

IZAZOVI U IMPLEMENTACIJI SISTEMA BUDŽETIRANJA PREMA UČINKU

– Novija iskustva Poljske

**Marta Postuła, direktor Odeljenja za reformu javnih finansija,
Ministarstvo finansija**

**Andrzej Mielcarz, vodeći specijalista Jedinice za metodologiju
budžetiranja prema učinku i implementaciju, Odeljenje za
reformu javnih finansija**

PEMPAL sastanak, 10. decembar 2013, Krakov, Poljska

OPŠTI UVODNI DEO

Konceptualni okvir: definisanje budžetiranja prema učinku

Budžetiranje prema učinku je upotreba informacije o učinku da bi se finansiranje povezaló sa rezultatima (izlazni rezultat, drugo), s ciljem povećanja efikasnosti, efektivnosti, transparentnosti i odgovornosti.

OECD je identifikovao tri tipa budžetiranja prema učinku:

- “ Prezentaciono budžetiranje prema učinku
- “ Budžetiranje prema informaciji o učinku
- “ Direktno/preko formule budžetiranje prema učinku

Pristupi kod budžetiranja prema učinku se razlikuju...

Bez konsenzusa o tome **na koji način i do kog stepena** učinak treba konkretno da se koristi. „Više nije uvek i bolje”.

- “ **Pozicija 1:** Informacija o učinku je u najvećoj meri vezana za budžetski proces. MF treba da vrši praćenje učinka čitave vlade u najširem mogućem stepenu.
- “ **Pozicija 2:** Ovo je previše birokratski, narušava podsticaje za rukovodioce, proizvodi veliki broj izveštaja koji se ne koriste, preopterećuje Ministarstvo finansija informacijama, urušava vlasništvo resornih ministarstava.
- “ **Sredina?:** Neophodna je procena učinka; naročito u resornim ministarstvima za debatu o rezultatima i dobrom upravljanju politikama. Kabinet/Ministarstvo finansija treba da koriste informaciju o učinku na namenski način, gde je to relevantno (npr. zdravstvo, obrazovanje, novi programi).

Najvažniji izazovi u implementaciji budžetiranja prema učinku

- “ Izgradnja adekvatnog, učinkovitog i efikasnog sistema procene učinkovitosti i efikasnosti;
- “ Konstruisanje sistema za analizu i ispitivanje učinka u kontekstu finansiranja i odluka o raspodeli;
- “ Upotreba informacije o učinku u procesu odlučivanja rukovodstva (i u raspodeli – gde je to moguće...)

Informacija o učinku se može koristiti za različite svrhe

Ciljevi budžetiranja prema učinku



Tipovi budžetiranja prema učinku u anketi:

- " Finansijski podaci ministarstava/agencija
- " Operativni podaci i izveštaji o učinku ministarstava/agencija
- " Evaluacije učinka ministarstava/agencija
- " Pregledi rashoda
- " Nezavisna informacija o učinku
- " Statističke informacije (vlada i međunarodne organizacije)

Konceptualni okvir: ko koristi informaciju o učinku u budžetskom procesu?

Centralni
budžetski organ

Resorna
ministarstva

Agencije

↑ Odnosi između CBO i resornih
↑ ministarstava za
↑ (i) pregovore o budžetu
↓ (ii) diskusije rukovodstva

↑ Odnosi između resornih ministarstava i
↑ agencija za
↑ (i) pregovore o budžetu
↓ (ii) diskusije rukovodstva

Preliminarni rezultati

- “ **Preliminarni rezultati:** trenutno se proverava doslednost podataka sa ispitanicima, što može rezultirati blagom promenom rezultata. Velik spoljašnji faktor: kriza i mere štednje utiču na analize vremenskih serija.
- “ **Pojavljaju se neki inicijalni nalazi:**
- “ Prakse budžetiranja prema učinku su u širokoj primeni, ali se veoma razlikuju,
- “ Informacija o učinku se češće koristi za svrhe rukovođenja i odgovornosti, nego kod raspodele sredstava
- “ Budžetiranje prema učinku je generalno decentralizovano unutar centralne vlade (na resorna ministarstva i agencije), sa izuzetkom pregleda rashoda.
- “ Samo polovina OECD zemalja je izvestila da sprovodi preglede rashoda.

Preliminarni rezultati: pregledi rashoda

“ **Pregledi rashoda**: Posebna vrsta vladine evaluacije, koja se poručuje ex ante sa specifičnim ciljem da se identifikuju budžetske uštede za čitavu vladu.

