

IZVEŠTAJ O STUDIJSKOJ POSETI NA TEMU PROGRAMSKOG BUDŽETA NA LOKALNOM NIVOU U POLJSKOJ

Ovaj dokument sadrži izveštaj o studijskoj poseti Poljskoj organizovanoj početkom decembra 2013. godine i pripremljen je za potrebe članova PEMPAL-a. Izveštaj sadrži informacije o ciljevima studijske posete, institucionalnoj strukturi Poljske, prihodima i rashodima nižih nivoa vlasti, istoriji i napretku sprovođenja reformi programskog budžeta. Informacije su dobijene iz različitih izvora: prezentacija i razgovora održanih tokom posete, kao i dokumenata dobijenih iz kancelarije Svetske banke u Poljskoj. Prvi nacrt ovog dokumenta podeljen je učesnicima pre studijske posete, da im pomogne u učestvovanju u razgovorima sa predstavnicima poljske vlade.

Ciljevi studijske posete

Svi članovi PEMPAL Zajednice prakse budžeta uvode programski budžet u nekom obliku. Ovo je bila tema dva velika plenarna sastanka održana u protekle dve godine. Na jednom od tih sastanaka, predstavljen je pristup Poljske koji je bio posebno interesantan nekim našim članovima koji implementiraju reforme na nivou lokalne samouprave. Izveštaji sa tih sastanaka su postavljeni na blogu MMF-a i mogu se pronaći na <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2012/05/program-budgeting-is-on-the-reform-agenda-across-europe-and-central-asia.html> i <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2013/05/twenty-one-countries-meet-in-albania-to-discuss-program-budgeting-reforms.html>

Stoga, na osnovu interesovanja koje su iskazale neke zemlje (Hrvatska, Srbija, Bugarska, Moldavija, Rusija, Turska, Ukrajina, Kirgistan) na plenarnom sastanku ZPB 2012. godine i razgovora naknadno održanih na sastancima Izvršnog odbora Zajednice prakse budžeta, organizovana je studijska poseta s ciljem da se dodatno ispita pristup Poljske u uvođenju programskog budžeta na lokalnom nivou.

Učesnici iz PEMPAL-a zainteresovani za dobijanje informacija o procesu planiranja budžeta u Poljskoj, uključujući i reforme programskog budžeta, kao i o tome kako je ovo iskorišćeno za uspostavljanje, praćenje, merenje i unapređenje učinaka na nivou lokalne uprave. Stoga, u okviru ovog konteksta, ciljevi posete koja se zasniva na učenju uz pomoć kolega su:

- Unapređeno znanje o programskom budžetu u Poljskoj kroz PPT prezentacije i razgovore sa kolegama o najboljim načinima na koje ove reforme mogu da se primene na nivou lokalne uprave.
- Dobijanje prilike za razmatranje i diskusiju sa kolegama i stručnjacima o načinima na koji se pristupi prikazani tokom studijske posete mogu primeniti u kontensktima konkretnih zemalja (ukoliko je moguće) i načinima na koje njihova iskustva mogu biti od koristi drugim zemljama.

Program rada uključivao je i pregled procesa planiranja budžeta u Poljskoj i Eu; pojedinosti o programskom budžetu i merenju učinaka; kratak pregled odnosa, procesa i procedura za izradu programskog budžeta na različitim nivoima vlasti u kontekstu strateškog planiranja; praktične studije slučaja o uvođenju programskog budžeta u gradu Krakovu i u dva regiona. Tokom poslednjeg dana Studijske posete, učesnici razgovore za okruglim stolom na temu pouka o reformama u Poljskoj i njihovim zemljama.



Domaćini studijske posete bili su Kancelarije maršala Malopolskie i Świętokrzyskie wojvodstava (nivo regiona) i Skupština grada Krakova (nivo grada), a održana je i prezentacija Ministarstva finansija (centralni nivo). Grzegorz Orawiec, direktor Sektora za regionalnu politiku iz Kancelarije maršala Świętokrzyskie wojvodstava je pomagao prilikom izrade i koordinacije dnevnog reda. Sve poslove vezane za logistiku i administrativne zadatke organizovala je Tamara Maisuradze-Simic, iz PEMPAL Sekretarijata u Centru za razvoj finansija u Sloveniji (tamara.maisuradze-simic@cef-see.org). Podršku u oblasti tehničkog sadržaja pružila je Deanna Aubrey, stručnjak Svetske banke, u svojstvu članice PEMPAL resursnog tima Zajednice prakse budžeta (deanna_aubrey@hotmail.com). Sve troškove učestvovanja članova Zajednice prakse budžeta finansirao je PEMPAL.

Dnevni red, sve prezentacije i dokumenta možete naći na adresi: <http://www.pempal.org/event/read/99>

Institucionalna struktura

Poljska je uređena kao republika. Sistem vlasti je zasnovan na podeli i ravnoteži između zakonodavnih, izvršnih i sudskih organa vlasti. Zakonodavna vlast se nalazi u dva doma Parlamenta, Sejmu i Senatu. Izvršna vlast je poverena predsedniku Republike Poljske i Savetu ministara, dok je sudska vlast poverena sudovima i tribunalima.¹

Od januara 1999. godine, Poljska ima sistem od tri nivoa lokalne (podnacionalne) vlasti (16 regiona/provincija ili “poljski termin: wojvodstva”, 314 okruga ili “powiats”, 2478 opština koje se nazivaju “gminas”).² Veći gradovi obično imaju status opštine i status okruga.

Svaki od tri nivoa vlasti bira izvršnu vlast i veće.

Opštine (na poljskom jeziku: gminas) su osnova sistema samouprave i nadležne su za najveći deo javnih usluga koje se pružaju na podnacionalnom nivou. Usluge uključuju: obrazovanje (obdaništa, osnovne škole i srednje škole nižeg nivoa); lokalni javni prevoz; održavanje i osvetljavanje lokalnih puteva; održavanje gradskih zelenih površina, grobalja, biblioteka i opštinskih centara; snabdevanje vodom, kanalizacija, prikupljanje i odlaganje otpada, kao i distribucija električne energije i gasa.³ Iako su opštine autonomne u svom delovanju, pritisak građana i poređenje rezultata sa drugim opštinama su izvor podsticaja za podizanje efikasnosti i efektivnosti. Svaka opština objavljuje svoje indikatore, što je način za podizanje nivoa odgovornosti; ako postoje značajna odstupanja u troškovima usluga između različitih opština, javlja se pritisak za polaganje računa o ovim troškovima i njihovo smanjenje.



