

## ОЦЕНКА НА БЮДЖЕТНИТЕ ПРОГРАМИ В ПУБЛИЧНИЯ СЕКТОР: ПРЕДИЗВИКАТЕЛСТВА ПРИ ИЗПОЛЗВАНЕТО НА ПОКАЗАТЕЛИ, БАЗИРАНИ НА РЕЗУЛТАТИ

д-р Илияна Анкова  
СУ „Св. Климент Охридски“

### CHALLENGES IN THE EVALUATION OF BUDGET PROGRAMME PERFORMANCE IN THE PUBLIC SECTOR

Iliyana Ankova, PhD  
Sofia University „St. Kliment Ohridski

***Abstract:** The aim of this paper is to examine some of the challenges related to the performance assessment of performance-based budgeting in the public sector in Bulgaria. The first part presents the types of indicators used for monitoring and evaluating public policies, as well as the criteria they should meet according to internationally recognized frameworks. In the second part, using the example of a specific budget programme, an analysis is conducted of the operational objectives, the types of indicators applied, their compatibility with good indicator planning criteria and their linkage to key strategic goals. The article contributes to the ongoing discussion on the need for measures to ensure more effective, results-oriented and strategically aligned budgeting in the Bulgarian public sector.*

***Keywords:** public sector; performance-based budget; performance indicators*

#### Увод

Въвеждането на бюджетирание, ориентирано към резултати (БОР), в публичния сектор (ПС) е част от по-широката тенденция за модернизиране на публичното управление чрез въвеждане на принципи като стратегическо мислене, отчетност и ефективност. Основната идея зад този модел е да се постигне по-добро използване на публичните средства чрез свързване на бюджетното финансиране с конкретни, измерими резултати от изпълнението на програмите (Митов, 2020). Съществен елемент в този процес е разработването и използването на подходящи индикатори, които да отразяват не само извършените дейности, но и постигнатите обществени въздействия.

Въпреки, натрупания повече от 20 години опит в БОР в ПС в България, оценката на изпълнението на бюджетните програми продължава да се характеризира със слабости, свързани с избора, формулирането и прилагането на показатели за измерване. Това ограничава ефективността на целия цикъл на бюджетирание, влияе върху стратегическото управление и създава риск от нерационално използване на ресурсите.

Целта на настоящата работа е да се изследват някои от проблемите, свързани с оценяването на изпълнението на бюджетните програми в ПС в България. За постигане на целта се поставят следните по-важни задачи:

- да се направи литературно проучване относно показателите за оценка на изпълнението и изискванията, на които те трябва да отговарят;



- да се направи проучване и систематизиране на показателите, използвани за оценка на резултатите на избрани държавни политики в България;
- да се изведат някои основни проблеми на оценяването на бюджетните програми в ПС в България.

Информационната база на изследването са официални нормативни документи на изпълнителната власт, утвърждаващи методиката за оценка на ефективността на бюджетните програми в ПС в България, отчети за изпълнението на БОР, както и научни статии, посветени на изследваните проблеми.

Методологическият подход включва: 1) литературно проучване, с използване на интерпретативен и синтезиращ подход за извеждане на основните специфики на оценяването на резултатите в публичен сектор; 2) анализ на информация от отчетите на бюджетните организации в програмен формат, както и друга публична информация за извеждане на някои основни проблеми на оценяването на бюджетните програми.

### **Показателите за оценка на изпълнението в публичния сектор и изискванията към тях**

Въвеждането на БОР е част от широки реформи в публичния сектор, които са в унисон с концепциите на Новия публичен мениджмънт (НПМ). Той е съвременна управленска парадигма, която свързва разпределението на бюджетните ресурси с целите и резултатите от публичните политики. За разлика от традиционното бюджетиране, при което акцентът е върху видовете разходи и административните единици, БОР поставя целеполагането и постигането на конкретни обществено значими резултати в центъра на бюджетния процес. По същество БОР изисква всяка бюджетна организация да формулира своите цели и да покаже как е превръщат ресурсите в резултати. Тази методологична промяна има за цел да насърчи прозрачността, ефективността и отчетността при публичните разходи.

Прилагането на БОР е свързано с разработването на бюджетни програми, представящи съвкупност от дейности, за които е отговорна бюджетна организация и по която се разходват публични ресурси за реализиране на конкретна цел на определена политика. Бюджетните програми като документ за стратегическо планиране и като основен инструмент, използван при формирането на бюджета, се считат за една от ключовите мерки за подобряване на ефективността на бюджетните разходи и управлението на изпълнението като цяло. Същевременно ефектът от въвеждането на този инструмент до голяма степен зависи от качеството на мониторинга и оценката на изпълнението на държавните програми, както и от степента, до която резултатите от такава оценка влияят върху по-нататъшното изпълнение на програмите.

