

PFM iz perspektive strateškog planiranja s fokusom na učinku

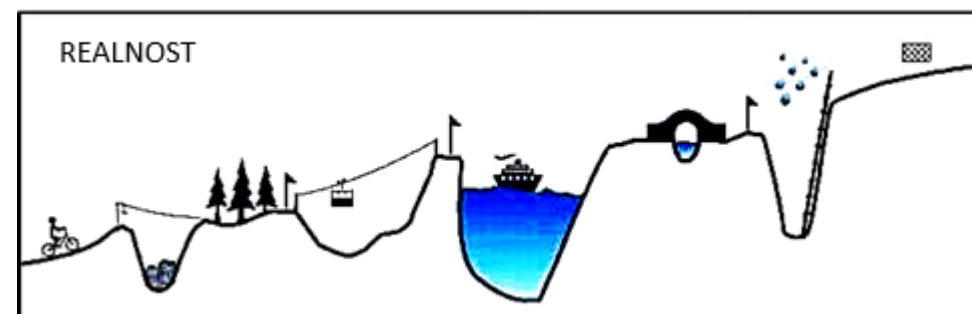
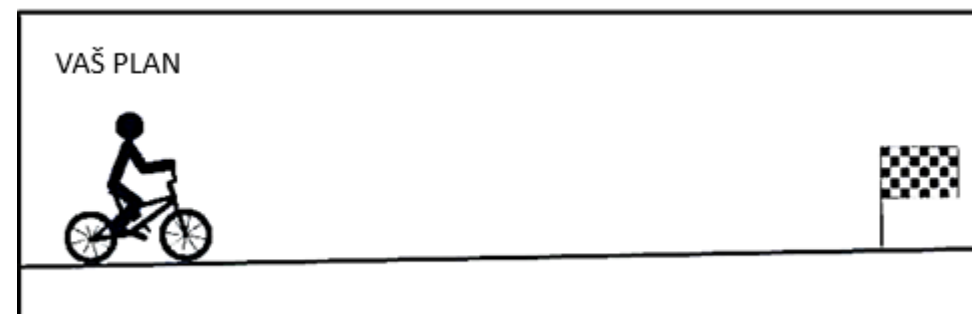
Ivor Beazley, tematski savjetnik BCOP-a i *Emil Nurgaliev*, zamjenik predsjednice Izvršnog odbora BCOP-a PEMPAL-a i voditelj PPBWG-a, državni stručnjak iz Uprave za proračun, Ministarstvo financija, Bugarska

Sjednica na razini cijele mreže PEMPAL
Beč, ožujak/mart 2025.

Pregled prezentacije



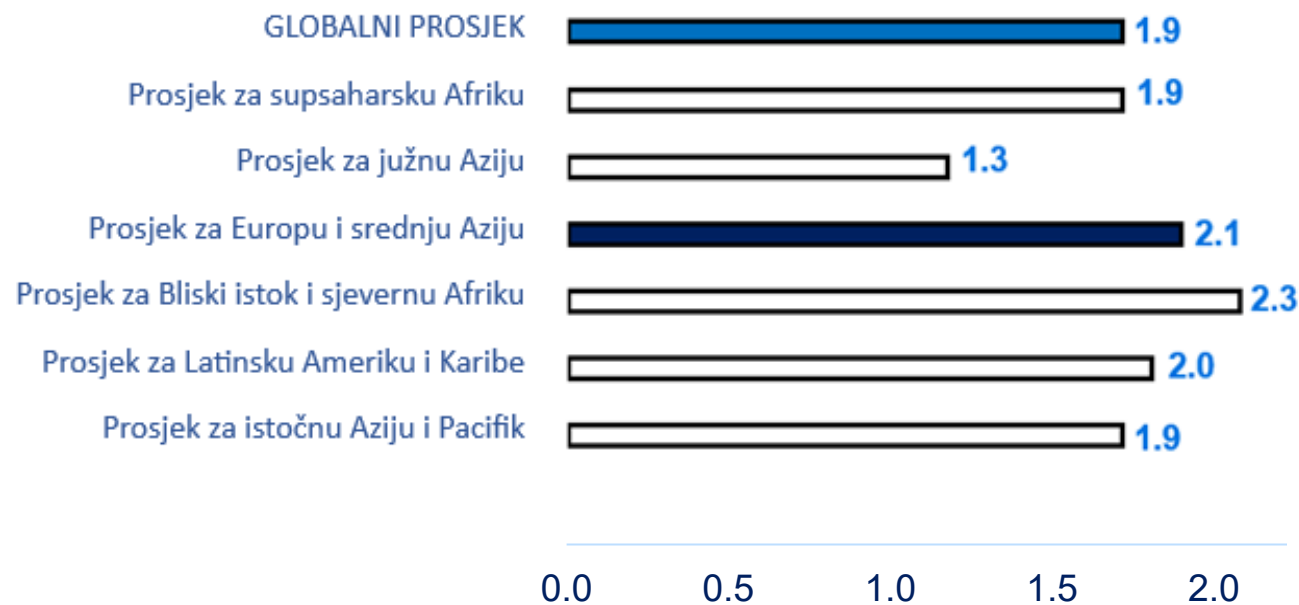
- I. Jačanje poveznica između strateškog planiranja i planiranja proračuna
- II. Upotreba informacija o učinku u svrhu oblikovanja politika na temelju dokaza
- III. Kontinuirani rad na usklađivanju upravljanja javnim financijama (PFM) sa strateškim planiranjem u zemljama članicama PEMPAL-a i primjer Bugarske



Usklađivanje strateškog planiranja i PFM-a

Analiza globalnih ocjena u skladu s okvirom PEFA pokazuje da je usklađenost strateškog planiranja i srednjoročnih proračuna (koji su zapravo temelj / prva faza svih procesa PFM-a) **slaba točka PFM-a**.

Regionalna prosječna ocjena za najnovije procjene pokazatelja PEFA o usklađenosti strateških planova i srednjoročnih proračuna



- OCJENE:
- 4 Srednjoročni strateški planovi pripremaju se te se utvrđuje njihov trošak za **uglavnom sva** ministarstava. **Uglavnom svi** prijedlozi politika rashoda u odobrenim srednjoročnim procjenama proračuna u skladu su sa strateškim planovima.
 - 3 Srednjoročni strateški planovi pripremaju se za **većinu** ministarstava i uključuju informacije o trošku. **Većina** prijedloga politika rashoda u odobrenim srednjoročnim procjenama proračuna u skladu je sa strateškim planovima.
 - 2 Srednjoročni strateški planovi pripremaju se za **neka** ministarstva. **Neki** prijedlozi politika rashoda u procjenama godišnjih proračuna u skladu su sa strateškim planovima.
 - 1 Učinak ne zadovoljava zahtjeve za ocjenu C.

