, което е и една от причините да се използват и нефинансови показатели.

Стратегическите цели в перспективата „Отношения с обществеността” в конкретния случай засягат удовлетвореността на държавите-членки и гражданското общество в Европейския съюз. Тези цели са предпоставка за подобряване на финансовата ефективност, тъй като са пряко свързани с икономическия растеж в Съюза и приходната част на бюджета. Показателите в тази перспектива също са с отложено действие.

Перспективата „Вътрешни процеси” разглежда процесите по създаване и предоставяне на стойностно предложение на потребителите. Тук ключовите фактори за успех са в пряка зависимост от спецификата на дейност на международната организация. Примерни цели в това направление са качествено разработване на нови закони и директиви, подобряването на процесите на управление, навременна реакция при възникване на различни кризи, точно планиране на дейността и т.н. Показателите в тази перспектива са водещи, т.е. навременно откриват проблемните области, а целите са предпоставка за подобряване на параметрите във финансовото и потребителското направление.

Целите в перспективата „Обучение и развитие” покриват човешките ресурси, технологиите и организационния климат на организацията. Примерни цели в това направление са повишаване на квалификацията на служителите, както на централно ниво в ЕС, така и в държавите-членки, намаляване на текучеството на персонала и внедряване на модерни

производствени технологии. Подобренията в тази перспектива водят до повишаване на ефективността в останалите перспективи.

- Другият основен компонент на системата са показателите. Тяхната задача е да измерват стратегическите цели. Всяка цел се измерва чрез поне един показател, като броят на показателите трябва да бъде толкова, колкото е необходимо за обективното измерване на целите. Използването на разнообразен набор от показатели не означава, че представянето на организацията ще се измери по-точно или по-пълно, а напротив, системата се затормозява, отделят се много ресурси за обработването на данните и анализът се затруднява. Препоръчително е организациите да започнат с по-малък набор от показатели, които са съществено важни за анализите, и при необходимост системата да се разшири с повече показатели на по-късен етап.

Ключов момент при дефинирането на показателите е определянето на тъй нареченото целево ниво (target level). Целевото ниво е стойността, която показателят трябва да достигне при желаната ефективност. Отклонение от това ниво в негативна посока следва да се анализира като проблем. Определянето на адекватни целевите нива е изключително важно за правилното функциониране на системата, тъй като те определят целите пред компанията и заедно със стойностите на показателите са базата за анализа на представянето. Начините за определяне на тези равнища са няколко – чрез налични статистически или исторически данни, които дават информация за предишни или текущи нива на представяне, чрез бенчмаркинг спрямо други организации в сходни индустрии, чрез използване на конкретни изисквания по стандарти или договорни отношения или чрез експертна оценка при липса на информация. Тези нива, разбира се, не са константни, а се променят във времето при промяна на целите или при установяване на неточности.

От една страна показателите трябва да измерват обективно стратегическите цели и да предоставят качествена информация и от друга – трябва да бъдат лесни за администриране и да не изискват сериозни ресурси за събиране и калкулиране на данни. Качественото измерване означава изчисляване на параметри, които са обективни, без изкривявания, статистически надеждни, сравними с други организации и достатъчно информативни, за да бъдат направени необходимите анализи и заключения. Освен това, показателите трябва да се дефинират така, че да не доведат до нежелано поведение вътре в организацията, тъй като изборът на показатели и техните целеви нива влияе върху мотивацията и действията на служителите.

- Внедряването на Balanced Scorecard е трудоемък процес, по време на който следва да се направи анализ на стратегията, да се определят ключовите фактори за успех, да се поставят приоритети на целите, да се дефинират показателите и да се реализира технически системата. Служителите, които участват в този процес, е необходимо да са добре запознати с организацията, за да могат да взимат решения на стратегическо ниво. Натоварването върху тях по време на внедряването се увеличава, което трябва да се предвиди, за да се избегне евентуален спад в ефективността. В повечето случаи е от полза помощта на консултантски екипи, които освен, че могат да облекчат натоварването върху ключови служители в компанията, дават допълнителен поглед и експертно мнение при извършването на анализа, поставянето на целите и дефинирането на показателите.

След като се структурират процесите и средствата за събиране на изходна информация, се създават и средствата за обработване на тази информацията – изчисляване на показателите, съпоставяне спрямо целевите нива и генериране на отчети с визуално представяне на резултатите чрез таблици и графики.

