PROGRAMAREA PLANIFICAREA SISTEMULUI BUGETAR - PPBS

Dan Tudor LAZĂR
Adrian Mihai INCEU

Unlike the line-item budget, which lists total departmental appropriations by items for which will spend funds, a program budget displays a series of "mini-budgets," which show the cost of each of the activities that departments perform. In the case of the water department, for example, a separate mini-budget would be established for water production and distribution, water system repair and maintenance and meter reading.

Program budgeting enables to identify the total cost of each service and set spending levels and priorities accordingly. The downside to the program budget approach is that considerable time is required to establish and maintain the system. Also, programs tend to overlap, both between departments and within the same departments, which can make the collecting data difficult.

Dan Tudor LAZĂR, lector universitar dr, Catedra de Administraţie Publică, Facultatea de Ştiinţe Politice şi Administrative, Universitatea Babeş-Bolyai, Cluj-Napoca
Adrian Mihai INCEU, lector universitar dr, Catedra de Administraţie Publică, Facultatea de Ştiinţe Politice şi Administrative, Universitatea Babeş-Bolyai, Cluj-Napoca

Cel mai mare eveniment bugetar de la apariţia metodelor moderne de elaborare a bugetului, PPBS şi-a refăcut apariţia în anii '80, în SUA. În câţiva ani literatura academică în domeniu a dezvoltat asupra subiectului nenumărate pagini, iar fenomenul PPBS a atins proporţii monumentale. Dacă prin anii '70 metoda PPBS era considerată depăşită, totuşi după numai un deceniu a reînviat sub variate înfăţişări, captând atenţia şi pe plan internaţional. De aceea este util să dezvoltăm acest subiect, pentru a înţelege importanţa şi atracţia PPBS, motivele pentru creşterea şi căderea rapidă a popularităţii acesteia şi , nu în ultimul rând, ce a stat la baza reapariţiei ei.

Din punct de vedere teoretic, PPBS era senzaţional[1]. Părea să combine într-un singur sistem planificarea politicilor pe termen mediu şi lung, împreună cu programarea performanţei şi a costurilor aşteptate pe o perioadă de cinci ani şi cu alcătuirea bugetară anuală. Desigur, nici una dintre componentele sistemului nu era nouă. Împletirea acestora împreună într-un sistem unitar era o nouă abordare. Întregul sistem se concentra pe mijloace şi costuri alternative de a îndeplini scopurile şi obiectivele programelor guvernamentale în lumina unei explicite analize a nevoilor.

Bazându-se pe o serie de instrumente analitice precum analiza sistemelor, analiza cost-beneficiu, analiza cost-eficacitate, sistemul promitea să atingă o mai mare raţionalitate şi eficienţă în alocarea fondurilor. PPBS ar fi putut rămâne un proiect ambiţios dacă nu ar fi fost implementat începând cu 1961 de către Departamentul Apărării, sub conducerea secretarului Robert McNamara, fost preşedinte al Ford Corporation. "A fost prima încercare de a stabili un proces de decizie bazat pe o abordare sistemică pe o scară largă, a unui segment semnificativ al tuturor instituţiilor guvernelor.

[1] Pentru detalii a se vedea Axelrod, Donald, *Budgeting for Modern Government,* St. Martin Press, New York, 1995, pp. 275-276.

Ceea ce mergea în Apărare era, în opinia administraţiei Johnson, suficient de bun pentru restul instituţiilor federale" (preşedintele Lyndon Johnson).

Înainte de adoptarea PPBS, preşedintele şi Biroul pentru Buget au devenit tot mai puţin satisfăcuţi de informaţiile furnizate de către agenţiile guvernamentale în ceea ce a ce priveşte estimarea veniturilor precum şi a cheltuielilor. În acelaşi timp, costurile războiului din Vietnam au devenit foarte mari. Astfel, era necesar, în condiţiile unor resurse limitate, o stabilire a priorităţilor, o eficientizare a programelor interne, căutarea unor relaţii între rezultate şi costuri, căutarea unor alternative, mai acceptabile la programele existente, precum şi planificarea unor proiecte pe câţiva ani cu impact asupra deciziilor curente. În mod special, era lipsa unei analize profunde a programelor şi bugetelor în cadrul agenţiilor.