Međunarodne smjernice o dobroj praksi



Načela OECD-a o upravljanju proračunom

- ❑ snažna srednjoročna perspektiva u proračunu
- ❑ proračunska alokacija strukturirana na način koji je u skladu sa nacionalnim ciljevima
- ❑ srednjoročni okvir rashoda (MTEF) koji ima stvarni učinak u postavljanju granica u izradi proračuna
- ❑ bliska suradnja između ministarstva financija i središnje vlade (npr. ureda predsjednika vlade, ureda vlade ili ministarstva odgovornog za planiranje)
- ❑ procesi pregleda postojećih rashodovnih politika, uključujući porezne rashode

Dobra praksa OECD-a u području planiranja proračuna prema učincima

- ❑ prijedlozi proračuna sustavno se povezuju s odgovarajućim planovima razvoja, vladinim preuzetim obvezama u okviru programa i drugim izjavama o strateškim smjernicama i prioritetima

Pokazatelji učinka Programa za javne rashode i financijsku odgovornost (PEFA) 16

- ❑ strateškim planovima utvrđuju se resursi potrebni za postizanje srednjoročnih do dugoročnih ciljeva te planiranih rezultata i ishoda
- ❑ planovima se utvrđuju procijenjeni troškovi trenutno preuzetih obveza u okviru politika, uključujući potencijalne nedostatke u financiranju, a prioritet se daje prijedlozima nove rashodovne politike usklađene sa specifičnim ciljevima vladine politike

Budući da je BCOP prepoznao da je ta slaba točka ključan problem koji utječe na adekvatnu provedbu planiranja proračuna prema programima i učincima, kao i nema detaljnih međunarodnih smjernica, **nedavno je izradio Opće smjernice o povezivanju strateškog planiranja i planiranja proračuna** (koje su već korštene kao referenca od strane međunarodnih organizacija, uključujući OECD) i **trenutačno radi na proizvodu znanja o boljoj upotrebi informacija o učinku.**

Planiranje u odnosu na planiranje proračuna – usporedba perspektiva

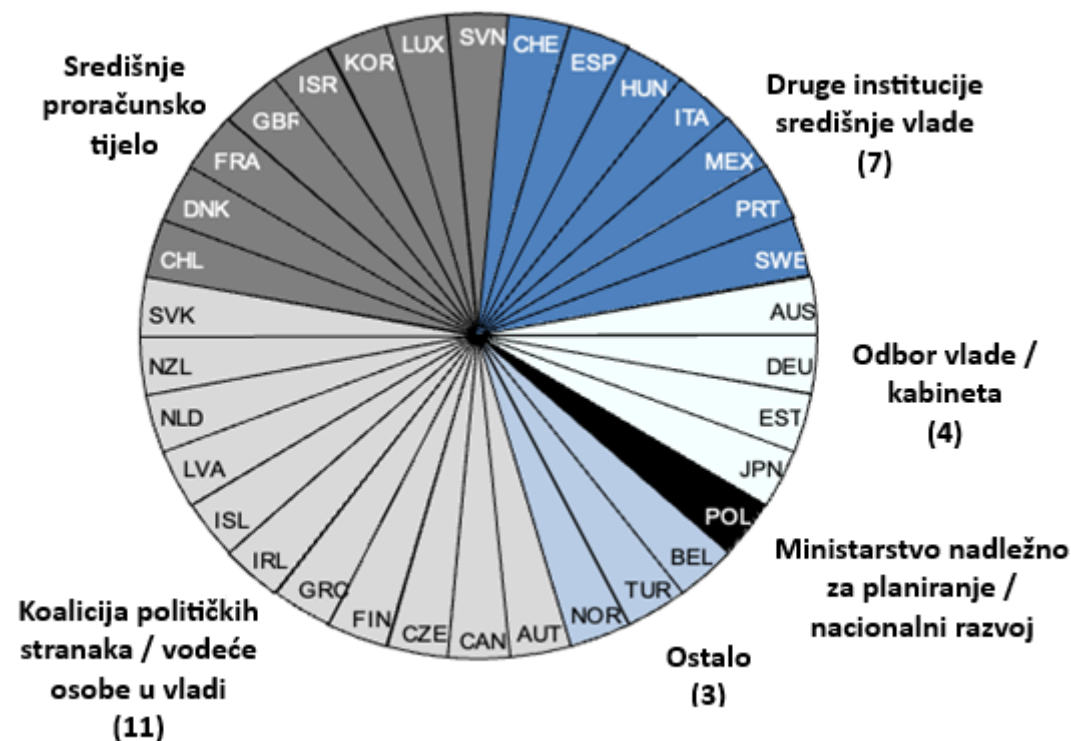


Odgovornosti institucija za strateško planiranje

□ **Institucijsko razdvajanje** odgovornosti za strateško planiranje od odgovornosti za PFM **dovodi do izazova u usklađivanju.**

□ Uloge i odgovornosti institucija u pogledu strateškog planiranja različite su

- u zemljama OECD-a primjenjuje se bar šest modela
- u zemljama članicama PEMPAL-a funkcija strateškog planiranja najčešće je uspostavljena u ministarstvu nadležnom za planiranje/gospodarstvo ili je povezana sa središnjom vladom / predsjednikom