След внедряването започва прилагането на системата като средство за стратегическо управление, което представлява повторем цикъл от изчисляване на показателите, анализи, провеждане на инициативи за подобрене, стратегически анализи и модификации в системата. За стройното прилагане на системата е желателно да се дефинират процеси и да се разпределят ясни отговорности. Това означава да се определи кои служители ще администрат показателите, колко често ще се обработват и изчисляват стойностите, по какъв начин ще се събират данните и периодичността на срещите на висшия мениджмънт за анализ и взимане на решения

с. Балансирана система от показатели за ефективност при бюджета

Това, което е написано по отношение на Балансираната система от показатели за ефективност на изпълнението в програмния период е валидно и при оценката на изпълнението на годишния бюджет на ЕС. Естествено тук са налице определени различия в целите, които се преследват при реализирането на средносрочния и годишния план. Въпреки това обаче, основните цели, които се опитваме да достигнем с прилагането на тази балансирана система си остават. Това е валидно по отношение на:

- Обвързването на показателите със стратегическите цели на Съюза и приоритизацията на целите за осигуряване на правилният баланс между контролирането на разходите и оптимизирането на разходната структура от една страна и подобряването на качеството от друга страна.

- Разпределянето на целите на балансираната система от показатели за ефективност по четирите основни перспективи (финансова ефективност, отношения с обществеността, вътрешни процеси, обучение и развитие).

- Показателите и задачата им да измерват стратегическите цели. Всяка цел и тук също ще се измерва чрез набор от показатели, което следва да осигури обективното измерване на целите. Отново при дефинирането на показателите се определя целевото ниво (target level), което се различава от съответното целево ниво в етапа на средносрочното планиране.

6. Оценка на риска в програмния период

а. Управление на риска

Управлението на риска е управленска дейност, оказваща влияние върху реализирането на организационните цели и проекти, и подпомагаща ръководителите при вземане на обосновани и рационални решения [10]. Управлението на риска е част от цялостното управление на организацията и структурата, не е отделна функция, а е елемент от процеса на организационно планиране и изпълнение на предварително поставените цели, приоритети и задачи.

Управлението на риска е структуриран процес, в рамките на който съществуващите рискове за изпълнението на целите на политиките и програмите се идентифицират, анализират, оценяват, планират и наблюдават. За противодействие срещу значимите рискове се дефинират, избират и прилагат ефективни дейности, целящи снижаване до приемливи нива на степените за влияние и вероятност за проявление.

Необходимостта от процес на управление на риска в рамките на Интегрираната система за планиране, изпълнение, мониторинг и отчет се налага от наличието на много на брой, разнообразни по своята същност и значими по мащаби рискови събития.

Основните параметри на рисковете в отбранителните програми са: вероятност за проявление; влияние; време за проявление; вероятни причини за проявление (спусъци).

в. Стратегия за управление на риска

Целта на Стратегията за управление на риска е да дефинира процедурите, практиките и дейностите за управление на риска, като тя дава възможност да бъдат разработени процедури за идентифициране на рисковете, анализ, оценка, наблюдение, контрол и докладване на значимите рискове на съответните нива от структурата.

Стратегията за управление на риска обхваща управлението на риска в програмите и включва: етапи на процеса на управление на риска и тяхното съдържание; участници в процеса на управление на риска и техните правомощия и отговорности; подходи и методи за организиране и изпълнение на дейностите от етапите на процеса на управление на риска; ред и съдържание на документите, разработвани за управление на риска и сроковете за тяхното утвърждаване и изпълнение.

с. Организиране на процеса на управление на риска

Рискът е възможността да настъпи събитие, което ще повлияе върху постигане на приетите (планираните) цели на структурата (организацията). Рискът се измерва с неговото влияние и вероятност за проявление.

Процесът за управление на риска включва:

- основен процес - определяне на областите и категориите за проявление на рисковете; идентифициране на рисковете; анализ и оценка на идентифицираните рискове; определяне на значимите рискове и планиране на дейности за противодействие срещу значимите рискове; реакции на риска, наблюдение, документиране и докладване на резултатите от управлението на риска;
- поддържащ процес - информация, наблюдение и контрол на измененията в рисковете.

