

Programsko budžetiranje je jedan od prioriteta reformi u zemljama Evrope i centralne Azije.

Autor: Deanna Aubrey, savetnik za upravljanje javnim finansijama, PEMPAL

Predstavnici ministarstava iz 18 zemalja Evrope i regiona centralne Azije (ECA) sastali su se na jezeru



Bohinj u Sloveniji¹, 27-29. marta 2012, na konferenciji na kojoj su razmenili iskustva o primeni programskog budžetiranja u praksi. Sastanku je prisustvovalo 57 članova Zajednice prakse budžeta PEM PAL mreže za upravljanje javnim finansijama kroz učenje u saradnji sa kolegama (Public Expenditure Management Peer Assisted Learning Network, PEMPAL).² Najpre su predstavnici Svetske banke, MMFa i GIZa imali svoje prezentacije, nakon čega su gosti iz Francuske, Australije, Slovenije i poljske predstavili

primenu programskog budžetiranja u svojim zemljama.

Predstavnik Svetske banke je pojasnio različitu terminologiju koja se susreće u ovoj oblasti (npr, programsko budžetiranje, budžetiranje zasnovano na učinku, budžetiranje zasnovano na rezultatima). Pojam **programsko budžetiranje** se odnosi na slučajeve kada se rashodi u budžetu razvrstavaju prema ciljevima (krajnji rezultati i izlazni rezultati), a ne samo prema ekonomskim i organizacionim kategorijama (npr, ulazni parametric kao što su plate). **Budžetiranje zasnovano na učinku** (ili budžetiranje na osnovu rezultata o učinku) se odnosi na širi skup inicijativa sa ciljem bližeg povezivanja finansijakih sredstava sa ostvarenim rezultatima, obezbeđivanjem informacija o učinku koje se koriste za donošenje odluka o raspodeli budžetskih sredstava. Cilj reforme programskog budžetiranja i budžetiranja zasnovanog na učinku je obezbeđivanje informacija za različite scenarije trošenja budžetskih sredstava, kao i povećanje transparentnosti i odgovornosti vlasti.³

U većini zemalja članica mreže PEMPAL, primenjuju se pojedini elementi programskog budžetiranja, uključujući definisanje i identifikaciju programa, formulisanje programskih ciljeva, raspodelu troškova između programa i selekciju informacija o učinku. Međutim, informacije o učinku čiji je kvalitet

¹ Jezero Bohinj je najveće glacijalno jezero u Sloveniji. Njegova dužina je 4,2 kilometra, širina jedan kolometar, a dubina 45 m. Videti: <http://www.slovenia.info/>

² PEMPAL je mreža stručnjaka u oblasti javnih finansija iz 21 zemlje koji razmenjuju informacije i praktična iskustva u vezi budžeta, trezora i interne revizije. Centar za finansijsku izuzetnost iz Slovenije obavlja dužnost PEM PAL Sekretarijata. Najznačajniji donatori koji finansijski i/ili na drugi način podržavaju PEM PAL inicijativu su: Svetska banka, Švajcarski državni sekretarijat za ekonomska pitanja (SECO), Ministarstvo finansija Ruske Federacije, OECD/Sigma i GIZ.

³ Izvor: Ivor Beazley, Svetska banka, 'Koncepti i metodologija budžetiranja zasnovanog na učinku' prezentacija sa sastanka ZP budžeta održanog u martu 2012. Robinson (videti fusnotu 14) navodi da je programsko budžetiranje jedan od oblika budžetiranja zasnovanog na učinku i ističe da među njima postoji razlika (stran 15).

generalno i dalje na niskom nivou se ne prate na sistematski način i imaju neznatan uticaj na donošenje odluka o budžetu.⁴

Ekspert MMFa je istakao da nije dovoljno samo prikupljati informacije da bi se izvršio uticaj na odluke o budžetu. Neophodno je vršiti sistematske procene kako bi se utvrdio uticaj koji programi imaju na korisnike i građane. Takve sveobuhvatne sistematske procene omogućavaju da se vide efekti najznačajnijih programa troškova koje sprovodi vlada i obezbeđuju argumente za racionalizaciju troškova i poboljšanje programa. Takođe je neophodno vršiti redovno praćenje i evaluaciju programa kako bi se osiguralo da se informacije o učinku zaista koriste za poboljšanje raspodele sredstava i obezbeđivanje efikasnije operativne potrošnje.⁵ U kontekstu fiskalne konsolidacije, MMF preporučuje da nije dovoljno poboljšati učinak i kapacitet programskog budžetiranja, već je potrebno razviti i druge fiskalne institucije u okviru šireg procesa reforme upravljanja javnim finansijama.