¹ <http://www.president.pl/en/about-poland/polish-political-system/>

² Izvor: Svetska banka: Poljska: Upravljanje održivošću podnacionalnog duga, izveštaj pripremila Lili Liuand Emilia Skrok (jun 2013. godine)

³ Izvor: Izveštaj Svetske banke br. 52037-PL Poljska Mazowieckie, Pregled javnih rashoda, Lokalni odgovori na svetsku finansijsku krizu, 29. april 2010. godine

Okruzi (na poljskom jeziku: powiats) su eksplicitno nadležni za određene zadatke (izgradnju i održavanje okružnih puteva, upravljanje srednjim školama višeg nivoa i stručnim školama, određenim opštim bolnicama i kulturnim institucijama). Okruzi takođe izvršavaju zadatke u ime centralnog nivoa vlasti, uglavnom u oblasti socijalne pomoći. Predsednici okruga su takođe zaduženi za upravljanje državnom imovinom.⁴

Regioni (poljski termin: vojvodstva) predstavljaju centralni nivo vlasti na regionalnom nivou. Nemaju zadatak direktnog pružanja usluga građanima slično na način na koji to rade okruzi i opštine. Umesto toga, njihova uloga je planiranje i koordinacija razvoja na njihovoj teritoriji. Ovo uključuje upravljanje regionalnim razvojnim fondovima EU i izradu nacрта razvojnih strategija. Regioni su takođe odgovorni za koordinaciju aktivnosti ostalih podnacionalnih nivoa vlasti u na primer, oblastima zaštite životne sredine, prevoza, prostornog planiranja i ruralnog razvoja. Međutim, direktno su odgovorni za održavanje regionalnih puteva, finansiranje regionalne železnice, zaštitu istorijskih spomenika, upravljanje određenim kulturnim institucijama i zdravstvenim ustanovama, uključujući određene bolnice.⁵ Koordinaciju sredstava EU vrši Ministarstvo regionalnog razvoja na centralnom nivou, a nadzor nad njima vrši organ za reviziju i sertifikovanje (Ministarstvo finansija) na centralnom nivou. Kancelarije Maršala u svakom regionu zadužene su za investicione rashode. Svaki region ima i Kontrolnu komoru, koja prati i kontroliše projekte koji se finansiraju iz sredstava EU. Ova komora vrši kontrolu zakonitosti odluka i ekonomske opravdanosti rashoda. Postoje i kaznene mere kao što je obaveza vraćanja sredstava s kamatom, u slučajevima kada sredstva nisu utrošena u predviđenim rokovima. Od 2014. godine Ministarstvo finansija napraviti tabelu regionalnih indikatora, formulisanih shodno jedinstvenoj metodologiji za sve regione. Cilj ovoga je podsticanje benčmarkinga među regionima, radi unapređenja efikasnosti i delotvornosti.

Članstvo u EU podrazumeva i postojanje fiskalnih pravila i ciljnih iznosa. Na primer, deficit budžeta ne sme da premaši tri procenta BDP-a, a nacionalni dug ne sme biti veći od 60 procenata BDP-a. Propisani su i neki drugi limiti kao što je obaveza da se na istraživanje i razvoj izdvoji tri procenta BDP-a. Budžeti se planiraju za period od sedam godina, shodno EU pravilima i rokovima za planiranje. Postoje tri nivoa indikatora: praćenje indikatora na nivou strategija; indikatora ishoda i projektnih indikatora. Praćenje vrše Regionalni odbor Vlade i Komisija za praćenje razvoja (koja usvaja i prihvata godišnje izveštaje, vrši ocenu efektivnosti i donosi preporuke za izmene i dopune koje podnosi regionalnom Parlamentu). Koordinator u Ministarstvu regionalnog razvoja na centralnom nivou priprema statističke indikatore i vrši koordinaciju razvoja i usvajanja godišnjeg izveštaja. Kontekstualni indikatori koji se prate uključuju BDP po glavi stanovnika u poređenju sa evropskim prosekom; stopa (ne)zaposlenosti; prosečna mesečna bruto plata; promene u broju stanovnika. Specifični indikatori koji se prate uključuju efekte strategije na BDP; nivo privatne potrošnje; učešće patenata; bilans eksterne migracije i učešće izvoza.

Finansiranje i rashodi podnacionalnih nivoa vlasti

Rashodi: Poljska spada među zemlje Evropske unije (EU) sa najvišim stepenom decentralizacije, a potrošnja nižih nivoa vlasti čini 33 procenta rashoda opšte države. Podnacionalni nivo takođe obuhvata oko 60 odsto ukupne kapitalne potrošnje, uglavnom za saobraćaj i komunikacije. Približno polovina strukturnih fondova EU na podnacionalnom nivou su za investicije u infrastrukturu, posebno za saobraćaj i upravljanje vodama i čvrstim otpadom. Tokom implementacije programa strukturnih fondova EU za period 2007-2013. godine, 67,3 milijardi Eura iz sredstava fondova su dati na raspolaganje Poljskoj.⁶ Naredni ciklus programa strukturnih fondova EU za period 2014-2020. godine

⁴ Ibid

⁵ Ibid

⁶ Izvor: Svetska banka: Poljska: Upravljanje održivošću podnacionalnog duga, izveštaja pripremila Lili Liuand Emilia Skrok (jun 2013. godine)



će nastaviti sa podržavanjem velikih kapitalnih investicija koje sprovode niži nivoi vlasti sa ciljem zatvaranja infrastrukturnog jaza između poljskih i zapadnoevropskih gradova. Sufinansirne velikog broja tih investicija na nižim nivoima vlasti će biti obezbeđeno upotrebom instrumenata duga.⁷ Evropski socijalni fond dodelio je Poljskoj preko 9 milijardi evra za period 2007 – 2013. godine, što čini najveću alokaciju sredstava za ‘meke veštine’ u Evropi. Trenutno je u pripremi naredni ciklus finansiranja.

Prihodi: Opseg finansijske autonomije podnacionalnim nivoima vlasti je relativno mali. Samo opštine imaju autonomiju u oblasti naplate prihoda, pošto su one jedine jedinice koje mogu da prikupljaju prihode iz lokalnih poreza (od kojih su porezi na imovinu najveći), međutim nemaju ovlašćenje za njihovo određivanje. Maksimalni nivo ovih poreza određuje se na centralnom nivou. Međutim, fiskalna politika opština mora da se kreće u okvirima nacionalnih zakona koje usvaja Parlament.⁸ U nekim slučajevima ima velikih razlika između pojedinih podnacionalnih nivoa vlasti, te je u tom smislu izgrađen sistem grantova za ujednačavanje. Na ovaj način, sistem dozvoljava pristup podnacionalnih vlasti širim poreskim osnovama, dok istovremeno zadržava kontrolu centralnog nivoa vlasti nad instrumentima fiskalne politike, kao i sposobnosti vršenja redistribucije poreskih sredstava iz bogatijih jurisdikcija ka siromašnijim. Međutim, ovo čini podnacionalni nivo vlasti ranjivim prema diskrecionim odlukama centralne vlasti.⁹ Trenutno u Poljskoj imamo situaciju u kojoj opštine tuže Ministarstvo finansija zbog poveravanja određenih nadležnosti za čije sprovođenje nisu dodeljeni adekvatni izvori finansiranja.

Na taj način, podnacionalni nivoi vlasti ubiraju najveći deo svojih prihoda od centralne vlasti, ili u obliku deljenih poreza, ili u formi transfera usmerenih ka određenim funkcijama ili ka prihodnom ujednačavanju (na bazi utvrđene formule).