Preşedintele s-a reîntors la sistemul bugetar McNamara şi, cu mici modificări, în 1965 a direcţionat toate agenţiile interne spre punerea acestuia în aplicare simultan. Cu hiperbola tipic Johnsoniană, preşedintele a anunţat în August 1965 că introducea "un sistem revoluţionar de planificare, programare şi alcătuire bugetară în cadrul vastului guvern federal, astfel încât, prin uneltele managementului modern, promisiunea unei vieţi mai bune poate fi îndeplinită pentru fiecare American cu cel mai mic cost posibil".Denumit prompt Planificarea, Programarea, Sistemului Bugetar (PPBS), sistemul anunţat de preşedinte era implementat prin directive directe de către Biroul pentru Buget (BOB).

Structura programului era axată pe trei direcţii. Aceasta consta în categoria programului, subcategoria acestuia şi elementele programului. Categoria programului cuprindea activităţile tuturor agenţiilor şi era concentrată pe obiective, output-uri şi rezultate şi, mai puţin, pe mijloace de îndeplinire a acestora. Spre exemplu, în februarie 1966, categoriile de program orientate pe obiective ale Departamentului pentru Locuinţe şi Dezvoltare Urbană erau locuinţe decente pentru toţi americanii, îmbunătăţirea utilizării pământului pentru dezvoltarea comunităţii, transport urban eficient, sprijin pentru administrarea de stat şi locală a activităţilor de dezvoltare comunitară şi managementul resurselor şi programelor departamentale. Categoria (obiectiv) "locuinţe decente pentru toţi americanii" era divizată în opt subcategorii cu obiective mai stricte, dintre care unul era "conservarea şi îmbunătăţirea locuinţelor". Aceasta cuprindea patru elemente sau activităţi majore: reabilitarea prin finanţări, prin împrumuturi directe, prin granturi şi îmbunătăţirea proprietăţii prin împrumuturi pe termen scurt. Ca parte a sistemului, era necesară identificarea şi atribuirea unui cost pentru fiecare dintre aceste trei niveluri ale programului. Aceasta nu era trăsătura principală. Majoritatea programelor guvernamentale aveau mai mult decât un singur obiectiv. Totuşi PPBS cerea ca o cotă potrivită a costului să fie alocată pentru fiecare obiectiv. Mai mult decât doar o altă modalitate de a clasifica programele şi costurile guvernamentale, structura programului intenţiona să fie o unealtă de luare a deciziilor. Era desemnată să faciliteze dezbaterea şi alegerea referitoare la scopurile, obiectivele potrivite, natura activităţilor, rezultate, eficienţa şi eficacitatea operaţiilor şi căutarea unor alternative corespunzătoare. Memorandumul programului (PM). La început, PPBS necesita o revizuire bază - zero a fiecărei categorie de program. Agenţiile alcătuiau pentru fiecare categorie un memorandum al programului, care acoperea scopurile şi obiectivele, problemele urgente, costurile şi eficacitatea alternativelor considerate, raţiunea opţiunii preferate de agenţie, îndepliniri anticipate pentru următorii câţiva ani şi evidenţa tehnicilor analitice utilizate pentru a ajunge la alegerea agenţiei. Atât de complexă şi de enormă era această atribuţie, încât Biroul pentru Buget s-a prăbuşit sub presiunea agenţiei şi a cerut PM doar pentru problemele majore.

Studii analitice speciale (SAS). Agenţia, în consultare cu Biroul pentru Buget, a iniţiat un număr limitat de studii analitice speciale pentru problemele în mod particular complexe, cum ar fi utilizarea aeroporturilor, programe de siguranţă a autostrăzilor, reabilitare vocaţională şi mortalitate infantilă. În anumite ocazii, SAS, numite "memorandum prezidenţial" sunt trimise preşedintelui pentru decizii.

