



Dobre prakse OECD-a za planiranje proračuna prema učinku



Dobre prakse OECD-a za planiranje proračuna prema učinku



Ovaj rad objavljuje se pod odgovornošću glavnog tajnika OECD-a. Ovdje izražena mišljenja i upotrijebljeni argumenti ne predstavljaju nužno službena stajališta zemalja članica OECD-a.

Ovim dokumentom te podacima i kartama iz njega ne dovode se u pitanje status ili suverenost nekog teritorija, međunarodne granice ni naziv nekog teritorija, grada ili područja.

Ovu publikaciju citirajte kako slijedi:

OECD (2019.), *Dobre prakse OECD-a za planiranje proračuna prema učinku*, OECD Publishing, Pariz, <https://doi.org/10.1787/c90b0305-en>.

ISBN 978-92-64-11199-8 (tisak)

ISBN 978-92-64-77326-4 (pdf)

Statističke podatke za Izrael dostavila su odgovarajuća izraelska tijela pod vlastitom odgovornošću. Uporabom tih podataka od strane OECD-a ne dovodi se u pitanje status Golanske visoravni, istočnog Jeruzalema i izraelskih naselja na Zapadnoj obali na temelju međunarodnoga prava.

Autor fotografije: Naslovnica © maminez/Shutterstock

Ispravci publikacija OECD-a mogu se pronaći na internetu na adresi: www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OECD 2019.

Možete kopirati, preuzimati ili ispisivati sadržaj OECD-a za vlastite potrebe, a isječke iz publikacija, baza podataka i multimedijalnih proizvoda OECD-a možete uključivati u svoje dokumente, prezentacije, blogove, *web*-mjesto i edukativne materijale pod uvjetom da na primjeren način navedete OECD kao izvor i vlasnika autorskih prava. Zahtjeve za javnu ili komercijalnu upotrebu i prava na prevođenje potrebno je poslati na adresu rights@oecd.org. Zahtjeve za dopuštenje za fotokopiranje dijelova ovog materijala za javnu ili komercijalnu upotrebu potrebno je poslati izravno centru Copyright Clearance Center (CCC) na adresu info@copyright.com ili centru Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) na adresu contact@cfcopies.com.

Predgovor

Planiranje proračuna prema učinku inovativna je proračunska praksa koja se primjenjuje u većini zemalja OECD-a. OECD-ova mreža visokih dužnosnika odgovornih za proračun održava velik interes za povezanost između inicijativa upravljanja proračunom i upravljanja učincima. To je 2004. dovelo do osnutka mreže posvećene istraživanju iskustva zemalja u blisko povezanim područjima planiranja proračuna prema učinku, dubinskih analiza rashoda i evaluacije programa, te učenju iz tih iskustava.

U ovom izvješću iznose se savjeti Tajništva OECD-a u pogledu načela dobrih praksi i praksi u području planiranja proračuna prema učinku. Oni se temelje na rezultatima nekoliko anketa OECD-a provedenih u zemljama članicama, OECD-ovim pregledima proračuna zemalja i razmjenama informacija između državnih službenika iz OECD-ove mreže visokih dužnosnika odgovornih za proračun posvećene učinku i rezultatima. Izvješćem se u obzir uzimaju i nedavni radovi koje su objavili OECD, Svjetska banka i Međunarodni monetarni fond.

Izvješće su pripremili g. Ivor Beazley, viši politički analitičar pod nadzorom g. Edwina Laua, voditelj odjela, Odjel za planiranje proračuna i javne rashode, Uprava za javno upravljanje, i g. Jon R. Blondal, posebni savjetnik, Odjel za planiranje proračuna i javne rashode, Uprava za javno upravljanje.

Sadržaj

Predgovor	3.
Pokrate	7.
Sažetak.....	9.
Uvod.....	13.
Dobra praksa 1.: Razlozi za planiranje proračuna prema učinku i njegovi ciljevi jasno se dokumentiraju i odražavaju interese ključnih dionika.....	21.
Dobra praksa 2.: Planiranjem proračuna prema učinku rashodi se usklađuju sa strateškim ciljevima i prioritetima vlade	27.
Dobra praksa 3.: Sustav planiranja proračuna prema učinku uključuje fleksibilnost za obavljanje raznovrsnih vladinih aktivnosti i rješavanje složenih odnosa između rashoda i krajnjih rezultata	31.
Dobra praksa 4.: Vlada ulaže u ljudske potencijale, podatke i ostalu infrastrukturu potrebnu za podršku planiranju proračuna prema učinku	37.
Dobra praksa 5.: Planiranje proračuna prema učinku zakonodavnoj vlasti i civilnom društvu omogućava sustavan nadzor, pri čemu potiče usmjerenost na učinak i odgovornost vlade.....	43.
Dobra praksa 6.: Planiranje proračuna prema učinku nadopunjuje druge alate osmišljene za povećanje usmjerenosti na učinak, uključujući evaluaciju programa i dubinske analize rashoda	47.
Dobra praksa 7.: Poticaji u pogledu sustava planiranja proračuna prema učinku potiču ponašanje i učenje usmjereno na učinak	51.
Literatura	57.

Slike

Slika 1. Pristupi planiranju proračuna prema učinku	16.
Slika 2. Rangiranje različitih razloga za uvođenje planiranja proračuna prema učinku i njihova učinkovitost u praksi	17.
Slika 3. Okvir rukovodstvene odgovornosti u Kanadi	24.
Slika 4. Koji su elementi nacionalnih okvira učinka uspostavljeni?	27.
Slika 5. Nizozemska: Različiti pristupi temeljeni na odnosima između proračuna i krajnjih rezultata	34.
Slika 6. Postavlja li vlada ciljeve učinka?	39.
Slika 7. Francuska: Postupno smanjivanje količine informacija o učinku	39.
Slika 8. Ocijenjeni utjecaj evaluacije na proračunske odluke	48.
Slika 9. Upravljanje <i>ex-ante</i> i <i>ex-post</i> evaluacijama.....	49.
Slika 10. Postojanje režima praćenja učinka za više rukovoditelje u javnoj službi.....	52.
Slika 11. Posljedice lošeg učinka resornih ministarstava / agencija (prosječna učestalost)	53.

Okviri

Okvir 1. Novi Zeland – izmjene zakonâ o javnim financijama i javnom sektoru u 2013.	22.
Okvir 2. Nizozemska – reforma odgovornog planiranja proračuna	23.
Okvir 3. Zakon o javnom upravljanju, učinku i odgovornosti u Australiji	25.
Okvir 4. Povezanost strategije i proračuna u Austriji.....	28.
Okvir 5. Sjedinjene Američke Države – koordinacija prioritetnih ciljeva na razini svih agencija	29.
Okvir 6. Australija –Smjernice Ministarstva financija za razvoj dobrih informacija o učinku (RMG 131)	32.
Okvir 7. Francuska – Zakon o javnim financijama (LOLF).....	37.
Okvir 8. Australija – izgradnja kulture bolje sposobnosti mjerenja učinka	38.
Okvir 9. Francuska – ključni nacionalni pokazatelji učinka i proračun	40.
Okvir 10. Prakse upravljanja podacima u Danskoj	41.
Okvir 11. Sadržaj konsolidiranog godišnjeg izvještaja i financijskih izvještaja Ujedinjene Kraljevine (Ministarstvo obrazovanja 2017. – 2018.).....	44.
Okvir 12. Ujedinjena Kraljevina – Jedinica za temeljiti pregled britanskog Donjeg doma	45.
Okvir 13. Kanada – sustav InfoBase Odbora za riznicu.....	46.
Okvir 14. Meksiko – Portal za transparentnost proračuna	46.
Okvir 15. Čile – sustav <i>ex-ante</i> evaluacije	47.
Okvir 16. Kanada – povezivanje mjerenja učinka i evaluacije	50.
Okvir 17. Sjedinjene Američke Države – tromjesečni pregled učinka	54.
Okvir 18. Novi Zeland – stvaranje poticaja za postizanje međusektorskih ciljeva	55.

Pokrate

ANAO	Australski državni ured za reviziju
APG	prioritetni cilj agencije
API	aplikacijsko programsko sučelje
CAP	prioritet na razini svih agencija
CBA	središnje proračunsko tijelo
COFOG	klasifikacija funkcija vlade
COO	glavni operativni direktor
EU	Europska unija
FDI	izravna strana ulaganja
FPMO	Savezni ured za upravljanje učinkom
GAO	Ured za odgovornost Vlade
GPRA	Zakon o učinku i rezultatima Vlade
GPRAMA	Zakon o modernizaciji Zakona o učinku i rezultatima Vlade
LOLF	Zakon o javnim financijama (<i>Loi Organique relative aux Lois de Finance</i>)
MTEF	srednjoročni okvir rashoda
OMB	Ured za upravljanje i proračun
OECD	Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj
PB	planiranje proračuna prema učinku
PGPA	Zakon o javnom upravljanju, učinku i odgovornosti
PIC	Vijeće za unaprjeđenje učinka
PTP	Portal za transparentnost proračuna (<i>Transparencia presupuestaria</i>)
RMG	Priručnik za upravljanje sredstvima
VRI	vrhovna revizijska institucija
SMART	konkretni, mjerljivi, dostižni, relevantni i pravodobni
TBS	Tajništvo Odbora za riznicu

Sažetak

OECD planiranje proračuna prema učinku definira kao sustavnu upotrebu informacija o učinku radi informiranog donošenja proračunskih odluka, bilo da je riječ o izravnim ulaznim podacima za odluke o dodjeli proračunskih sredstava ili o kontekstualnim informacijama za planiranje proračuna, kao i radi uvođenja veće transparentnosti i odgovornosti tijekom proračunskog procesa pružanjem informacija zakonodavcima i javnosti o svrhama rashoda i ostvarenim rezultatima.

Planiranje proračuna prema učinku postoji od 1960-ih, ali u zemljama OECD-a šire se počelo primjenjivati od 1990-ih. U posljednjem desetljeću došlo je do naglog porasta uvođenja planiranja proračuna prema učinku u zemljama OECD-a, pa tako u 2018. samo četiri zemlje nisu prijavile da imaju uspostavljen neki oblik planiranja proračuna prema učinku.

Postoji niz oblika planiranja proračuna prema učinku. OECD te oblike dijeli na prezentacijski, temeljen na informacijama o učinku, upravljački i izravni. Upravo tim redoslijedom svaki oblik predstavlja sve jaču povezanost između mjerenja učinka i proračunskih odluka. Rezultati ankete iz 2018. pokazali su da su zemlje više ili manje jednako podijeljene među prva tri pristupa. Nijedna nije izvijestila o upotrebi „izravnog” planiranja proračuna, kojim se dodjela proračunskih sredstava izravno povezuju s mjerenjem učinka. Time se naglašavaju svojstvena ograničenja takvog tehnoškopskog pristupa, s obzirom na političku prirodu proračuna, kao i mnogi konceptualni i praktični problemi u povezivanju dodjela sredstava i krajnjih rezultata u javnom sektoru.

Reforme planiranja proračuna prema učinku često su imale razočaravajuće rezultate u odnosu na početka očekivanja. Unatoč tomu, gotovo sve zemlje koje su prvotno uvele planiranje proračuna prema učinku ustraju u svojim nastojanjima postupno mijenjajući svoje pristupe na temelju iskustva. Svrha ovog rada jest raščlaniti naučene lekcije, utvrditi načela dobre prakse i pružiti konkretne primjere dobrih praksi iz zemalja OECD-a. Izvješće se uglavnom temelji na radu OECD-ove mreže visokih dužnosnika odgovornih za proračun posvećene učinku i rezultatima, čiji članovi od 2004. istražuju planiranje proračuna prema učinku te dijele iskustvo u pogledu njega

Sažetak dobrih praksi

1. Razlozi za planiranje proračuna prema učinku i njegovi ciljevi jasno se dokumentiraju i odražavaju interese ključnih dionika.

- Razlozi za planiranje proračuna prema učinku, njegovi ciljevi te pristup njemu utvrđuju se u strateškom dokumentu kao što je organski zakon o proračunu ili program reforme upravljanja javnim financijama.
- Interesi i prioriteti brojnih dionika u proračunskom ciklusu odražavaju se u ciljevima i izgledu sustava za planiranje proračuna prema učinku.
- Planiranje proračuna prema učinku podržavaju politički čelnici, uz podršku visokih dužnosnika/slужbenika.

- Uvođenje planiranja proračuna prema učinku podržava se propisima i smjernicama.

2. Planiranjem proračuna prema učinku rashodi se usklađuju sa strateškim ciljevima i prioritetima vlade.

- Prijedlozi proračuna sustavno se povezuju s relevantnim planovima razvoja, programskim opredjeljenjima vlade i ostalim izjavama/dokumentima koji daju strateški smjer i prioritete politika djelovanje vlade.
- Višegodišnji proračunski okviri pružaju realistične i pouzdane fiskalne parametre za pripremu proračuna prema učinku.
- Postizanje složenih ciljeva koje zahtijeva suradnju ministarstava podržava se na način da središnja vlada koordinira aktivnosti i proračune.

3. Sustav planiranja proračuna prema učinku uključuje fleksibilnost u pogledi raznovrsnosti vladinih aktivnosti i složenih odnosa između rashoda i krajnjih rezultata.

- Vrsta i količina potrebnih informacija o učinku razlikuju se ovisno o prirodi programa.
- Vlada upotrebljava mješavinu mjerila učinka koje odražavaju višedimenzionalnu prirodu učinka u javnom sektoru.
- Strukture programa usklađene su s upravnim odgovornostima i funkcijama pružanja usluga ministarstava i agencija.
- Klasifikacija rashoda i okviri kontrole revidiraju se radi lakšeg upravljanja programima i poticanja odgovornosti za rezultate.

4. Vlada ulaže u ljudske potencijale, podatke i ostalu infrastrukturu potrebnu za podršku planiranju proračuna prema učinku.

- Središnje proračunsko tijelo (CBA) gradi kapacitete, interno i unutar resornih ministarstava, radi upravljanja sustavom planiranja proračuna prema učinku.
- CBA redovito pregledava i prilagođava sustav planiranja proračuna prema učinku radi unaprjeđenja njegovog učinka.
- Sustavi mjerenja učinka postupno se unaprjeđuju radi pouzdanog pružanja kvalitetnih podataka.
- Podacima o učinku upravlja se kao imovinom od strateške važnosti s ciljem osiguravanja toga da se podaci mogu pronaći, da su interoperabilni, standardizirani i pravodobno dostupni.

5. Planiranje proračuna prema učinku zakonodavnoj vlasti i civilnom društvu omogućava sustavan nadzor pri čemu potiče usmjerenost na učinak i odgovornost vlade.

- Godišnji proračun i izvještaji o rashodima koji se podnose zakonodavnoj vlasti sadržavaju informacije o ciljnim vrijednostima učinka i razini njihova ostvarenja.
- Vrhovna revizijska institucija (VRI) provodi revizije učinka, uključujući ispitivanja točnosti i pouzdanosti učinka o kojem je izviješteno.
- Parlament uz podršku VRI-ja temeljito provjerava proračune prema učinku i financijske izvještaje te zahtijevaju od ministara i višeg rukovodstva u javnom sektoru da snose odgovornost u slučaju lošeg učinka ili pogrešnog prikazivanja.
- Podaci o proračunu i rashodima objavljuju se u računalno čitljivim i pristupačnim oblicima.

6. Planiranje proračuna prema učinku komplementarno je sa drugim alatima za povećanje usmjerenosti na učinak, uključujući evaluaciju programa i dubinske analize rashoda.

- *Ex-ante* ocjene novih programa rashoda upotrebljavaju se za bolje osmišljavanje programa, uključujući ključne pokazatelje učinka, te za omogućivanje procesa praćenja i *ex-post* evaluacije.
- *Ex-post* evaluacije glavnih programa rashoda provode se kontinuirano, a nalazi se sustavno upotrebljavaju u procesu pripreme proračuna.
- Dubinske analize rashoda upotrebljavaju se zajedno s planiranjem proračuna prema učinku radi provjere opravdanosti rashoda i utvrđivanja proračunskih ušteda koje se mogu preusmjeriti za podršku ostvarenju prioritetnih ciljeva.

7. Poticaji/motivacija oko sustava planiranja proračuna prema učinku potiču ponašanje i učenje usmjereno na učinak.

- Središnja vlada promiče kulturu upravljanja usmjerenu na učinak.
- Mjerenje učinka potiče usporedbu i natjecanje sličnih tijela, čime se povećavaju učinkovitost i efikasnost pružanja usluga.
- Utvrđeni pojedinci i timovi odgovorni su za ostvarenje ciljeva učinka.
- Rukovoditelji organiziraju strukturirane interne rasprave radi pregleda financijskog i operativnog učinka tijekom godine.
- Odgovorima na slab učinak programa naglasak se stavlja na učenje i rješavanje problema umjesto na pojedinačne financijske nagrade i sankcije.

Uvod

Izvori dobrih praksi

OECD-ova mreža visokih dužnosnika odgovornih za proračun već više od 14 godina s velikim interesom prati reforme planiranja proračuna prema učinku. Godine 2004. visoki dužnosnici odgovorni za proračun uspostavili su Mrežu posvećenu učinku i rezultatima kako bi povećali razumijevanje tih praksi. Otad je OECD proveo četiri ankete o praksama planiranja proračuna prema učinku (2007., 2011., 2016. i 2018.), pripremio analize slučaja zemalja te održavao redovne sastanke na kojima su zemlje članice razmjenjivale iskustva. U okviru tih procesa prikupljeno je znatno znanje i iskustvo. Osim toga, dubinskim analizama proračunskih praksi OECD ima priliku temeljito proučiti prakse planiranja proračuna prema učinku i utvrditi dobre prakse.

Ključni aspekti OECD-ova razumijevanja planiranja proračuna prema učinku utvrđeni su u *Preporukama za proračunsko upravljanje* iz 2015., čijih deset načela suvremenog planiranja proračuna uključuje i načelo da „su učinak, evaluacija i vrijednost za uloženi novac neizostavan sastavni dio proračunskog procesa”. U Preporukama se vlade posebno savjetuju da „rutinski iznose informacije o učinku na informativan i koristan način za dodjelu financijskih sredstava u proračunskom izvještaju”; s time da se naglašava kako bi te informacije trebale „razjasniti odgovornost i nadzor umjesto da ih učine manje razumljivima ili ih ometaju”. Nadalje se preporučuje „upotreba informacija o učinku (i) koje su ograničene na mali broj relevantnih pokazatelja za svaki politički program ili područje; (ii) koje su jasne i lako razumljive; (iii) kojima je moguće pratiti rezultate u odnosu na ciljeve i koje je moguće uspoređivati s međunarodnim i drugim referentnim vrijednostima; (iv) koje su jasno povezane s vladinim strateškim ciljevima”. Nadalje, Dobrim praksama u obzir se uzimaju druge nedavne studije u pogledu planiranja proračuna prema učinku, uključujući publikaciju Svjetske banke iz 2016. pod nazivom *Ususret novoj eri planiranja proračuna prema učinku* i sve veću količinu akademske literature na tu temu, uključujući korpus materijala objavljenih u časopisu o planiranju proračuna *OECD Journal on Budgeting*. Nalazi su isto tako u skladu s najnovijim sažetkom rada Svjetske banke u pogledu učinka javnog sektora (2018.).