- Najveći izvor prihoda čini deo centralno administriranog poreza na dohodak i poreza na dobit preduzeća. Ovi udeli su distribuirani na osnovama porekla (tj. mesta njihovog prikupljanja). Po stanju iz 2009. godine, opštine su imale prava na skoro 40 odsto poreza na dohodak koji su prikupljeni u okviru njihove jurisdikcije, okruzi približno 10 odsto, a regioni samo 1,6 odsto.¹⁰
- Drugi izvor po veličini je ‘opšti grant’. Najveća komponenta ovog granta (jednokratna i nepovratna novčana pomoć, prim. prev.) je za obrazovanje. Ova sredstva predviđena su kao oblik kompenzacije podnacionalnih nivoa vlasti za troškove pružanja onog nivoa obrazovanja koji je dodeljen odgovarajućem nivou podnacionalne vlasti. Nivo grantova nije utvrđen formulom, već je utvrđen na godišnjem nivou u zakonu o budžetu. Ministarstvo obrazovanja nakon toga raspoređuje sredstva na osnovu broja upisanih đaka, upotrebom većih pondera za đake u seoskim opštinama i malim gradovima, za đake sa invaliditetima, itd.
- Još jedna komponenta su subvencije za ujednačavanje koje su raspoređene onim podnacionalnim nivoima vlasti čiji su prihodi po glavi stanovnika na osnovu ustupljenih poreza (tj. poreza na dohodak, poreza na dobit preduzeća i lokalnih opštinskih poreza) niži od nacionalnog proseka. Formula ne pokušava da postigne puno ujednačavanje. Na primer, svi okruzi sa prihodima po glavi stanovnika koji je niži od nacionalnog proseka, dobijaju transfere u iznosu od 90 odsto razlike, regioni 72 odsto razlike, a za opštine je usvojen dosta složeniji pristup kojim se postiže nešto slično, zasnovan na opsezima.¹¹ Mehanizam ujednačavanja je takođe finansiran doprinosima iz bogatijih jurisdikcija.
- Još jedna (manja) komponenta je za grantove posebne namene koje daje centralna vlast i čija su sredstva opredeljena za posebne namene (transferi za finansiranje centralno

⁷ Ibid

⁸ Izvor: Tomasz Uryszek, Finansijsko upravljanje lokalnih uprava u Poljskoj – odabrani problemi, Časopis ekonomije, poslovanja i upravljanja, Vol 1, br. 3, avgust 2013. godine, dostupno na <http://www.joebm.com/papers/55-X00017.pdf>

⁹ Ibid

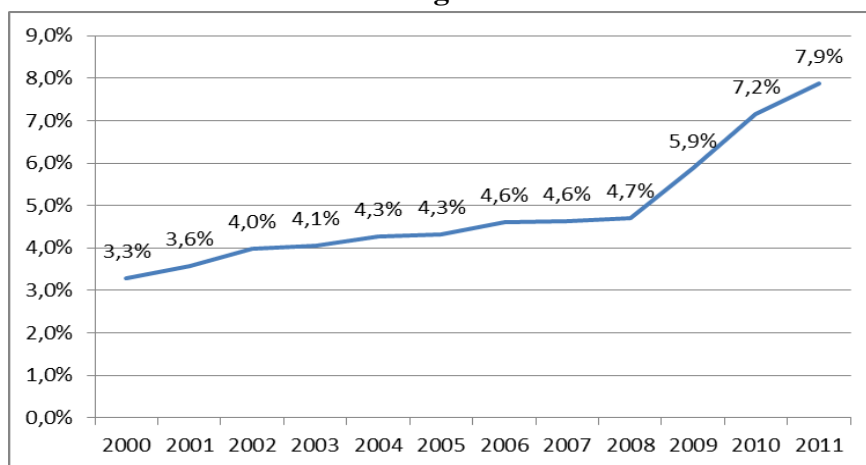
¹⁰ Izvor: Izveštaj Svetske banke br. 52037-PL Poljska Mazowieckie, Pregled javnih rashoda, Lokalni odgovori na svetsku finansijsku krizu, 29. april 2010. godine

¹¹ Ibid

uspostavljenih programa socijalne zaštite, kao što su dečiji dodaci ili nadoknade za nezaposlenost).

Nastavak decentralizacije i ekonomska kriza su otkrili oblike slabosti u sistemu podnacionalnih finansija, uporedno sa pogoršavanjem njihovih budžetskih učinaka koji su se desili u nekoliko poslednjih godina. U periodu 2009-2011. godine, nivo duga nižih nivoa vlasti je više nego udvostručen, kako u apsolutnim, tako i u relativnim iznosima usled pada prihoda uzrokovanog ekonomskom krizom, umanjena u stopama poreza na dohodak, kao i zbog transfera novih odgovornosti bez adekvatnog finansiranja istih. Ovim je nivo podnacionalnog duga uvećao svoj udeo u ukupnom javnom dugu (trenutno 7,9 odsto u 2011. godini; i 4,2 odsto BDP-a). Podnacionalni nivoi vlasti mogu slobodno da se zadužuju, a ograničeni su samo indikatorima uspostavljenim u Zakonu o javnim finansijama. Sa stupanjem na snagu odredbi u 2014. godini, biće zamenjeni prethodni limiti odnosa duga prema prihodima koji nije mogao da bude viši od 60 odsto u odnosu na prihode, kao i stopa servisiranja godišnjeg duga u odnosu na prihode u iznosu koja nije mogla da prelazi 15 odsto prihoda. Novo pravilo servisiranja duga u suštini primenjuje pravilo uravnoteženog budžeta, koji je normalizovan ukupnim stanjem duga lokalne uprave, u proseku od tri godine. Na ovaj način u praksi, uzimajući u obzir da od 2011. godine prihodi moraju biti uravnoteženi sa rashodima, dug se samo može koristiti za finansiranje investicija.¹² Pitanje da li podnacionalni nivoi vlasti mogu upravljati svojim finansijama i dugom na razborit način je relevantno za pitanje da li mogu održivo finansirati kapitalne investicije, koje su kritički važne posmatrajući dugoročne izgleda rasta Poljske.

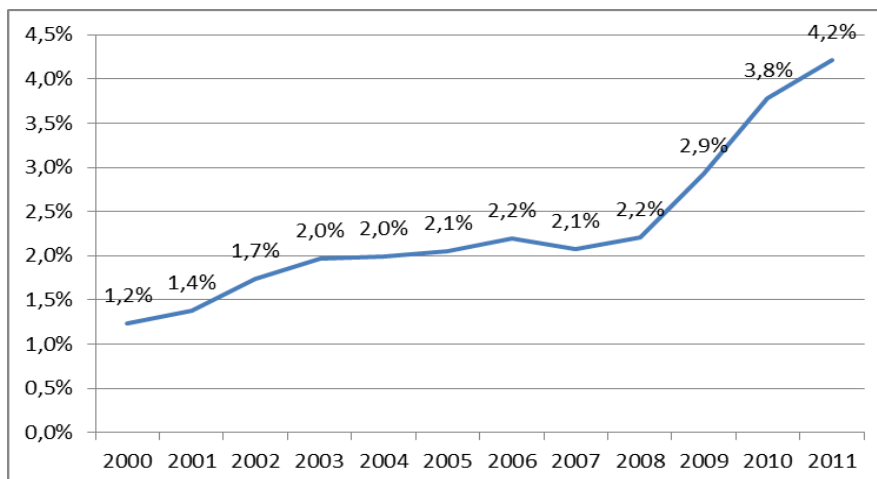
Slika 1. Učešće podnacionalnog nivoa duga u ukupnom javnom dugu za period 2000 – 2011. godine



Izvor: Podaci Ministarstva finansija. Preuzeto iz Svetske banke, Podnacionalno tržište duga u Poljskoj – Status i izazovi razvoja, maj 2013. godine