Факторите, които влияят върху изпълнението на политиките и програмите (структурите) и върху постигането на планираните цели, приоритети и задачи са:

- Външни фактори за ЕС - влияят косвено върху изпълнението на политиките и програмите. Те могат да бъдат: военно-политически; икономически; правно-нормативни; демографски; ниво на научно-техническото развитие; свързани с опазване на околната среда и др.
- Вътрешни фактори за ЕС - влияят пряко върху изпълнението на политиките и програмите. Те са: разпределението на бюджета на ЕС по

функции; нивото на бюджета на ЕС; нивото на задлъжнялост на страните-членки; капиталовите разходи; структурата на разходите; темповете на усвояване на средствата; утвърдените приоритети за ЕС; инфраструктурата; обучение и капацитет на персонала в централните органи на Съюза и др.

d. Етапи на процеса на управление на риска

- Първи етап „Идентифициране на рисковете”

Идентифицирането на риска се изразява в прилагане на разнообразни техники за откриване, дефиниране и документиране на възможните области на несигурност, неопределеност или промяна по отношение изпълнението на политиките и програмите.

- Втори етап „Анализ и оценка на рисковете”

Анализът на риска е систематичен процес, включващ изучаването на идентифицираните рискове, определяне на значимите рискове и взаимовръзките им с целите, приоритетите и задачите на програмата, изразяване на степента на влияние върху изпълнение на програмата, вероятността за проявление и размера на очакваните последствия за отбранителната програма.

- Трети етап „Противодействие на значимите рискове”

Етапът „Противодействие на значимите рискове” представлява процес на определяне и прилагане на дейности за противодействие на значимите рискове. Прилаганите дейности трябва да доведат до намаляване на степените на влияние и вероятност за проявление на значимите рискове до нива, не оказващи влияние върху изпълнението на целите, приоритетите и задачите на програмите.

- Четвърти етап „Наблюдение, документиране и докладване на резултатите от управлението на риска”

Това е непрекъснат процес, който включва преглед на Плана за управление на риска, анализ и оценка на рисковете (идентифицирани, значими и новопоявили се) и изготвяне на периодични доклади. Основната задача на този етап е своевременното реагиране при изменения в степените на влияние и вероятност за проявление на рисковете, документиране в периодичните доклади и докладване за състоянието на рисковете в екипа за управление на риска.

IV. ИЗВОДИ И ПРЕПОРЪКИ

Когато се предлага използването на интегрираната система за планиране, трябва да се направи един по-задълбочен анализ доколко трите видове планирания отговарят на дейността на ЕС. Когато тези планирания се прилагат в една държавна организация, следва да се има предвид, че тя има оперативен елемент в дейността си /използване на определените продукти във времето - например построяването на етап от метро в столицата и последващо оперативно използване/. Системата на ЕС функционира на принципа политики, програми, проекти. С реализирането на проектите и проверката на правилното изразходване на финансовите средства се приключва. Тук няма оперативна част.

В ЕС в повечето случаи липсва връзката между придобитите активи и последващото им използване и поддържане. Истината е, че понякога се създават дейности или обекти, за да се усвоят парите. За някои неща не е напълно ясно дали е трябвало да се правят или къде да се правят. Затова от изключително значение е прилагането на ориентирано към резултати бюджетиране, като от особено значение е правилното подбиране на измерителите.

Би трябвало да се дискутира кое до къде се прави и как се свързва, като тази дискусия следва да бъде един от основните елементи в процесите на изготвянето на плановете, а резултатите от дискусията - елементи на самите плановете.

1. По отношение на цялостната система за планиране

а. Въвеждане на интегрирана система за планиране

Тази система, включваща дългосрочното, средносрочното и годишното планиране, работи в синхрон, което дава възможност да се приложи на практика нов мениджърски подход към планиране, ориентирано към постигане на определени резултати.

б. Съчетаване на предимствата на различните видове планиране

Тук се съчетават предимствата на трите вида планиране, всяко от които има различни цели, различни методи за достигането им, различни времеви хоризонти и различни способности за мониторинг, отчетност и контрол. Всяко от тях има и различно ниво в структурата на ЕС, което е водещо в процеса. Важното е те да функционират в синхрон, което да даде възможност за постигането на максималната ефективност на целия процес.

с. Обратни връзки

Предвидената система от обратни връзки дава възможност за оперативно наблюдение на процесите при изпълнението на различните видове планове, оценка по предварително заложи критери на степента на изпълнение и отчитане на реално постигнатите резултати. Тези отчети са от изключително значение като входяща информация в процеса на подготовката на съответния следващ план или евентуалната актуализация при настъпването на непредвидени събития на текущия план.