U Dobrim praksama Preporuke OECD-a uzimaju se kao polazišna točka te se zatim razrađuje kako primijeniti ta načela. Primjere dobrih praksi trebalo bi razumjeti kao najbolje dostupne primjere na temelju znanja OECD-a o trenutnim praksama, uključujući brojne primjere koje su zemlje OECD-a dobrovoljno ponudile. Ti primjeri ne predstavljaju nužno idealne primjere jer nijedna zemlja nema idealan sustav te ih je potrebno razumjeti u posebnom kontekstu u kojem su razvijeni.

Što je to planiranje proračuna prema učinku?

Planiranje proračuna prema učinku definira se kao „sustavna upotreba informacija o učinku radi informiranja donošenja proračunskih odluka bilo da je riječ o izravnim ulaznim podacima za odluke o dodjeli proračunskih sredstava ili o kontekstualnim informacijama za planiranje proračuna, kao i radi uvođenja veće transparentnosti i odgovornosti tijekom proračunskog procesa pružanjem informacija zakonodavcima i javnosti o svrhama rashoda i ostvarenim rezultatima”. Ukratko, to je „svaki proračun koji

predstavlja informacije o tome što su agencije učinile ili planiraju učiniti s novcem koji im je pružen” (Schick).

Šira definicija planiranja proračuna prema učinku uključuje dubinske analize rashoda i evaluacije programa te pripremu godišnjeg proračuna s pomoću informacija o učinku. Međutim, ove Dobre prakse uglavnom se odnose na temeljne procese izrade proračuna, izvršenja proračuna, monitoringa i izvještavanja. O *ex-ante* ocjenama utjecaja politike, dubinskim analizama rashoda i *ex-post* evaluacijama programa raspravlja se s obzirom na njihov odnos s planiranjem proračuna prema učinku. One ne uključuju izjave o dobrim praksama za dubinske analize rashoda, *ex-ante* ili *ex-post* evaluaciju programa. Isto tako, uglavnom se usredotočuju na pristupe učinku u okviru izvršne vlasti, kojima se ne prejudicira uloga vrhovnih revizijskih institucija u *ex-post* pregledu učinka.

Uvođenje planiranja proračuna prema učinku podrazumijeva odmak planiranja proračuna od upravljanja ulaznim podacima i njegov pomak prema rezultatima rashoda i ostvarivanju ciljeva politika. To predstavlja dubinsku promjenu karaktera proračunskog procesa; odmicanje od tradicionalno zatvorenog procesa u kojem najvažniju ulogu imaju proračunski stručnjaci usredotočeni na brojke i pomak prema pristupačnijem, transparentnijem i višedisciplinarnom procesu s većim sudjelovanjem središnje vlade, resornih ministarstava, zakonodavne vlasti i građana. Jedno ključno pitanje koje je potrebno razmotriti u mnogim zemljama u okviru ovog procesa jest povezanost s vladinim „političkim programom” čijom se provedbom često koordinira putem središnje vlade. Usklađivanje političkih prioriteta i financijskih sredstava ključno je za učinkovito ostvarivanje misija vlade. Karakteristični su elementi sustava planiranja proračuna prema učinku sljedeći:

- pri pripremi proračuna odlukama o rashodima u obzir se uzimaju prioritetni ciljevi politika i učinak prethodnih programa;
- proračun se zakonodavnoj vlasti predstavlja kao skup programa. To se može učiniti kao nadopuna prezentaciji na temelju administrativne i ekonomske klasifikacije ili umjesto nje;
- nefinancijski pokazatelji i ciljne vrijednosti učinka koji predstavljaju planirane ciljeve rashoda prikazuju se u proračunu i povezuju s programima rashoda;
- tijekom izvršenja proračuna upravitelji proračuna samostalno upravljaju financijskim sredstvima, a protuteža je toj samostalnosti odgovornost za ostvarene rezultate;
- informacije o učinku upraviteljima se pružaju zajedno s podacima o izvršenju proračuna kako bi im pomogli u praćenju učinka i unaprjeđenju kvalitete rashoda;
- izvještaji parlamentu u pogledu izvršenja proračuna uključuju informacije o učinku i tekst u kojem se objašnjavaju razlozi za slab učinak ili učinak bolji od očekivanog.

U praksi se naglasak koji zemlje stavljaju na učinak i mjera u kojoj je on zamijenio tradicionalnije oblike planiranja proračuna veoma razlikuju u različitim zemljama OECD-a. Prve tri prethodno opisane značajke uobičajene su u većini sustava, dok manje sustava uključuje upravljačku dimenziju opisanu u četvrtoj i petoj natuknici. OECD različite pristupe planiranju proračuna prema učinku u zemljama članicama dijeli na sljedeće kategorije:

Prezentacijsko planiranje proračuna prema učinku

Tim se pristupom izlazni rezultati, krajnji rezultati i pokazatelji učinka prikazuju zasebno od glavnog proračunskog dokumenta. To je relativno jednostavno postići i prikladno je kada je cilj ograničen na pokazivanje toga da su dodijeljena proračunska sredstava i stvarni rashodi povezani s vladinim strateškim ciljevima i političkim prioritetima. Ipak, razdvajanjem podataka o učinku i proračunu teže ih je povezati.

Planiranje proračuna prema informacijama o učinku

Taj pristup uključuje mjerne podatke učinka u sklopu proračunskog dokumenta i uključuje restrukturiranje proračunskog dokumenta na temelju programa. Taj pristup zahtijeva znatne napore za ostvarenje i prikladan je za vlade koje žele ostvariti ambicioznije ciljeve kao što je ponovno određivanje prioriteta rashoda u vezi s učinkom i veće prenošenje kontrole proračuna voditeljima programa. Takav su oblik planiranja proračuna prema učinku donijele mnoge zemlje OECD-a.

Upravljačko planiranje proračuna prema učinku

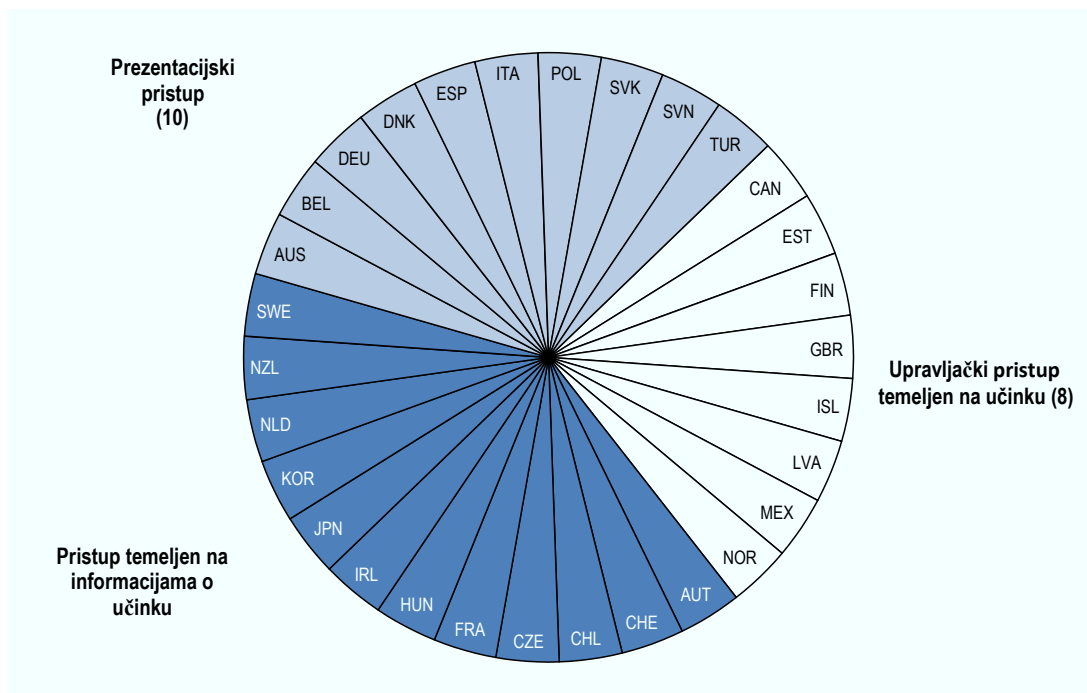
Upravljačko planiranje proračuna prema učinku varijanta je planiranja proračuna prema informacijama o učinku. U tom se pristupu naglasak stavlja na utjecaje rukovodstva na ponašanje organizacija te promjene koje je rukovodstvo izvršilo u tom pogledu, što se postiže s pomoću upotrebe informacija o proračunu i povezanih informacija o učinku. To ovisi o kulturi planiranja prema učinku koja postoji u vladi, a za čije je stvaranje potrebno određeno vrijeme ako je nema.

Izravno planiranje proračuna prema učinku

Izravnim planiranjem proračuna prema učinku uspostavlja se izravna veza između rezultata i sredstava, čime se obično ukazuje na mehanizme ugovorne vrste koji izravno povezuju dodijeljena proračunska sredstava s ostvarivanjem rezultata, čime se pak ukazuje na odgovor proračuna na nadmašivanje ili neispunjavanje ciljeva učinka.

Zemlje OECD-a koje provode planiranje proračuna prema učinku podjednako su podijeljene na prva tri pristupa (vidjeti sliku 1.)

Slika 1. Pristupi planiranju proračuna prema učinku



Napomene: Grčka, Luksemburg i Portugal naveli su da nemaju uspostavljen okvir planiranja proračuna prema učinku. Podaci za Izrael i Sjedinjene Američke Države nisu dostupni.

Izvor: OECD (2018.), Anketna OECD-a o planiranju proračuna prema učinku.

Nijedna zemlja OECD-a nije rekla da upotrebljava izravno planiranje proračuna prema učinku kao opći pristup. Međutim, financiranje nekih vrsta usluga, npr. neka plaćanja pružateljima zdravstvene skrbi izravno su povezana s učinkom.

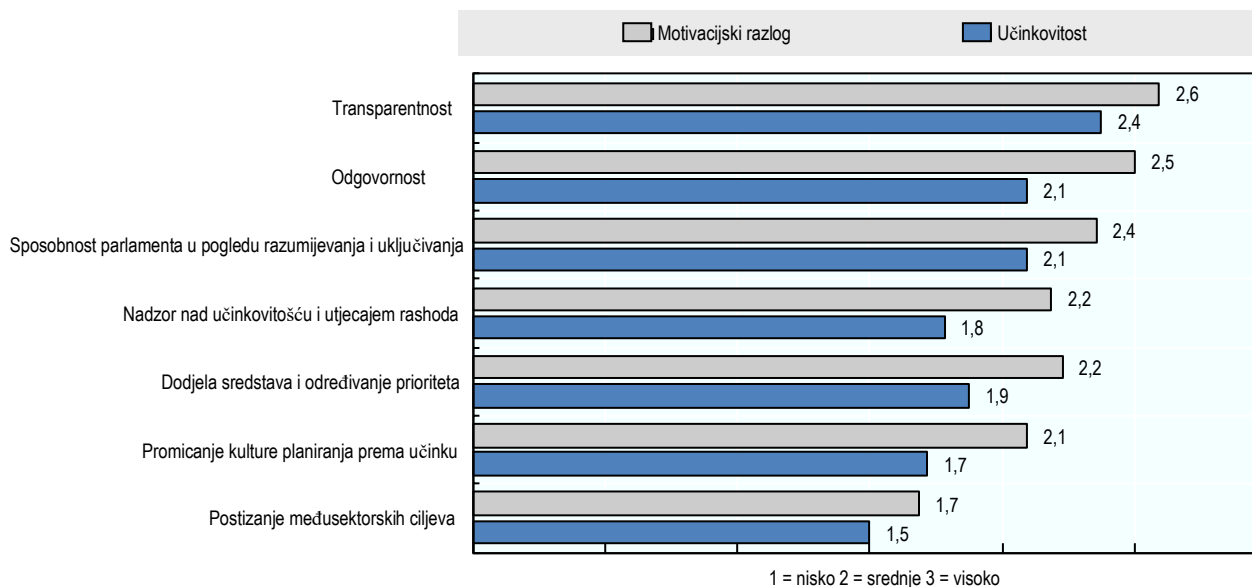
Zašto je planiranje proračuna prema učinku važno?

Planiranje proračuna prema učinku nudi cijeli niz potencijalnih koristi koje su privlačne različitim dionicima. Središnjoj vladi planiranje proračuna prema učinku nudi priliku za veću usklađenost odluka o dodjeli proračunskih sredstava i vladinih političkih prioriteta, čime se povećavaju šanse da vlada ispuni važna obećanja. Parlamentima planiranje proračuna prema učinku nudi jasnije svrhe rashoda te veću jasnoću u pogledu toga koje će robe i usluge biti osigurane upotrebom sredstava o kojima su glasali, kao i način da od dužnosnika zahtijevaju da snose odgovornost za ostvarivanje rezultata. Ministarstvima financija planiranje proračuna prema učinku pruža nove vrste informacija koje im mogu pomoći u donošenju odluka o dodjeli sredstava na temelju dokaza u pogledu toga što funkcionira, kao i alate s pomoću kojih resorna ministarstva mogu učiniti odgovornijima za učinkovitost i efikasnost rashoda. Resornim ministarstvima planiranje proračuna prema učinku pruža alate za unaprjeđenje internog donošenja odluka, a daje im i snažnije argumente u korist toga da vlada podrži njihove proračunske prijedloge. Planiranje proračuna prema učinku pomaže i voditeljima programa raditi njihov posao jer im omogućava praćenje učinka i rashoda. Građanima i organizacijama civilnog društva planiranje proračuna prema učinku nudi mogućnost veće transparentnosti i odgovornosti u pogledu svrha i rezultata javne potrošnje, a otvaranjem proračunske „crne kutije” ojačava osnovu za izravno sudjelovanje građana u proračunskom procesu.

Planiranje proračuna prema učinku podložno je stalnoj inovaciji. Iako mnoge zemlje sada izvještavaju o znatnim koristima, te koristi često se ostvaruju tek nakon dugog razdoblja eksperimentiranja i prilagodbe. U drugim pak zemljama rezultati još ne ispunjavaju očekivanja. Ono što je i dalje vrlo uvjerljivo jest činjenica da su mnoge zemlje koje su među prvima uvele planiranje proračuna prema učinku, umjesto da odustanu od usmjerenosti na učinak, s planiranja proračuna prema učinku prešle na planiranje proračuna prema informacijama o učinku ili su naglasak s donošenja odluka o proračunu na središnjoj razini premjestile na upravljanje učinkom u resornim ministarstvima. Mnoge su zemlje više puta mijenjale definiciju i klasifikaciju ključnih koncepata kao što su krajnji rezultati i rezultati, kao i njihovu upotrebu u podnošenju i pregledu proračunskih zahtjeva. Druge su se pak zemlje odmaknule od prvobitnog naglaska planiranja proračuna prema učinku kao instrumenta za odlučivanje o proračunu te planiranje proračuna prema učinku upotrebljavaju kao sredstvo za klasifikaciju ili prikazivanje odluka donesenih tijekom izrade proračuna. Mnogim zemljama planiranje proračuna prema učinku nudi koristan alat za povezivanje proračuna sa širim idejama o dobrobiti građana i efikasnosti i učinkovitosti vlade radi ostvarivanja boljih rezultata za građane.

Kombinacijom realističnijih očekivanja i prilagodbom pristupa vlade zemalja OECD-a sada vide koristi tih reformi. Ako se u obzir uzmu različite dimenzije učinkovitosti, zemlje OECD-a o najznačajnijim rezultatima izvještavaju u područjima povećanja transparentnosti i odgovornosti proračuna uz manji utjecaj u područjima dodjele sredstava i kretanja u smjeru kulture planiranja prema učinku (vidjeti sliku 2.).

Slika 2. Rangiranje različitih razloga za uvođenje planiranja proračuna prema učinku i njihove učinkovitosti u praksi



Napomena: Podaci za Izrael i Sjedinjene Američke Države nisu dostupni.

Izvor: OECD (2018.), Anкета OECD-a o planiranju proračuna prema učinku.

Iza ovih umjerenih prosjeka krije se cijeli niz varijacija u različitim zemljama u pogledu percipirane razine učinkovitosti planiranja proračuna prema učinku u postizanju ovih ciljeva. Neke zemlje OECD-a ostvarile su znatan uspjeh s aranžmanima u tipu planiranja proračuna prema učinku jer su prepoznale da učinak mora biti sastavni dio kulture i sustava javnog upravljanja, posebno strateških procesa i ciljeva vlade te da planiranje proračuna prema učinku ima pouzdanu infrastrukturu u cijeloj državi kojom se

podržavaju proizvodnja i upotreba informacija o učinku.

Planiranje proračuna prema učinku u okviru sustava upravljanja učinkom

Planiranje proračuna prema učinku trebalo bi smatrati jednom sastavnicom cijelog niza reformi koje se uzajamno podupiru, a koje su usmjerene na stvaranje odgovornog javnog sektora usmjerenog na učinak. To se može opisati kao ekosustav učinka. Iskustvo OECD-a ukazuje na to da je vjerojatnije da će planiranje proračuna prema učinku biti uspješno i učinkovito kada je dio takvog sveobuhvatnog sustava upravljanja učinkom. Kako bi u potpunosti ispunio svoju misiju, takav sustav upravljanja učinkom mora se temeljiti na urednom upravljanju dokazima i sustavnim pokušajima prikupljanja i tumačenja podataka. Planiranje proračuna prema učinku kao izdvojena inicijativa vrlo vjerojatno neće dovesti do promjena u ponašanju koje se često očekuju. Stoga je pri osmišljavanju pristupa planiranju proračuna prema učinku posebnu pozornost potrebno posvetiti stanju drugih procesa i reformskih inicijativa povezanih s učinkom, a posebno:

- strateškom planiranju na nacionalnoj razini i na razini sektora
- upravljanju podacima i dokazima, uključujući dubinsku analizu podataka, mobilizaciju administrativnih podataka i otvorenih podataka
- srednjoročnim proračunskim okvirima
- dubinskim analizama rashoda
- pojedinačnim ocjenama učinka u okviru upravljanja ljudskim potencijalima
- sklapanju ugovora te platnim sustavima na temelju učinka
- *ex-ante* i *ex-post* evaluaciji programa
- reviziji učinka.

U idealnom slučaju razvoj planiranja proračuna prema učinku trebao bi se koordinirati s tim drugim reformama usmjerenima na učinak ili ih barem uzimati u obzir.

Razmatranje različitih faza razvoja planiranja proračuna prema učinku

Reforme planiranja proračuna prema učinku često su po svojoj prirodi improvizirane i evolucijske. Gotovo svaka zemlja OECD-a koja je uvela planiranje proračuna prema učinku povremeno revidira svoj pristup, a s obzirom na to da su rijetke zemlje u potpunosti zadovoljne svojim sustavima, sa sigurnošću se može pretpostaviti da će ti sustavi nastaviti evoluirati. Stoga se planiranje proračuna prema učinku može opisati kao putovanje, a ne kao odredište. Za zemlje koje su tek započele to putovanje dobre prakse obuhvaćaju cijeli proces od osmišljavanja sustava planiranja proračuna prema učinku do provedbe, rada i nadzora sustava. Za zemlje koje su već uvele planiranje proračuna prema učinku uspoređivanjem s referentnim vrijednostima dobrih praksi mogu se dobiti neke ideje za unaprjeđenje.