Pregledi rashoda imaju tri glavne karakteristike:

- “ Oni ne posmatraju samo učinkovitost i efikasnost programa iz tekućih nivoa finansiranja, već **ispituju i posledice izlaznih rezultata i krajnjih rezultata iz alternativnih nivoa finansiranja.**
- “ Vršer se pod odgovornošću **Ministarstva finansija ili kabineta premijera, uz učešće resornog ministarstva.**
- “ Nastavak pregleda rashoda **se odlučuje u budžetskom procesu.**
- “ **Pregledi rashoda mogu biti funkcionalni i/ili sratečki po prirodi.**

Izvor: OECD

POLJSKA ISKUSTVA

Zakon o javnim finansijama

Pravna osnova za sistem javnih finansija u Poljskoj:

- “ Ustav Republike Poljske
- “ Odredbe Evropske unije (ugovori, uputstva, odluke)
- “ Zakon o javnim finansijama
- “ Zakon o prihodima teritorijalnih jedinica lokalne samouprave
- “ Zakon o budžetu
- “ Višegodišnji državni finansijski plan
- “ Odluke Saveta ministara/ministra finansija
- “ Drugi zakoni (budžetske odluke jedinica lokalne samouprave) i administrativni propisi

Zakon o javnim finansijama i finansiranje lokalnih samouprava

1) **Ustav Republike Poljske** – državni budžet je takođe izvor prihoda za lokalne samouprave

“ **Član 167 –Ustav Republike Poljske**

“Jedinicama lokalne samouprave su osigurana javna sredstva u skladu sa vršenjem dužnosti koje su im dodeljene.

“ Prihodi jedinica lokalne samouprave se sastoje od njihovih sopstvenih prihoda, **kao i generalnih subvencija i posebnih grantova iz državnog budžeta.**

“ Izvori prihoda za jedinice lokalne samouprave se konkretno utvrđuju statutom.

“ Izmene u obimu dužnosti i ovlašćenja jedinica lokalne samouprave će se vršiti u skladu sa odgovarajućim izmenama u njihovom udelu javnih prihoda.” (www.sejm.gov.pl)

“ **GENERALNE (NAMENSKE) SUBVENCIJE (subwencja) I POSEBNI GRANTOVI (dotacija) –opšte odlike**

2) **Zakon o prihodima teritorijalnih jedinica lokalne samouprave**

Budžetiranje prema učinku u Poljskoj (I)

PRAVNA OSNOVA ZA FUNKCIONISANJE I RAZVOJ SISTEMA BUDŽETIRANJA PREMA UČINKU:

Zakon o javnim finansijama – Čl. 124.10-11

Član 142. “Zakon o budžetu se podnosi zajedno sa razlozima za isti, uključujući naročito:

10) Izjavu o prioritetnim zadacima i ciljevima za relevantnu budžetsku godinu;

11) Konsolidovani plan rashoda zasnovan na učinku za budžetsku godinu i dve naredne godine za državne budžetske jedinice, državne fondove za posebne namene, izvršne agencije, budžetske institucije i državna prava lica, kao što je ukazano u Članu 9 podpoglavlja, pripremljen u strukturi budžetskih zadataka, pomenutih u Čl.2.3., sa ciljevima i pokazateljima koji mere nivo ostvarivanja ciljeva“.

Druga pravna akta:

Godišnji budžetski cirkular MF (metodološke smernice)

Računovodstveni propisi MF (uključujući računovodstvo budžetiranja prema učinku) i izveštavanje budžetiranja prema učinku

Budžetiranje prema učinku u Poljskoj (II)

METODOLOŠKI I SISTEMSKI PRISTUP:

1. Uvođenje **srednjoročnog okvira potrošnje (MTEF)** sa, npr. predstavljanjem rashoda po strukturnim funkcijama vlade koje odgovaraju strukturi budžetiranja prema učinku (MTEF „**utvrđuje ciljeve sa pokazateljima mereći nivo njihovog ostvarivanja, u okviru glavnih vladinih funkcija**“ – Čl. 107, Zakona o javnim finansijama)

2. Obuhvatan, konsolidovani, **3-godišnji sistem budžetiranja prema učinku (n+2)**, kao (neobavezujući) plan koji se prilaže uz obrazloženje budžetskog zakona (Čl. 142.10-11, Zakona o javnim finansijama):