¹² Izvor: Svetska banka, Podnacionalno tržište duga u Poljskoj – Status i izazovi razvoja, maj 2013. godine

Slika 2. Učešće podnacionalnog nivoa duga u BDP-u za period 2000–2011. godine



Izvor: Podaci Ministarstva finansija. Preuzeto iz Svetske banke, Podnacionalno tržište duga u Poljskoj – Status i izazovi razvoja, maj 2013. godine

Reforme budžeta na bazi učinaka

Unapređivanje kvaliteta upravljanja u Poljskoj preko budžetiranja zasnovanog na učincima na lokalnom nivou seže u period 1989-1990. godine kada je pripremljen prvi budžet od strane ne-komunističke vlade. Jedan važan trend u budžetskim reformama koje su bile implementirane tokom 1990-tih godina je bilo snažno kretanje u pravcu decentralizacije. Tokom 1990. godine, stvorene su nezavisne samoupravne opštine (na poljskom jeziku: gminy). Ovo je bio važan korak ka popularizaciji logike povezivanja sredstava sa postignutim rezultatima, imajući na umu da su rezultati finansijske intervencije na lokalnom nivou bili vidljiviji. Stoga, prvi budžet zasnovan na učincima je pripremljen u gradu Krakovu 1994-1995. godine.¹³ Sistem programskog budžeta uveden u Krakovu izrađen je po uzoru na sistem uveden u gradu Rochester u SAD. U slučaju Krakova, deo nacionalnih poreza (40 procenata poreza na lična primanja i 10 procenata poreza na dobit preduzeća). Imajući u vidu činjenicu da je Krakov komparativno bogatija opština, mora da usmerava siromašnijim opštinama sredstva za ujednačavanje.

Krakov ima 18 okruga, a svaki okrug ima sopstveni budžet. Grad ima višegodišnji finansijski plan, a Predsednik i budžetski tim vrše preliminarni raspored prioriteta na bazi informacija o investicijama koje su u toku, kao i investicija koje imaju kompletnu dokumentaciju i koje su spremne za implementaciju. Rashodi se prikazuju u višegodišnjem okviru koji sadrži informacije o zadacima, finansiranju, očekivanim rezultatima i ukupnim troškovima.

Grad Krakov ima dve budžetske jedinice, jednu za tekuće, a drugu za investicione rashode. Proces pripreme budžeta počinje u julu, kada obe jedinice dostavljaju projekcije troškova i prihoda za nastupajuću godinu. Prvi nacrt budžeta tekućih rashoda obavezno se dostavlja najkasnije do septembra svake godine. U ovom procesu vrši se utvrđivanje prioriteta, rashodi se povezuju sa troškovima za finansiranje zaposlenih i, u slučaju da je predviđeno angažovanje eksternih saradnika, dostavljaju se

¹³ Lukasz Hardt i Maarten de Joung (2011. godine) izveštaj o unapređivanju kvaliteta upravljanja u Poljskoj preko budžetiranja zasnovanog na učincima, dostupan na [http://webapp01.ey.com.pl/EYP/WEB/eycom_download.nsf/resources/Raport_11-12-01_IMPROVING_THE_QUALITY_EN.pdf/\\$FILE/IMPROVING_THE_QUALITY_EN_.pdf](http://webapp01.ey.com.pl/EYP/WEB/eycom_download.nsf/resources/Raport_11-12-01_IMPROVING_THE_QUALITY_EN.pdf/$FILE/IMPROVING_THE_QUALITY_EN_.pdf) stranice 60-61.

detaljne specifikacije ovih planova. Angažovanje radne snage meri se brojem radnih časova, na bazi ukupnog broja od 1,776 radnih časova na godišnjem nivou. Ukupna cena radnog časa po zaposlenom dobija se deljenjem zbir troškova zaposlenih i investicionih troškova sa ukupnim brojem radnih časova na godišnjem nivou. Za svaki zadatak se vrši kvantifikacija i imenuje koordinator. Svaki zadatak mora biti opisan, a opis uključuje informacije o tome šta se njime postiže i na koji način. Svaka opština ima strategiju razvoja, te svaki zadatak mora biti povezan sa strategijom, ili barem sa pravnim aktom koji predstavlja osnov za izvršenje zadatka. Potrebe građana takođe moraju biti jasno navedene, kao i važna ekonomska i infrastrukturna pitanja. Programski budžet sadrži obrazac za indikatore koji se koristi za prikazivanje informacija o rezultatima i učincima. Finansijski plan zadatka je detaljniji i zadovoljava pravila tradicionalnog budžeta. Svi podaci se dostavljaju sektoru budžeta putem informacionog sistema, posle čega Predsednik podnosi budžet gradskoj skupštini sredinom novembra. U postupku izrade investicionog budžeta sve jedinice su u obavezi da dostave svoje planove trezoru do sredine septembra svake godine. Državna jedinica za imovinu takođe vrši procenu zemljišta koje je potrebno kupiti i održava redistar strateških (npr. sportskih centara u svim gradovima) i operativnih (investicije u jednoj ulici) investicija.

15. novembra svake godine sve opštine obavezno šalju svoje ukupne budžete regionalnoj Komori za reviziju. Poljska ima 16 ovakvih komora, po jednu u svakom regionu. Izveštaji o izvršenju se takođe obavezno dostavljaju Komorama, kao i Ministarstvu finansija na centralnom nivou. Komore su nezavisna tela koja podnose izveštaje Ministry za javnu upravu na centralnom nivou i posluju pod direktnim nadzorom Predsednika vlade. U skladu sa Zakonom o javnosti informacija, budžet se obavezno objavljuje i informacije o njemu dostavljaju se svim građanima.

Iako su reforme planiranja budžeta prema učincima na lokalnom nivou u toku više od 18 godina, reforme na centralnom nivou vlasti su relativno nove. Cilj ovih novih reformi je unapređenje upravljanja javnim finansijama i jačanje alokativne i operativne efikasnosti, višegodišnjeg budžeta, transparentnosti i odgovornosti.

Reforme na centralnom nivou vlasti motivisane su članstvom u EU. EU je utvrdila planiranje budžeta prema rezultatima kao prioritet reforme javnih finansija u postupku ocene poljskog Programa konvergencije.

Reforme je inicijalno predvodio Državni sekretar u kabinetu Predsednika Vlade, Ms Lubińska, koja je predvodila ovakvim reformama na lokalnom nivou. Ms Lubińska osnovala je posebni 'Sektor državnog budžeta na bazi učinaka' u Državnom sekretarijatu Vlade, koji je nadležan za formulisanje metodološkog okvira budžeta na bazi učinaka. Podršku radu ovog sektora pružala je međuministarska radna grupa i nezavisni stručnjaci. Izrađene su metodološke smernice, a potom je budžet pilotiran u budžetskim razdelima nauke i višeg obrazovanja. Smernice, bazirane na primerima najbolje međunarodne prakse, izrađene su 2006. godine. Sektor za izradu budžeta na bazi učinaka saradivao je sa zemljama koje su već uvele programski budžet ili budžet na bazi učinaka (Francuska, Holandija, Slovačka) ili su na sličnom nivou razvoja (Letonija, Bugarska). Primeri najbolje prakse uvođenja budžeta prema učincima tokom međunarodne konferencije koju je organizovao Kabinet Predsednika Vlade i Svetska banka. Svrha konferencije je da se identifikuju pouke za Poljsku.¹⁴