2. По отношение на дългосрочното планиране

а. Модел на планиране

Подходящ за една голяма и сложна международна организация като ЕС е десетстъпковия модел, предложен първоначално от Джон Брайсън. Особеното тук е, че ако наистина се стремим към успех е наложително прилагането на основните елементи и на десетте последователни стъпки.

б. Основни акценти на стратегическото планиране

Стратегическото планиране следва да дефинира ясно основни геостратегически и геополитически цели. Необходимо е също така и залагането на пълна яснота на концепциите и на практическите визии на наднационалното равнище. В изпълнението на тези изисквания трябва да се има предвид, че само мотивирано общеевропейско гражданско общество може да подкрепи наднационалното равнище за постигането на тази уникална в човешката история геополитическа и геоикономическа цел.

с. Особености в процеса на планиране

При изготвянето на стратегиите трябва да се има пред вид едно фундаментално условие, че Европейският съюз ще се развива занапред в условия на чести и повтарящи се икономически, финансови и редица други кризи, а също и в условия на нови глобални и регионални предизвикателства и непредсказуеми рискови фактори от геополитически и геоикономически характер. Освен това, следва да се отчитат и противоречията в управлението и носенето на отговорности при реализирането на подобни стратегии между наднационалното, националното и субнационалното равнище.

д. Въвеждане на времеви хоризонт и цикъл на планиране

Времевият хоризонт на дългосрочното планиране е удачно да се заложи като десетгодишен. Дългосрочното планиране би следвало да се извършва с петгодишен цикъл, т.е. всяка последваща стратегия да бъде изготвяна на пет години. Припокриване на стратегиите ще осигури обстоен

преглед на настъпилите изменения в динамичната среда, въвеждане на корекции при съблюдаване на принципа на приемственост, както и синхронизиране на цикъла на политическите избори за Европейски парламент с цикъла на изготвянето на съответната нова десетгодишна стратегия на ЕС.

3. По отношение на средносрочното планиране

а. Шестгодишни припокриващи се МФР

Това би било един по-плавен и адаптивен модел на структуриране на средносрочното планиране. При този тип планиране през третата година на реализацията на всяка МФР се разработва нова МФР въз основа на оставащата част на настоящата МФР, като се въвеждат три допълнителни години.

б. Предимства на припокриването

Тзи метод осигурява по-голяма гъвкавост, по-добро планиране, ориентирано към изпълнението. Избягване на рязкото прекъсване в определени периоди, свързано с пикове и спадове в плащанията. По-добра приемственост и възможност за навременно въвеждане на политически изменения, съответстващи на динамичните промени в икономическата среда и в средата за сигурност. По-висока степен на съответствие на стратегията на ЕС.

с. Структура на средносрочния план-програма

Структурата на средносрочния план-програма се разработва на четири нива, започвайки от шестте сегашни функции на първо ниво, програми на второ ниво, подпрограми на трето ниво и накрая проекти на четвърто ниво. За осъществяването на качествено управление на програмите, за всяка програма и подпрограма се определят основна цел, второстепенни цели и приоритети. В същото време всяка програма или подпрограма трябва да има назначен програмен ръководител.

4. По отношение на годишното планиране

а. Премахване на традиционното бюджетиране

Традиционното бюджетиране е ориентирано към това, колко ресурси, персонал, активи са осигурени за дадена програма или държава. Основен измерител на резултатите е финансовия ресурс за съответната програма и темпът му на усвояване. Вътрешната информация на традиционната система не показва какво е закупено или каква добавена стойност е осигурена с

осигурените ресурси. Контролът е насочен към разкриване на дребните нередности, а не към оценка на постигнатите реални резултати за обществото.

в. Въвеждане на ориентиран към резултатите бюджет

Такъв тип бюджетиране е основен елемент на новия мениджмънт в публичния сектор. Ориентираният към резултатите бюджет е система, която предоставя информация за резултатите от представянето на публичната власт обратно в бюджетния процес, с цел вземане на по-качествени решения, за повишаване на ефикасността и ефективността. Основната роля на тази система е създаването на обратна информационна връзка с цел по-качествено управление на парите на данькоплатците и постигане на по-висока икономическа ефективност.

с. Елементи на ориентирания към резултатите бюджет

Ориентираният към резултатите бюджет най-общо се състои от три елемента: резултат; стратегия (избор на една от множество алтернативи за постигане на резултата); и дейности, изразяващи тактиката за реализацията на стратегията. Цялостното планиране и бюджетната рамка са ориентирани към резултата.