Programul multianual şi planul financiar (MYPFP). MYPFP reprezintă produsul final al analizei extensive în fiecare agenţie. Aceasta era partea de programare a PPBS. În esenţă era un buget care se întindea pe mai mulţi ani, pe baza unor presupuneri economice şi programatice, a unor rezultate

şi costuri prevăzute, a finanţărilor necesare pentru anul trecut, anul curent, anul bugetar ulterior şi a celor patru ani pentru fiecare categorie de program. Rezultatele erau măsuri cantitative ale serviciilor produse de elementele programului, precum numărul de muncitori instruiţi, numărul de indivizi handicapaţi fizic angajaţi sau numărul de escadrile B-52 activate.

Agenţiile erau încurajate să-şi suplimenteze aceste măsuri cu alte mijloace de a îndeplini obiectivele şi de a atinge eficacitatea. MYPFP a dus mai departe implicaţiile fiscale şi programatice ale deciziilor trecute şi prezente. În practică, tabelele au mers mai departe şi au clasificat rezultatele şi costurile pe programe controlate prin formule statutare, cum ar fi securitatea socială (programe necontrolabile); programe controlate prin sarcinile de muncă; programe aflate la mila forţelor pieţei, cum ar fi sprijin pentru agricultură; programe necesitând legislaţie; programe care onorează angajamente prezidenţiale şi programe limitate la nivelurile de alocări aprobate de Congres, cum sunt granturile pentru construcţii, asistenţa străină. Toate acestea în 25 de copii trimise Biroului pentru Buget!

Schimbare în ciclul bugetar. Ciclul bugetar a fost modificat pentru a include PM, SAS şi MYPFP. Două linii bugetare separate îşi făceau efectul: cererile bugetului convenţional şi documentaţia PPBS. Amândouă ajungeau la biroul pentru bugetul central în acelaşi timp. După ce preşedintele trimitea bugetul către Congres, agenţiile schimbau încă o dată MYPFP, ţinând seama de deciziile prezidenţiale.

Modelul Raţionalităţii Bugetare[2]. Sub aproape toate aspectele, PPBS imita sistemul MacNamara, aducând în plus următoarele concepte:

- Alocarea resurselor pentru îndeplinirea scopurilor şi obiectivelor pe baza unei profunde analize economice şi programatice.
- Concentrarea deschisă şi explicită asupra finalităţilor şi obiectivelor programelor guvernamentale pe o perioadă pe termen mediu.
- Cuantificarea obiectivelor, dacă e posibil.
- Compararea costurilor şi beneficiilor alternativelor cu obiectivele asupra cărora s-a căzut de acord.
- Analiza selectivă a problemelor bugetare şi programatice urgente.
- Dezvoltarea unor indicatori de performanţă pentru a măsura eficienţa şi eficacitatea programelor.
- Accentuarea rezultatelor şi veniturilor programelor şi costul lor total.
- Dezvoltarea unei structuri a programului, cu privire la liniile organizaţionale, ca un cadru de analiză.
- Măsurarea relaţiei dintre resurse şi rezultate.
- Evaluarea programelor existente din faza de proiecte.
- Forţarea competiţiei şi a schimburilor între programe, referitoare la politicile trecute, pentru a alege cel mai bun program mixt desemnat să atingă obiectivele specifice.
- Expansiunea posibilităţilor de alegere pentru cei care iau deciziile, oferindu-le mai multe opţiuni.
- Specificarea efectelor imediate şi a celor pe termen lung ale deciziilor bugetare curente şi trecute.
- Alcătuirea unor planuri de viitor şi asigurarea unor legături între acestea şi bugetele anuale şi multianuale.
- Construirea unei baze de date relevante.
- Forţarea unor decizii înainte de alcătuirea bugetului.
- "Cross-walking" între costurile programelor şi alocări (reclasificarea costurilor programelor pentru a arăta costurile obiectelor de cheltuieli şi costurile unităţilor organizaţionale corespunzătoare).

---

[2] Fisher, Ronald C., *State and Local Pubic Finance*, Scott, Foreman and Company, Glenview, 1988, p. 439.