Izvor: OECD

Strateški alati za planiranje proračuna

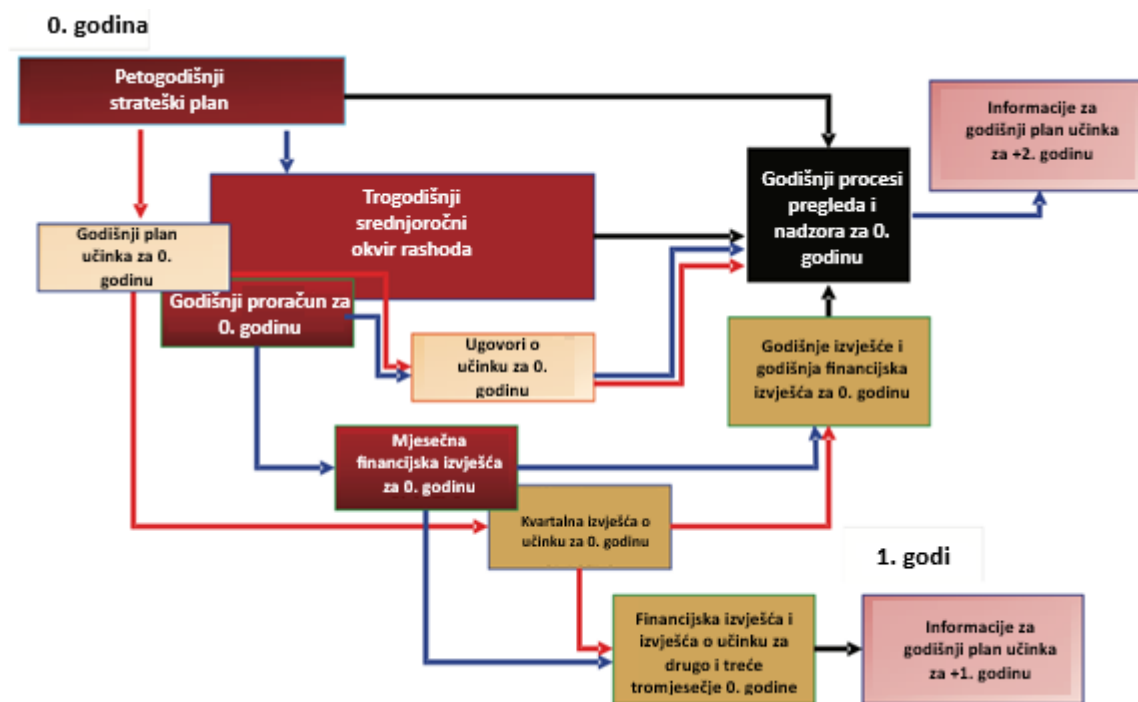


- **srednjoročni fiskalni okviri** – koji podržavaju vladinu opću strategiju gospodarskog razvoja
- **srednjoročni okviri rashoda (MTEF)** – koji pružaju procjene proračuna za buduće razdoblje koje ministarstvima omogućuju da izrađuju planove rashoda kao potporu za ostvarenje strateških ciljeva
- **planiranje proračuna prema programima i učincima (PPB)** – koje sustavno povezuje raspodjelu sredstava s vladinim ciljevima putem programa s pokazateljima i ciljanim vrijednostima
- **dubinske analize rashoda** – koje oslobađaju sredstva za usklađivanje sa strateškim prioritetima vlade
- **kapitalno budžetiranje** – koje utvrđuje troškove dugoročnih strateških ulaganja u infrastrukturu itd.
- **ex ante evaluacija** – koja obično uključuje filter za nove prijedloge rashoda na temelju njihovih doprinosa nacionalnim prioritetnim ciljevima

Primjer dobre prakse: Ministarstvo financija u Južnoj Africi pruža okvir/smjernice