Informacije o učinku čine samo deo šireg okvira za upravljanje učinkom. Na primer kada se razmatra redukovanje ili ukidanje nekog programa, moraju se uzeti u obzir svi uticaji (spoljni, strukturni, upravljački, tehnički, kulturni i bihevioralni).⁶ Osim toga, uz informacije o učinku potrebni su i indikatori učinka. Kada se koriste samo informacije, dobija se nepotpuna slika ponašanja javnih službenika na osnovu čega se može zaključiti da su ciljevi ostvareni, pri čemu se zanemaruje negativan učinak u odnosu na građane.⁷



Ekspert OECDa⁸ je izvršio kategorizaciju formi integriranja informacija o učinku u budžetski proces, rangirajući ih od najblaže do najjače forme. Kod najblaže forme, informacije o učinku su uključene u budžetska dokumenta samo prezentativno i ne učestvuju u odlučivanju o raspodeli budžetskih sredstava. Kod umerene forme, informacije o učinku se koriste informativno ali ne i za utvrđivanje budžetskih alokacija. Ova forma se najčešće koristi u OECD zemljama. Kod jače forme, raspodela budžetskih sredstava se direktno i

eksplicitno vrši na osnovu ostvarenog učinka, a budžetske aroprijacije na osnovu ugovornih mehanizama. Ovaj oblik budžetiranja prema učinku se koristi samo u pojedinim sektorima (npr, zdravstvo) u nekoliko OECD zemalja.

⁴ Izvor: Deanna Aubrey, Svetska banka, "Status reformi: Rezultati ankete koja je prethodila sastanku", predstavljeni na sastanku ZP budžeta, mart 2012.

⁵ Izvor: Brian Olden, MMF, 'Iskustva zemalja jugoistočne Evrope u korišćenju programskog budžetiranja i budžetiranja zasnovanog na učinku: njihova uloga u procesu konsolidovanja fiskalnog sistema'- prezentacija sa sastanka ZP budžeta, mart 2012.

⁶ Izvor: Lewis Hawke, Svetska banka, 'Koliko je uspešno upravljanje učinkom u javnom sektoru u Australiji?'-prezentacija sa sastanka ZP budžeta, mart 2012.

⁷ Izvor: Nick Manning, Svetska banka, 'Povećanje doprinosa učinku programa od strane visokih javnih/državnih službenika'-prezentacija sa sastanka ZP budžeta, mart 2012.

⁸ Izvor: Ivor Beazley, Svetska banka, 'Budžetiranje zasnovano na učinku – osnovni koncepti i terminologija'-prezentacija sa sastanka ZP budžeta, mart 2012. Navodi: OECD klasifikacije - Curristine, T. (2005); Informacije o budžetu u budžetskom procesu: rezultati upitnika koji je sprovela organizacija OECD, 2005; Žurnal o budžetiranju, OECD, 5(2), s.88-131, Pariz, dostupan na: <http://www.oecd.org/dataoecd/4/53/43480959.pdf>.

Predstavници zemalja članica PEMPALa, uključujući Kazakstan, Rusku Federaciju, Jermeniju, Hrvatsku i Bosnu i Hercegovinu su predstavili napredak u svojim zemljama. Nakon njihovih prezentacija, usledila je diskusija o najvažnijim temama koje su definisali članovi. Najveći problem u većini zemalja je što se informacije o učinku ne koriste za informisanje u procesu donošenja odluka o budžetu. Čest slučaj je da se prikuplja suviše velika količina informacija, ili da je njihov kvalitet loš zbog nedovoljno raspoloživih kapaciteta ili zbog toga što nisu dostupne sve informacije. Dodatne teškoće stvara iskreno neprihvatanje reformi od strane resornih ministarstava. Stoga je diskusija bila usmerena na razmatranje mogućnosti da se ojača stepen zavisnosti odluka o budžetskim alokacijama od informacija o učinku i osigura prihvatanje reforme od strane resornih ministarstava. U toku diskusije učesnici su razmotrili redosled koraka reforme u svojim zemljama.