Vlade koje razmatraju svoj pristup planiranju proračuna prema učinku posebnu pozornost trebale bi posvetiti ravnoteži između nastojanja i nagrade. Uvođenje novog sustava planiranja proračuna, koje se često provodi istodobno s postojećim sustavom, znatno dodatno opterećuje proračun i zaposlenike. Ako to ne dovede do donošenja odluka na drukčiji način, uspješnost reforme može se dovesti u pitanje. Postupni pristup mogao bi biti bolji od pristupa neposrednog prelaska s jednog sustava na drugi (tzv. pristupa „velikog praska”), posebno ako postoje znatna ograničenja, primjerice u pogledu vještina zaposlenika ili kvalitete podataka o učinku. Postupni pristup mogao bi podrazumijevati prvotno pilotno planiranje proračuna prema učinku u manjoj skupini ministarstava prije širenja u fazama kojim bi se obuhvatila cijela središnja vlada, nakon čega bi agencije i lokalne samouprave proračun prema učinku postepeno širile ili u početku predstavljale kao dodatne informacije. Isto tako, postupni pristup mogao bi podrazumijevati i

započinjanje s ciljem provedbe prezentacijskog oblika planiranja proračuna prema učinku prije prelaska na planiranje proračuna prema informacijama o učinku i uključivanja učinka programa u proračun koji odobrava zakonodavna vlast. U sljedećoj fazi razvoja ministarstva bi počela rutinski upotrebljavati informacije o učinku za izradu programa, planiranje proračuna i upravljanje.

Dobra praksa 1.: Razlozi za planiranje proračuna prema učinku i njegovi ciljevi jasno se dokumentiraju i odražavaju interese ključnih dionika.

- Razlozi za planiranje proračuna prema učinku, njegovi ciljevi te pristup njemu utvrđuju se u strateškom dokumentu kao što je organski zakon o proračunu ili program reforme upravljanja javnim financijama.
- Interesi i prioriteta brojnih dionika u proračunskom ciklusu odražavaju se u ciljevima i izgledu sustava za planiranje proračuna prema učinku.
- Planiranje proračuna prema učinku podržavaju politički čelnici, uz podršku visokih dužnosnika.
- Uvođenje planiranja proračuna prema učinku podržava se propisima i smjernicama.

Razlozi, ciljevi i pristup

Planiranje proračuna prema učinku prilagodljiv je koncept s cijelim nizom mogućih koristi, ali uključuje i znatne financijske i oportunitetne troškove. Na (prethodnoj) slici 2. prikazan je niz mogućih koristi i mjera u kojoj zemlje smatraju da su ih ostvarile.

Iskustva zemalja OECD-a ukazuju na to da su povećanje transparentnosti i sposobnosti uključivanja parlamenta najlakše ostvarivi ciljevi sustava planiranja proračuna prema učinku, što otprilike odgovara prezentacijskom pristupu, dok su zemlje s više iskustva unaprijedile odgovornost i dodjelu sredstava, što odgovara upravljačkom pristupu. Iako se općenito pokazalo da je planiranje proračuna prema učinku manje učinkovito kao alat za nadzor i evaluaciju ili za razvoj kulture planiranja prema učinku, to za neke zemlje mogu biti vrlo važni ciljevi. Zbog tog je razloga važno da oblikovatelji politika utvrde svoje očekivanja i uravnoteže očekivane koristi i troškove uvođenja novog sustava planiranja proračuna.

Izmjene zakonâ o javnim financijama i javnom sektoru na Novom Zelandu u 2013. primjer su jasnog utvrđivanja ciljeva u pogledu sustava planiranja proračuna prema učinku (okvir 1.).

Okvir 1. Novi Zeland – izmjene zakonâ o javnim financijama i javnom sektoru u 2013.

Opći okvir planiranja proračuna prema učinku na Novom Zelandu utvrđen je dvama glavnim zakonima: Zakonom o javnim financijama, kojim se utvrđuje postupak za odobravanje financijskih sredstava i povezani zahtjevi u pogledu izvještavanja o učinku, te Zakon o javnom sektoru, kojim se (među ostalim) utvrđuju odgovornosti glava izvršne vlasti (ministara).

U 2013. u te su zakone unesene izmjene radi:

- poboljšanja sustava u cjelini u pogledu ostvarivanja rezultata uklanjanjem izolirajućih ponašanja kojima se izbjegava dijeljenje informacija između različitih ministarstava (engl. *silo behaviours*), utvrđivanjem „odaziva na zajedničke interese države” kao izričite odgovornosti glavnih izvršnih rukovoditelja ministarstava, i uspostavom novih izdvajanja koja obuhvaćaju više kategorija radi osiguranja sveobuhvatnog okvira za različite izvore financiranja;
- poticanja boljih usluga / bolje vrijednosti za uloženi novac, što se postiže većom mogućnošću glavnih izvršnih rukovoditelja da delegiraju funkcije i ovlasti kako bi podržali veću suradnju s drugima u cilju poboljšanja usluga;
- jačanja vodstva na razini sustava, sektora i agencija uspostavom jasne uloge povjerenika za javne usluge u nadzoru javnih usluga i razvoju viših rukovoditelja i povećanjem odgovornosti glavnih izvršnih rukovoditelja ministarstava tako da one uključuju upravljanje i financijsku održivost;
- poticanja bitnijih informacija kako bi Parlament i javnost mogli jednostavnije uvidjeti što se postiglo s novcem poreznih obveznika i kako agencije napreduju s obzirom na prioritete, stavljanjem većeg naglaska na izvještavanje o tome što se namjeravalo postići i što se postiglo te uklanjanjem strateškog naglaska s izjava o namjeri, kao i stavljanjem većeg naglaska na fleksibilne postupke izvještavanja.

Izvor: Državna riznica Novog Zelanda (2018.)

Interesi i prioriteti ključnih dionika

Interesi različitih dionika sustavu planiranja proračuna prema učinku daju značaj te ga usmjeravaju. U brojnim zemljama, npr. Francuskoj i Australiji, nacionalna zakonodavna vlast imala je važnu ulogu u pokretanju reformi zahtijevajući bolje informacije o tome što je na temelju njezina glasa ostvareno u smislu usluga koje se pružaju građanima. U drugim pak zemljama,

e.g. npr. Ujedinjenoj Kraljevini, reformu je pokrenula središnja vlada, koja je tražila način da osigura usklađenost proračuna s njezinim izbornim obećanjima građanima. U nekim zemljama, npr. Sjedinjenim Američkim Državama, planiranje proračuna prema učinku više je smatrano upravljačkim alatom za poboljšanje krajnjih rezultata usmjeravanjem voditelja programa na pružanje usluga i učinak. Zemlje s vremenom mogu revidirati svoje prioritete i očekivanja. Na primjer, nedavne promjene koje je Australija provela (okvir 2.) usredotočuju se na poticanje rukovodstva na upotrebu podataka o učinku, a u Nizozemskoj (okvir 3.) je naglasak najnovijeg zakonodavstva stavljen na odgovornost za rezultate.

Okvir 2. Nizozemska – reforma odgovornog planiranja proračuna

Reforma „odgovornog planiranja proračuna” uvedena je u proračunskim dokumentima 2013. i bila je usmjerena na neke od najtrajnijih problema povezanih s planiranjem proračuna prema učinku u Nizozemskoj. Ti su problemi uključivali ograničenu korisnost proračuna i godišnjih izvještaja za financijsku analizu i nejasnu odgovornost za rezultate, posebno u pogledu krajnjih rezultata politika. Uvedene su promjene osmišljene kako bi se omogućio detaljniji parlamentarni nadzor rashoda i unaprijedila unutarnja kontrola koju provode Ministarstvo financija i resorna ministarstva. Kako bi se to postiglo, iznesene su detaljnije financijske informacije nakon jedinstvene klasifikacije instrumenata financijske politike i kategorija organizacijskih rashoda. Osim toga, upotreba informacija o politikama (pokazatelja učinka i tekstova o politikama kojima se objašnjavaju ciljevi politika) morala je zadovoljiti strože uvjete u pogledu točne uloge i odgovornosti vlade. Razlog te promjene bio je to što su informacije o učinku u starim proračunima bile usmjerene na opravdavanje financijskih sredstava i usklađenost nego na pružanje korisnih uvida u svrhu nadzora ili učenje i poboljšanje. Upotreba informacija o učinku u potonje svrhe ne izvršava se nužno u godišnjim ciklusima te je vjerojatnije da će do nje doći nakon višegodišnje *ex-post* evaluacije. Zbog tog su razloga lekcije iz evaluacije postale važnije u proračunskim dokumentima.

Izvor : de Jong, M., I. van Beek i R. Posthumus (2013.)

Ključni dionici uključuju Ministarstvo financija (koje je obično predvodnik provedbe reformi), Ured predsjednika ili predsjednika Vlade, zakonodavnu vlast, resorna ministarstva i vrhovnu revizijsku instituciju. Dobar proces izrade trebao bi uključivati savjetovanje sa svim dionicima. Uravnoteživanje potreba i bojazni različitih dionika može uključivati i kompromise između različitih interesa i ciljeva. Primjerice, postoji svojstvena napetost između želje parlamenta da izvršna vlast snosi odgovornost za svoje postupke i želje izvršne vlasti za davanjem veće fleksibilnosti proračunu radi ostvarivanja ciljeva učinka.

Politička i birokratska podrška

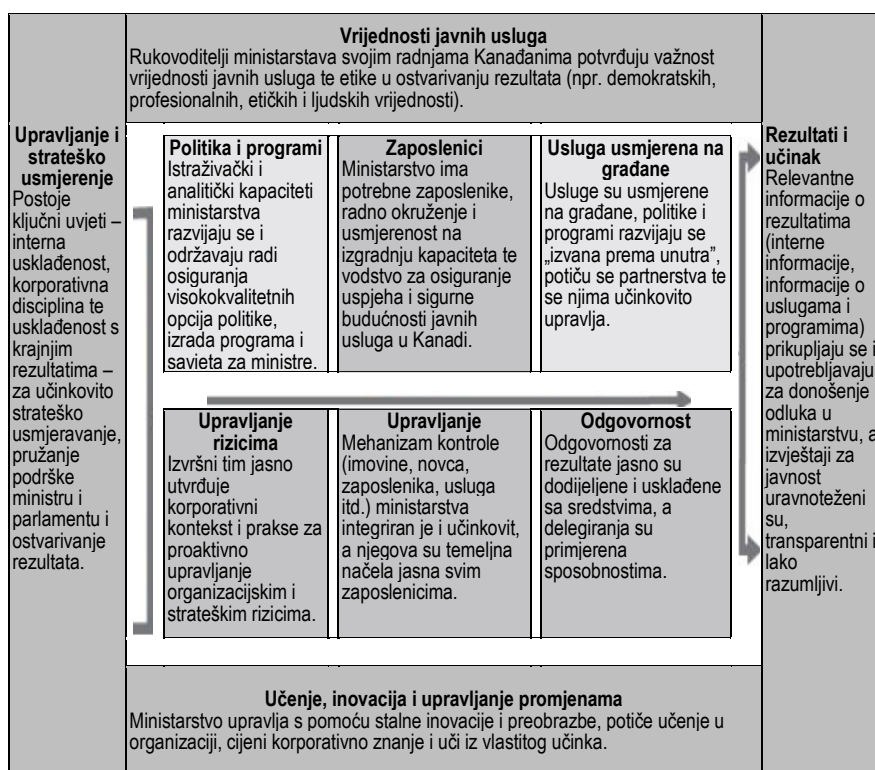
Uvođenje planiranja proračuna prema učinku višeslojna je reforma koja osim promjena procesa uključuje i promjenu kulture. Njegova uspješnost zahtijeva političko vodstvo i predanu tehnokratsku podršku državnih službenika. Iskustvo zemalja OECD-a ukazuje na to da će isključivo tehnokratska nastojanja imati ograničen utjecaj, posebno u pogledu težih odluka, primjerice u pogledu promjena u dodjeli sredstava među ministarstvima i među politikama te u pogledu promjena načina pružanja javnih usluga radi povećanja učinkovitosti i kvalitete usluga.

Za dužnosnike planiranje proračuna prema učinku predstavlja radikalnu promjenu načina razmišljanja u smislu prebacivanja naglaska s poštovanja pravila i izvršenja proračuna na krajnje rezultate, učinkovitost i fleksibilnu upotrebu sredstava radi postizanja rezultata. Uspostava kulture planiranja prema učinku zahtijeva politički angažman na način da visoki dužnosnici i ministri odgovaraju za rezultate. To pak zahtijeva da politički čelnici jasno daju do znanja da je učinak važan i politički podržavaju teške odluke o promjenama u dodjeli sredstava, reformama sustava pružanja usluga i davanju većih ovlasti voditeljima programa.

Kanadska vlada primjer je dobre prakse u pogledu okvira odgovornosti. Okvirom rukovodstvene odgovornosti uspostavljaju se zajednička

očekivanja u pogledu učinka rukovodstva te je on osnova za odgovornost među ministarstvima/agencijama i Odborom za riznicu (vidjeti sliku 3.). Okvir rukovodstvene odgovornosti može se razmatrati na tri različita načina: kao vizija za dobro upravljanje kojom se uspostavlja okvir za odgovornost; kao proces (ocjene, sudjelovanja, dijaloga i izvještavanja); i kao analitički alat za utvrđivanje prednosti i nedostataka unutar ministarstava te na svim razinama vlade. Okvirom rukovodstvene odgovornosti provodi se evaluacija ministarstava s pomoću niza pokazatelja i mjera kojima se ocjenjuju, među ostalim, strukture kvalitete upravljanja, sredstava i rezultata; sposobnost provedbe i upotrebe evaluacija programa; i opća kvaliteta izvještaja koji se podnose parlamentu. Razgovorima među visokim dužnosnicima utvrđuju se prioritete upravljanja, što je proces kojim se pozornost na probleme usmjerava na strukturiran način koji može dovesti do poboljšanja.

Slika 3. Okvir rukovodstvene odgovornosti u Kanadi



Izvor: OECD-ovi Pregledi javnog upravljanja: Estonija i Finska, Poticanje strateških sposobnosti u vladama i prekogranične digitalne usluge (OECD Public Governance Reviews: Estonia and Finland, Fostering Strategic Capacity across Governments and Digital Services across Borders), 2015.

Isto tako, vrlo je važno nagraditi učinak, kako u pogledu konkretnih ciljeva ministarstava, tako i u pogledu pružanja poticaja za poboljšanje učinka cijele vlade. Promjena vlade može prekinuti reforme učinka koje su blisko povezane s političkim programom, kao što se to dogodilo u Ujedinjenoj Kraljevini kada je napušten sustav ugovora o javnim uslugama vlade novih laburista.

Regulatorni temelj za planiranje proračuna prema učinku

Osnovnim zakonom ili propisima o proračunu utvrđuje se osnova za proračunska DOBRE PRAKSE OECD-A ZA PLANIRANJE PRORAČUNA PREMA UČINKU © OECD 2019.

izdvajanja i oblik u kojem se proračun podnosi zakonodavnoj vlasti radi njegova donošenja, a promjene tih zakona i propisa pružaju snažan temelj za planiranje proračuna prema učinku. Veća pravna obveza znači da se proračunska izdvajanja temelje na programima, a proračun, pokazatelje učinka i ciljne vrijednosti učinka odobrava parlament. Slabiji oblik uređenja propisima zahtijevao bi da se informacije o programima i učinku zakonodavnoj vlasti pružaju kao dodatne proračunske informacije. Planiranje proračuna prema učinku može se uključiti u zakonodavstvo o učinku ili u zakonodavstvo koje je ograničeno samo na proračunski proces. Primjer zakonodavstva o proračunu usmjerenom na učinak francuski je zakon LOLF (fr. *Loi Organique relative aux Lois de Finance*) iz 2001. Primjer dobre prakse u pogledu općeg zakonodavstva o učinku kojim se unose promjene u proračunski proces australski je Zakon o javnom upravljanju, učinku i odgovornosti (PGPA) iz 2013.

Okvir 3. Zakon o javnom upravljanju, učinku i odgovornosti u Australiji (PGPA)

Australskim zakonom PGPA spojeni su i usavršeni prethodni zakoni o financijskom upravljanju, a u zakonodavstvo kojim se uređuju javne agencije uveden je koncept učinka. Ciljevi su predmetnog Zakona sljedeći:

- uspostaviti dosljedan okvir upravljanja i odgovornosti u svim tijelima Australskog Saveza
- uspostaviti okvir učinka u svim tijelima Saveza
- zahtijevati od Saveza i tijela Saveza da:
 - ispunjavaju visoke standarde upravljanja, učinka i odgovornosti
 - dostavljaju bitne informacije Parlamentu i javnosti
 - uredno upotrebljavaju javna sredstva i upravljaju njima
 - surađuju s drugima na ostvarivanju zajedničkih ciljeva
- zahtijevati od trgovačkih društava Saveza da ispunjavaju visoke standarde upravljanja, učinka i odgovornosti.

Zakonom su razjašnjene dužnosti odgovornih tijela i dužnosnika te je tijelima omogućeno uklanjanje nepotrebne birokracije u pogledu upotrebe novca i upravljanja njime. Isto tako, Zakonom se od svih tijela Saveza zahtijeva da pripreme četverogodišnje poslovne planove koji su povezani, prema potrebi, s ključnim prioritetima vlade; te se od svih tijela Saveza zahtijeva da pripreme godišnje izvještaje o učinku.

Izvor: Vlada Australskog Saveza, Savezni registar zakonodavstva (2013.)

Dobra praksa 2.: Planiranjem proračuna prema učinku rashodi se usklađuju sa strateškim ciljevima i prioritetima vlade.

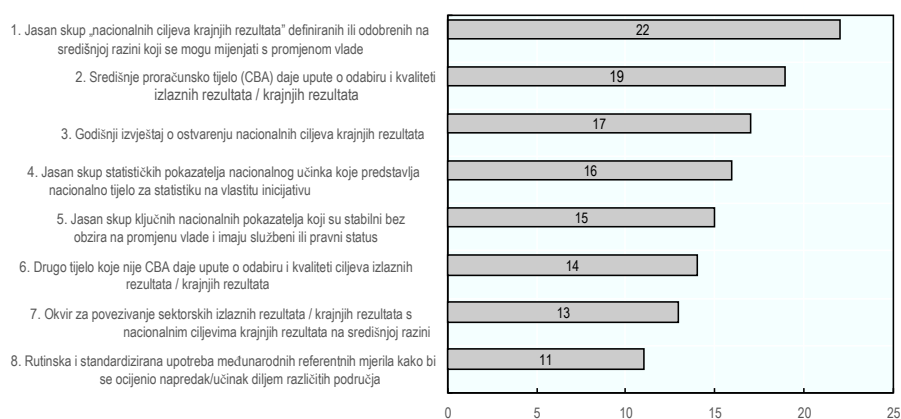
- Prijedlozi proračuna sustavno se povezuju s relevantnim planovima razvoja, programskim obvezama vlade i ostalim izjavama u pogledu strateškog smjera i prioriteta.
- Višegodišnji proračunski okviri pružaju realistične i pouzdane fiskalne parametre za pripremu proračuna prema učinku.
- Postizanje složenih ciljeva koje zahtijeva suradnju ministarstava podržava se na način da središnja vlada koordinira aktivnosti i proračune.