Оценката на изпълнението в ПС е един от широко дебатиранияте въпроси. Тя е сложна в сравнение с аналогичната оценка в частния сектор, тъй като е многокритериална. За разлика от частните предприятия, чиято основна цел е генериране на печалба, публичните организации имат по-широк набор от цели, свързани със социални резултати, справедливост, обществен интерес и прозрачност. Показателите за изпълнение (или индикатори) са основен инструмент за измерване, проследяване и оценка на резултатите от публичните политики, програми и проекти.

Към оценката на изпълнението се предявяват множество и понякога противоречиви изисквания. Това ни дава основание да акцентираме върху някои по-важни, според нас, въпроси, имащи отношение към оценяването на изпълнението в ПС. На първо място, спецификите в оценката на изпълнението са резултат от самия характер на дейността на ПС. В литературата са описани няколко основни предизвикателства, които произтичат от тези специфики и имат пряко отношение към оценката на изпъл-

нението (Popper & Wilson, 2003; De Bruijn, H., 2002; Yang & Holzer, 2006; Van Thiel, & Leeuw, 2002; Vakkuri & Meklin, 2006; Kelman & Friedman, 2009; Sanger, 2008). От тях ще отбележим само няколко. Първото е свързано с разнообразния характер на публичните услуги, което определя различни цели. Например здравеопазването дава приоритет на резултатите за пациентите и общественото здраве, образованието набляга на резултатите от обучението, приобщаването и гражданското развитие и т.н. Различните цели означават, че изпълнението не може да бъде измерено с помощта на един-единствен набор от показатели. Второто предизвикателство е това, че в някои области резултатите не са пряко наблюдаеми или количествено измерими. Например много образователни политики и училищни програми са насочени към развитието на т.нар. „меки умения“ или ключови компетентности. Измерването е проблематично защото няма еднозначни количествени показатели, които да измерват придобиването някоя ключова компетентност, ефектите се проявяват след години и успехът зависи от индивидуалната и социалната среда на ученика и не може да се измерва еднакво във всички училища или региони. Като трето предизвикателство ще отбележим сложността на някои социални проблеми с множество взаимно зависими причини. Например подобрението в общественото здраве може да е резултат от здравно образование, фактори на околната среда или промени в политиката. На следващо място поставяме широкия кръг от потребителски групи, всяка от които има различни – и понякога противоречиви – цели и очаквания. Например в образованието родители, ученици, учители, работодатели и политици могат да дефинират „качество“ по различен начин. Разбира се, има и други предизвикателства, но считаме, че и това е достатъчно, за да се очертае сложността при измерването на изпълнението, които са резултат от спецификите на ПС.

Друг основополагащ въпрос, както беше посочено по-горе, е прилагането на система от показатели за оценка на изпълнението. Те служат за връзка между политическите намерения и реалното им осъществяване чрез бюджетните програми и са израз на цялостна управленска философия, която поставя в центъра на вниманието реалния резултат от политиките – социален, икономически или екологичен. Именно поради това формулирането и класифицирането на показателите за измерване на изпълнението изискват както методологическа яснота, така и стратегическа насоченост.

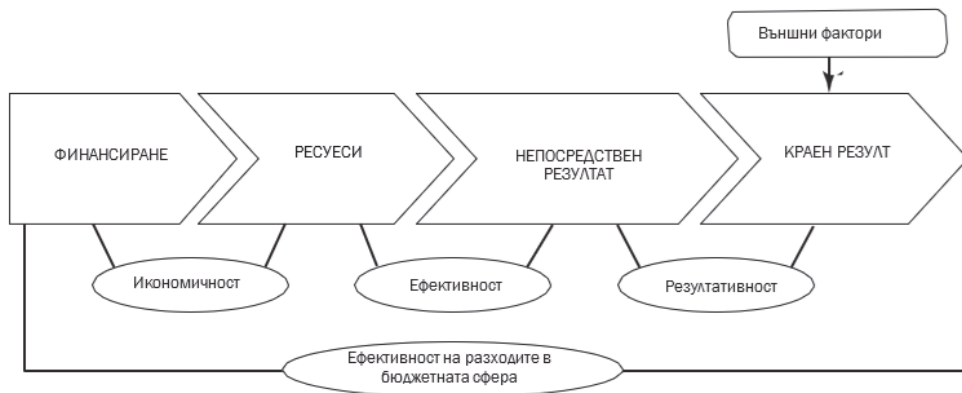
Според Номан (Noman, 2008) има два базови модела, отнасящи се до измерването на изпълнението в бюджетната сфера и определящи видовете показатели за оценка на изпълнението:

1. „икономичност – ефективност – резултатност“ (англ. economy – efficiency – effectiveness). Този модел акцентира върху стойността на публичните разходи и е тясно свързан с концепцията Value for Money (Ефективност на разходите в бюджетната сфера или Най-добра стойност за изразходваните средства). Икономичността е определена като придобиването с най-малки разходи на необходимите ресурси за осъществяване дейността на бюджетните организации; ефикасността, като постигането на максимални ползи от използваните ресурси; и ефективността като степента на постигане целите на бюджетните организации при съпоставяне на действителните и очакваните резултати от тяхната дейност.