Sažetak ključnih tema diskusije:

Ne postoji pristup 'najbolje prakse', već samo pristup 'koji najviše odgovara' jedinstvenom kontekstu jedne zemlje. Najpriznatiji stručnjaci u oblasti javnih finansija (primer: Schick 1997)⁹ preporučuju da je ključno dobro postaviti "osnove" reforme. U kontekstu prakse 'koja najviše odgovara' i pravilnog postavljanja "osnova" reforme, učesnici su razgovarali o optimalnom redosledu koraka reforme na osnovu iskustava svojih zemalja i iskustava eksperata:

- Za reforme je neophodna politička podrška i efikasno rukovodstvo; reforme se sprovode u kontekstu sveukupnog strateškog plana vlade koji sadrži jasne prioritete od vrha na dole.
- Ojačati kapacitet zaposlenih u ministarstvu finansija, obzirom da je najčešće to ministarstvo pokretač reforme.¹⁰ Internu reviziju uključiti od samog početka reformskog procesa, kao i sve važne partnere (resorna ministarstva, organizacije civilnog društva, Vrhovnu revizorsku instituciju). Po potrebi, obratiti se za stručnu podršku donatora i međunarodnih eksperata.
- Obezbediti okvir za srednjoročno planiranje kako bi se omogućio period planiranja duži od jedne godine.
- Stvoriti podsticajne uslove za resorna ministarstva koji će osigurati njihovo učešće i podršku. To podrazumeva adekvatan pravni okvir koji obavezuje na primenu i sadrži obavezu ministarstva finansija da prikuplja informacije o učinku od resornih ministarstava pre obaveznog uvođenja strožijih zahteva. Uspostaviti sistematičan program obuke za resorna ministarstva, budžetske odbore u skupštini i najvažnije organizacije civilnog sektora. Istovremeno, delovati na širenju svesti o koristima i svrsi reformi.
- Reforme treba najpre testirati kroz pilotni projekat, radi uočavanja eventualnih grešaka koje se mogu popraviti. Međutim, mnoge zemlje smatraju da je bolje odmah uvesti promenu punim kapacitetom kako bi se obezbedila podrška reforme. Za prelazak sa budžetiranja prema stavkama na programsko budžetiranje potrebno je vreme. Prva stvar koju treba uraditi je da se što jednostavnije definišu programi.¹¹
- Kada resorna ministarstva i budžetske organizacije definišu programske strukture (uz podršku i vođenje od strane ministarstva finansija), razmotriti sve programe u odnosu na budžetski ciklus i izvršiti potrebne korekcije. Obično sve zemlje na početku uvođenja programskog budžetiranja

⁹ Izvor: Svetska banka, Priručnik za upravljanje javnim rashodima, jun 1998 – videti: <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf>

¹⁰ Prema saznanju GIza, u trećini zemalja članica OECD pokretač reformi je bilo ministarstvo finansija, a u drugoj trećini parlament (videti fusnotu 12).

¹¹ "Programi predstavljaju grupisane aktivnosti u zavisnosti od konkretnih ciljeva vlade" Priručnik za fiskalnu transparentnost, MMF (2007) izvor: <http://www.scribd.com/khan7ven/d/27505756-lmf-Manual>

preteraju sa brojem programa. Stoga će možda morati da se smanji broj programa ukoliko se pokaže da njihov preveliki broj predstavlja prepreku efikasnom planiranju i upravljanju budžetom. Kada se uspostave programske strukture, idealno bi bilo da budžetske aroprijacije počnu da se vrše na bazi programa, vodeći računa o potrebi prilagođavanja postupaka za izvršenje budžeta.