Povezanost sa strateškim planovima

Uobičajena motivacija za uvođenje sustava planiranja proračuna prema učinku jest povećanje usklađenosti proračuna s političkim prioritetima vlade. Politički prioriteti mogu se bilježiti u višestrukim, iako ne uvijek dosljednim, dokumentima, uključujući nacionalne planove razvoja ili politike i strategije povezane s određenim sektorima, ali i predizborna obećanja.

Na slici 3. prikazano je da iako većina zemalja OECD-a ima jasan skup nacionalnih ciljeva krajnjih rezultata, mnoge ih nemaju. Isto tako, povezanost s ključnim nacionalnim pokazateljima i sustavima statističkog izvještavanja nije sustavna u većini zemalja OECD-a. U praksi su strateško planiranje i planiranje proračuna često odvojeni, pa se nacionalni strateški planovi razvijaju ne uzimajući u obzir ograničenja sredstava, a proračuni se razvijaju na način da gotovo ne uzimaju u obzir strateške ciljeve politike. Prioriteti su često nejasni, planovi se preklapaju ili su nedosljedni, a pokazatelji učinka i ciljne vrijednosti učinka loše su utvrđeni ili ne postoje.

Slika 4. Koji su elementi nacionalnih okvira učinka uspostavljeni?



Napomena: Podaci za Izrael i Sjedinjene Američke Države nisu dostupni.

Izvor: OECD (2018.), Anketna OECD-a o planiranju proračuna prema učinku.

Uvođenje planiranja proračuna prema učinku prilika je za poboljšanje kvalitete planiranja i razvoj proračunskih planova kojima se ciljevi strateškog planiranja povezuju s procesima u pogledu sredstava za srednjoročno razdoblje. Austrija (okvir 4.) primjer je dobre prakse u pogledu toga kako pokazatelji učinka u proračunskom procesu mogu biti sustavno povezani sa strateškim ciljevima politike.

Okvir 4. Povezanost strategije i proračuna u Austriji

Sustavom planiranja proračuna prema učinku u Austriji zahtijeva se da ciljevi krajnjih rezultata poglavlja proračuna budu usklađeni s međunarodnim strategijama (npr. Europa 2020.), programom Savezne vlade i sektorskim strategijama (npr. strategijom za istraživanje, tehnologiju i inovacije). U godišnjem se proračunu svaki cilj krajnjih rezultata detaljno opisuje. Resorna ministarstva moraju obrazložiti zašto su odabrala određeni cilj i, ako je to moguće, opisati povezanost cilja i strategija koja ga obuhvaćaju. Na primjer, u poglavlju proračuna 20. („Tržište rada”) postoji nekoliko ciljeva koji se odnose na smanjenje određenih oblika nezaposlenosti. Ciljevi i pokazatelji za mjerenje učinka povezani su s nacionalnim ciljevima strategije Europa 2020.

Pri pripremi proračuna Savezni ured za upravljanje učinkom (FPMO) u Saveznom ministarstvu za državne službe i sport osigurava kvalitetu predloženih ciljeva i pokazatelja, uključujući provjeru usklađenosti ciljeva s nacionalnim i sektorskim strategijama. Ako ciljevi i pokazatelji ne ispunjavaju kriterije kvalitete, FPMO resornim ministarstvima preporučuje izmjenu nacрта u fazi izrade nacрта. Nadalje, FPMO objavljuje rezultate evaluacije nakon faze *ex-post* evaluacije informacija o učinku.

Izvor: Ured saveznog kancelara Austrije (2012.)

CBA obično preuzima vodeću ulogu u osiguravanju toga da ministarstva svoje proračunske prijedloge povezuju s nacionalnim i sektorskim strategijama. Ako se ne primjeni mjera smjera odozgo prema dolje, središnje strateške smjernice, planiranje proračuna prema učinku vjerojatno će se koristiti kao opravdanje za status quo ili za poticanje novih rashoda umjesto da dovede do preraspodjele sredstava radi ostvarivanja strateških prioriteta politike vlade.

Srednjoročni okviri rashoda (MTEF-ovi)

Srednjoročni okvir rashoda (MTEF) strukturirani je pristup integraciji fiskalne politike i planiranja proračuna tijekom nekoliko godina kojim se povezuju fiskalne projekcije, fiskalni ciljevi ili pravila i planiranje višegodišnjih procjena proračuna. Za razliku od nacionalnih okvira učinka, MTEF-ovi se više upotrebljavaju te 88 % zemalja OECD-a izvještava o tome da ih upotrebljava.

MTEF-ovima se može povećati učinkovitost javne potrošnje na način da se javni rashodi usklade s nacionalnim prioritetima, a državnim agencijama pruži se veća sigurnost u pogledu dostupnosti sredstava tijekom višegodišnjeg razdoblja, čime se potiče učinkovitije planiranje unaprijed i osiguravanje sredstava za politike za čiju je provedbu potrebno dulje razdoblje, kao što su veliki kapitalni projekti, novi programi i organizacijsko restrukturiranje. Gornje granice programskih rashoda te gornje granice za organizacije upotrebljavaju se u otprilike polovini zemalja OECD-a koje imaju MTEF-ove.

Čvrstoća tih okvira veoma se razlikuje među zemljama članicama OECD-a. To se

odražava u mjeri u kojoj su propisani zakonodavstvom, u kojoj o njima odlučuje izvršna ili zakonodavna vlast i, posljedično, u kojoj ih zakonodavna vlast ili neovisna tijela prate. Najčešće se gornje granice rashoda utvrđuju za ukupne rashode. Međutim, neke zemlje (Austrija, Njemačka, Italija, Koreja, Nizozemska i Novi Zeland) uspostavile su dodatne gornje granice prema programu, sektoru i/ili organizaciji. Kako bi MTEF-ovi bili učinkoviti, trebaju se uspostaviti mehanizmi za praćenje i osiguranje provedbe u skladu s kojima izvršna vlast odgovara zakonodavnoj vlasti ili neovisnoj fiskalnoj ustanovi u pogledu usklađenosti. Stoga se razvoj učinkovitog procesa MTEF-a, koji uključuje gornje granice na razini programa, može smatrati prvom fazom procesa planiranja proračuna prema učinku.

Koordinacija složenih i međusektorskih programa

Čest problem u planiranju proračuna prema učinku jest taj da su neki od najvažnijih vladinih strateških ciljeva politike povezani sa složenim ili teškim pitanjima. To su pitanja koja su teško rješiva po svojoj prirodi i često mogu zahtijevati koordiniranu intervenciju nekoliko agencija. Primjerice smanjenje stope smrtnosti uslijed prometnih nesreća može zahtijevati radnje u područjima od projektiranja cesta i izgradnje, policijske djelatnosti, standarda za vozila i njihove provjere sve do educiranja građana i podizanja njihove svijesti itd. Umjesto prenošenja svih relevantnih odgovornosti na jednu agenciju, što je općenito nepraktično, uobičajeno je rješenje uspostaviti više programa u različitim agencijama, od kojih svaka pridonosi ostvarivanju krajnjih rezultata visoke razine. Isto tako, organizacijska struktura ne bi smjela određivati strukturu programa, a naglasak na učinku mogao bi pomoći u utvrđivanju toga gdje je reorganizacija opravdana. Kako bi se osigurala učinkovita koordinacija aktivnosti radi ostvarivanja krajnjih rezultata visoke razine potrebna je koordinacija među agencijama te njihovo praćenje. Sjedinjene Američke Države primjer su institucionaliziranih mehanizama kojima se promiče koordinacija u pogledu ciljeva na razini svih agencija (vidjeti okvir 5.).

Okvir 5. Sjedinjene Američke Države – koordinacija prioritetnih ciljeva na razini svih agencija

Zakonom o modernizaciji zakona GPRA (Zakona o učinku i rezultatima Vlade) (GPRAMA) iz 2010. zahtijeva se da Ured za upravljanje i proračun (OMB) svoj rad koordinira s radom agencija radi razvoja ciljeva prioriteta na razini svih agencija (CAP), odnosno četverogodišnjih ciljeva usmjerenih na krajnje rezultate kojima su obuhvaćena brojna složena ili visokorizična pitanja u pogledu upravljanja i misije.

Primjeri ciljeva CAP-ova i izjava o ciljevima	
	<p>Korisnička služba</p> <p>Povećati zadovoljstvo građana i poticati pozitivna iskustva sa saveznom vladom</p>
	<p>Ulaganje</p> <p>Poticati izravna strana ulaganja unaprijeđenjem alata i resursa za savezna ulaganja uz istodobno povećanje međuagencijske</p>
	<p>Otvoreni podaci</p> <p>Povećati efikasnost i učinkovitost vlade iskorištavanjem vrijednosti vladinih podataka</p>
	<p>Zaposlenici</p> <p>Stvarati inovacije iskorištavanjem punog potencijala radne snage koju imamo danas te izgradnjom radne snage koja će nam biti potrebna sutra</p>

OMB i Vijeće za unaprjeđenje učinka (PIC) uveli su strukturu upravljanja ciljevima koja uključuje rukovoditelje agencija te provodi redovite preglede na razini rukovoditelja u pogledu napretka u ostvarenju ciljeva CAP-ova. Isto tako, OMB i PIC kontinuirano pružaju pomoć timovima za ciljeve CAP-ova, primjerice tako da timovima pomažu u razvoju prekretnica i mjera učinka. OMB i PIC pružaju smjernice kako bi timovima za ciljeve CAP-ova pomogle u upravljanju ciljevima i ispunjavanju zahtjeva u pogledu izvještavanja propisanih zakonom GPRAMA. Timovi za ciljeve CAP-ova izvijestili su Ured za odgovornost Vlade SAD-a (GAO) da se utvrđivanjem ciljeva CAP-ova povećala pozornost rukovoditelja te poboljšala suradnja među agencijama u pogledu tih pitanja.

Izvor: Ured za odgovornost Vlade SAD-a GAO-15-509

Dobra praksa 3.: Sustav planiranja proračuna prema učinku uključuje fleksibilnost za obavljanje raznovrsnih vladinih aktivnosti i rješavanje složenih odnosa između rashoda i krajnjih rezultata.

- Vrsta i količina potrebnih informacija o učinku razlikuju se ovisno o prirodi programa.
- Vlada upotrebljava mješavinu mjerila učinka koje odražavaju višedimenzionalnu prirodu učinka u javnom sektoru.
- Strukture programa usklađene su s upravnim odgovornostima i funkcijama pružanja usluga ministarstava i agencija.
- Klasifikacija rashoda i okviri kontrole revidiraju se radi lakšeg upravljanja programima i poticanja odgovornosti za rezultate.

Odabir prave kombinacije pokazatelja učinka

Preporukama OECD-a za proračunsko upravljanje dobri pokazatelji utvrđuju se kako slijedi:

- ograničeni su na mali broj za svaki program ili područje politike
- jasni su i lako razumljivi
- omogućavaju praćenje rezultata u odnosu na ciljeve i usporedbu s međunarodnim i drugim referentnim vrijednostima
- jasno su povezani s vladinim strateškim ciljevima.

Čest izazov s kojim se zemlje OECD-a suočavaju utvrđivanje je uravnoteženog skupa pokazatelja kojim se odražava višedimenzionalna priroda učinka u javnom sektoru. Ključne su dimenzije učinka koje je potrebno razmotriti sljedeće: ostvarivanje ključnih ciljeva vladinih politika, pružanje visokokvalitetnih javnih usluga, vrijednost za uloženi novac i usklađenost s internim poslovnim pravilima.

Francuski pristup upotrebljava pokazatelje efikasnosti, učinkovitosti i kvalitete, izjednačavajući te pokazatelje sa stajalištima pojedinaca koji su porezni obveznici, građani i korisnici javnih usluga. U sljedećem primjeru iz pravosudnog programa prikazuje se primjena tih različitih stajališta:

1. Efikasnost ili *stajalište poreznog obveznika*: npr. broj sudskih predmeta koje sudac godišnje rješava
2. Socioekonomska učinkovitost ili *stajalište građanina*: npr. stopa ponavljanja kaznenih djela za pravosudne/kaznene službe
3. Kvaliteta usluge ili *stajalište korisnika*: npr. vrijeme čekanja na dobivanje presude ili liječenje u sustavu javnog zdravstva

Smjernice za razvoj dobrih informacija o učinku australskog Ministarstva financija (vidjeti okvir 6.) na sličan način naglašava potrebu za kombinacijom pokazatelja kojima se dobiva dosljedan pregled učinka. To se podupire praktičnom podrškom i smjernicama za državna tijela u pogledu te teme.

Okvir 6. Australija –Smjernice Ministarstva financija za razvoj dobrih informacija o učinku (RMG 131)

U travnju 2015. Ministarstvo financija izdalo je smjernice za državna tijela u kojima je naglasilo da dobre informacije o učinku pružaju dosljedan pregled učinka koji prikazuje mjeru u kojoj neko tijelo ispunjava svoje svrhe aktivnostima koje provodi. Ključan naglasak tih smjernicama, kao i naknadnog Kratkog referentnog priručnika (iz srpnja 2016.), bio je na pružanju podrške razvoju dobrog izvještavanja o učinku, uključujući:

- postizanje zajedničkog dogovora u pogledu svrha tijela i aktivnosti s pomoću kojih se te svrhe ispunjavaju
- utvrđivanje kombinacije kvantitativnih i kvalitativnih mjera kojima se pokazuje učinkovitost s kojom se svrhe ispunjavaju
- odabir primjerenih metoda za prikupljanje analizu informacija o učinku i
- predstavljanje informacija o učinku na način da se time daje jasan i točan pregled učinka.

Sustavom savjetovanja i jamstva tijelima se isto tako pruža podrška u uspostavi informacija o učinku. Primjerice, Ministarstvo financija tijelima pruža podršku u sastavljanju dokumentacije o učinku, revizorski odbor svakog tijela provjerava primjerenost njegovih mjera učinka, a ANAO provodi periodične revizije sustava.

Izvor: Vlada Australskog Saveza, Ministarstvo financija (2015.)

Druge dobre primjere smjernica za odabir dobrih pokazatelja učinka daje kanadsko Tajništvo Odbora za riznicu (www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/audit-evaluation/centre-excellence-evaluation/guide-developing-performance-measurement-strategies.html) i Vijeće za unaprjeđenje učinka koje pruža podršku Vladi SAD-a u provedbi Zakona o modernizaciji Zakona o učinku i rezultatima Vlade (<https://pic.gov/>).

Struktura programa

Važno pitanje koje je potrebno razmotriti pri osmišljavanju sustava planiranja proračuna prema učinku utvrđivanje je parametara programa. Vlade se suočavaju sa sljedećim uobičajenim pitanjima:

- Koliko bi opširni programi trebali biti i u kojoj bi ih mjeri trebalo raščlaniti na manje jedinice (npr. potprograme i aktivnosti)?
- Na kojoj je razini potrebno utvrditi pokazatelje i ciljne vrijednosti učinka, npr. na razini programa, potprograma i aktivnosti?
- U kojoj mjeri programi trebaju biti usklađeni s postojećim administrativnim strukturama?
- Bi li svi rashodi trebali biti uključeni u strukturu programa?

Program se može utvrditi kao skup aktivnosti koje se kombiniraju radi ostvarivanja određenog cilja ili krajnjeg rezultata politike. Dobro strukturiran program trebao bi odgovarati ciljevima javne politike i povezivati te ciljeve s financijskim sredstvima namijenjenima za njihovo ostvarenje. Isto tako, programi omogućavaju vladi da odgovornost za ostvarivanje rezultata pripíše utvrđenim pojedinačnim voditeljima programa, čime se povećava odgovornost za rezultate.

Općenito je pravilo da bi programi trebali biti osmišljeni na temelju krajnjih rezultata i u njima bi se trebalo odražavati pružanje ključnih javnih dobara i usluga. Istodobno se, zbog praktičnih razloga, proračunska sredstva dodjeljuju organizacijskim jedinicama koje imaju ovlasti za njihovo trošenje te pružanje određenih usluga. Iako obično postoji veći stupanj usklađenosti između organizacijski struktura i struktura programa, nije uvijek riječ o jednostavnom odnosu jedan na jedan. Primjerice, jedan program može obuhvaćati nekoliko organizacijskih jedinica. Međusektorski programi mogu se razviti i kako bi se ostvarili složeni ciljevi, kao što je poboljšanje mentalnog zdravlja, koji zahtijevaju koordinirano djelovanje brojnih agencija. Takvi ambiciozni programi zahtijevaju snažnu koordinaciju unutar vlade radi upravljanja rizicima povezanima s učinkovitom koordinacijom proračuna i aktivnosti te skupnom odgovornosti.

Iznad razine programa mogu se utvrditi područja ili misije politika kojima se u skupine okuplja nekoliko programa koji mogu pripadati različitim ministarstvima. Potprogrami se mogu upotrebljavati za raščlanjivanje programa prema istoj logici i značajkama kao i programi. Može postojati interes i za utvrđivanje aktivnosti ili intervencija ispod razine potprograma. Međutim, važno je izbjegavati suviše raščlanjivanje na elemente ispod razine programa.

Proračuni svih tijela pod kontrolom ministarstva trebali bi biti uključeni u programe tog ministarstva. Stoga bi pri utvrđivanju ciljeva trebalo pregledati i uskladiti ulogu i doprinos različitih tijela. Programima bi se trebala grupirati sva sredstva koja pridonose ostvarivanju njihovih ciljeva, uključujući plaće, dobra i usluge, subvencije i transfere, ulaganja te rashode financirane iz vlastitih sredstava tijela uključenih u program (planiranje bruto proračuna).

Iako je to poželjno, podjela obračuna plaća na različite programe može biti teška. Isto tako, zajedničke službe i pomoćne funkcije kao što su pravni odjel, odjel za komunikaciju, odjel za upravljanje ljudskim potencijalima, odjel za IT, odjel za komunalne usluge itd. ne mogu se na jednostavan ili smislen način dodijeliti određenim programima. U tom slučaju ima smisla izraditi opći „pomoćni” program umjesto izrade složenih, a moguće i netočnih, mehanizama raspodjele zajedničkih troškova.

Različiti pristupi

Metodologiji planiranja proračuna prema učinku potrebna je fleksibilnost kako bi mogla odgovarati na izazove koji proizlaze iz vrlo raznolike prirode aktivnosti koje financira vlada te na različite odnose između financijskih sredstava i učinka. Umjesto jednakog pristupa svemu vlade bi trebale razlikovati vrste programa koje odražavaju odnos dodijeljenih proračunskih sredstava i krajnjih rezultata. Primjerice, ako je vlada izravno odgovorna za pružanje javnih usluga, npr. izdavanje viza, izgradnju cesta ili sprječavanje kaznenih djela, ima smisla uspostaviti tijesnu povezanost između pružanja proračunskih sredstava i krajnjih rezultata. Za razliku od toga, proračuni za programe za isplatu materijalnih prava temelje se na nepromjenjivim zakonodavnim obvezama, a relevantne mjere učinka odnosile bi se na efikasno upravljanje i zadovoljstvo građana standardima usluge. Mogu se jasno razlikovati sljedeće vrste programa rashoda:

1. izravno pružanje usluga, na primjer policijska služba i obrazovanje
2. programi za isplatu materijalnih prava, na primjer mirovine i socijalno osiguranje
3. transferi, bespovratna sredstva i subvencije, na primjer financiranje usluga lokalne uprave
4. ulaganja, na primjer izgradnja cesta i mostova
5. programi politika, na primjer vanjski poslovi, trgovina i
6. tekući troškovi.