5. Мониторинг и оценка

а. Оценка изпълнението на програмите и бюджета

Извършва се анализ на степента на усвояване на ресурсите и качествен анализ на постигнатите цели, изпълнените задачи, дейности и мероприятия в резултат от изпълнение на програмите. В зависимост от нивата в програмната структура, изпълнението се отчита с различна периодичност. Също така са различни и структурите на държавите-членки и на ЕС, ангажирани с контрола на изпълнението.

в. Въвеждане на балансирана система в програмния период

С показателите за ефективност следва да се измерва периодично до каква степен са постигнати поставените цели. Анализът на показателите позволява взимането на правилни стратегически решения и провеждането на конкретни инициативи за подобряване на ефективността и разрешаване на видими проблеми в представянето на организацията. За разлика от традиционния подход Системата от балансирани показатели разглежда организацията в нови перспективи.

с. Въвеждане на балансирана система в бюджетния период

Както се въвежда Балансираната система от показатели за ефективност на изпълнението в програмния период, така това се репликира и при оценката на изпълнението на годишния бюджет на ЕС, като тук се налагат определени различия в целите, които се преследват. Въпреки това обаче, основните цели, които се опитваме да достигнем с прилагането на тази балансирана система си остават.

6. Оценка на риска

а. Въвеждане на управление на риска

Необходимостта от въвеждането на управление на риска в Интегрираната система за планиране, изпълнение, мониторинг и отчет се налага от наличието на много на брой, разнообразни по своята същност и значими по мащаби рискови събития. Основните параметри на рисковете в отбранителните програми са: вероятност за проявление; влияние; време за проявление; вероятни причини за проявление.

б. Изготвяне на стратегия за управление на риска

Тази Стратегия следва да дефинира процедурите, практиките и дейностите за управление на риска, като осигури възможност за разработване на процедури за идентифициране на рисковете, анализ, оценка, наблюдение, контрол и докладване на значимите рискове на съответните нива от структурата. Стратегията за управление на риска следва да обхване управлението на риска в програмите и включва: етапи на процеса на управление на риска и тяхното съдържание; участници в процеса на управление на риска и техните правомощия и отговорности; подходи и методи за организиране и изпълнение на дейностите от етапите на процеса на управление на риска; ред и съдържание на документите, разработвани за управление на риска и сроковете за тяхното утвърждаване и изпълнение

с. Организиране на процеса

Процесът за управление на риска включва на първо място като основен процес - определяне на областите и категориите за проявление на рисковете; идентифициране на рисковете; анализ и оценка на идентифицираните рискове; определяне на значимите рискове и планиране на дейности за противодействие срещу значимите рискове; реакции на риска, наблюдение, документиране и докладване на резултатите от управлението на риска. На второ място като поддържащ процес - информация, наблюдение и контрол на измененията в рисковете.

ИЗПОЛЗВАНА ЛИТЕРАТУРА:

1. Договор за функциониране на Европейския съюз (консолидиран текст), Официален вестник № С 326 , 26/10/2012 стр. 0001 – 0390.
2. Договор за създаване на Европейския съюз (консолидиран текст 2012 г.), Официален вестник № С 326 , 26/10/2012.
3. Договор за създаване на Европейската общност за атомна енергия, Официален вестник № С 327 , 26/10/2012.
4. Харта на основните права на Европейския съюз, Официален вестник № С 326 , 26/10/2012, стр. 391-407.
5. Правилник за дейността на Европейския парламент, 8-ми парламентарен мандат, юли 2014 г.
6. European Union Public Finance, 5th edition, Luxembourg: Publication office of the European Union, 2014.
7. Strategic planning for public and nonprofit organizations: a guide to strengthening and sustaining organizational achievements, John M. Bryson, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, USA, 1995.
8. Management, Stephen P. Robbins, Mary Coulter, Prentice hall, New Jersey, USA, 1996.
9. Новата стратегия на ЕС „Европа 2020”: Критични аспекти, Доц. д-р Георги Маринов, Бургаски Свободен Университет
10. Стратегията за управление на риска в отбранителните програми на МО, структурите на пряко подчинение на министъра на отбраната и БА, гр. София, 2015 г.
11. Osborne, D., Gaebler, T., Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit Is Transforming the Public Sector, Addison Wesley Publishing Company, Inc., 1992.