2. „ресурси – непосредствен резултат – краен резултат“ или още „вход – изход – резултат“ (англ. „input – output – outcome“). Този модел поставя акцент върху каузалната връзка между елементите на една публична интервенция: Input – предоставени ресурси (финансови, човешки, материални); Output – количествено измерими продук-

ти от дейността (напр. брой обучени лица); Outcome – дългосрочни промени или въздействия (напр. по-висока заетост).

Обединяването на тези два модела (както е илюстрирано във фиг. 1) предлага единна резултатна рамка, чрез която може да се дефинират различните видове показатели за измерване на изпълнението, така че те да служат едновременно за управленски цели (мониторинг, подобрене, отчетност), бюджетни цели (разпределение на ресурси) и оценъчни цели (анализ на ефективността и въздействието на политиките).



Фиг. 1. Понятие за ефективност в бюджетната сфера

Източник: Noman Z. (2008). Performance Budgeting in the United Kingdom / OECD Journal on Budgeting. Vol. 8. № 1. Наличен на: [https://www.oecd.org/en/publications/oecd-journal-on-budgeting/volume-8/issue-1\\_budget-v8-1-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/oecd-journal-on-budgeting/volume-8/issue-1_budget-v8-1-en.html). (посещение към 01.05.2025 г.)

Използването на индикаторите в оценъчния процес е подчинено на строга логическа връзка (Фадейкина 2011): 1) Параметри на оценката – основните изследователски или управленски въпроси, на които оценката трябва да даде отговор. Например: „Постигнати ли са целите на програмата?“, „Рационално ли са изразходвани бюджетните средства?“, „Има ли обществен ефект?“ 2) Определяне на параметрите на оценката – определят какво точно ще се измерва – икономичност, ефективност, ефикасност, въздействие, удовлетвореност на гражданите и др.; 3) Избор на индикатори – конкретни количествени или качествени показатели, чрез които ще се измери всеки параметър, напр. брой обслужени граждани, степен на удовлетвореност; 4) Определяне на критерии, които определят дали постигнатото е „добро“, „задоволително“ или „недостатъчно“; и 5) Формулиране на задачи на оценката – конкретното прилагане на горните елементи в определен контекст – какво точно ще се анализира и как ще се направи сравнение, с планови стойности или други програми или по някакъв еталон и др.

Изграждането на ефективна система за измерване на изпълнението в ПС изисква не само класификация на показателите по тяхната логическа функция (вход, изход, резултат) или цел (икономичност, ефективност, резултатност), но и гарантиране, че самите показатели притежават определени качествени характеристики. Именно тези характеристики определят дали даден индикатор ще бъде надежден, приложим и информативен, както за вътрешни управленски цели, така и за публичната отчетност и прозрачност. В противен случай съществува риск системата за измерване да се изроди в чист формализъм, при който се събират данни без реална аналитична или управленска стойност.

**Международна научна конференция „Съвременни управленски практики XII“**  
**РАЗВИТИЕТО И ОБУЧЕНИЕТО НА МЕНИДЖЪРИ И ПРЕДПРИЕМАЧИ**  
**В ИНДУСТРИЯ 5.0**

---

---

Един от най-широко възприетите подходи за формулиране на качествени изисквания към показателите е така наречената SMART рамка, чието наименование представлява акроним от пет ключови характеристики: Specific (Конкретност, специфичност), Measurable (Измеримост), Achievable (Постижимост), Relevant (Актуалност) и Time-bound (Обвързаност във времето). Специфичност – индикаторът трябва да е формулиран така, че да е еднозначно разбираем и приложим към конкретна дейност, цел или резултат. Той трябва да отговаря на въпроса „Какво точно измерваме?“ и да бъде директно обвързан със съдържанието на политиката или програмата; Измеримост – показателят трябва да бъде количествено измерим, системата и методът на измерване трябва да бъдат познати; Постижимост – индикаторът да бъде реален за изпълнение. Актуалност (Съответстващ) – значението на показателя трябва да е пряко свързан с целите и приоритетите на програмата, сектора или публичната политика; Обвързан във времето (срочен) – индикаторът е свързан с конкретен период от време, в рамките на който се измерва промяната. Това дава възможност за сравнение във времето, анализ на трендове (Roberts, D. & N. Khattri, (2012).