Dodatan razlog za različit pristup jest taj da jednak pristup svemu, primjerice kada su za sve programe potrebni pokazatelji krajnjih rezultata, dovodi do sustava koji funkcionira, ali donosi zanemarivu vrijednost (engl. *make-work*). Pametan sustav prepoznaje da se odnosi između proračunskih sredstava i krajnjih rezultata znatno razlikuju od jedne do druge vladine aktivnosti te ministarstvima omogućava određenu razinu fleksibilnosti i istodobno očuvanje dosljednog sveobuhvatnog pristupa.

Sjedinjene Američke Države odlikuju se jednim takvim pristupom fleksibilnosti; ondje je ministarstvima i agencijama dana znatna sloboda u pogledu utvrđivanja pokazatelja učinka unutar cjelokupnog okvira učinka. Zakonom o modernizaciji Zakona o učinku i rezultatima Vlade (2010.) zahtijeva se da svaka agencija razvije strateški plan i utvrdi prioritetne ciljeve agencije koji su povezani sa saveznim prioritetnim ciljevima. Ured za upravljanje i proračun ima nadzornu ulogu te pruža podršku i savjete ministarstvima i agencijama o metodologiji, zatim prati prioritetne ciljeve upravnog aparata i intervenira u slučajevima lošeg učinka. Izazov kod ove vrste pristupa jest pripremiti jedinstveni dosljedni izvještaj o proračunu za zakonodavca.

Nizozemska je stvorila analitički okvir za razlikovanje programa tako što je zamolila ministarstva da utvrde razinu do koje kontroliraju krajnji rezultat politike. Utvrđene su četiri različite razine uključenosti (vidjeti sliku 5.).

Slika 5. Nizozemska: Različiti pristupi temeljeni na odnosima između proračuna i krajnjih rezultata



Izvor: D. Moynihan i I. Beazley (2016).

Proračunska klasifikacija i okviri kontrole

Uvođenje planiranja proračuna prema učinku od vlada zahtijeva da revidiraju sustav proračunske klasifikacije i okvir financijskog izvještavanja. Struktura programa proračuna trebala bi biti službeno utvrđena programskom klasifikacijom, što je jedan zaseban

segment kontnog plana. Zajedno s ostalim vrstama klasifikacija – ekonomskom, administrativnom, financijskom i funkcionalnom (klasifikacija funkcija vlade (COFOG)) – struktura programa određuje sve financijske transakcije.

Važno načelo koje je temelj planiranja proračuna prema učinku jest to da su voditelji programa ovlašteni upravljati proračunskim sredstvima na način koji je fleksibilniji od onog u tradicionalnom planiranju proračuna. To podrazumijeva znatno smanjenje tradicionalnih kontrola i smanjenje broja proračunskih stavki.

Međutim, potpuno uklanjanje kontrola proračunskih stavki sa sobom nosi rizik od gubitka kontrole. Većina zemalja zadržala je određenu kontrolu proračunskih stavki na temelju pojednostavljene klasifikacije. Ključne kontrole koje bi vlade možda željele zadržati jesu one koje se odnose na zaštitu kapitalnih rashoda i povećanje obračuna plaća. Australija, Francuska, Nizozemska, Švedska i Ujedinjena Kraljevina pružaju dobre primjere reklasifikacije proračuna koja se uglavnom temelji na programskim kriterijima.

Dobra praksa 4.: Vlada ulaže u ljudske potencijale, podatke i ostalu infrastrukturu potrebnu za podršku planiranju proračuna prema učinku.

- Središnje proračunsko tijelo (CBA) gradi kapacitete, interno i unutar resornih ministarstava, radi upravljanja sustavom planiranja proračuna prema učinku.
- CBA redovito pregledava i prilagođava sustav planiranja proračuna prema učinku radi unaprjeđenja njegova učinka.
- Sustavi mjerenja učinka postupno se unaprjeđuju radi pouzdanog pružanja kvalitetnih podataka.
- Podacima o učinku upravlja se kao imovinom od strateške važnosti s ciljem osiguravanja toga da se podaci mogu pronaći, da su interoperabilni, standardizirani i pravodobno dostupni.

Izgradnja kapaciteta CBA-a

CBA obično preuzima glavnu ulogu u izradi sustava planiranja proračuna prema učinku. Odgovornost CBA-a počinje utvrđivanjem koncepta planiranja proračuna prema učinku i planiranjem provedbe reforme, modernizacijom proračunske klasifikacije, oblika proračunskog izvještavanja i proračunskih kontrola, a zatim uključuje pružanje podrške resornim ministarstvima u procesima razvoja programa, odabira pokazatelja učinka i utvrđivanja ciljnih vrijednosti učinka.

Ti složeni zadaci zahtijevaju analitičke vještine i vještine obrade koje nadilaze financijske i ekonomske vještine obično prisutne u tradicionalnom odjelu za proračun. Proračunski analitičari u svrhu učinkovite suradnje s resornim ministarstvima moraju bolje razumjeti sektorske politike, logiku intervencija programa i znanost mjerenja učinka. Sve to podrazumijeva znatno ulaganje u osposobljavanje. Dobra je praksa uspostaviti poseban tim u okviru CBA-a, s kolegama u resornim ministarstvima, radi razvoja i uvođenja novog sustava tijekom više godina. Reforme planiranja proračuna prema učinku u Francuskoj koje se temelje na zakonu *Loi Organique Relative aux Lois des Finances* (LOLF) primjer su dobro isplaniranog procesa provedbe poduprtog dobrim resursima (okvir 7.).

Okvir 7. Francuska – Zakon o javnim financijama (LOLF)

Planiranje proračuna prema učinku bilo je središnji element rekonstrukcije sustava upravljanja javnim financijama, a reforma je pokrenuta na temelju zakona o financijama LOLF (*Loi Organique relative aux Lois de Finances*).

Reforme su provedene u roku od pet godina, počevši od 2001. Uključivale su razvoj programske strukture proračuna, smanjenje kontrola proračuna po linijskim stavkama, uvođenje novog informacijskog sustava za financijsko upravljanje (CHORUS), opsežnu izobrazbu osoblja i aktivni program širenja informacija o promjenama.

Novi je sustav uveden tek 2006., nakon pet godina intenzivnih priprema i pilotnih aktivnosti te je ostao u velikoj mjeri stabilan tijekom posljednjih deset godina.

Izvor: D. Moynihan i I. Beazley (2016).

Osposobljavanje treba obuhvaćati velik broj dužnosnika, uključujući proračunske analitičare u CBA-u i resornim ministarstvima, voditelje programa i revizore. Drugi dionici, uključujući parlamentarne odbore za proračun i financijske izvještaje, ministre i visoke državne službenike te šire civilno društvo, isto bi tako trebali biti upućeni u novi sustav. Prelazak na planiranje proračuna prema učinku često zahtijeva promjenu kulture i načina razmišljanja, što pak zahtijeva dugoročna nastojanja. Australijski zakon PGPA iz 2013. doveo je do takvog nastojanja da se unaprijede sposobnosti vlade u pogledu izvještavanja o učinku, što se podržavalo informiranjem, smjernicama i poticanjem sustavnog učenja (vidjeti okvir 8.).

Okvir 8. Australija – izgradnja kulture bolje sposobnosti mjerenja učinka

Prethodno su postojale velike razlike u kvaliteti izvještavanja o učinku u australskoj vladi.

S obzirom na tu situaciju u pogledu kvalitete izvještavanja o učinku, ključni je aspekt provedbe unaprijeđenog okvira učinka Saveza na temelju zakona PGPA iz 2013. bio uvođenje značajnog programa informiranja. Program informiranja uključuje sljedeće:

- niz priručnika za upravljanje sredstvima kojima su obuhvaćeni različiti aspekti okvira, uključujući poslovno planiranje, godišnje izvještaje o učinku te što se smatra dobrim informacijama o učinku
- događaje Zajednice prakse za učinak na kojima se okupljaju dužnosnici i tijela uključeni u mjerenje učinka te Ministarstvo financija kako bi učili jedni od drugih i
- godišnje radove o naučenim lekcijama u kojima se ukazuje na primjere boljih praksi iz poslovnih planova i godišnjih izvještaja o učinku na temelju analize Ministarstva financija.

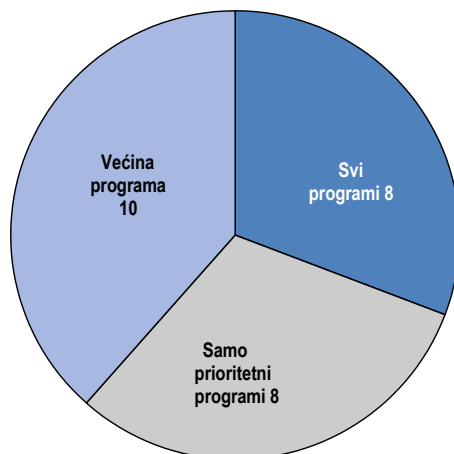
ANAO u svrhu pružanja podrške aktivnostima Ministarstva financija stalno provodi reviziju sustava i praksi mjerenja učinka u tijelima, a provodi i reviziju samog okvira učinka. Time se Vladi i Parlamentu pruža jamstvo u pogledu toga da sustav mjerenja učinka pruža bitne informacije.

Izvor: Vlada Australskog Saveza, Ministarstvo financija (2015.)

Stalno pregledavanje sustava

Sustavi planiranja proračuna prema učinku u mnogim su se zemljama OECD-a tijekom dugog razdoblja razvili i sazreli. Kada je sustav u funkciji, CBA mora redovito pregledavati rad sustava radi poboljšanja kvalitete proračunskih programa i zadržavanja naglaska na učinku. U praksi zemlje OECD-a i dalje imaju poteškoća s izradom dobrih pokazatelja kvalitete i utvrđivanjem ciljnih vrijednosti koje su usklađene u svim sektorima i programima. To se potvrđuje na slici 6. na kojoj je, primjerice, prikazano da samo 18 zemalja OECD-a na dosljedan način utvrđuje ciljeve za sve programe ili većinu njih.

Slika 6. Postavlja li vlada ciljeve učinka?

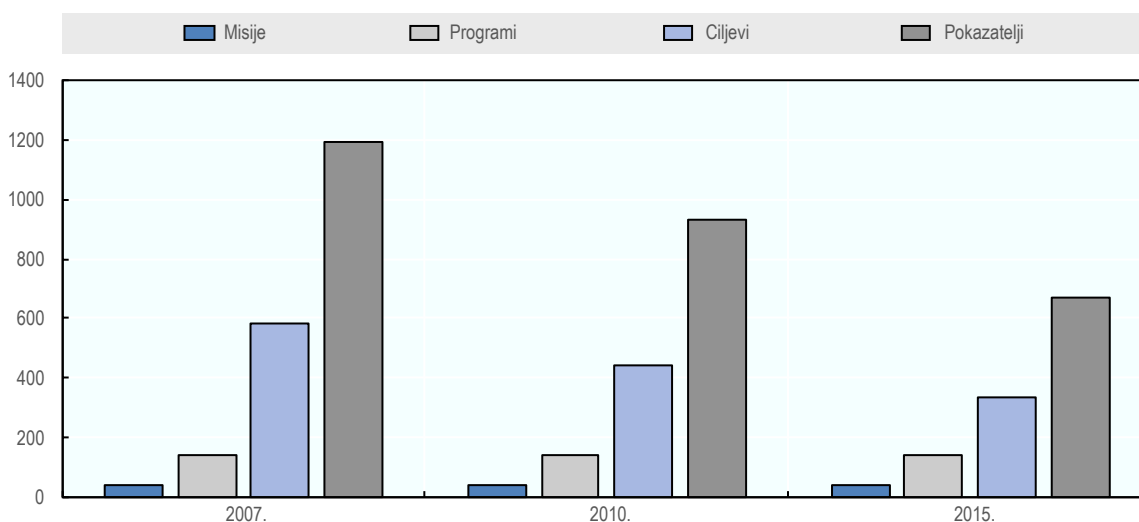


Napomena: Podaci za Izrael i Sjedinjene Američke Države nisu dostupni.

Izvor: OECD (2018.), Anкета OECD-a o planiranju proračuna prema učinku.

Čest je problem prevelika količina informacija koja dovodi do povećanja broja programa i pokazatelja učinka, koji se često raščlanjuju na potprograme i aktivnosti. Zemlje s najviše iskustva u planiranju proračuna prema učinku postupno su smanjivale broj programa i pokazatelja tijekom vremena. To je bio odgovor i na administrativno opterećenje izvještavanja i na ograničeno vrijeme koje su viši rukovoditelji imali na raspolaganju za praćenje učinka. Primjerice, Francuska je broj pokazatelja učinka za proračun s 1173 smanjila na 677 dajući prednost onima koji odražavaju strateške ciljeve, predstavljaju glavna proračunska područja i međunarodno su priznati pokazatelji učinka (vidjeti sliku 7.).

Slika 7. Francuska: Postupno smanjivanje količine informacija o učinku



Izvor: Autor

Poboljšanje kvalitete podataka o učinku

Kvaliteta podataka o učinku područje je koje zabrinjava mnoge zemlje OECD-a sa sustavom planiranja proračuna prema učinku. Rezultati ankete OECD-a (Anketa OECD-a o planiranju proračuna prema učinku iz 2018.) pokazuju da su loša kvaliteta pokazatelja učinka i njihova nerelevantnost u odnosu na ciljeve nacionalne i sektorske politike i dalje značajne prepreke.

Odabir kvalitetnih pokazatelja uključuje proces koji se ponavlja i kojim se uspostavlja ravnoteža između ulaznih podataka iz resornih ministarstava koja su detaljno upoznata sa sektorom, a CBA treba osigurati da su pokazatelji učinka SMART (konkretni, mjerljivi, dostižni, relevantni i pravodobni) i da ciljne vrijednosti predstavljaju ambiciozne ciljeve.

Važna je dimenzija kvalitete podataka njihova usklađenost s nacionalnim i međunarodnim standardima za podatke. Izvor podataka o učinku u najvećoj bi mogućoj mjeri trebala biti nacionalna statistička agencija. Upotrebi tih pokazatelja daje se prednost jer standarde mjerenja utvrđuju međunarodne institucije kao što su OECD i Ujedinjeni narodi, ali i zato što oni omogućavaju uspoređivanje i učenje. Francuska je primjerice u strukturu proračuna uključila međunarodno usporedive pokazatelje bogatstva i blagostanja (vidjeti okvir 9.).

Okvir 9. Francuska – ključni nacionalni pokazatelji učinka i proračun

Francuska je primjer snažne povezanosti ključnih pokazatelja učinka ustanovljenih na nacionalnoj razini s proračunima. Francuski organski zakon o proračunu (*Loi organique relative aux lois de finances* (LOLF)) rashode raspodjeljuje u skupine prema „misijama” koje okupljaju povezane programe koji su povezani sa ciljevima politike i pokazateljima učinka visoke razine. Nedavnim reformama dodatan se naglasak stavio na pojednostavljenje pokazatelja kako bi bili jasniji zastupnicima u Parlamentu i javnosti, stoga je Francuska 2015. donijela zakon kojim se od Vlade zahtijeva osmišljavanje pokazatelja bogatstva i blagostanja osim BDP-a radi poticanja rasprave o učincima politika. Na temelju sustava LOLF Vlada Republike Francuske razvija stratešku nadzornu ploču upotrebom ograničenog skupa međunarodno usporedivih pokazatelja, uključujući:

- pokazatelje gospodarskog razvoja kao što su OECD-ovi pokazatelji izravnih stranih ulaganja (FDI-ovi) i pokazatelji *Doing Business* Svjetske banke
- pokazatelje društvenog napretka kao što su očekivani zdravi životni vijek osoba u dobi od 65 godina prema spolu (OECD), postotak osoba u dobi od 18 do 24 godina bez kvalifikacija koje se ne obrazuju niti osposobljavaju (France Stratégie / Eurostat) i jaz siromaštva (Svjetska banka)
- pokazatelje održivog razvoja kao što su emisije stakleničkog plina po jedinici BDP-a (Europska energetska agencija / Eurostat).

Izvor: D. Moynihan i I. Beazley (2016).

Upravljanje podacima o učinku kao strateškim resursom

Dijeljenje podataka o učinku ključno je za dobro upravljanje učinkom. Jednostavan pristup kvalitetnim podacima o učinku ključan je jer omogućava sve glavne komponente planiranja proračuna prema učinku: utvrđivanje ciljeva; praćenje učinka; evaluaciju; odgovornost i nadzor. Osiguravanje pouzdanih izvora podataka za upravljanje učinkom

zahtijeva sljedeće:

- *Podacima o učinku upravlja se kao imovinom.* Ako će se podaci o učinku upotrebljavati kao imovina od strateškog značaja radi održavanja i unaprjeđenja planiranja proračuna prema učinku, vlada treba uspostaviti pouzdane mehanizme upravljanja za prikupljanje, obradu, dijeljenje, kontrolu, objavu i ponovnu upotrebu podataka o učinku.
- *Podaci se mogu pronaći i dostupni su* organizacijama javnog sektora s pravom pristupa tim podacima.
- *Uloge vlasništva nad podacima i upravljanja podacima jasno su utvrđene* tako da je organizacijama javnog sektora i dionicima jasno tko je odgovoran za prikupljanje, kvalitetu i pouzdanost podataka o učinku te upravljanje njima.
- *Podaci su interoperabilni* u skladu sa standardima i smjericama za standardizaciju podataka (npr. semantika, jedinstveni identifikatori) u cijelom vrijednosnom lancu podataka.
- *Kontrole i revizije podataka* utvrđene su kako bi se osigurao integritet podataka o učinku u cijelom vrijednosnom lancu.
- *Podacima je moguće pristupiti u stvarnom vremenu* (npr. preko API-ja), čime se omogućava stalno dijeljenje podataka među različitim dionicima. Model dijeljenja podataka o učinku i upravljanja njima može se primjerice razvijati od centraliziranih podataka do decentraliziranih višestrukih izvora podataka na temelju kojih se mogu donositi odluke o politikama u javnom sektoru.

S obzirom na prethodno navedeno, uspješnost upravljanja učinkom ne bi ovisila samo o sposobnosti organizacija javnog sektora da utvrde i dijele izvore podataka koji su ključni za misiju u smislu mjerenja učinka u javnom sektoru, nego i o sposobnosti vlada da osiguraju okruženje u kojem se podaci stavljaju u središte ciklusa upravljanja učinkom i u kojem se njima upravlja u skladu s time.

Primjeri iz Danske pokazuju kako se vladinim podacima bolje upravlja kako bi se omogućila zajednička upotreba podataka među organizacijama javnog sektora (vidjeti okvir 10.). Te prakse mogle bi se prenijeti u područje upravljanja učinkom kako bi se daljnjom integracijom i dijeljenjem podataka vrijednost podataka iskoristila u javnom sektoru.