14 Kasek L and Webber D (editors), 2009, Current Issues in Fiscal Reform in Central Europe and the Baltic States 2008: PBB and MTEFs in Emerging Europe

Usvojene smernice obavezuju ruovodioce budžeta da navedu zadatke, planirane rashode i opis ciljeva, indikatora i višegodišnje rashode za finansiranje ovih zadataka, u obrazloženju zakona o budžetu za 2008. godinu. Usvojene su i izmene Zakona o javnim finansijama. Posle izbora iz 2007. godine i promene Vlade, Ministarstvo finansija je preuzelo sprovođenje reformi. Postojeća grupa koja je bila zadužena za reforme delom je premešnetna u Sektor za reformu javnih finansija u Ministarstvu finansija. Momentum u napretku sprovođenja reformi malo je usporen dok je Ministarstvo finansija revidiralo postojeća pravila i smernice.¹⁵

Iako je Parlament od 2008. godine dobijao verziju budžeta zasnovanog na učincima kao dela budžetske dokumentacije sadržanog u obrazloženju tradicionalnog budžeta, isto je davano samo za potrebe informisanja. Situacija se menja 2013. godine, kada planiranje budžeta na bazi učinaka postaje zakonski obevezan deo Zakona o budžetu. Ostale ključne faze reforme uključuju uspostavljanje okvira izveštavanja i praćenja, implementiranje smernica za delotvorno upravljanje javnim sredstvima preko višegodišnjeg budžeta, kao i razvijanje sveobuhvatne baze podataka u vezi sa indikatorima učinaka. Dalje reforme uključuju pripremanje metodoloških smernica za vršenje evaluacija programa, implementiranje posebnog IT sistema za budžetiranje zasnovanog na učincima, pripremanje prvog izveštaja o budžetskom izvršenju (zasnovanog na okviru učinaka iz 2013. godine), kao i izveštavanje o uticajima budžeta zasnovanog na učincima na sistem javnih finansija nakon njegove primene u praksi tokom perioda od nekoliko godina.¹⁶

Sistem identifikuje 16 funkcija države (na osnovu funkcionalne klasifikacije COFOG) i po svom pristupu veoma je sličan francuskom sistemu. Ovih 16 funkcija se deli u 800 programa, koje se dalje dele na podzadatke za operativni, rukovodeći nivo. Svaki program ima tri do pet indikatora. Postoji petogodišnji planski horizont i devet razvojnih strategija. Centralni nivo takođe razmatra mogućnost uvođenja procesa pregleda potrošnje sličan onom koji je uveden u UK. Postoje dva tipa pregleda potrošnje, strateški pregledi koji imaju višegodišnju perspektivu u okviru kojeg se vrši prioritizacija konkretnih rashoda i funkcionalna analiza rashoda što je više ad hoc proces za utvrđivanje oblasti u kojima je moguće izvršiti uštede. 2014. godine Ministarstvo finansija će pripremiti dokumenta za evaluaciju glavnih oblasti potrošnje i analizirati ključne indikatore učinka budžetskih korisnika s ciljem da proceni efikasnost i delotvornost rashoda u sklopu inicijalnog procesa pregleda potrošnje.

OECD je opseg i ambiciju ovih reformi nazvao “oblikom upečatljive i velike genijalnosti, kao i uloženog truda u njihov dizajn i dosadašnju implementaciju”¹⁷ Međutim, Vrhovna revizorska institucija je 2011. godine negativno procenila principe i metode koje primenjuje Ministar finansija u implementaciji koncepta budžetiranja zasnovanog na rezultatima, ali je preporučila da vlada treba da nastavi sa punom implementacijom metodologije s tim u vezi. Ministar finansija je odbio da prihvati opštu negativnu procenu implementacije budžetiranja zasnovanog na učincima koja je predstavljena u post-revizorskom izveštaju, ali je objavio svoju spremnost da implementira formulisane preporuke koje se sadrže u post-revizorskom izveštaju.¹⁸

¹⁵ Kasek L i Webber D (urednici), 2009. godine, Trenutna pitanja u oblasti fiskalne reforme u zemljama Centralne Evrope i Baltika 2008: Budžetiranje zasnovano na učincima i srednjoročni okvir rashoda u evropskim zemljama u razvoju

¹⁶ Kasek L i Webber D (urednici), 2009. godine, Trenutna pitanja u oblasti fiskalne reforme u zemljama Centralne Evrope i Baltika 2008: Budžetiranje zasnovano na učincima i srednjoročni okvir rashoda u evropskim zemljama u razvoju

¹⁷ OECD, Budžetiranje prema učincima u Poljskoj: i analiza OECD, u OECD Časopisu o budžetiranju, Vol 1, 2011. godine, dostupno na <http://www.oecd.org/gov/budgeting/49042959.pdf>

¹⁸ Prezentacija Vrhovne revizorske institucije Poljske u vezi revizije budžetiranja zasnovanog na rezultatima je dostupna na <http://www.asz.hu/professional-event/audit-concerning-the-introduction-of-the-results-oriented-budgeting-in-poland/17-poland.pdf>

Ključne pouke iz iskustva Poljske

Glavne pouke iz reformi su značaj postojanja pristupa upravljanja na više nivoa u kontesktu jakog strateškog planiranja. Postoje jasni i precizni pravni akti, sistem institucija (eksternih i internih), podsticaja regionima koji efikasnije troše sredstva (u formi dodatnih sredstava rezervi za pet regiona sa najboljim učincima i opštinama preko poređenja sa drugim regionima. Uveden je jak sistem praćenja koji podrazumeva prikupljanje i analizu podataka. U slučaju regiona ovo podrazumeva i jasne veze sa strateškim planom, a korekcije se vrše tamo gde je potrebno. Na primer, ako dođe do razlike u projekcijama od 10% potrebno je pratiti zvaničnu proceduru i obezbediti obrazloženje. Ako dođe do odstupanja u visini od 15%, Ministarstvo regionalnog razvoja mora da dostavi obrazloženje. Elektronski izveštaji se šalju Evropskoj komisiji, a postoji i komisija za praćenje na nivou Poljske koja se sastoji od predstavnika javnog sektora, društvenih partnera, lokalne samouprave, predstavnika univerziteta i asocijacija poslodavaca. Oni prate ciljeve, ishode, rezultate i finansijske indikatore. Regionalna strategija takođe ima obavezu povezivanja sa nacionalnom strategijom, a Ministarstvo Regionalnog razvoja objavljuje metodološke smernice za izradu strategije.

Više informacija o reformama može se naći na sledećim zvaničnim prezentacijama vlade:

www.mf.gov.pl

www.malopolskie.pl

www.wrotamalopolski.pl

Ministarstvo finansija, Budžet na bazi učinaka u Poljskoj, Marta Postula Piotr Perczyński (ed), Varšava (obezbeđen štampani primerak).

Status reformi u zemljama učesnicama

Bugarska

U Bugarskoj se vlast vrši na tri nivoa, a ukupan broj opština je 264. Narodna skupština je 2013. godine usvojila novi Zakon o javnim finansijama koji stupa na snagu 2014. godine. Ovaj zakon predstavlja pravnu osnovu za pripremu budžeta lokalnih vlasti. Nadzor transfera i subvencija vrši Direkcija za finansiranje lokalne samouprave u okviru Ministarstva finansija. Nakon pripreme, nacrt zakona se predstavlja Nacionalnoj asocijaciji opština i dostavlja Veću ministara na razmatranje.