- Concentrarea asupra costurilor şi beneficiilor programelor în funcţie de impactul lor asupra segmentelor de populaţie.

Desigur PPBS nu era nou; conceptele mergeau înapoi până la cei ce se ocupau de reforma bugetară în timpurii ani ai secolului XX. O mare parte a acestora nu se puteau distinge de alcătuirea bugetară pe programe şi performanţe, cu excepţia următoarelor: dimensiunea planificării multianuale, care nu a fost niciodată implementată în alcătuirea bugetară pe programe; încercarea de a aloca costuri pentru îndeplinirea obiectivelor şi accentul pe dezvoltarea politicilor şi evaluarea programelor. PPBS sistematiza previziunile bugetare multianuale deja în efect. El incorpora alcătuirea bugetară bază zero, nu Bugetul Bază Zero al administraţiei Carter. Accentua mai mult decât înainte tehnicile analitice care fuseseră îndelung utilizate, precum analiza costuri-beneficii, analiza cost-eficacitate şi analiza sistemică. Aspecte cu totul noi erau integrarea componentelor într-un sistem formal, accentul pe PPBS în luarea deciziilor şi revendicări exagerate care să însoţească îndeplinirea acestora.

Guvernele statale şi locale din SUA au aderat curând la PPBS. De fapt, statul New York se mândrea cu iniţierea PPBS în 1964, cu un an înainte ca preşedintele Johnson să facă din acesta o doctrină oficială în guvernul federal. Statele au urmat diferite modele în adaptarea PPBS la necesităţile lor. Spre exemplu, Pensylvania şi New York şi-au croit drum aproape de modelul federal şi au mers chiar dincolo de acesta prin furnizarea unui ghid al politicilor către agenţii şi accentuarea planificării pe termen lung mai degrabă decât previziunile şi alcătuirea bugetară multianuală. În contrast, state precum Wisconsin şi California au respins o abordare sistemică totală. Strategia statului Wisconsin era de a începe mai lent şi de a dezvolta o structură a programului pe patru niveluri (program, subprogram, activitate şi subactivitate) pe care legislativul le va sprijini şi încorpora în actele de alocare. De asemenea, se concentra pe dezvoltarea managementului informaţiei şi a sistemelor contabile care sprijineau activitatea bugetară. Pentru fiecare program, erau dezvoltate pe parcursul anilor obiective specifice şi o varietate de indicatori de performanţă concentraţi pe rezultate şi ieşiri. De câte ori era posibil, el încerca să identifice resursele necesare pentru producerea rezultatelor specifice. Se angaja la analiza selectivă a problemelor politicilor majore şi , prin încercări şi erori, intenţiona să facă o legătură între planificare si alcătuirea bugetară. Poziţia politică adoptată de către guvernator era făcută publică. Cu această abordare revoluţionară, Wisconsin avea nevoie de mai puţină muncă de birou decât statul New York, Pensylvania şi guvernul federal. California a urmat variante ale acestei abordări.

Nu toate guvernele locale din SUA s-au mişcat la fel de repede pentru a iniţia PPBS. Spre sfârşitul anilor 1960, aprox. 31% dintre oraşe şi 26%[3] dintre regiuni incorporaseră unele componente ale PPBS în sistemul lor de luare a deciziilor. Oraşele Philadelphia şi New York reprezentau extremele opuse în ce priveşte abordarea PPBS. Philadelphia a instituit întregul aparat al PPBS, iar New York a urmat o abordare mai selectivă când a ajuns la concluzia că era puţin de câştigat prin concentrarea asupra structurii programului şi a măsurilor de performanţă, lipsind orice date semnificative. Acesta se concentra, în schimb, pe problemele majore cu care se confrunta oraşul şi conducea o serie de studii asupra eficienţei şi eficacităţii prevenirii crimei, controlului poluării aerului, salubrităţii şi dezvoltării industriale, pentru a da doar câteva exemple.