Okvir 10. Prakse upravljanja podacima u Danskoj

Pristup angažmana svih razina uprave: Danska

Danska vlada 2010. pokrenula je „politiku upravljanja vladinim podacima i informacijama” kako bi osigurala zajedničku predanost cjelokupnog upravnog aparata poticanju veće otvorenosti i ponovne upotrebe vladinih podataka. Ta politika temeljila se na načelu da će uspostava visokokvalitetnih registara podataka potaknuti sve dionike u javnom sektoru na njihovu ponovnu upotrebu te da će podržati veću efikasnost cijelog javnog sektora.

Početna nastojanja u pogledu razvoja registara podataka bila su usmjerena na pravnu usklađenost umjesto na potrebe korisnika podataka. Stoga je danska vlada pokrenula „Program provedbe registara osnovnih podataka” (2013.–2016.) kako bi „revidirala sustav upravljanja podacima u javnom sektoru; uključujući izmjene zakona radi razjašnjenja odgovornosti i poboljšanja kvalitete podataka te njihove upotrebe”. U okviru programa velik je naglasak bio stavljen na interoperabilnost i modeliranje podataka te

semantiku. Danskoj vladi to je pomoglo u uspostavi kulture angažmana svih razina uprave (engl. *whole-of-government*) i zajedničkog plana kojim su upravljanje podacima, kvaliteta podataka, upotreba i dijeljenje podataka postali temelj reformi u ključnim područjima politika kao što su zapošljavanje, oporezivanje i okoliš.

Izvor: OECD (2016.), Dubinska analiza otvorenih podataka javne uprave u Meksiku (Open Government Data Review of Mexico).

Dobra praksa 5.: Planiranje proračuna prema učinku zakonodavnoj vlasti i civilnom društvu omogućava sustavan nadzor pri čemu potiče usmjerenost na učinak i odgovornost vlade.

- Godišnji proračun i izvještaji o rashodima koji se podnose zakonodavnoj vlasti sadržavaju informacije o ciljnim vrijednostima učinka i razini njihova ostvarenja.
- Vrhovna revizijska institucija (VRI) provodi revizije učinka, uključujući ispitivanja točnosti i pouzdanosti učinka o kojem je izviješteno.
- Parlament uz podršku VRI-ja temeljito provjerava proračune prema učinku i financijske izvještaje te zahtijevaju od ministara i višeg rukovodstva u javnom sektoru da snose odgovornost u slučaju lošeg učinka ili pogrešnog prikazivanja.
- Pristupačni oblici kao što su mrežni portali o učinku i proračuni za građane građanima, civilnom društvu i medijima pomažu pratiti učinak.

Godišnji izvještaji o učinku

Redovito izvještavanje o učinku ključan je dio sustava planiranja proračuna prema učinku kojim se podržavaju odgovornost i donošenje odluka. Informacije o učinku trebale bi se prikazivati zajedno s financijskim informacijama u okviru godišnjeg proračuna koji se podnosi parlamentu. Najbolja je praksa informacije o učinku uključiti u glavni proračunski dokument koji je temelj izdvajanja. Osim toga, informacije o učinku mogu se prikazati i kao dodatne informacije uz proračun.

Na kraju godine financijski izvještaj o izvršenju proračuna trebao bi uključivati financijske rezultate i izvještaj o učinku. Konsolidirani godišnji izvještaj i financijski izvještaji koje pripremaju ministarstva vlade Ujedinjene Kraljevine predstavljaju dobru praksu jer pružaju izvještaj o učinku i financijske izvještaje, kao i izvještaj o odgovornosti te detaljne informacije o učinku ministarstava u pogledu ostvarivanja ciljeva održivosti (vidjeti okvir 11.).

Okvir 11. Sadržaj konsolidiranog godišnjeg izvještaja i financijskih izvještaja Ujedinjene Kraljevine (Ministarstvo obrazovanja 2017. – 2018.)

IZVJEŠĆE O UČINKU

Pregled stalnog tajnika	8.
Pregled neizvršnog rukovoditelja	11.
Pregled učinka	13.
Financijski pregled godine	45.

IZVJEŠĆE O ODGOVORNOSTI

Izvješće o korporativnom upravljanju	55.
Izvješće o upravljanju	64.
Izvješće o nagradama i zaposlenicima	180.
Izvješće o odgovornosti parlamenta i reviziji	197.

FINANCIJSKI IZVJEŠTAJI

Konsolidirani izvještaj o ukupnim neto rashodima	119.
Konsolidirani izvještaj o financijskom stanju	120.
Konsolidirani izvještaj o novčanim tokovima	121.
Konsolidirani izvještaj o promjenama u kapitalu poreznih obveznika	123.
Izvještaji ministarstava i agencija o promjenama u kapitalu poreznih obveznika	124.
Bilješke uz izvještaje	125.

Izvor: Ujedinjena Kraljevina, Ministarstvo obrazovanja (2018.)

Revizija učinka

Kao službeni ocjenjivač toga kako se upotrebljava javni novac koji djeluje u ime zakonodavne vlasti, vrhovna revizijska institucija ima važnu ulogu u sustavu planiranja proračuna prema učinku. Vanjskom revizijom trebalo bi se u najmanju ruku provesti reviziju učinka programa navedenog u javnim izvještajima te provjeriti rezultate iz izvještaja.

Mnogi VRI-ji smatraju da revizija učinka ima mnogo širu primjenu. Primjerice, Ured za odgovornost Vlade Sjedinjenih Američkih Država smatra da revizija učinka omogućava objektivnu analizu kojom se rukovodstvo i osobe zadužene za upravljanje i nadzor mogu poslužiti u svrhu unaprjeđenja učinka i aktivnosti programa, smanjenja troškova, olakšavanja donošenja odluka i doprinosa javnoj odgovornosti. Državni uredi za reviziju sve više reviziju učinka upotrebljavaju kako bi dobili uvid u složene probleme i rizike, kao što su modernizacija zastarjelih financijskih regulatornih sustava i zaštita javne sigurnosti. Ta su pitanja prisutna u svim vladinim programima, na svim razinama vlasti i u svim sektorima.

Parlamentarni nadzor učinka

U nekoliko zemalja OECD-a parlamenti imaju važnu ulogu u pružanju podrške planiranju proračuna prema učinku. Kao što je to spomenuto u dobroj praksi 1., parlamenti u nekoliko zemalja zagovornici su planiranja proračuna prema učinku kao alata za poticanje transparentnosti u pogledu svrhe i rezultata rashoda.

Parlamenti mogu imati jednako važnu ulogu u pozivanju vlade na odgovornost za

rezultate rashoda na način da pregledavaju proračun prema učinku i financijske izvještaje te raspravljaju o njima. Za to su obično zaduženi posebni odbori za proračun i financijske izvještaje, ali trebalo bi uključiti i odbore zadužene za različite sektore. Jedinica za temeljiti pregled britanskog Donjeg doma posebna je jedinica koja parlamentarnim odborima pomaže u provedbi provjere rashoda i učinka i primjer je dobre prakse u pogledu toga kako parlamenti mogu povećati svoju ulogu u pozivanju izvršne vlasti na odgovornost (okvir 12.).

Okvir 12. Ujedinjena Kraljevina – Jedinica za temeljiti pregled britanskog Donjeg doma

Jedinica za temeljiti pregled Donjeg doma podupire odabrane odbore u ispitivanju rashoda i učinka vlade te odnosa između rashoda i postizanja krajnjih rezultata. To postiže promicanjem važnosti povezivanja ispitivanja rashoda s ispitivanjem krajnjih rezultata, pružanjem pomoći odborima u analizi obrazaca rashoda usporedno s učinkom i zahtijevanjem od vlade da poboljša dostupne informacije te promicanjem interesa Parlamenta da izvršnu vlast smatra odgovornom. Na primjer, Jedinica za temeljiti pregled učinila je sljedeće:

- izradila je vodič namijenjen odborima na temu boljeg financijskog nadzora kojim se potiče ispitivanje rashoda i krajnjih rezultata tijekom cijelog trajanja programa te u kojem se utvrđuju dobre prakse
- pridonijela je materijalima na temu financija i učinka upitima odbora, među ostalim, uputama, pitanjima, izvještajima i analizom procjene utjecaja
- analizirala je i izvijestila odbore o rashodima i o kretanjima u području učinka upotrebom objavljenih pokazatelja, u okviru rasprava koje odbori održavaju s ministrima na temu godišnjih izvještaja i financijskih izvještaja ministarstava
- postupila je u skladu s preporukom da se izrade polugodišnji izvještaji koju je odbor izdao ministarstvima i
- surađivala je s Vladom u izradi prijedloga za poboljšanje i pojednostavljivanje državnih računa kako bi ih mogli upotrebljavati korisnici u Parlamentu.

Izvor: OECD (2016.)

Pristup javnosti proračunima prema učinku

Mrežni portali o učinku ili središnji portali otvorenih podataka javne uprave mogu građanima, civilnom društvu i medijima pomoći u pozivanju vlade na odgovornost za učinak. Za to je potreban pristup računalno čitljivim podacima koji se mogu ponovo upotrijebiti, s pomoću službenih politika o otvorenim podacima javne uprave. Isto tako, objava proračuna za građane može pomoći u tome da ti podaci budu pristupačni i razumljivi tim dionicima. U okviru vladina predstavljanja usporednih podataka, primjerice ljestvice uspješnosti, mogu se stvoriti konkurentski pritisci za povećanje učinka. Kanadski sustav InfoBase (okvir 13.) pokazuje kako se podaci o rashodima i učinku mogu sustavno povezati radi povećanja pristupa javnosti informacijama i podacima o učinku.

Okvir 13. Kanada – sustav InfoBase TBS-a

Interaktivne infografike i podaci Kanadanima pomažu razumjeti Saveznu vladu. Sustav InfoBase TBS-a (www.tbs-sct.gc.ca/ems-sgd/edb-bdd/index-eng.html#start) parlamentarnim zastupnicima i Kanadanima pruža pouzdane podatke o tome kako Vlada troši svoja financijska sredstva, upravlja svojim narodom i planira ostvarivanje rezultata. U sustavu InfoBase jednim se alatom utemeljenim na podacima objedinjavaju podaci i informacije o sredstvima i učinku koji su prethodno bili raštrkani u gotovo 100 godišnjih izvještaja (planova ministarstava). Uključivanjem tih podataka u sustav InfoBase Kanadani i parlamentarni zastupnici sada mogu razumjeti što ministarstva žele ostvariti i kako se sredstva upotrebljavaju da bi se ti rezultati ostvarili.

Nadalje, sustavom InfoBase TBS-a promijenjen je način na koji se Kanadanima pružaju financijske informacije i informacije o učinku. Objedinjavanjem podataka i informacija iz različitih zasebnih izvještaja ministarstava sustav InfoBase korisnicima omogućava horizontalno istraživanje informacija o različitim aspektima rada vlade.

Izvor: Kanadska vlada (2018.a), web-mjesto sustava InfoBase, <http://www.tbs-sct.gc.ca/ems-sgd/edb-bdd/index-eng.html#about>

Meksički Portal za transparentnost proračuna (okvir 14.) osmišljen je na sličan način kako bi javnosti omogućio pristup proračunskim informacijama, uključujući podatke o učinku i alate za prezentaciju i vizualizaciju kako bi informacije bile razumljivije, a građani mogli jednostavnije pristupiti tim podacima.

Okvir 14. Meksiko – Portal za transparentnost proračuna

Od 2011. Savezna vlada ima Portal za transparentnost proračuna (*Portal de Transparencia Presupuestaria* – PTP) na kojem se informacije o učinku prikazuju na način na koji ih korisnici mogu protumačiti bez dubinskog poznavanja proračunskih procesa ili informacija, upotrebom infografika i georeferenciranih informacija. Na Portalu se nudi i nekoliko skupova otvorenih podataka kojima se mogu koristiti analitičari i istraživači.

Meksiko je bio prva zemlja koja je službeno uvela međunarodnu specifikaciju paketa otvorenih fiskalnih podataka koju promiču Globalna inicijativa za fiskalnu transparentnost, Međunarodna mreža za otvoreno znanje (engl. *Open Knowledge International*) i Svjetska banka. Isto tako, Savezna vlada Meksika službeno provodi Standard za otvorene podatke o ugovaranju i službeno je pokrenula portal za otvoreno ugovaranje u okviru svojeg članstva u Inicijativi za transparentnost ekstraktivnih industrija.

Ta strategija uključuje informacije i podatke dostupne na internetskim stranicama <https://transparenciapresupuestaria.gob.mx>, distribuciju podataka na društvenim mrežama, osposobljavanje javnih dužnosnika i ostalih dionika za planiranje proračuna prema učinku, upotrebu i tumačenje informacija o učinku te aktivnosti koje uključuju organizacije civilnog društva radi poticanja upotrebe tih informacija.

Izvor: Vlada Meksika www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ GIFT
www.fiscaltransparency.net/use/mexico-became-the-first-country-to-formally-adopt-the-open-fiscal-data-package/

Dobra praksa 6.: Planiranje proračuna prema učinku nadopunjuje druge alate osmišljene za povećanje usmjerenosti na učinak, uključujući evaluaciju programa i dubinske analize rashoda.

- *Ex-ante* ocjene novih programa rashoda upotrebljavaju se za bolje osmišljavanje programa, uključujući ključne pokazatelje učinka, te za omogućavanje procesa praćenja i *ex-post* evaluacije.
- *Ex-post* evaluacije glavnih programa rashoda provode se kontinuirano, a nalazi se sustavno upotrebljavaju u procesu pripreme proračuna.
- Dubinske analize rashoda upotrebljavaju se zajedno s planiranjem proračuna prema učinku radi provjere opravdanosti rashoda i utvrđivanja proračunskih ušteda koje se mogu preusmjeriti za podršku ostvarenju prioritetnih ciljeva.

Ex-ante evaluacija programa

Kvaliteta planiranja proračuna prema učinku može se povećati sustavnom upotrebom *ex-ante* evaluacija novih programa rashoda. Njima bi se trebalo obuhvatiti utvrđivanje ciljeva programa i usklađenost sa strateškim ciljevima, obrazloženje logike programa i utvrđivanje troškova i pokazatelja utjecaja programa, uključujući početno stanje i ciljne vrijednosti. Ta analiza upotrebljava se za povećanje kvalitete izrade programa, uklanjanje manje učinkovitih programa i izgradnju temelja za daljnje praćenje učinka i evaluaciju utjecaja. Čile nudi primjer dobre prakse sustavnog pristupa *ex-ante* evaluaciji programa (vidjeti okvir 15.).

Okvir 15. Čile – sustav *ex-ante* evaluacije

Proces *ex-ante* evaluacije programa započeo je 2008. Tim procesom pružaju se relevantne informacije o izradi novih i preoblikovanih programa te ulazni podaci za proces izrade proračuna.

Konkretni su ciljevi tog procesa sljedeći:

- za svaki program obrazložiti:
 - javno pitanje koje je potrebno riješiti,
 - skupine građana koje je potrebno uzeti u obzir,
 - strategiju koju je potrebno slijediti,
 - dobra i/ili javne usluge koje je potrebno pružiti te očekivane rezultate.
- omogućiti daljnje praćenje i evaluaciju rezultata financiranih programa
- pridonijeti povećanju dosljednosti programske ponude javnih usluga.
- pridonijeti transparentnosti dodjele javnih sredstava i upravljanja njima.

Izvor: Vlada Čilea (2016.)

Ex-post evaluacija

Učinkovitost javne potrošnje i mjera u kojoj porezni obveznici primaju vrijednost za uloženi novac pitanja su koja stalno zabrinjavaju vlade i javnost. U idealnom slučaju evaluacija programa trebala bi se provesti u naprednoj fazi provedbe ili po dovršenju. Rezultati *ex-post* evaluacija trebali bi se upotrebljavati u donošenju strateških odluka u okviru proračunskog procesa te istodobno poticati transparentnost i odgovornost u pogledu upravljanja javnim sredstvima.

Unatoč raširenoj upotrebi *ex-ante* i *ex-post* evaluacija, dokazi iz anketa OECD-a ukazuju na to da evaluacije svih vrsta imaju ograničen utjecaj na proračunske odluke, pri čemu najveći utjecaj imaju na razini programa, a najmanji na odluke koje donosi CBA, što upućuje na manji utjecaj na stratešku dodjelu sredstava na svim razinama vlasti (vidjeti sliku 8.).

Slika 8. Procijenjeni utjecaj evaluacije na proračunske odluke



1 = nisko 2 = srednje 3 = visoko

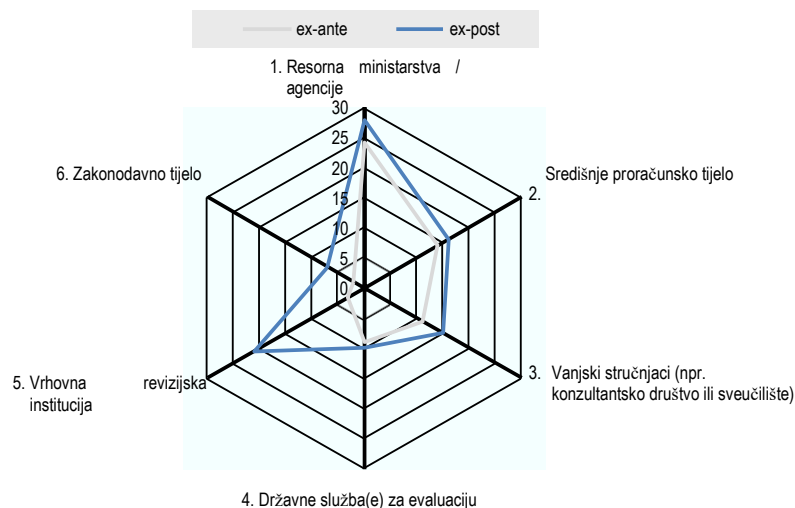
Napomene: Podaci o utjecaju procesa evaluacije na proračunske odluke nisu dostupni za Australiju, Dansku, Grčku, Italiju, Tursku i Portugal.

Podaci za Izrael i Sjedinjene Američke Države nisu dostupni. Informacije o podacima za Izrael: <http://dx.doi.org/10.1787/888932315602>

Izvor: OECD (2018.), Anкета OECD-a o planiranju proračuna prema učinku, pitanje 34., OECD, Pariz.

Činjenica da proces *ex-post* evaluacije obično obuhvaća nekoliko godina i nije povezan s godišnjim proračunskim procesom predstavlja izazov u smislu osiguravanja toga da rezultati evaluacija utječu na buduće odluke o rashodima. Dodatan je problem i to što su u trenutku završetka evaluacije pozornost i energija vlade već usmjerene na buduće politike i inicijative u pogledu potrošnje. Postavlja se pitanje kako osigurati da su nalazi evaluacija relevantni i da se upotrebljavaju za donošenje proračunskih odluka.

U zemljama OECD-a evaluacije uglavnom sprovode resorna ministarstva (vidjeti sliku 9.), iako u tom području djeluju i brojne druge institucije, uključujući CBA, VRI-je i vanjska tijela kao što su sveučilišta i konzultantska društva. Dok u praksi većina zemalja OECD-a ima neki oblik središnjih smjernica za evaluaciju učinka, manje od polovine ima pravne zahtjeve, a znatan broj zemalja nema ni jedno ni drugo.