Друга подобна рамка е RACER (Relevant, Acceptable, Credible, Easy, Robust), разработена от Европейската комисия за оценка на пригодността на индикаторите, използвани в системи за мониторинг и оценка на публични политики, програми и стратегии (European Strategy Forum on Research Infrastructures (ESFRI), 2019). Тя включва: Уместност (Relevant) – индикаторът е пряко свързан с целта и приоритетите на програмата или политиката; Приемливост (Acceptable) – показателят е възприет от заинтересованите страни (администрация, партньори, граждани) като легитимен и смислен; Достоверност (Credible) – данните, използвани за изчисление на индикатора, са надеждни, обективни и проверими; Лесен за използване (Easy) – индикаторът е лесен за разбиране, изчисление и комуникация; Стабилност (Robust) – показателят може да се проследява във времето.

Има и други подобни рамки, но важно е да се отбележи, че те изпълняват ролята на филтър, чрез който се гарантира, че индикаторите ще отговарят не само на технически, но и на политически и социални изисквания. В условията на ограничени ресурси и високи очаквания за резултати, прилагането на такива рамки е условие за доброто управление в публичната сфера.

**По въпроса за индикаторите за изпълнение, приложими в бюджетните предприятия в България.**

В България, въвеждането на БОР започна без наличието на устройствен закон, който да отговаря на критериите на съвременното бюджетизиране. Целият процес по съставянето на проектите на бюджет и отчитането на изпълнението се ръководи чрез указания на Министерство на финансите (МФ). Процесът стартира без да е завършена реформата в публичната администрация и също така въвеждането на БОР започна при липсата на опит у служителите и достатъчно капацитет на министерствата и ведомствата. Бюджетните организации (първостепенни разпоредители с бюджет, ПРБ) разполагат само с „Предварителни указания за идентифициране и формулиране на целите и програмите, съставляващи структурата на програмен бюджет“, издадени през 2003 г. и „Годишен наръчник за министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетизиране“, публикуван през 2005 г. Намерението е Годишният наръчник ежегодно да се актуализира за отразяване на натрупания опит и необходимите методологически промени и нововъведения, съответстващи на достигнатия етап на въвеждане, но това не се реализира и представеният остава един-



свен. По-конкретно, в него показател за изпълнение се дефинира като индикатор, който съдържа полезна информация за текущото състояние и/или за постигнатия напредък и е измерител на вложения ресурс, произвеждания/предоставяния продукт/услуга, ползата/ефекта, ефективността, качеството и времетраенето (Министерство на финансите, 2005). Определени са следните видове показатели за изпълнение: показатели на входа – измерват планираните ресурси за предоставянето на продукта/услугата, както и самото търсене на продукти/услуги; показатели за процес – измерват продуктивността, като отразяват цената за предоставяне на услугата или степента на постигане на резултатите; показатели за продукт/услуга – измерват количество предоставени продукти/услуги или броя обслужени клиенти; показатели за качество – отразяват ефикасността от гледна точка удовлетворяване очакванията на клиентите.; показатели за полза/ефект/резултат – представя степента на постигане на стратегическата цел, посредством произведените/предоставените продукти/услуги (пак там).

И в двата цитирани документа не се съдържат изрично посочени или описани рамки за формулиране на качествени изисквания към показателите от типа RACER, SMART или други международно установени модели. Но на практика се подчертават същите принципи, но под формата на описателни критерии, които трябва да се спазват при формулиране и използване на показателите. В Годишния наръчник изрично се говори за необходимостта показателите да бъдат обвързани с резултатите, които програмата цели да постигне – тоест да са релевантни (Relevant). Те трябва да позволяват количествено и качествено измерване, което отговаря на измеримост (Measurable) и проверимост. Изисква се яснота и конкретика при формулирането, което съответства на изискванията за конкретност (Specific) и разбираемост. Документът препоръчва установяване на целеви стойности на показателите, което отразява критерия постижимост (Achievable). Посочено е, че показателите трябва да бъдат използвани за мониторинг и корекция – т.е. те трябва да служат за навременно управление, което отразява критерия времева обвързаност (Time-bound). В Предварителните указания за идентифициране и формулиране на целите и програмите, съставлящи структурата на програмен бюджет се набляга върху връзката между цели, програми и показатели, като се изисква показателите да отговарят на измерими резултати, които могат да бъдат наблюдавани, отчетени и анализирани. Подчертава се нуждата от ясно дефинирани цели и оперативни цели, за които да се създават логически свързани и управляеми показатели – концептуално близко до критериите релевантност и конкретност. Също така се препоръчва ограничен брой ясно формулирани цели и съответно показатели (Министерство на финансите, 2003).