Critica PPBS. Metoda PPBS presupune elaborarea unei strategii guvernamentale de dezvoltare pe termen mediu şi lung, cu obiectivele şi priorităţile acesteia. Spre deosebire de metoda prezentată anterior (line – item budget), PPBS necesită formularea unor politici clare (programe) în vederea raţionalizării alocaţiei resurselor, îndreptându-le către atingerea obiectivelor generale, prioritare. Deci, modelul este bazat pe output-uri (programe guvernamentale), iar procesul se realizează de la vârf spre bază (sus în jos). Ca şi prim pas trebuie să se identifice şi să se cuantifice obiectivele majore de atins pe termen de peste 5 ani, precum şi prioritizarea acestora. Se elaborează programele necesare realizării acestor obiective pentru fiecare obiectiv în parte. Urmează partea de estimare a

[3] Axelrod Donald, *op.cit.*, p. 275.

costurilor implementării programelor alternative, precum şi, evaluarea avantajelor, pentru fiecare program în parte. Apoi, se realizează un clasament prezentat în Tabelul 3 care prezintă ierarhia programelor după o analiză cost – avantaje. Şi, în ultimul rând, pe baza obiectivelor generale, guvernamentale, se decide care din programe sunt prioritare (A se vedea Schema etapizării PPBS din Figura 1) şi se trece la partea de implementare a acestora.

Tabel 1. *Stabilirea punctajului programelor pe baza analizei cost - avantaje*

Program	Costuri totale (mii $)	Ierarhie	Punctaj	Încasări totale (mii $)	Ierarhie	Punctaj	Punctaj final
1	380	5	6	300	6	5	5,5
2	420	6	5	150	9	2	3,5
3	215	3	8	600	4	7	7,5
4	340	4	7	275	7	4	5,5
5	800	9	2	1500	1	10	6
6	170	2	9	250	8	3	6
7	100	1	10	75	10	1	5,5
8	565	7	4	800	3	8	6
9	675	8	3	550	5	6	4,5
10	950	10	1	900	2	9	5