Opštinsko veće donosi uredbu o uslovima i procedurama za izradu finansijske projekcije budžeta lokalne samouprave za naredne tri godine, u skladu sa principima, pravilima i procedurama predviđenih Zakonom o javnim finansijama. Ovom uredbom je moguće propisati da se izrada, usvajanje, realizacija i izveštavanje o opštinskim budžetu vrši u programskom formatu. Sve subvencije i transferi se prikazuju u državnom budžetu, odobrava ih Narodna skupština i podležu reviziji.

Prema bugarskom zakonodavstvu, format programskog budžeta je budžetski dokument u kome su prikazani srednjoročni ciljevi budžetske organizacije kojoj su neophodna odgovarajuća sredstva za finansiranje rashoda prikazanih prema budžetskim programima, čijom realizacijom će se ostvariti prikazani ciljevi. U formatu programskog budžeta su takođe prikazani indikatori učinka koji sadrže informacije potrebne za merenje rezultata koji se postižu realizacijom budžetskih programa.

Ukrajina

Ukrajina i Poljska imaju dosta zajedničkih karakteristika. U Ukrajini ima tri nivoa vlasti, a drugi nivo vlasti će uvesti programski budžet do 2014. godine. Programska klasifikacija je već uvedena u pilot regionima. Ministarstvo finansija donelo je akta u kojima se pojašnjavaju ove reforme. Jedan deo poreza na lična primanja ustupljen je lokalnom budžetu, a svi nedostaci se finansiraju sa centralnog nivoa. Lokalne vlasti obavljaju poverene poslove i nezavisne su od centralnog nivoa.

Rusija

Budžetski sistem Ruske Federacije se sastoji od tri nivoa: federalnog (federalni budžet), regionalnog (budžeti 83 subjekta Ruske Federacije) i lokalnog (budžeti 22.955 opštinskih subjekata, uključujući: 1.816 opštinskih okruga, 517 gradskih oblasti, 1.672 gradskih naselja i 18.693 seoskih naselja, kao i jedinica unutar gradskih opština federalnih gradova Moskve (146) i Sankt Peterburga (111)).

Zakon o budžetu Ruske Federacije je stupio na snagu 2000. godine, a istim su definisani najznačajniji pristupi u vezi organizacije budžetskog procesa na sva tri nivoa budžetskog sistema Ruske Federacije. Ovim zakonom se postepeno uvode različiti instrumenti koji omogućavaju implementaciju budžetskih reformi, uključujući i programsko budžetiranje.

U periodu od 2010-2013. godine, Ruska Federacija je formulisala, propisala u zakonskim aktima i započela sa implementacijom osnovnih metodoloških pristupa u vezi nacionalnog programskog budžetiranja na federalnom nivou.

Trenutno, Vlada Ruske Federacije je odobrila listu od 42 nacionalna programa Ruske Federacije koji pokrivaju glavna polja (oblasti) aktivnosti izvršnih federalnih organa.

Federalni budžet za 2014. godinu i planovi za 2015. i 2016. godinu su po prvi put pripremljeni ne samo po institucijama, već su takođe zasnovani i na 39 nacionalnih programa odobrenih od strane Vlade Ruske Federacije. Udeo programskih rashoda u strukturi federalnog budžeta za 2014. godinu će činiti 58,6%. Nakon usvajanja nacionalnih programa “Razvijanje penzionog sistema u Ruskoj Federaciji”, “Osiguravanje kapaciteta nacionalne odbrane” i “Socijalni i ekonomski razvoj zone Artika Ruske Federacije do 2020. godine”, udeo programskih rashoda u strukturi federalnog budžeta će biti viši od 90 odsto.

Počev od 2014. godine, subjekti Ruske Federacije i opštinske jedinice mogu da odaberu primenu budžetskog pristupa zasnovanog na strukturi nacionalnih (opštinskih) programa. Neki od regiona su već dosta toga uradili po pitanju nacionalnog programskog budžetiranja: počev od 2013. godine, zakonska akta koja se odnose na zahteve za razvijanje i implementaciju nacionalnih programa su usvojeni od strane 45 subjekata Ruske Federacije.

U okviru nacionalnog programa Ruske Federacije “Omogućavanje efikasnog i odgovornog regionalnog i opštinskog upravljanja finansijama, unapređivanje budžetske održivosti za subjekte Ruske Federacije”, Ministarstvo finansija Ruske Federacije obezbeđuje subvencije iz federalnog budžeta preko tenderske procedure u vezi implementacije regionalnih programa koji se odnose na unapređivanje učinaka javne potrošnje, uključujući između ostalog i aktivnosti vezane za implementaciju programskog budžetiranja na regionalnim i lokalnim nivoima. U okviru federalnog budžeta za 2014. godinu i planova za 2015. i 2016. godinu, odredbe koje se odnose na pomenute subvencije iznose 950 miliona rubalja na godišnjem nivou.

Za budući period postoje planovi koji se odnose na ažuriranje metodologije i prakse u vezi budžetiranja za nacionalne programe Ruske Federacije, subjekte Ruske Federacije i opštinske programe.

Srbija

Srbija ima dva nivoa vlasti. Srbija nije članica Evropske unije, već ima status kandidata. Programski budžet u Srbiji se pilotira u 6 ministarstava od 2006. godine, s ciljem da se u potpunosti uvede za sve korisnike do 2015. godine. Srbija je trenutno u fazi obučavanja budžetskih korisnika. U sklopu procesa implementacije, Ministarstvo finansija pripremiло je nacrt programske strukture na početku budžetskog procesa, u februaru. Ovo je omogućilo početak dijaloga u ministarstvima i, uprkos tome što su na početku mislili da je to dodatni posao, budžetski korisnici su tokom vremena shvatili značaj merenja rezultata u svrhu promovisanja svojih postignuća i unaprećenja ručnaka.

Kirgistan

Proces uvođenja programskog budžeta u Kirgistanu počeo je 2011. godine, kada je šest resornih ministarstava obuhvaćeno pilot projektom uvođenja programskog budžeta. Ova ministarstva dostavila su svoje predloge budžeta za period 2012. do 2014. godine po budžetskim programima i budžetskim merama, sa pregledom potrebnih sredstava, indikatorima za merenje učinka i ciljanim vrednostima.

2012. godine, u sklopu nastavka rada na uvođenju programskog budžeta, Ministarstvo finansija pripremio je Uputstvo koje opisuje sve korake u pripremi budžeta u programskom formatu, te preduzelo mere koje imaju za cilj jačanje kapaciteta zaposlenih u ministarstvima i drugim organima organizovanjem obuka i radionica o programskom budžetu. Spisak ministarstava koji svoje budžete dostavljaju u programskom formatu za period 2013. do 2015. godine proširen je sa 6 na 15.

Lista ministarstava i drugih organa koji prikazuju svoje budžete u programskom formatu se širi, s ciljem jačanja međusobne veze između budžeta i strateških prioriteta. Tako je ove godine, tokom pripreme nacrt budžeta za period 2014-2016. godine, lista ministarstava i drugih organa koji prikazuju svoje budžete u programskom formatu proširena sa 15 na 28. 60% budžetskih rashoda prikazano je u programskom formatu. Praktično, svi veliki budžetski korisnici, izuzev ministarstava "sile" prikazani su u programskom formatu.