“ Prezentuje se u **programskoj, funkcionalnoj, hijerarhijskoj strukturi od 16 vladinih funkcija** i oko 90 budžetskih zadataka (uključujući 140 ciljeva i 300 pokazatelja na ovom glavnom nivou budžetiranja prema učinku; ciljevi i pokazatelji za 16 voievodeship kancelarija su jedinstveno predstavljeni); a kasnije na operativnom nivou... – **podzadaci, aktivnosti** –u skladu sa katalogom strukture budžetiranja prema učinku koji je priložen kao aneks godišnjeg budžetskog cirkulara; ciljevi su koherentni sa vladinim strategijama, struktura je odgovarajuća odgovornostima ministarstava za izvršavanje određenih javnih politika;

“ **Prezentacioni tip sistema budžetiranja prema učinku**, strateški i upravljački alata, koji se koristi za transparentnije obrazloženje i kao pomoć u analiziranju (procena/evaluacija) odluka o raspodeli i rezultata koji su ostvareni za određene zadatke/aktivnosti.

Višegodišnji programi rashoda (n+2) prezentovani **striktno unutar okvira Zakona o budžetu** sa ciljevima i pokazateljima u skladu sa strukturom budžetiranja prema učinku

Izvršni (operativni) finansijski planovi, takođe pripremljeni u strukturi budžetiranja prema učinku (takođe sadrže... Podzadatke, aktivnosti), kao alat za izvršnje budžeta...

Budžetiranje prema učinku u Poljskoj (III)

Raspored implementacije budžetiranja prema učinku u Poljskoj

2007-2015. godine (prva faza) – implementacija svih mehanizama i odlika sistema budžetiranja prema učinku, npr:

- “ Uspostavljanje zakonskih odredbi;
- “ Procedure i metodološke smernice za formulaciju budžetiranja prema učinku;
- “ Implementacija sistema utvrđivanja strateških ciljeva budžetiranja prema učinku;
- “ Razvoj sistema merenja za budžetiranje prema učinku i uvođenje procedure za njegovu verifikaciju;
- “ katalog/ baza za razradu pokazatelja;
- “ Trening i edukacija osoblja budžetskih nosilaca;
- “ Razvijanje IT rešenja (integracija budžetiranja prema učinku i tradicionalne budžetske klasifikacije u okvirima jedinstvenog IT sistema);
- “ Obuhvatna veza tradicionalne i klasifikacije budžetiranja prema učinku;
- “ Implementacija sistema procene učinkovitosti; i efikasnosti (npr. ex post evaluacija izvršenja budžetiranja prema učinku za budžetsku godinu);

Najvažniji izazov u implementaciji budžetiranja prema učinku – sistem evaluacije

Čl. 175.1.4. Zakona o javnim finansijama (nova odredba obavezujuća od 1.januara 2013.godine)

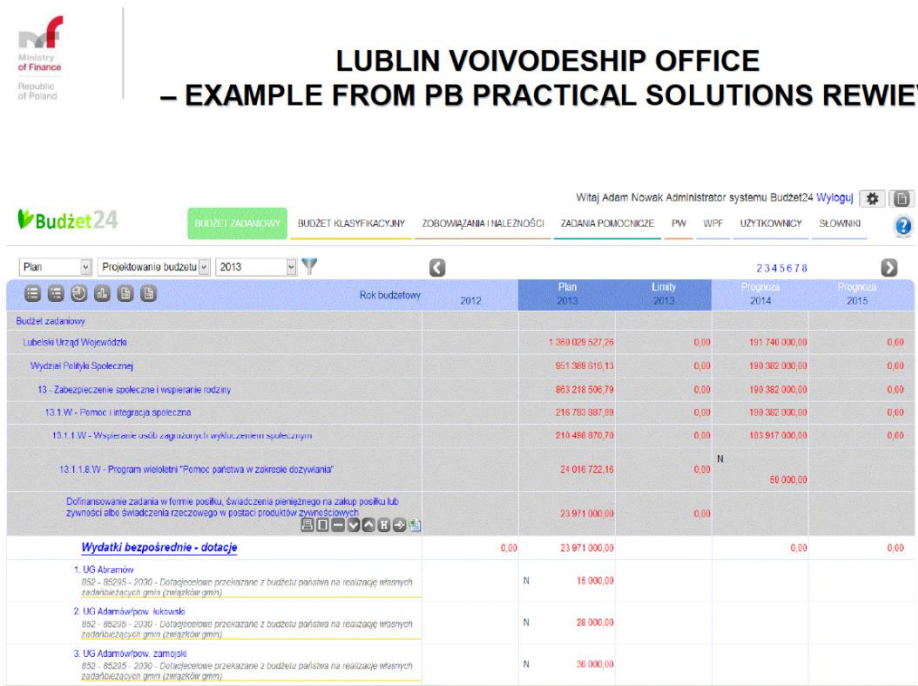
„Budžetski nosioci (budžetskih delova) vrše superviziju/praćenje i kontrolu nad: (i. a.) efikasnošću i učinkovitošću izvršenja planova u strukturi budžetiranja prema učinku, na osnovu pokazatelja koji mere nivo ostvarivanja ciljeva”.