- Manje je više: reforme započeti sa nekoliko ključnih indikatora koje će relevantni učesnici koristiti u procesu donošenja odluka. Da bi reforme dobile kredibilitet, ministarstvo finansija treba da koristi informacije o učinku za preporuke o raspodeli budžetskih sredstava.
- 'Blaže' forme korišćenja informacija o učinku, prema kategorizaciji OECD (videti gore) takođe imaju efekte na odgovornost i transparentnost. U slučaju kada se uvode jače forme, a raspodela budžetskih sredstava se vrši direktno na osnovu jedinice učinka (npr. ugovori), najpre izvršiti njihovo pilotiranje.
- Kroz reforme osigurati odgovornost rukovodilaca korisnika budžetskih sredstava za finansijski i nefinansijski učinak. Da bi se osigurala njihova odgovornost, programe treba održavati u okviru postojećih organizacionih struktura. U svakom slučaju, data organizaciona struktura i rukovodilac programa moraju biti odgovorni za svoj program. Međutim, kod prenošenja nadležnosti za planiranje i izvršenje budžeta na rukovodioce potreban je određeni stepen fleksibilnosti i ovlašćenje za donošenje odluka o resursima, kako bi se mogao ostvariti planirani rezultati. Za to treba uvesti propise koji omogućavaju određeni stepen slobode u izvršenju budžeta. Ovo se preporučuje samo ukoliko su već uspostavljeni standardi za izveštavanje, kontrolu i merenje učinka.
- Uvesti poboljšane formate za izveštavanje o budžetu i obrasce koji uzimaju u obzir promenljive potrebe i očekivanja različitih aktera (npr, resorno ministarstvo, ministarstvo finansija, parlament, građani). Ostale učesnike u budžetskom procesu, kao što je parlament, revizorska institucija i civilne organizacije osposobiti da mogu da tumače budžete u programskom formatu.
- Proces reforme se mora pratiti i evaluirati. U slučaju potrebe, može se uz pomoć interne revizije vršiti provera, modifikacija i izmene. Takođe uvesti sistematske provere učinka programa.
- Razmotriti IT rešenja koja će olakšati proces pripreme i planiranja budžeta.

Učesnici su potvrdili da reforme u njihovim zemljama predstavljaju dugotrajan proces koji je još uvek u toku. Čak i zemlje koje se smatraju liderima i stručnjaci koji se dugi niz godina bave upravljanjem učinkom u javnom sektoru čine stalne napore i unapređuju ambijent u ovoj oblasti. U prilog tome ide podatak da je većini zemalja članica OECD



(programsko budžetiranje je uvedeno u 26 od ukupno 34 zemlje članice OECD) bilo potrebno više od deset godina za realizovanje sukcesivnih reformi koje još uvek traju.¹²

¹² Izvor: Regina Bernhard, Nemačko društvo za međunarodnu saradnju (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ), 'Strateški savetodavni pristup budžetu zasnovanom na rezultatima' - prezentacija sa sastanka ZP budžeta, mart 2012.

Predviđen je veći broj sastanaka o programskom budžetiranju za članove mreže PEMPAL, sa naglaskom na informacije o nefinansijskom učinku i različitim modelima sprovođenja reformi na lokalnom nivou. Smernice i drugi relevantni dokumenti brojnih zemalja su dostupni članovima preko virtuelene biblioteke PEM PAL (www.pempal.org).¹³ Kompletni materijali sa sastanka su takođe dostupni na veb sajtu mreže PEMPAL:

<http://www.pempal.org/event/eventitem/read/58/132> gde se može naći izveštaj, dnevni red i spisak učesnika sastanka <http://www.pempal.org/event/read/58>.

¹³ U okviru pripreme za sastanak, od strane Sekretarijata je obezbeđen prevod dva dokumenta na zvanične jezike mreže (engleski, ruski i bosanski): Strateški savetodavni pristup kao podrška uvođenju budžeta zasnovanog na rezultatima, Nemačkog društva za međunarodnu saradnju (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)); i Priručnik o budžetiranju zasnovanom na učinku, Marc Robinson (materijali za obuku Centra za učenje o evaluaciji i rezultatima – CLEAR prevedeni su odobrenje centra CLEAR). Prevodi ovih publikacija se mogu naći na veb sajtu mreže u materijalima sa sastanka.