Međutim, iz rezultata pripremnih aktivnosti sprovedenih tokom protekle tri godine, vidi se da su sledeći problemi i dalje aktuelni:

- Formalni pristup ministarstava i drugih organa programskom budžetu;
- Uprkos obukama koje se sprovode svake godine, još uvek ne postoji dovoljno kapaciteta među stručnjacima u određenim resornim ministarstvima za pripremu budžeta na programskoj osnovi. Ovo je u najvećoj meri posledica stalnog odliva zaposlenih u ovim organima kao i otpora koji određena ministarstva i organi državne uprave pružaju prema uvođenju novina.

Trenutno stanje je takvo da su programski budžeti ministarstava i drugih organa informativne prirode, te se ciljevi, prioriteti i aktivnosti ministarstava i drugih organa jasno mogu videti.

Do sada su izrađeni sledeći metodološki priručnici o programskom budžetu za nivo Ministarstva finansija i za nivo resornih ministarstava:

- Uputstvo za pripremu budžeta na programskoj osnovi za 2013. godinu sa projekcijama za 2014. i 2015. godinu;
- Uputstvo za formulisanje indikatora učinka za potrebe programskog budžeta;
- Metodološke smernice za izradu Srednjoročnih strategija budžetskih rashoda (u daljem tekstu SSBR) u okviru srednjoročne budžetske projekcije;
- Uputstvo o proceduri za pripremu i dostavljanje izveštaja o napretku po osnovu indikatora za merenje učinaka organa javne uprave Kirgistana;

Planirane su sledeće mere za implementaciju programskog budžeta:

- Kreiranje zakonskog okvira za programski budžet u budžeskim propisima (nacrt Zakona o budžetu predviđa poglavlje "Budžetski programi");
- Dalje unapređenje smernica za pripremu budžeta u programskom formatu;
- Izradu mehanizama za praćenje indikatora i kontrolu nad efikasnošću korišćenja budžetskih sredstava;
- Razvijanje baze podataka za praćenje indikatora učinka;
- Razvijanje programske klasifikacije rashoda i njeno uvođenje u sistem izvršenja;
- Sistematske obuke stručnjaka u Ministarstvima i drugim organima na temu "Programskog budžeta";

- Dalje širenje liste ministarstava i drugih organa koji prikazuju svoje budžeta u programskom formatu u postupku pripreme budžeta za period 2015-2017.

Ministarstvo finansija počelo je rad na praćenju indikatora budžetskih programa i mera. Do sada, usvojeno je uputstvo o procedurama za pripremu i dostavljanje izveštaja o napretku ostvarenja indikatora učinka u budžetskim programima i merama javnih subjekata Kirgistanu, koji su testirani u pilot ministarstvima. U skladu sa rezultatima iz 2012. godine, Ministarstvo poljoprivrede i unapređenja kvaliteta poljoprivrednog zemljišta, Ministarstvo obrazovanja i nauke, Ministarstvo saobraćaja i komunikacija, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo za omladinu, rad i zapošljavanje i Fond obaveznog zdravstvenog osiguranja dostavili su informacije o izvršenju po osnovu indikatora za praćenje učinaka. Ovo je dobra praksa i postoji plan da se ona dalje sprovodi. U ovom trenutku, uvođenje programskog budžeta je u ranim fazama, što znači da su budžeti u programskom formatu informativne prirode.

Republika Moldavija

Pristup budžetiranja zasnovanog na učincima je po prvi put primenjen u Republici Moldaviji tokom 2003. godine i tada je pokrivaio rashode nekoliko državnih organa vlasti centralnog nivoa (4). Za budžetsku godinu 2014., **svi** državni organi vlasti centralnog nivoa imaju svoje budžete koji su pokriveni programima. Programi nisu deo godišnjeg zakona o budžetu i podnose se Vladi i Parlamentu samo radi informisanja.

Programi se razvijaju u skladu sa nacionalnim i sektorskim strategijama (uključeni u srednjoročni okvir rashoda). Strukturu programa čini: 1. Program; 2. Potprogram; i 3. Aktivnosti. Elementi potprograma su: 1. Svrha; 2. Ciljevi; i 3. Pokazatelji učinaka.

Lista programa, potprogrami i aktivnosti su deo budžetske klasifikacije čije odobrenje daje Ministarstvo finansija. Programska klasifikacija ima snažnu povezanost sa funkcionalnom klasifikacijom. Kako bi uredilo proces pravljenja nacerta, odobravanja, praćenja i izveštavanja u vezi sa programima, Ministarstvo finansija je takođe odobrilo metodološke instrukcije.

U vezi sa programskim budžetiranjem na lokalnom nivou, pre svega treba da se napomene da u Republici Moldaviji postoje dva nivoa lokalne vlasti: prvi nivo (I) – gradonačelnici (900 jedinica) i drugi nivo (II) – okrugi (35 jedinica). Prema Planu aktivnosti Vlade, počev od 2015. godine za organe javne uprave na lokalnom nivou budžetiranje zasnovano na učincima mora da bude implementirano na drugom nivou vlasti (okrugi), a od 2016. godine za organe javne uprave na lokalnom nivou na prvom nivou vlasti (gradonačelnici). Smernice u vezi programskog budžetiranja na lokalnom nivou čine Metodološke instrukcije i Budžetska klasifikacija koje odobrava Ministarstvo finansija.

Kako bi se osiguralo bolje razumevanje pristupa budžetiranja zasnovanog na učincima na lokalnom nivou, Ministarstvo finansija namerava da tokom 2014. godine obezbedi detaljnu obuku za sve državne službenike organa javne uprave na lokalnom nivou koji su uključeni u proces pripreme budžeta.

Trenutno, Ministarstvo finansija razvija informacioni sistem finansijskog upravljanja (FMIS) kojim će se izvršavati sve faze i koraci budžetskog procesa (uključujući srednjoročno planiranje i programsko budžetiranje) za sve budžetske korisnike (uključujući i jedinice na lokalnom nivou).

Republika Hrvatska

U Republici Hrvatskoj su ustrojene dvije razine vlasti: državna i lokalna vlast.

Republika Hrvatska ima dva tipa lokalne vlasti, a to su:

1. županije [jedinice područne (regionalne) samouprave]
2. gradovi i općine (jedinice lokalne samouprave)

U Republici Hrvatskoj ima 20 županija, Grad Zagreb koji ima status županije i grada, 127 gradova i 428 općina, što ukupno iznosi 576 jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. U Republici Hrvatskoj nije ustrojena srednja razina vlasti kao što to imaju mnoge zemlje Europske unije. U Poljskoj su to, kao što smo čuli, vojvodstva.

U Republici Hrvatskoj je decentralizirano školstvo (osnovno i srednje), socijalna skrb (centri za socijalnu skrb i domovi za starije i nemoćne osobe), zdravstvo i vatrogastvo (javne vatrogasne postrojbe). U 2013. godini su 183 jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave preuzele jednu ili više decentraliziranih funkcija.

Temeljem odredaba Zakona o proračunu državni proračun i proračun jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave se planira, izrađuje i donosi za jednu godinu s projekcijama za sljedeće dvije godine.