Законът за публичните финанси (ЗПФ) започва да се прилага 10 години след въвеждането на БОР. Той институционализира средносрочната бюджетна рамка като действащ инструмент за средносрочно прогнозиране и планиране, чрез прилагане на строго дефинирани фискални правила и уреждане на отношенията, свързани с разработването и отчитането на БОР. Определена е нова структура на държавния бюджет и нова форма за утвърждаване на бюджетите, в т.ч. по области на политики и програми. Законът е насочен основно към съставянето на бюджет, ориентиран към разходите, но поставя основата за разработване на БОР чрез въвеждане на концепцията за програмна класификация и за повишаване на прозрачността и отчетността за изпълнението на базата на ключови показатели за измерване на действително постигнатите резултати. Новият закон не дава легални определения на част от важните понятия, като например дефиниция за полза/ ефект, за показатели за изпълнение и техните видове, не се регламентира начина, по който бюджетните организации трябва да определят областите на политики и бюджетните програми, техните цели и как да се об-

## Международна научна конференция „Съвременни управленски практики XII“ РАЗВИТИЕТО И ОБУЧЕНИЕТО НА МЕНИДЖЪРИ И ПРЕДПРИЕМАЧИ В ИНДУСТРИЯ 5.0

---

---

вържат със стратегическите документи. Вярно е, че определения на тези и др. понятия са дадени в Годишния наръчник, но той няма силата на нормативен акт.

Законодателят е определил ръководната роля на МФ по методологичните въпроси и процеса по съставяне на бюджетните прогнози, изпълнението и отчитането на БОР. За целта МФ издава указания, които от гледна точка на ПРБ са със силата на ръководство и задължение за изпълнение. Указанията се придружават с типови таблици и бланки за попълване, тъй като няма единна информационна система за бюджетните предприятия.

За всичките години от въвеждането и последователното включване на все повече организации, които да прилагат БОР, няма разписана методология, което води до редица проблеми, вкл. и свързани с дефинирането на показателите за изпълнение. Това се отчита като недостатък, като нееднократно в Докладите по изпълнението на Държавния бюджет по години (напр., 2012 г., 2014 г. и т.н.) е отбелязвано, че бюджетните предприятия изпитват трудности при дефиниране на показатели за изпълнение и залагането на целеви стойности по тях. Наблюдава се предимство на показателите, измерващи ресурсите, а не показателите за измерване на крайни резултати от постигане на целите на политиките (показатели за полза/ефект и показатели за продукт/услуга) (Министерство на финансите, 2012).

В следствие на отчетените през годините проблеми, свързани с определянето на показателите за измерване, МФ стартира инициатива за преглед и приоритизиране на показателите за изпълнение по БОР на ПРБ от ключови сектори. Целта е да се идентифицират показатели, които да дават възможност за оценка на степента на постигане на стратегическите цели и за измерване на успеха на провежданите политики. Едва с Актуализираната средносрочна бюджетна прогноза (АСБП) за периода 2019–2021 г. за първи път са включени ключови индикатори за изпълнение на политиките в отделните сектори (Министерски съвет, 2019). Трябва да отбележим, че заложените в АСБП ключови индикатори са в контекста на стратегическите правителствени документи. Това е изключителна стъпка към усъвършенстване на БОР, тъй като обвързва политиките, бюджетните програми и основните показатели за тяхното измерване. Последните се декомпозират от ПРБ в други измерими показатели, чрез които е възможно да се оцени напредъка по програмите и общия напредък за политиката. Така ПРБ имат посоката, в която трябва да са насочени техните усилия. Остава предизвикателството относно декомпозирането на показателите от АСБП в показатели от по-нисък ред.

За установяване на връзката между ключовите индикатори от АСБП и бюджетните програми, направихме проучване на Бюджета на Министерство на образованието и науката за 2024 г. (МОН, 2024) конкретно за бюджетна програма 1700.01.01. „Осигуряване на качеството в системата на предучилищното и училищното образование” и АСБП за периода 2024-2026 г. (Министерски съвет, 2019).

В АСБП са заложили следните ключови индикатори: 1. Дял на преждевременно напусналите образование и обучение; 2. Дял на обхванатите в предучилищното възпитание и подготовка деца на възраст от 4 г. до постъпване в първи клас; 3. Дял на 15-годишните със слаби постижения по: 3.1. четене 3.2. математика 3.3. природни науки; 4. Население (25-64 г.), участващо в образование и обучение. Първият индикатор измерва % от младите хора (18–24 г.), които не учат и нямат завършено средно образование. Вторият индикатор измерва % от децата на възраст 4+ до постъпване в 1 клас, които са обхванати в детски градини. Третият индикатор оценява % от учениците, които не достигат основно ниво по четене, математика, природни науки (PISA).