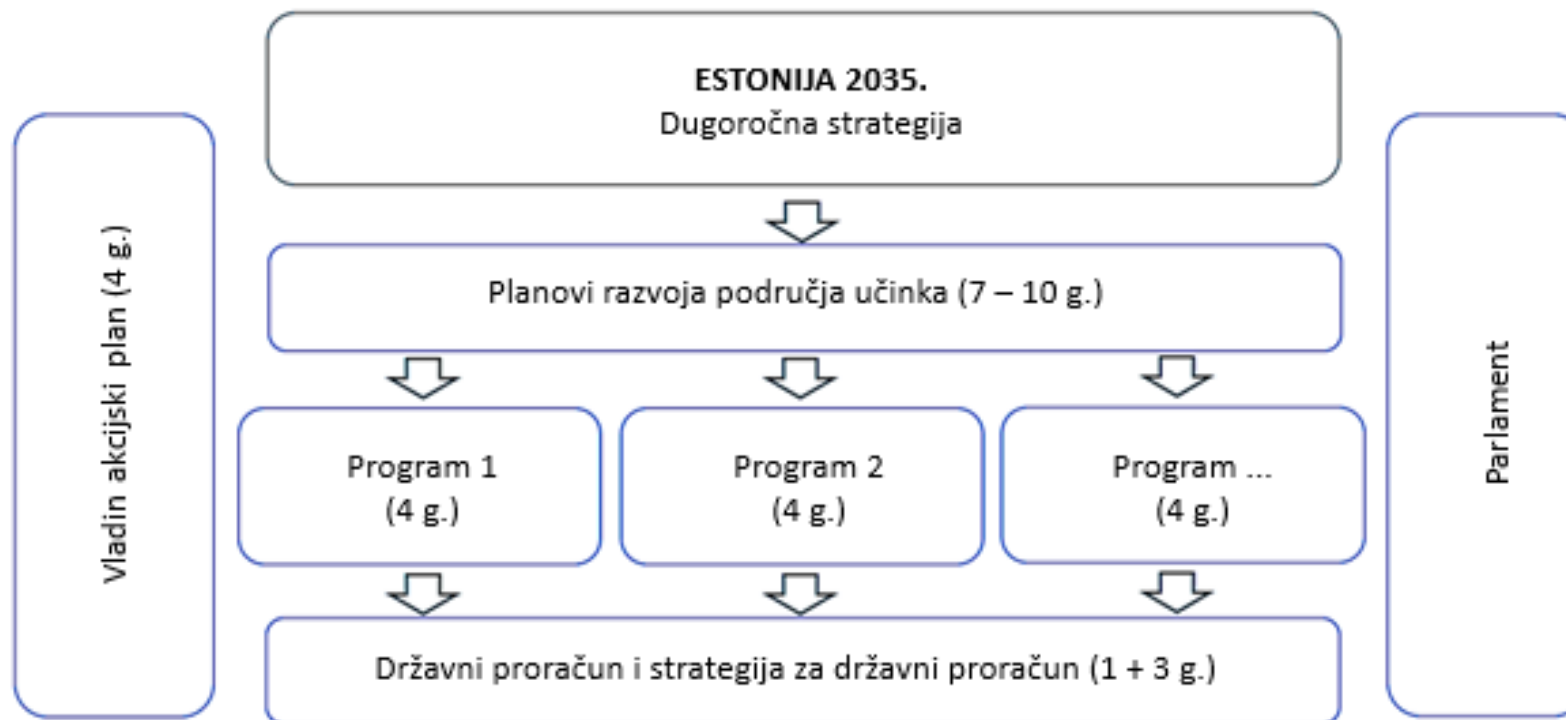
Sadržaj okvira

- Položaj okvira unutar ustavnog, pravnog i političkog poretka kojime se uređuje planiranje i izrada proračuna.
- Opis ključnih strateških dokumenata o ciklusima planiranja i izrade proračuna, tokova informacija i krucijalnih odnosa među njima.
- Pružanje standardnih obrazaca, opisa sadržaja i vremenskih rokova za izradu ključnih dokumenata.
- Definiranje procesa savjetovanja (npr. vladin odbor), uključujući uloge i odgovornosti institucija, tokove informacija i zainteresirane strane s ciljem osiguranja učinkovitog savjetovanja i razmjene informacija.
- Definiranje vremenskih rokova za strateško planiranje i planiranje proračuna koje omogućuje provedbu svih potrebnih postupaka.



Izvor: Državna riznica, Južna Afrika

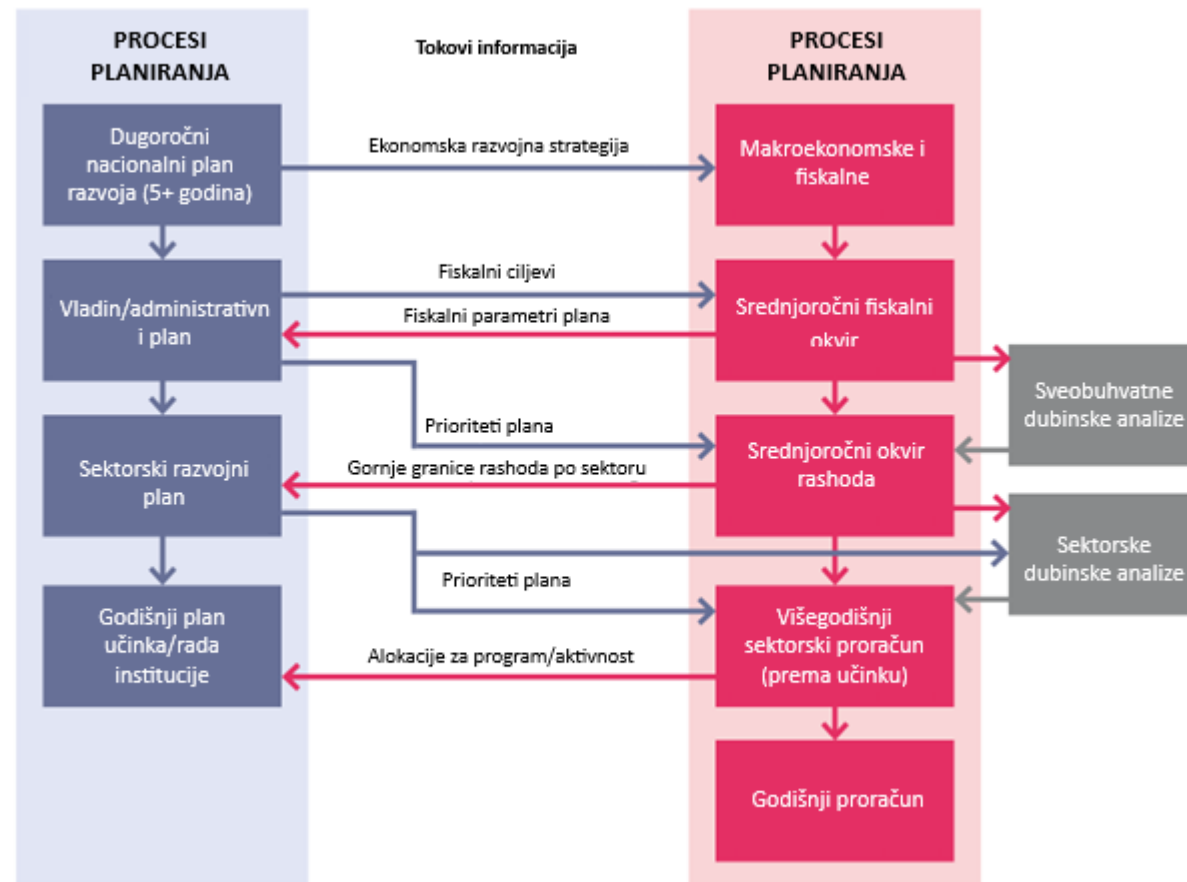
Primjer dobre prakse: integracija planiranja i planiranja proračuna u Estoniji



Konceptualni okvir koji je BCOP PEMPAL-a razvio za usklađivanje procesa strateškog planiranja i planiranja proračuna

10

- ❑ Model okvira za način na koji bi se informacije trebale razmjenjivati između procesa strateškog planiranja (uz identificiranje ključnih strateških dokumenata) i planiranja proračuna, s tokovima informacija.
- ❑ Vlada utvrđuje vremenske okvire i sadržaj dokumenata. Taj proces vodi i nadzire središnja vlada ili ministarstvo financija.
- ❑ Ne postoje svi ovi elementi u svakoj zemlji, ali preporučuje se da vlada usvoji konceptualni okvir za usklađivanje s opisom tokova informacija, sadržaja, vremenskih rokova itd. te da se taj okvir uključi u smjernice o pripremi dokumenata o strateškom planiranju i proračunskih dokumenata / dokumenata o PFM-u.



Dubinske analize rashoda kao alat za usklađivanje



- ❑ **Proces sveobuhvatne dubinske analize rashoda** – doprinosi programu politike nove vlade te utvrđuje uštede i nove prioritete rashoda koji su u skladu s vladinim ciljevima (npr. Irska).
- ❑ **Tematski pregledi** – također su povezani s programe nove vlade te ovise o strateškim prioritetima vladine politike, npr. u području digitalne inovacije ili klime (npr. Nizozemska).
- ❑ **Sektorski i programski pregledi** – daju fiskalni prostor za uspostavu novih strateških prioriteta unutar sektora i/ili realokaciju u druge sektore (npr. Danska).
- ❑ Ovisno o fiskalnoj situaciji i vladinim ciljevima, dubinska analiza rashoda također može ministarstvima dozvoliti da oni sami iskoriste dio ušteda identificiranih u dubinskim analizama rashoda, da ih reinvestiraju u svoje strateške prioritete (npr. Kanada).