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave planiraju svoje proračune u skladu s Uputama Ministarstva financija za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za trogodišnje razdoblje i u skladu sa svojim financijskim mogućnostima (fiskalnim kapacitetom). Navedene Upute Ministarstva financija izrađene su na temelju Smjernica ekonomske i fiskalne politike Vlade Republike Hrvatske za trogodišnje razdoblje koje Vlada donosi temeljem strategije vladinih programa za trogodišnje razdoblje kojom su jasno definirani prioriteti i ciljevi Vlade Republike Hrvatske.

Odredbama Zakona o proračunu propisane su proračunske klasifikacije temeljem kojih se planira proračun, kako na državnoj tako i na lokalnoj razini. Pravilnikom o proračunskim klasifikacijama propisane su vrste, sadržaj i primjena proračunskih klasifikacija. Odredbe navedenoga Pravilnika odnose se na državni proračun i proračune jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, proračunske korisnike državnog proračuna i proračunske korisnike proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave te na izvanproračunske korisnike. Proračunske klasifikacije čine okvir kojim se iskazuju i sustavno prate prihodi i primici te rashodi i izdaci po nositelju, cilju, namjeni, vrsti, lokaciji i izvoru financiranja. Proračuni i proračunski korisnici dužni su u procesima planiranja, izvršavanja, računovodstvenog evidentiranja i izvještavanja iskazivati prihode i primitke te rashode i izdatke prema proračunskim klasifikacijama u skladu s odredbama Zakona o proračunu i navedenoga Pravilnika.

S obzirom na to da je studijska posjeta Poljskoj bila na temu programskog planiranja proračuna na lokalnoj razini u Poljskoj, u nastavku nešto više o programskoj klasifikaciji u Republici Hrvatskoj.

Programska klasifikacija uspostavlja se definiranjem programa, aktivnosti i projekata, a kod državnog proračuna definiranjem glavnih programa. Glavni program, dakle postoji samo na državnoj razini, a sastoji se od programa usmjerenih ispunjenju ciljeva iz Strategije programa Vlade Republike Hrvatske za trogodišnje razdoblje. Program županije treba biti usklađen s glavnim programom države, a programi gradova i općina s programom svoje županije. Program je skup neovisnih, usko povezanih aktivnosti i projekata usmjerenih ispunjenju zajedničkog cilja. Program se sastoji od jedne ili više aktivnosti i/ili projekata, a aktivnost i projekt pripadaju samo jednom programu. Aktivnost je dio programa za koji nije unaprijed utvrđeno vrijeme trajanja, a u kojem su planirani rashodi i izdaci za ostvarivanje ciljeva utvrđenih programom. Projekt je dio programa za koji je unaprijed utvrđeno vrijeme trajanja, u kojem su planirani rashodi i izdaci za ostvarivanje ciljeva utvrđenih programom. Projekt se planira jednokratno, a može biti tekući ili kapitalni.

Uvođenjem srednjoročnog fiskalnog okvira i programskog planiranja u skladu s najboljom europskom praksom, naglasak se stavlja na rezultate koji se postižu provedbom programa, aktivnosti i projekata koji su planirani u proračunu, umjesto na vrstu i visinu troškova. Time se zahtijeva preuzimanje odgovornosti za rezultate provedbe programa (i aktivnosti i projekata) od jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i njihovih proračunskih korisnika.

Ostale informacije vezano za Republiku Hrvatsku

Državni ured za reviziju, najviša je revizijska institucija Republike Hrvatske, koja je samostalna i neovisna u svom radu. Temeljem Zakona o državnoj reviziji obavlja se revizija državnih izdataka, revizija financijskih izvještaja i financijskih transakcija jedinica državnog sektora, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, pravnih osoba koje se djelomice ili u cijelosti financiraju iz proračuna, javnih poduzeća, društava i drugih pravnih osoba u kojima Republika Hrvatska, odnosno jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju većinsko vlasništvo na dionicama, odnosno udjelima te Hrvatske narodne banke. Osim Državne revizije u Ministarstvu financija je ustrojen Proračunski nadzor koji također vrši nadzor nad provedbom zakona navedenih institucija.

Republika Hrvatska je do 1. siječnja 2013. bila podijeljena u tri NUTS 2 statističke regije (nomenklatura prostornih jedinica za statistiku). Nakon toga Republika Hrvatska dijeli se na dvije NUTS 2 statističke regije (definirane su brojem stanovnika, NUTS 2 regija je ograničena od 800.000 do 3.000.000 stanovnika). Usporedbe radi Poljska ima 16 NUTS 2 regija. Nova klasifikacija se u Republici Hrvatskoj koristi za potrebe Kohezijske politike, a primjenjuje se od 1. srpnja 2013., odnosno nakon pristupanja Europskoj uniji.

Ključne pouke za učesnike

Svi učesnici su bili veoma zainteresovani za informacije o budžetu na bazi učinaka i iskustvu Poljske kao i njihovom pristupu budžetskoj dokumentaciji, finansiranju i rashodima nižih nivoa vlasti. Budžet na bazi učinaka je koristan instrument za klasifikovanje širokog spektra ciljeva politika uvođenjem elemenata konkretnih ciljanih vrednosti, odgovornosti za rezultate i ciklično izveštavanje i praćenje. Zemlje koje nisu članice EU su takođe bile zainteresovane za fiskalna pravila koja je usvojila EU, posebno ona koja se odnose na budžetski deficit i javni dug. Trendovi i pitanja koji su trenutno relevantni u zemljama članicama EU, te načini na koje se ovi mere u 372 regiona EU su takođe izazvali veliko interesovanje. Indikatori ukazuju na trend pada broja stanovnika i starenje stanovništva Evrope, i nizak nivo tehnoloških inovacija. Strategije Evropa 2020 i Evropska teritorija 2050 imaju za cilj da zaustave i preokrenu ove trendove i obezbede da EU može da se takmiči sa drugim oblastima kao što je SAD i zemlje BRIK-a koje pokazuju rast u ovim oblastima. Još uvek je zabrinjavajući trend emigracije stanovništva, gde je Poljska izgubila 2 od 40 miliona stanovnika, a izazovi postoje u najsiromašnijim regionima koji se nalaze na takozvanom 'istočnom zidu' zemlje.

Učesnici su takođe bili zainteresovani da saznaju na koji način su troškovi za zaposlene podeljeni između različitih programa i u vezi praktičnih aspekata programskog budžetiranja u kontekstu regionalne razvojne politike. Takođe, iako nije obavezno, lokalne uprave prate izvršenje budžeta na programskom nivou, a što je pružilo koristan primer primene programskog budžetiranja.

Jedna od najvažnijih karakteristika (lekcija) krakovskog sistema programskog budžetiranja je potreba za političkom podrškom za takvu vrstu budžetske i upravljačke alatke. Koristeći je od 1994-1995. godine, lokalna administracija je demonstrirala razumevanje benefita programskog budžetiranja i njegovu vrednost kod prikazivanja vladinih obaveza prema poreskim obveznicima prilikom objašnjavanja kako će lokalne javne finansije biti korišćene.

Učesnici su bili veoma zahvalni predstavnicima poljske vlasti na svim informacijama o iskustvima u vezi sa programskim budžetom, za koji se nadaju da je koristan alat koji će pomoći zemlji da reši neke od ključnih problema i izazova.