Последният индикатор измерва делът от възрастното население, което участва в учене през целия живот.

Бюджетна програма 1700.01.01. „Осигуряване на качеството в системата на предучилищното и училищното образование” съдържа две оперативни цели: Осигуряване на качеството в системата на предучилищното и училищното образование и Повишаване качеството и привлекателността на професионалното образование и обучение. Описани са подробно дейностите, с които се предвижда постигането на целите. Според нас, и двете цели са твърде абстрактни, без ясни количествени или времеви параметри. Използват размити формулировки, като „осигуряване“ или „повишаване“, без да се уточнява какво точно означава „качество“; спрямо какви стандарти се измерва; с колко и до кога се очаква повишаване/осигуряване; какви са целевите групи (ученици, учители, директори?); кои компоненти на качеството се таргетира – учебна програма, материална база, резултати от международни изследвания? Така формулираните цели не позволяват пряка и обективна връзка между разходите, дейностите, резултатите и въздействие и не позволяват да измерва напредъка, да се извършват сравнения между изпълнението и заложените намерения, както и да вземат решения относно разпределението на ресурсите.

В програмата са формулирани 50 показателя за изпълнение, като за всеки от тях са заложили целеви стойности в рамките на 3 годишен период. От всички показатели на 47 мерната единица е брой и на 3 показателя е процент, а както е добре известно видът на използваните мерни единици има пряко въздействие върху качеството на измерване, управлението по резултати и стратегическата ориентация на БОР. Използването на мерна единица „брой“ е характерно най-вече за показатели на входа (напр. „брой обучения“, „брой анализи“), показатели за продукт (напр. „брой разработени програми“), показатели за процес (напр. „брой извършени проверки“). Всички те позволяват отчитане на обем дейности, но не отразяват тяхната ефективност, резултатност или въздействие. Мерна единица „брой“ не казва нищо за относителния напредък – например 100 обучения учители може да е много или малко, т.е. липсва контекст. Показателят „Разработени, утвърдени и/или актуализирани учебни планове...“ отчита дейности, но липсва яснота дали тези програми са приети, използвани или дали водят до подобрене в качеството. Показателят „Брой разработени справки – НМО-Габрово“ отразява административна дейност, но трудно се свързва със стратегически ефекти или с възприемана полза от външни страни. Освен това показателите не представят обвързаност с целите – броят на извършените дейности не означава непременно постигнати резултати. Например показателят „Разработени тестови спецификации за ДЗИ за профилирана и за общообразователна подготовка“, не означава непременно, че децата имат подобрене в знанията, или че отпадат от училище по малко деца. Липсата на относителни измерители затруднява сравнението между години или между програми. Можем да заключим, че структурата на показателите в разглежданата бюджетна програма свидетелства за административен подход към БОР, вместо ориентираност към реални резултати и въздействие.

Избраните показатели в цитираната бюджетна програма се характеризират като лесни за изчисление и използване. Това, разбира се, не ги прави непременно уместни. Този тип показатели носят ограничена аналитична стойност по отношение на реалната ефективност и въздействие на бюджетните програми. Отчитането на броя на извършените дейности не отговаря на ключовия въпрос за резултата от тези дейности и как те допринасят за постигането на стратегическите цели. Така например, фактът, че са проведени 100 обучения на учители, не дава информация за това дали след тези обучения се е подобрило преподаването, дали се е увеличила ангажираността на уче-

## Международна научна конференция „Съвременни управленски практики XII“ РАЗВИТИЕТО И ОБУЧЕНИЕТО НА МЕНИДЖЪРИ И ПРЕДПРИЕМАЧИ В ИНДУСТРИЯ 5.0

---

ниците, или дали има подобрене в резултатите по грамотност и математика. В допълнение, когато приоритет се дава на лесни за изчисление показатели, съществува риск от формализъм и отчитане на „дейности заради самите дейности“, без да се оценява дали и как тези дейности решават реални проблеми. В резултат, управленските решения могат да бъдат базирани на непълна или подвеждаща информация, която не отразява действителния напредък по отношение на ключови стратегически индикатори като обхват в образованието, отпадане, грамотност или участие в учене през целия живот.