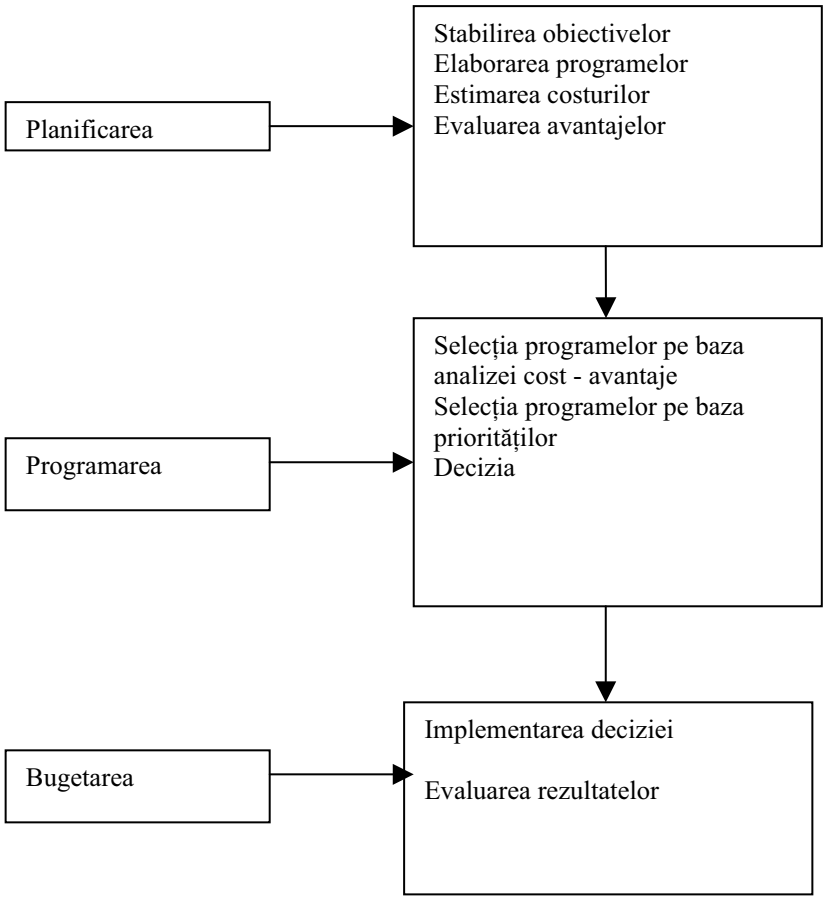

Figura 1. *Schema etapizării metodei PPBS*

Practic, criticile s-au orientat pe două căi. Una bazată pe problemele pragmatice şi de tactică în implementarea atât de ambiţioasă a unei reforme precum PPBS. Cealaltă, mai serioasă, găsea în PPBS, o metodă greşită din punct de vedere conceptual, încă de la început, şi o considera un mecanism nereal, dacă nu chiar naiv, pentru luarea deciziilor bugetare într-un mediu politic.

Multe dintre problemele PPBS în guvernul federal au fost împiedicate de la introducerea simultană în agenţii, fiind prost pregătite pentru a fi implementate. Puţine departamente aveau expertiza pe care Apărarea o dezvoltase în alcătuirea bugetară pe programe din anii 1950 şi în inaugurarea sistemului McNamara în 1961. Fiecare agenţie trebuia să dezvolte propria sa versiune a PPBS în lumina propriilor politici, programe, obiective, capacităţi administrative şi a propriului mediu birocratic. Relativ puţini şefi ai agenţiilor au apreciat valoarea unei abordări a PPBS ca un mijloc de planificare, bugetare şi monitorizare a propriilor programe.

Dezminţind toate pretenţiile unui sistem integrat, Biroul pentru Buget şi agenţiile operaţionale au suprapus PPBS peste vechile proceduri bugetare. Pe lângă pregătirea justificărilor şi cererilor bugetului convenţional, agenţiile trebuie să prezinte acum cereri în formatul PPBS. Ca în trecut, ei au revizuit costurile şi performanţa programelor operaţionale, ca bază pentru recomandările bugetare. Personal nou recrutat, predominând economişti şi proiectanţi, se ocupa de revendicările bugetare în stil PPBS. Aceştia aveau puţine de spus în ce priveşte deciziile bugetare.

Accentul pe structurarea programului pe scopuri a determinat viziuni extreme de ambele părţi ale problemei. Pe de altă parte, Carlson pretindea că structura programului este „conceptul unificator" şi „cadrul explicit de luare a deciziilor". La polul opus, Wildavsky[4] acuza că „fixaţia asupra structurii programului este cel mai periculos aspect al PPBS" şi că este o „simulare care acumulează date nesemnificative sub categorii vagi".

Datorită impunerii inopinate a PPBS, agenţiilor, în cele mai multe cazuri, le-au lipsit datele cerute de către sistem: indicatori de performanţă şi costuri de program în formatul PPBS. Fără sprijinul adecvat al sistemelor de contabilitate şi controlul managementului, câteva dintre agenţii s-au opintit. Unele alocări ale costurilor erau arbitrare. Era dificil de obţinut eficienţa şi eficacitatea programelor. Planurile financiare şi programele multianuale adesea deveneau doar liste ale dorinţelor.

Esenţa PPBS era analiza politicilor şi programelor. Date şi analişti buni se găseau greu, în ciuda recrutării rapide realizate pentru deficitul de mai târziu. Agenţiile făceau progrese lente în identificarea şi cuantificarea programelor, în parte datorită lipsei datelor relevante, în parte datorită limitărilor cuantificării.

PPBS nu era util în tratarea cu segmentele largi ale cheltuielilor guvernamentale: programe de acordare a unor drepturi, transferuri de plăţi către guverne locale şi statale; cheltuieli de taxe şi cheltuieli extra-bugetare. Aproape toate acestea erau programe necontrolabile care au fost îngheţate în legislaţie.

Congresul a întâmpinat PPBS cu ceva mai puţin entuziasm. El s-a opus fiecărei reforme bugetare majore înainte de PPBS. Cu privire la formatul PPBS, Congresul a insistat pe prezentarea tradiţională a bugetului şi pe prezervarea structurii de alocare existente. Revizuiri ale comitetelor au continuat să se concentreze pe unităţile organizaţionale şi obiectele de cheltuieli cu o lovitură dată analizei programelor.