„Mapa puta” za implementaciju sistema evaluacije budžetiranja prema učinku – naredni koraci:

- “ Pregled decentralizovanih (i takođe visoko spceijalizovanih) praksi procene konkretnih javnih politika i budžetskih zadataka i njihova integracija unutar okvira sistema evaluacije budžetiranja prema učinku;
- “ Priprema metodoloških smernica i osnove najbolje prakse za budžetske nosioce u vezi sa efikasnošću i učinkovitošću procene/evaluacije;
- “ Razrada prve evaluacije ex post za fiskaklnu godinu 2013, na osnovu, npr. Informacije o učinku i finansijskih podataka iz sistema budžetiranja prema učinku;
- “ U budućnosti – mogućnost razvoja metodologije za preglede rashoda na osnovu srednjoročnog okvira potrošnje i evaluacija učinka budžetiranja prema učinku.

Kancelarija Wojwodstva Lublin– primer iz pregleda praktičnih rešenja budžetiranja prema učinku

Izvor: Prezentacija Kancelarije Wojvodstva Lublin, konferencija – budžetiranje prema učinku kao alat za unapređenje upravljačkih procesa u institucijama javnog sektora, 6.decembar (MF), Varšava



**LUBLIN VOIVODESHIP OFFICE
– EXAMPLE FROM PB PRACTICAL SOLUTIONS REVIEW**

Witaj! Adam Nowak Administrator systemu Budzet24 Wyloguj

Budzet24 BUDŻET ZADANIOWY BUDŻET KLASYFIKACYJNY ZOBOWIĄZANIA I NALEŻNOŚCI ZADANIA POMOCNICZE PW WPF UŻYTKOWNICY SŁOWNIKI

Plan Projektowanie budżetu 2013 2 3 4 5 6 7 8

	Rok budżetowy	2012	Plan 2013	Limity 2013	Prognoza 2014	Prognoza 2015
Budżet zadaniowy						
Lubelski Urząd Województwa			1 389 026 527,26	0,00	191 740 000,00	0,00
Wydział Polityki Społecznej			651 389 910,13	0,00	199 382 000,00	0,00
13 - Zabezpieczenie społeczne i wspieranie rodziny			663 216 506,79	0,00	199 382 000,00	0,00
13.1 W - Pomoc i integracja społeczna			216 763 887,89	0,00	199 382 000,00	0,00
13.1.1 W - Wspieranie osób zagrożonych wykluczeniem społecznym			219 488 870,79	0,00	103 917 000,00	0,00
13.1.1.8 W - Program wieloletni "Pomoc państwa w zakresie dożywiania"			24 016 722,16	0,00	N	60 000,00
Dofinansowanie zadania w formie pożywki, świadczenia pieniężnego na zakup pożywki lub żywności albo świadczenia rzeczowego w postaci produktów żywnościowych			23 971 000,00	0,00		
Wydatki bezpośrednie - dotacje		0,00	23 971 000,00		0,00	0,00
1. UG Akramów 192 - 85205 - 2030 - Dotacje celowe przekazane z budżetu państwa na realizację wstępnych zadań budżetowych gmin (zestawień gmin)			N	16 000,00		
2. UG Adamów/ów, kłkowski 852 - 85205 - 2030 - Dotacje celowe przekazane z budżetu państwa na realizację wstępnych zadań budżetowych gmin (zestawień gmin)			N	28 000,00		
3. UG Adamów/ów, zamopki 852 - 85205 - 2030 - Dotacje celowe przekazane z budżetu państwa na realizację wstępnych zadań budżetowych gmin (zestawień gmin)			N	36 000,00		

Source: Lublin Voivodeship Office Presentation, Conference – PB as a tool for improving management process in public sector institutions, 6th December 2013 (MoF) Warsaw

Hvala vam na pažnji.