Бихме искали да обърнем внимание и на приложимостта на избраните показатели от програмата към ключовите индикатори, заложили в АСБП за 2014 г., а именно: 1. Дял на преждевременно напусналите образование и обучение 2. Дял на обхванатите в предучилищното възпитание и подготовка деца на възраст от 4 г. до постъпване в първи клас 3. Дял на 15-годишните със слаби постижения по: 3.1. четене 3.2. математика 3.3. природни науки 4. Население (25-64 г.), участващо в образование и обучение. Според нас, за една част от 50-те показателя по програмата не може да се установи връзка с нито един от посочените ключови индикатори. Такива са например показателите: „Осигурени с документи за признаване на завършено обучение, образование и професионална квалификация, придобити в чужбина – 2 тиража ежегодно“ – е административен индикатор, свързан с документооборота и услугите по признаване; показателят „Разширяване и гаранционна поддръжка на Националната електронна информационна система за предучилищно и училищно образование (НЕИСПУО)“ измерва техническата инфраструктура, а не ефективността ѝ или влиянието ѝ върху учениците и не е ясно как наличието на по-добра система ще повлияе на резултатите по четене или участието в учене; показателят „Удостоени от министъра педагогически специалисти с ежегодна награда за постигнати високи резултати в професионалната си дейност и принос в развитието на българското образование“ отразява символично признание, но не е свързано с реални резултати на учениците, нито с обхват или предотвратяване на отпадането, не измерва ефект, не се агрегира, няма обвързаност с ключовите цели.

В същото време, програмата включва показатели с потенциал да допринесат за постигане на стратегическите цели, ако бъдат усъвършенствани. Например, показателят „Ученици, провели учебна и/или производствена практика в учебно-тренировъчна фирма“ може да има връзка с резултатите по математика или природни науки, ако практиките развиват ключови компетентности и са обвързани с учебния процес. Показателите за квалификация на учителите и наставниците (напр. „Обучения за повишаване на квалификацията на педагогически специалисти (ПС)“ имат потенциал за въздействие, но трябва да се съчетаят с показатели за ефекта от тези обучения.

### **Заключение**

Въпреки че настоящото изследване се фокусира върху една конкретна бюджетна програма, направеният анализ има по-широко значение, тъй като илюстрира типични предизвикателства и системни слабости, присъщи на планирането и прилагането на индикатори в ПС и може да послужи за формулиране на насоки за подобряване не само на дефинирането на показателите, но и на тяхното използване.

Проведеният казусен анализ на бюджетна програма 1700.01.01 „Осигуряване на качеството в системата на предучилищното и училищното образование“ от бюджета на МОН за 2024 г. показва, че програмата демонстрира ясен стремеж към отчетност, чрез включването на 50 индикатора за изпълнение, всеки от които с целеви стойности в тригодишен хоризонт. Въпреки това, преобладаващата част от тях, измерими



в мерна единица „брой“, показват по-скоро административна ориентация на програмата, при която се отчитат дейности, но не се измерва дали тези дейности водят до реална промяна в системата. Много от показателите по програмата демонстрират само косвена връзка с ключовите индикатори, заложи в АСБП за съответния период. Наблюдава се и липса на ефективна логическа връзка между ресурси, дейности, продукти, резултати и въздействие. Това затруднява реалното управление по резултати и използването на бюджета като стратегически инструмент за устойчиво развитие на образователната система.

Няколко основни препоръки с оглед подобряване на бюджетните програми, така, че да отговорят на своето предназначение в ПС в нашата страна. На първо място посочваме преосмислянето на формулировките на програмните цели, така че да включват измерими и времево обвързани елементи, което ще насочи програмата към ясно дефиниран резултат, който може да бъде проследен, оценен и свързан с конкретни политики и разходи. На второ място, считаме, че въвеждането на повече относителни и качествени показатели, които позволяват обективно сравнение и стратегически анализ, ще позволи по-добро разпределение на ресурсите, целенасочени инвестиции и възможност да се прецени кои програми имат реална добавена стойност и кои не. Освен това, прилагането на качествени индикатори ще позволи информирано наблюдение и контрол, включително от страна на обществото. Друга препоръка е разписване на логическата връзка между програмните дейности и ефектите върху целевите групи (ученици, учители, родители). Това е необходимо, за да се разбере как една дейност (например разработване на учебно съдържание) ще повлияе върху поведението или резултатите на учениците и което е не по-малко важно – улеснява свързването на показателите от програмата с националните цели. В тази връзка е препоръката за създаване на визуален инструмент, който показва как индикаторите от всяка програма допринасят за стратегическите цели. Включването на резултатно-ориентирани индикатори съгласно някоя от международно признатите рамки като RACER ще допринесе за повишаване на стратегическата ориентация на програмите, за засилването на отчетността и прозрачността, както и за постигане на сравнимост и устойчивост във времето.