Testul acid al PPBS sau al oricărei alte reforme bugetare este efectul său asupra luării deciziilor. Lipsind orice îmbunătăţiri vizibile în alocarea resurselor, părea o nebunie să suporţi costurile politice şi administrative greoaie ale implementării unui sistem atât de complex ca PPBS. Unii autori[5] au susţinut că PPBS era sortit eşecului încă de la început şi că susţinătorii acestuia erau incredibil de

---

[4] A se vedea Wildavsky, Aaron, *The Politics of the Budgetary Process – 3rd ed.*, Little, Brown and Company, Boston, 1979, p. 137.

[5] Wildavsky, *op.cit*, p. 137.

naivi în aşteptarea unor rezultate pozitive. Departe de a fi un instrument neutru pentru o „alcătuire bugetară mai bună", era justificat prin valori politice care mergeau împotriva modurilor uzuale de negociere, compromis şi rezolvare a conflictelor.

Prin schimbarea bazei de alocare a fondurilor, PPBS a intensificat tensiunile între grupurile competiţionale. Chipurile uitându-se la toate programele de la ciorne în locul părţilor incrementale, acesta relua bătălia politică a anului trecut. Teoretic, totul era gata de luptă. Prin prezentarea obiectivelor explicite, a rezultatelor şi alternativelor în locul generalităţilor cu care toată lumea putea fi de acord, el escalada conflictul în loc să-l creeze. Planurile financiare şi programul multianual au adăugat o povară de calcul imposibilă la un proces bugetar deja supraîncărcat. Alcătuirea bugetară nu era comprehensivă la PPBS, ci secvenţială , repetitivă şi fragmentară. Atât de contraproductiv era PPBS, încât împiedica luarea deciziilor bugetare în loc să le grăbească. În consecinţă, avea un mic efect asupra deciziilor.

Spre deosebire de Wildavsky, care dorea să salveze analiza politică de PPBS, alţi autori[6] preferau să elibereze PPBS de îmbrăţişarea înăbuşitoare a procesului bugetar. El privea procesul bugetar ca în mod fundamental "anti-analitic" datorită preocupărilor sale legate de rutina bugetară de zi cu zi. PPBS a eşuat ca "agent al schimbării deoarece nu a avut succes în penetrarea acestei rutine bugetare vitale. Pentru ca analiza să aibă succes trebuia îndepărtată de alcătuirea bugetară."[7]

Bibliografie:

1. Axelrod, Donald, *Budgeting for Modern Government*, St. Martin Press, New York, 1995
2. Bland, Robert L., Rubin Irene S., *Budgeting – A guide for local Governments*, ICMA, Washington D.C., 1997, p. 125
3. Dan Tudor, Lazăr, Inceu, Adrian Mihai, *Managementul financiar al comunităţilor locale*, Ed. Gewalt, Cluj, 2000
4. Fisher, Ronald C., *State and Local Pubic Finance*, Scott, Foreman and Company, Glenview, 1988, p.439
5. Gianakis, Gerasimos A., McCue, Clfford P., *Local Governent Budgeting – A managerial approach*, Praeger Publishers, Westport, 1999, p.22
6. Inceu, Adrian Mihai, Dan Tudor Lazăr, *Elemente de finanţe publice*, Ed. Presa Universitară Clujeană, Cluj-Napoca, 2000
7. Schick, Allen, *Capacity to Budget*, The Urban Institute Press, Washington D.C., 1990
8. Văcărel, Iulian, etc., *Finanţe publice*, ed. III-a, Ed. Didactică şi Pedagogică, Bucureşti, 2001
9. Wildavsky, Aaron, *The Politics of the Budgetary Process – 3rd ed.*, Little, Brown and Company, Boston, 1979

[6] A se vedea pentru detalii Schick Allen, *Capacity to Budget*, The Urban Institute Press, Washington D.C., 1990.

[7] Idem, p. 127.