Slika 9. Upravljanje *ex-ante* i *ex-post* evaluacijom

Napomena: Podaci za Izrael i Sjedinjene Američke Države nisu dostupni.

Izvor: OECD (2018.), Anкета OECD-a o planiranju proračuna prema učinku.

Zbog složenog odnosa između proračunskih resursa i rezultata, zadatak evaluacije trebao bi uključivati i tehničke i proračunske stručnjake. Razloge za loš ili iznimno dobar učinak može činiti izbor politike, struktura programa, upravljanje programom, vanjski čimbenici izvan kontrole rukovodstva ili neodgovarajući odabir pokazatelja koji ne odražavaju točan učinak. Sve je te čimbenike potrebno ispitati kako bi se utvrdile potrebne mjere.

Dobra je praksa da se svim propisima o proračunu zahtijeva da se svi programi rashoda kontinuirano evaluiraju. Prednost je potrebno dati visokovrijednim, visokorizičnim i politički važnim programima. CBA bi trebao pružati središnje smjernice za politiku i standarde evaluacije. Dobra praksa nalaže i postojanje zahtjeva da se nalazi evaluacije uključe u proces donošenja proračunskih odluka. U Čileu se zakonom o proračunu zahtijeva da se rezultati evaluacija uzmu u obzir u okviru proračunskog procesa. U Kanadi se ministarstva potiče da u okviru podnošenja svojih proračunskih zahtjeva Odboru za riznicu predstave dokaze evaluacija (vidjeti okvir 16.). Proračunski zahtjevi koji se podnose uključuju odjeljak za dokaze u kojem se predstavljaju nalazi evaluacija, studija, revizijskih izvještaja itd.

Okvir 16. Kanada – povezivanje mjerenja učinka i evaluacije

Kanada politike o evaluaciji programa u vladi ima od 1977. Kanada je 2016. objavila novu politiku o rezultatima s ciljem unaprjeđenja načina na koji ministarstva i agencije planiraju, mjere i evaluiraju rezultate te izvještavaju o njima.

Novom politikom uvedena je razlika između rezultata ministarstava, kao što je to sažeto u Okviru rezultata ministarstava, i rezultata programa koji su utvrđeni zasebnim Inventarom programa. Novom politikom ublažen je zahtjev iz ranijeg zakonodavstva u skladu s kojim bi se svi izravni programi trebali evaluirati svakih pet godina. Umjesto toga, a nastavno na načelo da bi se svi programi rashoda trebali periodično evaluirati, ministarstva izrađuju raspored evaluacija na temelju rizika i drugih čimbenika. Osim toga, Odbor za rizicu ima pravo pokrenuti evaluacije neovisno o resornim ministarstvima.

Ministarstva su obvezna objavljivati svoje evaluacije, kao i razloge za to što drugi programi nisu evaluirani.

Izvor: Kanadska vlada (2018.b)

Dubinske analize rashoda

Dubinske analize rashoda sada se često upotrebljavaju u zemljama OECD-a te se dokazala njihova vrijednost kao elementa pristupa planiranju proračuna temeljenog na učinku. Njihov je dvojak cilj provjeriti svrhe i vrijednost postojećih rashoda programa i unaprijediti njihovu efikasnost ili stvoriti fiskalni prostor za nove prioritetne inicijative u pogledu potrošnje. Kako bi bile učinkovite, dubinske analize rashoda moraju se poduprijeti dostatnim ovlastima kako bi mogle savladati sile inertnosti i ukorijenjene interese i dovesti do značajnih preraspodjela sredstava i/ili povećanja efikasnosti kada je to opravdano.

Struktura dubinskih analiza rashoda i njihova provedba razlikuju se među zemljama te iz godine u godinu, čime se odražava politička osjetljivost te aktivnosti i smanjenja utvrđenih proračuna. Zbog tog je razloga općenito teško uspostaviti sustavnu povezanost između dubinskih analiza rashoda i planiranja proračuna prema učinku. Međutim, jasno je opće načelo da su rezultati bilo koje dubinske analize rashoda koja se provede ključni ulazni podaci za proračun. Isto tako, proračunske informacije koje nastanu u okviru planiranja proračuna prema učinku, uključujući definiciju programa i utvrđivanje pokazatelja i ciljnih vrijednosti učinka, vrlo su korisne onima koji provode dubinske analize rashoda i traže manje učinkovite programe i malu vrijednost za uloženi novac.

Dobra praksa 7.: Poticaji u pogledu sustava planiranja proračuna prema učinku potiču ponašanje i učenje usmjereno na učinak.

- Središnja vlada promiče kulturu upravljanja usmjerenu na učinak.
- Mjerenje učinka potiče usporedbu i natjecanje sličnih tijela, čime se povećavaju učinkovitost i efikasnost pružanja usluga.
- Utvrđeni pojedinci i timovi odgovorni su za ostvarenje ciljeva učinka.
- Rukovoditelji organiziraju strukturirane interne rasprave radi pregleda financijskog i operativnog učinka tijekom godine.
- Odgovorima na slab učinak programa naglasak se stavlja na učenje i rješavanje problema umjesto na pojedinačne financijske nagrade i sankcije.

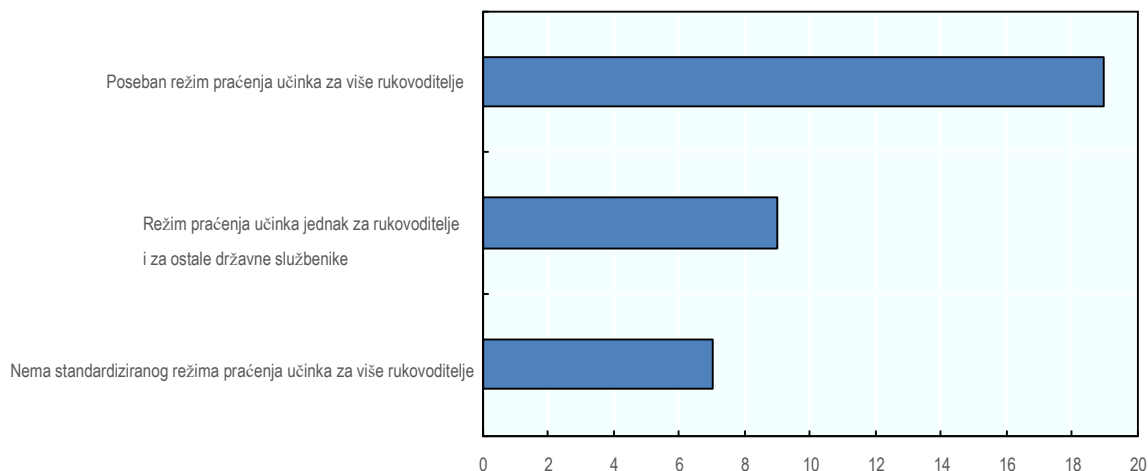
Kultura upravljanja učinkom

Glavni cilj aktivnosti planiranja proračuna prema učinku u zemljama OECD-a jest podržavanje prelaska na sustav koji se temelji na učinku, pri čemu javni dužnosnici instinktivno odgovaraju na prioritete politika, neprestano poboljšavaju kvalitetu javnih usluga i traže vrijednost za uloženi novac u ime javnosti.

Iako uvođenje planiranja proračuna prema učinku može stvoriti privid takvog sustava, ono što predstavlja izazov jest promjena duboko ukorijenjenih stavova i ponašanja te poticanje ozbiljne dubinske razmjene ideja o tome kako zapravo poboljšati učinak. Vlade koje su uključene u planiranje proračuna prema učinku trebale bi smatrati da ulažu u proces dugoročne kulturne promjene i profesionalizacije.

Režim upravljanja učinkom za više državne službenike

Većina zemalja OECD-a tvrdi da ima neki oblik posebnog režima praćenja učinka za više rukovoditelje u državnoj službi. Brojne zemlje tvrde da imaju uspostavljen režim praćenja učinka koji je jednak za rukovoditelje i ostale državne službenike. Samo je sedam zemalja izjavilo da nemaju nikakav režim praćenja učinka za više rukovoditelje u državnoj službi⁽¹⁾. Rezultati ankete jasno pokazuju da se viši rukovoditelji smatraju važnim dionicima u sustavu upravljanja učinkom te da mnoge zemlje smatraju korisnim izraditi posebne alate za upravljanje ljudskim potencijalima za njih radi poboljšanja učinka.

Slika 10. Postojanje režima praćenja učinka za više rukovoditelje u javnoj službi

Izvor: OECD (2016.), *Anketa o strateškom upravljanju ljudskim potencijalima u središnjim državama / savezним vladama zemalja OECD-a (Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments of OECD Countries)*, neobjavljena

Anketa pokazuje da su najčešće korišteni alati za upravljanje ljudskim potencijalima povezani s učinkom ugovori o učinku s ministrima ili državnim službenicima na rukovodećim položajima, ocjene učinka i plaća prema učinku. Svako od tih rješenja primjenjuje se u više od polovine zemalja OECD-a. Nešto su manje popularni ugovori na određeno vrijeme. Anketa je pokazala da je puno vjerojatnije da će viši rukovoditelji u državnoj službi biti otpušteni u slučaju lošeg učinka, nego da će dobiti promaknuće u slučaju dobrog učinka. Međutim, taj rezultat ne iznenađuje jer može biti posljedica činjenice da, posebno u sustavima koji se temelje na položaju, svako vertikalno promaknuće zahtijeva organizaciju natječaja otvorenog svakome tko se želi prijaviti.

Postojanje posebnih alata za upravljanje ljudskim potencijalima koji su usmjereni na poboljšanje učinka ne znači nužno da ti alati funkcioniraju u praksi. Istraživanje OECD-a otkrilo je znatne rizike povezane s tim pristupom i pokazalo je da je motivacijska vrijednost sustava pregleda i planiranja učinka (PRP) obično manje važna od očekivanog. Ipak, procesi u okviru PRP-a ostvarili su pozitivne rezultate kao poticaj za bolje utvrđivanje ciljeva, promjenu organizacijske kulture i inovacije u upravljanju te su stoga ostvarili bolji učinak(2).

Reakcije na slab učinak

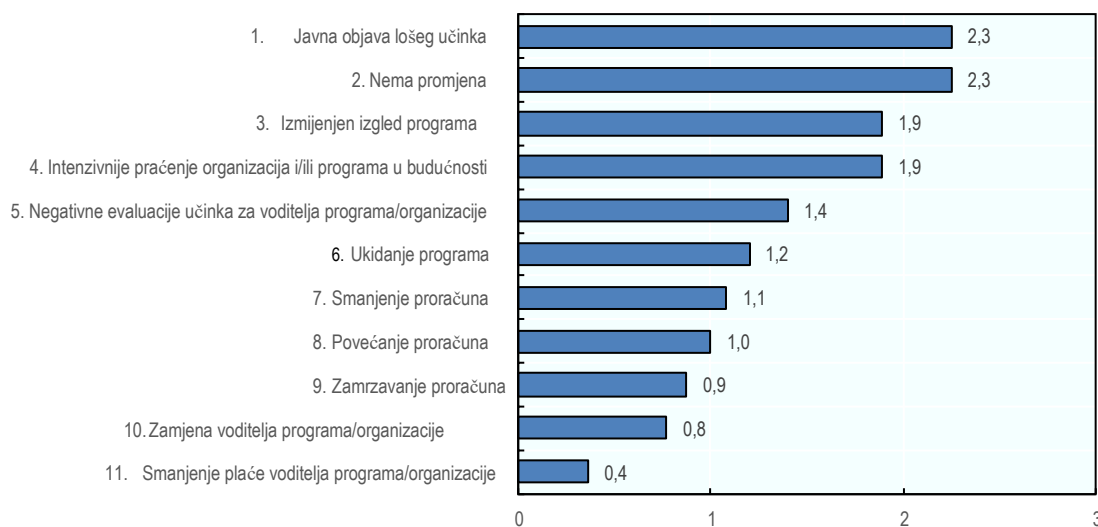
Kako bi se postigla promjena u ponašanju, vlade moraju pokazati da će slab učinak ili učinak bolji od očekivanog imati konkretne posljedice. Međutim, postoji rizik da presnažna povezanost između podataka o učinku i proračuna zapravo ograniči promjenu kulture jer će se podaci o učinku smatrati prijatnijom umjesto prilikom za učenje i napredak.

U ekstremnim slučajevima, ako sustav stvara snažne pojedinačne ili skupne poticaje za postizanje ciljeva u pogledu učinka, to može dovesti do štetnih promjena u ponašanju u obliku manipulacije. Manipulacija podacima nosi rizik ozbiljne političke štete koja može prerasti u pravi problem: iako je rijetka i teško ju je utvrditi unaprijed, manipulacija podacima privlači snažnu pozornost politike i medija te je utječe na nezadovoljstvo

javnosti. Na primjer, manipulacija listama čekanja za zdravstvene usluge dovela je do znatnog sramoćenja Vlade Ujedinjene Kraljevine početkom 2000-ih, kao i Vlade Sjedinjenih Američkih Država tijekom drugog mandata predsjednika Obame, pri čemu je potonja za posljedicu imala ostavku ministra veterana. Većini građana više je stalo do konkretno ovog primjera manipulacije učinkom nego do pozitivnog učinka vlade u ostalim područjima politike. Manje razvikan, ali ipak ozbiljan problem javlja se kad resorna ministarstva podatke upotrebljavaju selektivno kako bi opravdala prijedloge za potrošnju.

Studije o tome kako se informacije o učinku upotrebljavaju u javnim organizacijama ukazuju na to da podaci na donošenje odluka najjasnije utječu u organizacijskim kulturama koje cijene inovaciju i spremnost na rizik (Kroll 2015.), što su osobine koje se ne cijene često u proračunskom procesu. Podaci ankete OECD-a (slika 11.) podupiru stajalište da su blaže reakcije rukovodstva provedivije nego rigoroznije proračunske reakcije, kao što su smanjenje financiranja ili ukidanje programa. Međutim, anketa pokazuje i da je sveukupna razina reakcije niska te da je najuobičajenija reakcija izostanak reakcije, čime se ukazuje na to da postoji još puno prostora za unaprjeđenje nastojanja zemalja u tom pogledu.

Slika 11. Posljedice lošeg učinka resornih ministarstava / agencija (prosječna učestalost)



Napomena: Podaci za Izrael i Sjedinjene Američke Države nisu dostupni.

Izvor: OECD (2018.), Anketa OECD-a o planiranju proračuna prema učinku.

Strukturirane rasprave o učinku

Dokazi iz studija slučajeva zemalja pokazuju da su zemlje s dugim iskustvom planiranja proračuna prema učinku, kao što su Australija, Nizozemska i Sjedinjene Američke Države, u različitoj mjeri odustale od pokušaja izravnog povezivanja učinka s povećanjima ili smanjenjima proračuna. Umjesto toga se usredotočuju na poticanje resornih ministarstava i agencija na veću rutinsku upotrebu informacija o učinku i proračunu radi poboljšanja upravljanja programima.

U Sjedinjenim Američkim Državama zakonom GPRAMA od rukovoditelja agencija zahtijeva se da provode redovite sastanke najmanje tromjesečno radi pregleda podataka i poticanja napretka u smjeru ostvarenja ključnih ciljeva učinka te ostalih prioriteta u pogledu unaprjeđenja upravljanja. Rukovoditelji agencija za svaki prioritetni cilj agencije provode preglede najmanje tromjesečno kako bi ocijenili napredak u pogledu ostvarenja

cilja, utvrdili rizik od neostvarivanja cilja i razvili strategije za poboljšanje učinka. Postoje dokazi iz istraživanja iz kojih proizlazi da su pregledi usmjereni na podatke u kojima se o podacima o učinku redovito raspravlja u svrhe upravljanja učinkoviti (okvir 17.).

Okvir 17. Sjedinjene Američke Države – tromjesečni pregled učinka

Još je jedan važan aspekt Zakona o modernizaciji Zakona o učinku i rezultatima Vlade SAD-a (2010.) taj da se njime zahtijeva uspostava službenih postupaka za raspravljanje o podacima za zaposlenike agencija. Agencije moraju provoditi tromjesečne preglede (koji se nekad nazivaju pregledima usmjerenima na podatke) napretka u pogledu prioriteta i drugih značajnih ciljeva agencije. Te je preglede obvezan voditi glavni operativni direktor, a tijekom njih viši rukovoditelji i imenovani voditelj odgovoran za ostvarenje cilja detaljno raspravlja o napretku u pogledu svakog cilja. Voditelj odgovoran za ostvarenje cilja mora pratiti krajnje rezultate učinka, razumjeti njihovo povećanje i smanjenje te organizirati nastojanja za poboljšanje.

- S odgovarajućim voditeljem odgovornim za ostvarenje cilja pregledati napredak ostvaren u zadnjem tromjesečju, opće podatke o trendu i vjerojatnost ostvarivanja planirane razine učinka.
- Pozivati voditelje odgovorne za ostvarenje ciljeva na odgovornost u pogledu njihove upoznatosti s time kreću li se njihovi pokazatelji učinka u pravom smjeru razumnom brzinom i, ako nije tako, s time zašto to nije tako te ih pozivati na odgovornost u pogledu toga da imaju plan za ubrzanje napretka prema ostvarenju cilja.
- Pozivati voditelje odgovorne za ostvarenje ciljeva na odgovornost u pogledu njihove upoznatosti s kvalitetom njihovih podataka, u pogledu posjedovanja plana za njezino poboljšanje ako je to potrebno te u pogledu dostave ključnih dokaza ili premošćivanja informacijskih jazova.
- Pozivati voditelje odgovorne za ostvarenje ciljeva na odgovornost u pogledu utvrđivanja učinkovitih praksi pretraživanjem literature, traženjem referentnih vrijednosti i analizom raščlanjenih podataka radi pronalaska pozitivnih netipičnih odstupanja među jedinicama za učinak.
- Pozivati voditelje odgovorne za ostvarenje ciljeva na odgovornost u pogledu provjere obećavajućih praksi demonstriranjem reprodukcije ili drugim metodama utemeljenima na dokazima.
- Pregledati odstupanja u trendovima učinka u cijeloj organizaciji i pri provedbenim partnerima, utvrditi moguće razloge za svako odstupanje i razumjeti ukazuje li ono na obećavajuće prakse ili probleme na koje je potrebno usmjeriti pozornost.
- Uključiti zaposlenike zadužene za evaluaciju u dijeljenje i pregled informacija o učinku i nalaza evaluacije; bolje razumjeti pitanja učinka koja se mogu riješiti evaluacijom i istraživanjima; i prilagoditi broj mjera i pokazatelja učinka.
- Prema potrebi uključiti odgovarajuće zaposlenike unutar agencije i izvan nje koji pridonose ostvarivanju svakog prioritetnog cilja agencije (ili drugog prioriteta).
- Podržati voditelje odgovorne za ostvarenje ciljeva u osiguravanju toga da druge organizacije i programi pridonose prioritetnom cilju agencije (ili drugom prioritetu) kako se to očekuje.
- Utvrditi prioritetne ciljeve agencije (ili druge prioritete) za koje postoji rizik od neostvarenja planirane razine učinka i surađivati s voditeljima odgovornima za ostvarenje ciljeva radi utvrđivanja strategija za povećanje učinka.
- Poticati smislen dijalog o tome što funkcionira, a što ne, te o najboljem načinu za napredak u smjeru ostvarenja glavnih prioriteta organizacije s pomoću različitih

- primjerenih analitičkih metoda i metoda evaluacije.
- Stvoriti okruženje u kojem se potiče učenje i otvoren razgovor o uspjesima i izazovima.
- Na svakom sastanku dogovoriti naknadne radnje i pratiti njihovo izvršenje.