Primjer dobre prakse: upravljanje učinkom i procjene učinka u Austriji

12

- Integracija ciljeva strateškog plana u *ex ante* procjenu



Izvor: austrijsko Savezno ministarstvo za umjetnost, kulturu, državnu službu i sport

Primjer dobre prakse: komunikacija strateških promjena u proračunu u Švedskoj



Dodatne objave u proračunskom dokumentu

PRILOG C: Izjava o strateškim promjenama u proračunu Švedske

	2023.	2024.	2025.
Jače gospodarstvo s više radnika			
Privremeno smanjeni porez na benzin i dizel	6,73	6,86	6,86
Proširenje naknade za stanovanje	0,52		
Smanjenje poreza za radnike starije od 65 godina	0,77	0,77	0,77
Ojačano strukovno obrazovanje za odrasle (<i>yrkesvux</i>) i više radnih mjesta na temelju radnog iskustva	0,45		
Održavanje trenutačne razine osiguranja u slučaju nezaposlenosti	5,82	6,35	6,64
Veći odbici za prijevoz	1,81	1,81	1,81
Povećana sredstva za dovršetak izgradnje Europskog postrojenja za spalaciju	0,36	0,57	0,53
Povećani odbici za istraživanje i razvoj	0,10	0,20	0,20
Povećana sigurnost i jednakost			
Povećana sredstva za Švedsku policiju	0,90	1,21	1,17
Ojačani pravosudni sustav	0,31	0,46	0,66
Povećana sredstva za Švedsku sigurnosnu službu	0,16	0,30	0,36
Preventivne inicijative	0,91	1,02	0,59
Veće mogućnosti za povrat imovinske koristi otuđene kaznenim djelom	0,06	0,12	0,12
Veće mogućnosti za primjenu prikrivenih i preventivnih prisilnih mjera		0,27	0,27
Povećani kapacitet u Švedskoj službi za zatvore i uvjetni otpust			1,16
Stroža pravila za uvjetni otpust			1,20
Pouzdan sustav socijalne zaštite			
Bolji udžbenici	0,69	0,56	0,56
Veća dostupnost učitelja, inicijativa za obrazovanje i razreda za djecu s posebnim potrebama	0,60	0,90	1,00
Škole za dopunsku nastavu i bihevioralnu intervenciju	0,05	0,10	0,10
Timovi socijalne službe	0,08	0,25	0,25
Više mjesta za liječenje i ojačano zdravstvo	2,00	0,50	2,00
Porodiljna njega	0,20	1,50	1,50
Proširenje izuzeća naknade za bolovanje zbog odgođenog liječenja	0,21		
Podrška za suzbijanje bolesti i samoće u starijih osoba	0,30	0,30	0,30
Dječja iskaznica za sportove i rekreacijske aktivnosti (<i>Fritidskort</i>)	0,05	0,73	0,79
Povećana bespovratna sredstva vlade općinama i regijama	6,00	6,00	6,00

	2023.	2024.	2025.
Ukidanje poreza na ugljik u postrojenjima za kombiniranu proizvodnju topline i električne energije i toplanama u okviru Sustava za razmjenu kvota emisija EU-a			
Povećana rata subvencija za solarne ćelije	0,10	0,10	0,10
Povećana rata subvencija za solarne ćelije	0,28	0,28	0,28
Podrška za energetska učinkovitost u prebivalištimajima za jednu obitelj			
Ukinuta porezna olakšica za podatkovne centre	0,38	0,40	0,40
Ukinuta porezna olakšica za podatkovne centre	-0,14	-0,28	-0,28
Internacionalne klimatske investicije	0,06	0,10	0,10
Industrijski napredak	0,60	0,60	0,60
Proširena infrastruktura punionica i punionica na radnom mjestu			
Ukinuti klimatski bonus	0,54	1,61	1,12
Ukinuti klimatski bonus	2,99	-2,97	-2,97
Bolji vodeni okoliš	0,25	0,25	0,25
Obnova močvarnih područja	0,20	0,20	0,20
Zbrinjavanje onečišćenih lokacija	0,34	0,34	0,34
Život za cijelu zemlju			
Proširenje širokopojasne veze	0,60	0,60	0,60
Povećano održavanje cesta	1,00		
Privremeno smanjeni porez na dizel u poljoprivredi, šumarstvu i akvakulturi	0,38		
Ojačano zdravstvo u ruralnim područjima	0,30	0,30	0,30
Investiranje u infrastrukturu	1,00		
Održiva politika migracije i integracije			
Smanjeni broj kvota za izbjeglice	-0,39	-0,94	-1,28
Povećano financiranje Švedske agencije za migracije i migracijskih sudova	0,57	0,35	0,14
Bolja kontrola vladinih rashoda			
Poboljšana evidencija stanovništva novim popisom stanovništva	0,08	0,17	0,17
Druge reforme i neizbježnosti			
Učinak na financije opće vlade	3,82	6,58	4,50
Učinak na financije opće vlade	40,43	39,88	38,03

Usklađenost s kapitalnim ulaganjima



- ❑ **Standardizirani proces evaluacije i filtriranja** koji uključuje **strateško usklađivanje s vladinim prioritetima**, doprinos ostvarenju **mjerljivih rezultata** (ključnih pokazatelja učinka – KPI) i **analizu troškova i koristi (ostvarenu vrijednost za uloženi novac)**, čime se postiže rangiranje na konsolidiranom popisu ili programu javnih investicija (PJI), npr. Čile.
- ❑ PJI uključuje tekuće projekte i nove projekte koje je potrebno **uskladiti s MTEF-om** te poštuje alokacije kapitala u okviru MTEF-a.
- ❑ **Vremenski okvir za odabir projekta ministarstva / pripremu PJI-a usklađuje se s vremenskim okvirom za pripremu općeg proračuna.** Implikacije periodičnih troškova (poslovanje, održavanje, osoblje itd.) potrebno je uskladiti/uključiti u proračun za periodične troškove.
- ❑ **Kapitalna ulaganja i izvore financiranja potrebno je uključiti u sektorski plan i proračun** (ili u kombiniranu proračunsku strategiju).