## Литература:

1. Министерство на финансите. (2003). Предварителни указания за идентифициране и формулиране на целите и програмите, съставляващи структурата на програмен бюджет. Наличен на: <https://www.minfin.bg/bg/241>. Посещение към 01.05.2025 г.
2. Министерство на финансите. (2005). Годишен наръчник за министерствата, въвеждащи програмния и ориентиран към резултатите подход на бюджетниране. Наличен на: <https://www.minfin.bg/bg/241>. Посещение към 01.05.2025 г.
3. Министерство на финансите. (2012). Доклад по отчета за изпълнението на държавния бюджет на република България за 2012 година. Наличен на <https://www.minfin.bg/bg/690>. Посещение към 01.05.2025 г.
4. Министерски съвет. (2019). Решение № 768 от 28 октомври 2018 г. на Министерския съвет за одобряване на проекта на Закон за държавния бюджет на Република България за 2019 г. и Актуализираната средносрочна бюджетна прогноза за периода 2019-2021 г. Наличен на <https://www.minfin.bg/bg/1235>. Посещение към 01.05.2025 г.
5. Митов, С., (2020). Възможности за оптимизиране на публичните разходи чрез приложение на инструментариума на управленското счетоводство, УИ „Св. Кл. Охридски“, София.

6. Фадейкина, Н. В. (2011). Применение методологии и инструментария оценки эффективности использования бюджетных средств в государственном аудите. Вестник НГУЭУ. (2), стр. 180-192
7. Robinson & Last, (2009). A Basic Model of Performance-Based Budgeting. IMF Technical Notes and Manuals 2009/001, International Monetary Fund.
8. Savignon, A. & Costumato, L. & Marchese, B.. (2019). Performance Budgeting in Context: An Analysis of Italian Central Administrations. *MDPI*, vol. 9(4), pp. 1-15.
9. Ho, A. T. K., & de Jong, M. (2019). Tools of Performance Budgeting: Applying the Lessons Learned. In *Performance Budgeting Reform: Theory and International Practice*. Routledge.
10. Ho, A., (2018). From Performance Budgeting to Performance Budget Management: *Theory and Practice Public Administration Review* 78(5). pp. 748–758.
11. Schick, A. (1998). A Contemporary Approach to Public Expenditure Management. Washington, DC: World Bank. Наличен на: <https://documents.worldbank.org/en/publication/documents-reports/documentdetail/739061468323718599/a-contemporary-approach-to-public-expenditure-management>. Посещение към 01.05.2025 г.
12. Popper, C. & D. Wilson. (2003). The use and usefulness of performance measures in the public sector. *Oxford Review of Economic Policy*, 19 (2), pp. 250-267
13. De Bruijn, H. (2002). Performance measurement in the public sector: strategies to cope with the risk of performance measurement. *The International Journal of Public Sector Management*, 15 (7), pp. 578-594
14. Yang, K. & M. Holzer. (2006). The performance–trust link: implications for performance measurement. *Public Administration Review*, 66 (1), pp. 114-126
15. Van Thiel, S. & F. Leeuw. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public Performance & Management Review*, 25 (3), pp. 267-281
16. Vakkuri, J. & Meklin, P. (2006). Ambiguity in performance measurement: a theoretical approach to organizational uses of performance measurement, *Financial Accountability & Management*, Vol. 22. No. 3, pp. 235-50.
17. Kelman, S. & Friedman, J. N. (2009). Performance improvement and performance dysfunction: an empirical examination of distortionary impacts of the emergency room wait-time target in the English National Health Service. *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 19 No. 4, pp. 917-46.
18. Sanger, M. B. (2008). From measurement to management: breaking through the barriers to state and local performance. *Public Administration Review*, Vol. 68, pp. S70-S85.
19. Noman Z. (2008). Performance Budgeting in the United Kingdom / OECD Journal on Budgeting. Vol. 8. № 1. Наличен на: [https://www.oecd.org/en/publications/oecd-journal-on-budgeting/volume-8/issue-1\\_budget-v8-1-en.html](https://www.oecd.org/en/publications/oecd-journal-on-budgeting/volume-8/issue-1_budget-v8-1-en.html). (посещение към 01.05.2025 г.)
20. Roberts, D. & N. Khattri, (2012). Designing a Results Framework for Achieving Results. World Bank Publications - Books, The World Bank Group, number 32158. Available at: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/331541563854787772/pdf/Designing-a-Results-Framework-for-Achieving-Results-A-How-to-Guide.pdf>. (Accessed May 22, 2025).
21. European Strategy Forum on Research Infrastructures (ESFRI). (2019). *Monitoring of Research Infrastructures Performance: Working Group Report*. December 2019. <https://www.esfri.eu/monitoring-research-infrastructures-performance-december-2019>. Accessed May 22, 2025.