Izvor: Bijela kuća, Ured za upravljanje i proračun (2018.)

U Kanadi računovodstveni službenici imaju osobnu pravnu obvezu izići pred parlamentarne odbore i odgovoriti na pitanja o odgovornostima rukovodstva u njihovu odjelu. Slično je uređen sustav računovodstvenih službenika i u Irskoj. U Irskoj se isto tako potpisuje i godišnji sporazum između voditelja odjela i relevantnog ministra u kojem su utvrđeni ciljevi učinka. Studije koje su nedavno provedene na Novom Zelandu ukazuju na to da je poticanje skupne umjesto pojedinačne odgovornosti za učinak bilo učinkovito u ostvarivanju rezultata u okviru međusektorskog „Programa boljih rezultata javnih usluga” (okvir 18.) pete Vlade Novog Zelanda (2008. – 2017.).

Okvir 18. Novi Zeland – stvaranje poticaja za postizanje međusektorskih ciljeva

Nedavno istraživanje u Novom Zelandu pokazalo je da je, kad je riječ o suočavanju s pitanjima koja se protežu kroz odgovornosti agencija, učinkovitije izvršitelje javnih usluga skupno smatrati odgovornima za poboljšanja, nego se usredotočiti na pojedinačni učinak. Od 2012. do 2017. Novi Zeland provodio je Program boljih rezultata javnih usluga s 10 ključnih ciljeva koji su se odnosili na smanjenje ovisnosti o socijalnoj pomoći, zaštitu ugrožene djece, poboljšanje vještina i povećanje zaposlenosti, smanjenje zločina i veće međudjelovanje s vladom. Iskustvo Novog Zelanda ukazuje na to da imenovanje voditelja u svakoj od pet skupina uspostavljenih za postizanje jasno određenih poboljšanja u pogledu socijalnih rezultata odgovornu osobu previše stavlja u prvi plan, što se očituje u manjem osjećaju predanosti ostalih članova tima. Prelazak na skupnu odgovornost, uključujući dodjelu bonusa na temelju zajedničkog rada, u teoriji je olakšao prikupljanje zasluga za tuđi rad, ali je ostvario bolje rezultate jer je zaposlenike potaknuo da se pobrinu za to da skupina ostvari nešto korisno. Nakon nedavnog dovršetka petogodišnjeg razdoblja došlo je do znatnih poboljšanja u pogledu svih 10 rezultata, iako neki ciljevi nisu ostvareni. Na primjer, broj novorođenčadi koja nije primila cjepivo pao je za dvije trećine. Drugi su problemi prepolovljeni, npr. broj djece koja nisu upisana u predškolsko obrazovanje te broj djece koja boluju od reume. Broj osoba radne dobi koje ovise o socijalnoj pomoći tijekom trogodišnjeg razdoblja umanjen je za 40.000 zahvaljujući intenzivnijem i individualiziranijem upravljanju slučajevima i aktivnom sklapanju partnerstava između birokrata i lokalnih poduzeća.

Izvor: R. Scott i R. Boyd (2016.)

U Ujedinjenoj Kraljevini stalni tajnici dugo su imali ulogu „računovodstvenih službenika” u ministarstvu te su kao pojedinci bili odgovorni za učinkovitost, ekonomičnost i efikasnost novca koji troši njihova organizacija. Odnedavno su dodane nove pojedinačne uloge u pogledu učinka: glavni izvršni direktor nadležan je za učinak cijelog upravnog aparata, a povećane su i odgovornosti u pogledu učinka glavnog financijskog direktora u svakom ministarstvu nadležnom za rashode.

U Francuskoj ministar imenuje voditelja za svaki program. Voditelji programa temelj su

novog sustava javnog upravljanja te rade na razmeđu političke i rukovodstvene odgovornosti. Podnošenjem izvještaja ministru pomažu utvrditi strateške ciljeve svojih programa. Oni jamče da će se operativni planovi ostvariti te da će biti posvećeni ostvarenju povezanih ciljeva. Godišnji planovi u pogledu učinka pokazuju predanost voditelja programa, predstavljaju strategije i ciljeve svakog programa i Parlamentu opravdavaju odobrena sredstva za programe i nova radna mjesta. Voditelji programa organiziraju kontrolu rukovodstva i odgovorni su za cjelokupnu kontrolu. To im daje odriježene ruke pri odabiru gdje i kako dodijeliti financijska sredstva i ljudske potencijale koji su im dostupni za ostvarenje ciljeva. Njihovi izbori i učinci prijavljuju se u godišnjim izvještajima o učinku.

Napomene

1. OECD (2016.), Anketa o strateškom upravljanju ljudskim potencijalima u središnjim vladama / savezним vladama zemalja OECD-a (Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments of OECD Countries), neobjavljena. U anketi je sudjelovalo 35 zemalja OECD-a.
2. OECD (2005.), Politike o plaći prema učinku za državne zaposlenike (Performance-related Pay Policies for Government Employees), OECD Publishing, Pariz, <https://doi.org/10.1787/9789264007550-en>.

Literatura

- Vlada Australskog Saveza, Ministarstvo financija i deregulacije (2012.), *Je li manje više? Prema boljem učinku Saveza (Is Less More? Towards Better Commonwealth Performance)*, Australški Savez, Canberra
- Vlada Australskog Saveza, Ministarstvo financija (2015.), Priručnik za upravljanje sredstvima br. 131: Razvoj dobrih informacija o učinku (Resource Management Guide: Developing good performance information), www.finance.gov.au/sites/default/files/RMG%20131%20Developing%20good%20performance%20information.pdf
- Vlada Australskog Saveza, Savezni registar zakonodavstva (2013.), Zakon o javnom upravljanju, učinku i odgovornosti iz 2013., br. 123, 2013., www.legislation.gov.au/Details/C2013A00123
- Ured saveznog kancelara Austrije (2012.), Upravljanje učinkom: na saveznoj razini vlasti u Austriji, Beč, www.oeffentlicherdienst.gv.at/wirkungsorientierte_verwaltung/berichte_service/Folder_Wo_Steuerung_EN.pdf?63hw8q
- Behn, R. (2007.), *Informacije koje bi gradonačelnici željeli znati o strategiji učinka Baltimorea (What All Mayors Would Like to Know about Baltimore's CitiState Performance Strategy)*, Centar IBM-a za vladine poslove, Washington, DC.
- Beschel, Robert P.; Cameron, Blair James; Kunicova, Jana; Myers, C. Bernard. 2018. *Poboljšanje učinka javnog sektora inovacijom i međuagencijskom koordinacijom (Improving Public Sector Performance: Through Innovation and Inter-Agency Coordination)* (na engleskom jeziku). Globalni izvještaj o učinku javnog sektora. Washington, D.C.: Grupa Svjetske banke <http://documents.worldbank.org/curated/en/833041539871513644/Improving-Public-Sector-Performance-Through-Innovation-and-Inter-Agency-Coordination>
- Curristine, T. (2003.), „Informacije o učinku u proračunskom procesu: rezultati upitnika OECD-a iz 2005.” (“Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire”), *OECD Journal on Budgeting*, svezak 5/2, <https://doi.org/10.1787/budget-v5-art13-en>
- Curristine, T. (2006.), „Učinak vlade: lekcije i izazovi” (“Government Performance: Lessons and Challenges”), *OECD Journal on Budgeting*, svezak 5/1, <https://doi.org/10.1787/budget-v5-art6-en>
- de Jong, M., I. van Beek i R. Posthumus (2013), „Uvođenje odgovornog planiranja proračuna: lekcije desetljeća planiranja proračuna prema učinku u Nizozemskoj” (“Introducing accountable budgeting: lessons from a decade of performance-based budgeting in the Netherlands”), *OECD Journal on Budgeting*, svezak 12/3, <https://doi.org/10.1787/budget-12-5k455r12vs37>
- Downes, R. i S. Nicol (2016), „Pregled proračunskog nadzora koji provodi parlament: Irska” (“Review of budget oversight by parliament: Ireland”), *OECD Journal on Budgeting*, svezak 16/1, <https://doi.org/10.1787/budget-16-5jlv0r0g8zd7>
- Web-mjesto Ministarstva financija Francuske o učinku (kojim upravlja Uprava za proračun) (2015.), neki dokumenti na engleskom jeziku. www.performance.gouv.fr

- Gilmour, J. B. (2006.), *Provedba OMB-ova alata za ocjenu programa (PART): savladavanje izazova integracije proračuna i učinka (Implementing OMB's Programme Assessment Rating Tool (PART): Meeting the Challenges of Integrating Budget and Performance)*, Centar IBM-a za vladine poslove, Washington, DC.
- GIFT (2018.), www.fiscaltransparency.net/use/mexico-became-the-first-country-to-formally-adopt-the-open-fiscal-data-package/
- Vlada Kanade (2018.a), *web-mjesto sustava Infobase TBS-a*, www.tbs-sct.gc.ca/ems-sgd/edb-bdd/index-eng.html#about
- Vlada Kanade (2018.b), *Politika o rezultatima (Policy on Results)*, www.tbs-sct.gc.ca/pol/doc-eng.aspx?id=31300
- Vlada Čilea (2016.), *Evaluación Ex Ante Programa Nuevo : Instructivo para completar información en la plataforma de los programas nuevos*, Ministerio de Desarrollo Social, www.programassociales.cl/pdf/Instructivos/Instructivo_Programas_Nuevos.pdf
- Vlada Meksika, *Transparencia Presupuestaria* (2018.), www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/
- Hawke, L. (2007), „Planiranje proračuna prema učinku u Australiji” (“Performance Budgeting in Australia”), *OECD Journal on Budgeting*, svezak 7/3, <https://doi.org/10.1787/budget-v7-art17-en>.
- Kroll, A. (2015.), „Pokretači upotrebe informacija o učinku: sustavan pregled literature i upute za buduća istraživanja” (“Drivers of Performance Information Use: Systematic Literature Review and Directions for Future Research”), *Public Performance and Management Review* 38 (3): 459. – 86.
- Kroll, A. i D. P. Moynihan (2015.), „Važnost osposobljavanja: dokazi iz reformi upravljanja učinkom” (“Does Training Matter: Evidence from Performance Management Reforms”), *Public Administration Review* 75 (3): 411. – 20.
- Mordacq, F. (2006), *La LOLF: un nouveau cadre pour réformer l'Etat*, LGDJ, Lextenso Editions, Pariz.
- Mordacq, F. (2011), “Premier bilan de la LOLF 5 ans après sa mise en œuvre”, *Revue Française de Finances Publiques*, numéro 116,
- Moynihan, D. i I. Beazley (2016), *Ususret novoj eri planiranja proračuna prema učinku (Toward Next Generation Performance Budgeting)*, Svjetska banka, Washington D.C., <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25297/9781464809545.pdf?sequence=2>
- Moynihan, D. P. i A. Kroll (2016.), „Postupci upravljanja učinkom koji funkcioniraju: rana ocjena Zakona o modernizaciji zakona GPRA” (“Performance Management Routines that Work: An Early Assessment of the GPRA Modernization Act”), *Public Administration Review* 76 (2): 314. – 23.
- Moynihan, D. P. i S. Lavertu (2012.), „Potiče li uključenost u reforme učinka upotrebu informacija o učinku? Evaluacija zakona GPRA i alata PART” (“Does Involvement in Performance Reforms Encourage Performance Information Use?”), *Public Administration Review* 72 (4): 592. – 602.
- Državna riznica Novog Zelanda (2018.), *Izmjene i dopune iz 2013. Zakona o javnim financijama iz 1989. i Zakona o državnim tijelima iz 2004.*, <https://treasury.govt.nz/information-and-services/state-sector-leadership/cross-agency-initiatives/2013-amendments-public-finance-act-1989-and-crown-entities-act-2004>
- Povjerenstvo za državne usluge Novog Zelanda (2013.), *Zakon o državnom sektoru iz 1988.: obrazloženje izmjena i dopuna iz 2013.*, Wellington, <http://www.ssc.govt.nz/sites/all/files/statesectoract2013amendments.pdf>

- OECD (2008.), Planiranje proračuna prema učinku: priručnik za korisnike, pregled politike OECD-a (Performance Budgeting: A User's Guide, OECD Policy Brief), www.oecd.org/gov/budgeting/Performance-Budgeting-Guide.pdf
- OECD (2014.), Prakse i postupci planiranja proračuna u zemljama OECD-a (Budgeting Practices and Procedures in OECD Countries), OECD Publishing, Pariz, <https://doi.org/10.1787/9789264059696-en>
- OECD (2015.), Preporuka Vijeća za proračunsko upravljanje (Recommendation of the Council on Budgetary Governance), www.oecd.org/gov/budgeting/Recommendation-of-the-Council-on-Budgetary-Governance.pdf
- OECD (2016.), OECD Journal on Budgeting, svezak 2015., izdanje 2., OECD Publishing, Pariz, <https://doi.org/10.1787/budget-v15-2-en>.
- OECD (2016.^[11]), Dubinska analiza otvorenih podataka javne uprave u Meksiku (Open Government Data Review of Mexico). Dostupno na adresi: <http://www.oecd.org/gov/digital-government/open-government-data-review-of-mexico-9789264259270-en.htm>.
- OECD (2017.), Planiranje proračuna prema učinku, evaluacija i dubinska analiza rashoda u zemljama OECD-a: glavne točke (Performance Budgeting, Evaluation and Spending Review in OECD Countries Highlights), www.oecd.org/gov/budgeting/Performance-Budgeting-Survey-Highlights.pdf
- OECD (2018.), Međunarodna baza podataka o planiranju proračuna prema učinku (International Performance Budgeting Database) <https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=593d28f2-6f88-4dd1-b59e-f997c3b34c6e>
- OECD (2016.), Anketa o strateškom upravljanju ljudskim potencijalima u središnjim državama / saveznim vladama zemalja OECD-a (Survey on Strategic Human Resources Management in Central/Federal Governments of OECD Countries), neobjavljena
- Performance.gov, službeno *web*-mjesto Vlade Sjedinjenih Američkih Država (2018.), <https://www.performance.gov/>
- Robinson M., J. Brumby (2005.), „Funkcionira li planiranje proračuna prema učinku? Analitički pregled empirijske literature” (“Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature”), *Radni dokument MMF-a* WP/05/210
- Robinson, M. (2014.), „Dubinske analize rashoda” (“Spending reviews”), *OECD Journal on Budgeting*, svezak 13/2, <https://doi.org/10.1787/budget-13-5jz14bz8p2hd>.
- Schick, A. (2003.), „Učinkovita država: osvrt na ideju koja je sazrela, ali čija provedba još nije” (“The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not”). *OECD Journal on Budgeting* – svezak 3. – br. 2, <http://www.oecd.org/governance/budgeting/39168822.pdf>
- Schick, A. (2014.), „Preobražaj planiranja proračuna prema učinku” (“The Metamorphoses of Performance Budgeting”), *OECD Journal on Budgeting*, svezak 13/2, <https://doi.org/10.1787/budget-13-5jz2jw9szgs8>.
- Scott R. i R. Boyd (2016.), *Rezultati, ciljevi i mjere za poticanje suradnje: lekcije iz reformi za bolje javne usluge na Novom Zelandu (Results, Targets and Measures to Drive Collaboration: Lessons from the New Zealand Better Public Services Reforms)*, Australian National University Press

Steger, G. (2010.), „Reforma proračuna u Austriji: postizanje konsenzusa za odlučnu promjenu fiskalnih pravila” (“Austria's budget reform: How to create consensus for a decisive change of fiscal rules”), *OECD Journal on Budgeting*, svezak 10/1, <https://doi.org/10.1787/budget-10-5kmh5hcrx924>.

Ujedinjena Kraljevina, Ministarstvo obrazovanja (2018.), Konsolidirani godišnji izvještaj i financijski izvještaji: za godinu koja je završila 31. ožujka 2018., London, https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/728074/DfE_annual_reports_and_accounts_17_to_18_-_WEB.pdf

Bijela kuća, Ured za upravljanje i proračun (2018.), Okružnica OMB-a A-11, 2013.a, https://obamawhitehouse.archives.gov/omb/circulars_a11_current_year_a11_toc

Ured za odgovornost Vlade SAD-a (2016.), Upravljanje s ciljem ostvarivanja rezultata (Managing for Results), GAO-15-509, <https://www.gao.gov/assets/680/677368.pdf>

ORGANIZACIJA ZA EKONOMSKU SURADNJU I RAZVOJ

OECD je jedinstveni forum u okviru kojeg vlade surađuju na rješavanju ekonomskih, socijalnih i okolišnih izazova globalizacije. Isto tako, OECD predvodi nastojanja u pogledu razumijevanja novih događanja i zabrinjavajućih pitanja, kao što su korporativno upravljanje, informacijska ekonomija i izazovi povezani sa starenjem stanovništva, te nastojanja u pogledu pružanja pomoći vladama da odgovore na njih. OECD osigurava okruženje u kojem vlade mogu uspoređivati iskustva koja proizlaze iz politika, tražiti odgovore na zajedničke probleme, utvrditi dobre prakse i raditi na koordinaciji domaćih i međunarodnih politika.

Zemlje članice OECD-a sljedeće su: Australija, Austrija, Belgija, Kanada, Čile, Češka, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Njemačka, Grčka, Mađarska, Island, Irska, Izrael, Italija, Japan, Koreja, Latvija, Litva, Luksemburg, Meksiko, Nizozemska, Novi Zeland, Norveška, Poljska, Portugal, Slovačka, Slovenija, Španjolska, Švedska, Švicarska, Turska, Ujedinjena Kraljevina i Sjedinjene Američke Države. U radu OECD-a sudjeluje i Europska unija.

Naklada OECD-a (OECD Publishing) široko distribuira rezultate statističkih podataka koje je OECD prikupio i istraživanja koja je proveo o ekonomskim, socijalnim i okolišnim pitanjima, kao i konvencije, smjernice i standarde koje su članice dogovorile.

Dobre prakse OECD-a za planiranje proračuna prema učinku

Planiranje proračuna prema učinku proračunska je praksa koja se primjenjuje u mnogim zemljama OECD-a. Ovo izvješće sadržava savjete OECD-a o načelima dobrih praksi i primjere u području planiranja proračuna prema učinku, uključujući obrazloženje dokaza kojima se podupiru njegovo uvođenje i primjena u zemljama OECD-a. Izvješće se temelji na rezultatima nekoliko anketa OECD-a provedenih u zemljama članicama, OECD-ovim pregledima proračuna zemalja i razmjenama informacija između državnih dužnosnika iz OECD-ove mreže visokih dužnosnika odgovornih za proračun posvećene učinku i rezultatima.

Ovu publikaciju možete pogledati na internetu na adresi <https://doi.org/10.1787/c90b0305-en>.

Ovaj dokument objavljuje se u elektroničkoj knjižnici OECD-a iLibrary, gdje se nalaze knjige, periodične publikacije i statističke baze podataka OECD-a. Više informacija potražite na adresi www.oecd-ilibrary.org.