Primjer dobre prakse: upotreba informacija o učinku u svrhu oblikovanja politika na temelju dokaza u SAD-u

- SAD – Zakon o temeljima oblikovanja politika na temelju dokaza (2018.). **Zakon nalaže upotrebu dokaza** i korake koje treba poduzeti kako bi se to ostvarilo.
- Zakon promiče kulturu donošenja odluka na temelju podataka i **nastoji poboljšati transparentnost, odgovornost i opću efikasnost i učinkovitost** vladinih programa.

Savezna razina

- **Strategija za podatke**
 - Ured za upravljanje i proračun treba izraditi sveobuhvatnu saveznu strategiju za podatke kako bi se poboljšalo upravljanje i upotreba podataka na razini vlade.
 - Ta strategija potiče suradnju između agencija i integraciju podataka u svrhu pružanja potpore donošenju odluka.

Razina agencija

- **Planovi za prikupljanje dokaza**
- **Popisi podataka**
 - Agencije su dužne sastaviti sveobuhvatne popise podataka radi katalogizacije svoje podatkovne imovine.
 - Ti popisi moraju biti sadržani u javnom katalogu, kako bi javnost i druga vladina tijela mogla upotrebljavati informacije o podatkovnoj imovini.
- **Ključne uloge**
 - Službenik za obradu podataka treba nadzirati upravljanje podacima i strategiju
 - Službenik za evaluaciju treba koordinirati evaluacije programa i osigurati njihovu strožost i relevantnost.
 - Službenik za statistiku treba osigurati cjelovitost i kvalitetu statističkih podataka.
- **Evaluacija programa**
 - Jača ulogu evaluacija programa u odlukama o politikama i programima.
 - Agencije moraju provoditi evaluacije koje imaju strogu metodologiju i koje su relevantne za njihove misije.

Kvaliteta podataka u upravljanju učinkom



Pitanja kvalitete podataka

Jasni ciljevi programa

Dosljednost i potpunost

Relevantnost

Pripisivanje

Primjeri poboljšanja kvalitete podataka

Upotreba podataka neovisnog Ureda za državnu statistiku (UK) i suradnja s tim uredom koji pruža stručno znanje i visokokvalitetne podatke.

Vrhovne revizorske institucije provode monitoring i daju primjedbe na kvalitetu pokazatelja učinka koji doprinose poboljšanju (npr. nacionalni ured za reviziju SAD-a).

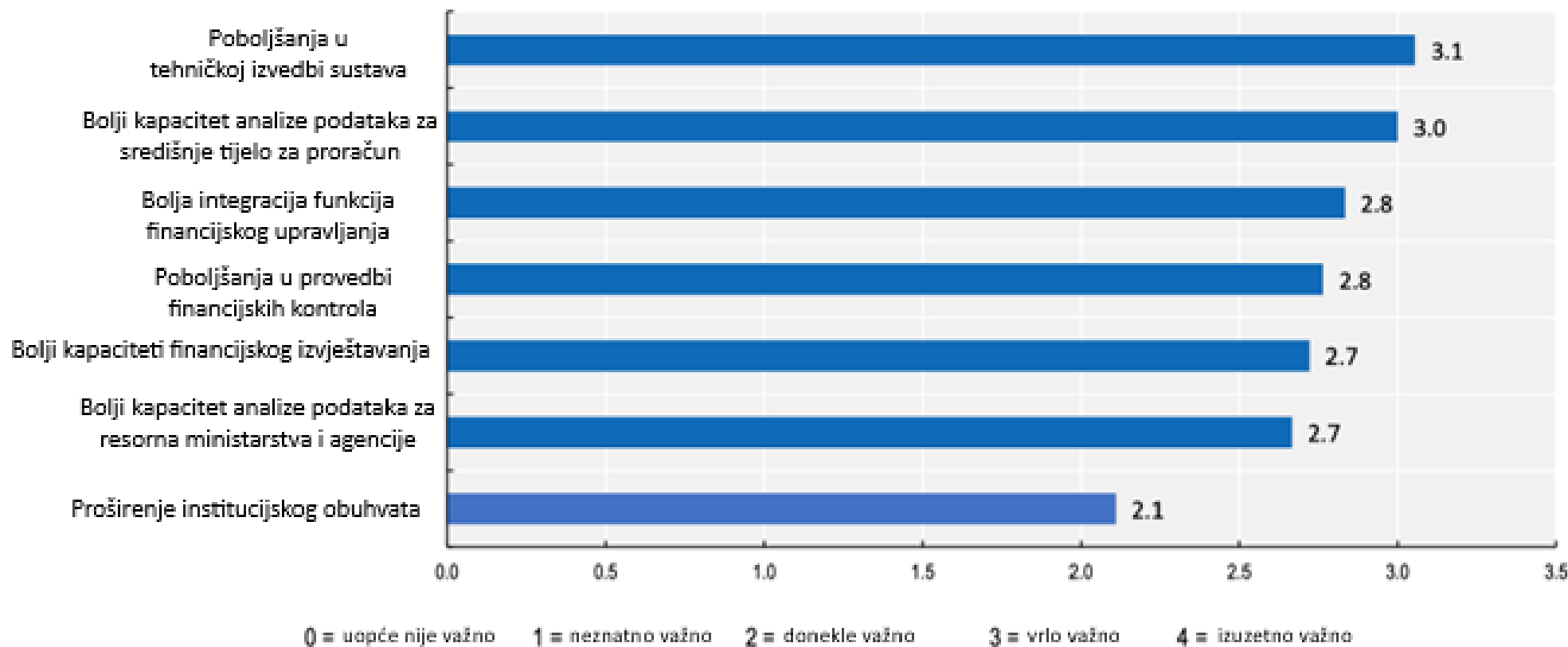
Upotreba međunarodno standardiziranih pokazatelja, npr. OECD-a ili UN-a.

Mjere za poboljšanje upravljanja podacima, kao što su one propisane na temelju Zakona SAD-a o temeljima oblikovanja politika na temelju dokaza.

Sustavni pregled i evaluacija parametara za mjerenje učinka, uključujući procjenu povezanu s ciljevima nacionalne politike (Koreja – Zakon o nacionalnom upravljanju učinkom).

Podaci o učinku u izvršenju proračuna / proračunskom izvještavanju

FMIS – novi sustavi daju prednost kapacitetima analize podataka.



Revizija učinka



- ❑ Revizije učinka – **oslanjanje na financijske i nefinancijske podatke**
 - ❑ učinkovitost,
 - ❑ ekonomičnost i
 - ❑ efikasnost
- ❑ Poboljšanje **relevantnosti, pouzdanosti, točnosti** itd. informacija o učinku
- ❑ **Provjera brojčanih podataka o učinku** u godišnjim izvještajima

Primjer dobre prakse: revizije učinka u Australiji

Australski nacionalni ured za reviziju (ANAO) od 2001. provodi procjene prikladnosti informacija o učinku u proračunskim izvještajima po portfeljima, izvještavanja o informacijama o učinku u godišnjim izvještajima i mehanizama agencija za utvrđivanje i prikupljanje tih informacija.

Revizijama je utvrđeno da se pokazateljima krajnjih rezultata nisu mjerili krajnji rezultati te da su pružene ciljne vrijednosti često bile nejasne i/ili dvoznačne.

Preporuka ANAO-a bila je da se utvrde minimalni standardi za kvalitetu podataka te da se nad njima provodi monitoring kako bi se osiguralo da su podaci dostavljeni Parlamentu u proračunskim izvještajima valjani, pouzdani i točni.

Izvor: Australski nacionalni ured za reviziju

Primjer dobre prakse: međuvladin resursni centar stručnosti u UK-u



19

Centralizirani stručni centar koji podupire upotrebu dokaza o učinku.

UK – Mreža onoga što funkcionira

Što funkcionira: naši zaključci...

Kriminalitet	Obrazovanje	Lokalni rast	Zdravstvo	Rana intervencija
Usredotočenost na žarišne točke („hot spots“) – pojačana ophodnja u područjima s visokom stopom kriminaliteta – zabilježeno smanjenje kriminaliteta, a ne	Učenje od vršnjaka – učenici uče u manjim skupinama uz uzajamno pružanje potpore u poučavanju – u prosjeku ima veći učinak uz manji trošak.	Iako imaju društvenu vrijednost, lokalni gospodarski učinci velikih sportskih i kulturnih projekata obično nisu veliki, a često nema nikakvog učinka.	Spasilo bi se više života, ili poboljšala kvaliteta života, da osobe s akutnim zatajenjem srca rutinski liječe posebni timovi za zatajenja srca.	Program Family Nurse Partnership pokazao se učinkovitim u SAD-u u poboljšanju zdravlja i razvoja djece, a koristi premašuju troškove u omjeru 4:1.

To su samo neki od dosadašnjih zaključaka centara. Više zaključaka dostupno je na web-stranicama navedenim na drugoj stranici.

Primjer dobre prakse: resursni centar stručnosti MF-a u Francuskoj



20

Ministarstvo financija uspostavilo je vlastitu specijaliziranu jedinicu koja na temelju podataka o učinku doprinosi donošenju informiranih odluka o politikama.

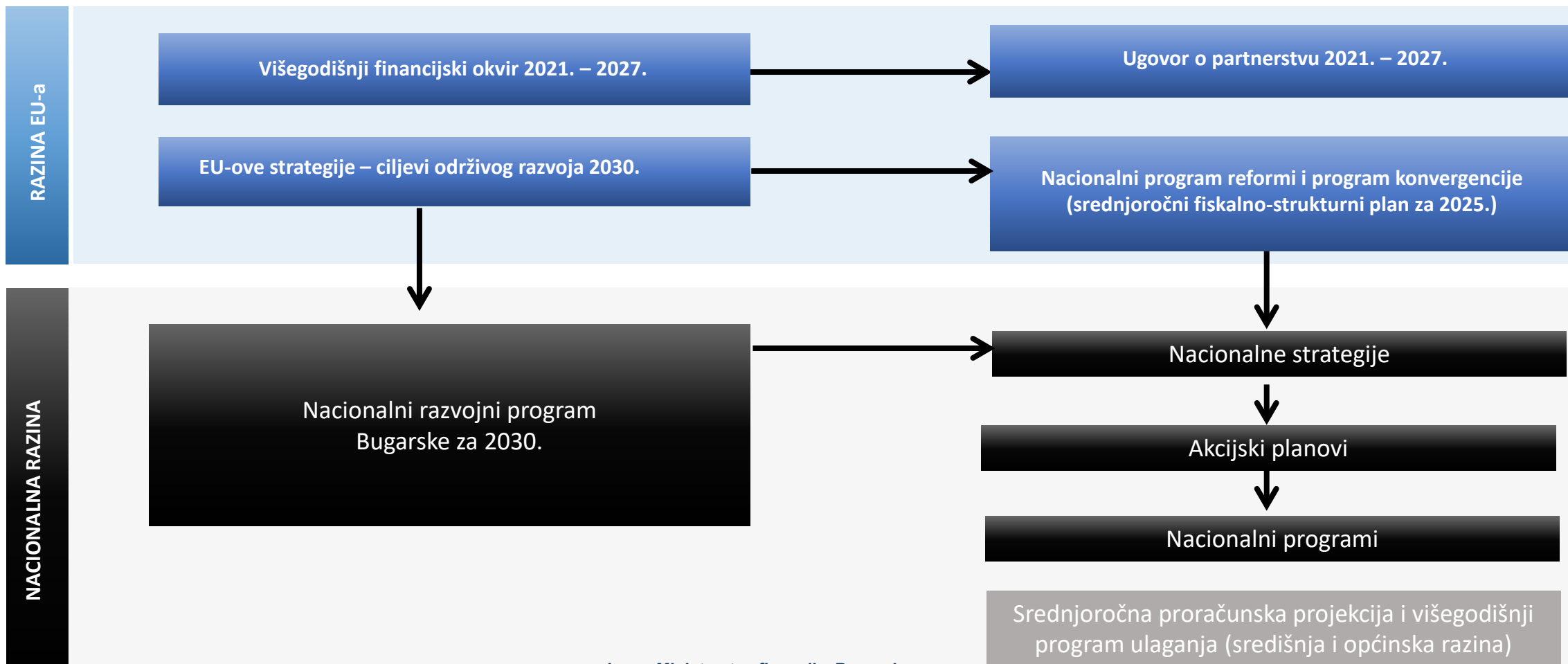
Francuska: DataLab MF-a

- 1. Podatkovna znanost:** tim zadužen za provedbu projekata, potrebne su vrlo specifične kompetencije, izazov u pogledu načina na koji bi se moglo interno povećati kompetencije (osposobljavanja, interni tečajevi, seminari s vanjskim istraživačima)
- 2. Analiza podataka:** odgovornost za odgovarajući program upravljanja podacima. Upravljanje podacima odnosi se na: 1. znanje o podacima (katalog podataka i usklađivanje po aplikacijama i bazi podataka), 2. kvalitetu podataka, 3. usklađenost (uglavnom zaštita osobnih podataka i tajnost) i 4. upravljanje razmjenom podataka
- 3. Inženjering podataka:** većinom rad na pripremi podataka za potrebe upotrebe u analizi
- 4. Strategija za podatke:** praćenje i drugih projekata u okviru kojih se želi iskoristiti naše znanje o podacima

Primjeri projekata koje je pokrenula Francuska uključuju otkrivanje mehanizama izbjegavanja poreza, sustav ranog upozoravanja za poduzeća kojima prijete propast namijenjen pružanju potpore u obliku savjeta i/ili financijske potpore

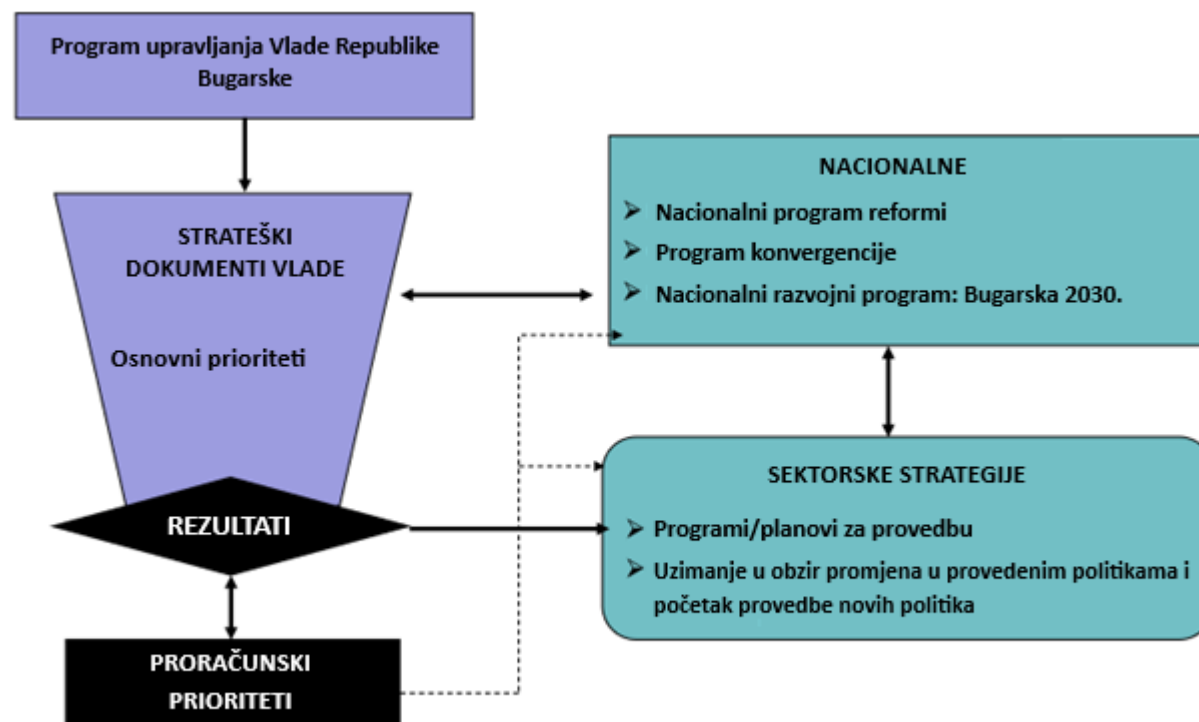
Povezivanje okvira strateškog plana s PFM-om u Bugarskoj (1)

Vlade obično izrađuju velik broj strateških dokumenata.
Proračun bi trebao upućivati na dosljedan i ograničen skup dokumenata o strateškom planiranju.



Povezivanje okvira strateškog plana s PFM-om u Bugarskoj (2)

- Kako bi se dodatno poboljšala kvaliteta i učinkovitost PPB-a, **cjelokupni dizajn PPB-a nedavno je pojednostavnjen i razvijeni su ključni pokazatelji učinka** (među ostalim, na temelju znanja stečenog u okviru BCOP-a PEMPAL-a).
- Izrađen je nacrt Zakona o strateškom planiranju kojim se:
 - propisuje **hijerarhija strateških dokumenata** i njihova izrada te smanjuje njihov broj;
 - uređuje jedinstveni nacionalni razvojni program kao strateški dokument najviše razine;
 - propisuju **standardi u pogledu sadržaja i strukture strateških dokumenata**, uključujući pokazatelje učinka; i
 - uvode obvezne **procjene učinka**.



Trendovi u zemljama članicama PEMPAL-a usmjereni na bolje usklađivanje sa strateškim planiranjem



- ❑ Početne aktivnosti u području PPB-a u zemljama članicama PEMPAL-a **općenito nisu bile dovoljno povezane sa strateškim planiranjem**, djelomično zbog toga što je strateško planiranje u mnogim slučajevima prethodno bilo slabo i/ili nestandardizirano.
- ❑ Većina zemalja članica PEMPAL-a (a i brojne zemlje OECD-a) trenutačno provodi ili planira provesti reforme za poboljšanje usmjerenosti na učinke i upravljanja učincima i njihovu upotrebu:
 - utvrđivanje formalne i ciljne **usklađenosti PPB sa strateškim planiranjem**
 - **pojednostavnjenje strukture PPB-a** – jednostavnost potiče odgovornost i transparentnost; smanjivanje broja i povećavanje kvalitete pokazatelja učinka te defragmenacija opsega programa
 - **uvođenje/povećanje usmjerenosti na među-institucijski učinak na razini cijele vlade**, uključujući strateške prorčunske inicijative (na primjer rodno osjetljivo planiranje proračuna, ekološko planiranje proračuna, planiranje proračuna prema ciljevima održivog razvoja i planiranje proračuna za ravnopravnost)
 - povećanje **odgovornosti resornih ministarstava** (kao što je praksa u zemljama OECD-a)
 - poboljšanje **IT sustava** radi upravljanja podacima o učinku
- ❑ BCOP PEMPAL-a u budućnosti planira uspostaviti radnu skupinu za **Planiranje proračuna s fokusom na razvoj**.

HVALA!

