



CLEAR materijali za obuku

Planiranje budžeta prema učinku

Priručnik

clear



Regional Centers for
Learning on Evaluation and Results

Revidirani nacrt, jul 2011.

Prevedeno sa originalne verzije na engleskom uz dozvolu Sekretarijata centara CLEAR.

CLEAR (Centri za edukaciju o evaluaciji i rezultatima) je globalna inicijativa koja ima za cilj jačanje kapaciteta zemalja u razvoju za praćenje i evaluaciju (P&E) i upravljanje učinkom (UU) sa namerom da podrži stavljanje akcenta na rezultate i donošenje odluka na osnovu dokaza. U radu sa regionalnim institucijama, CLEAR odgovara na sve veće zahteve vlada i civilnog društva za praktičnom i primenjenom izgradnjom kapaciteta u oblasti P&E and UU i na aktuelnu ograničenu raspoloživost relevantnih programa u mnogim zemljama u razvoju u nekoliko regiona.

CLEAR uživa podršku Afričke razvojne banke, Australijske agencije za međunarodni razvoj, Azijske razvojne banke, Belgijske agencije za razvojnu saradnju, Interameričke razvojne banke, Rokfeler fondacije, Švedske agencije za međunarodni razvoj, Švajcarske agencije za razvojnu saradnju, Ministarstva za međunarodni razvoj Velike Britanije i Grupe Svetske banke. Sekretarijat je smešten u Grupi za nezavisnu evaluaciju (IEG) Grupe Svetske banke.

Dodatne informacije o inicijativi CLEAR su dostupne na www.theclearinitiative.org.

Planiranje budžeta prema učinku

Marc Robinson

Sadržaj

Lista skraćenica	7
UVOD.....	9
1. Budžetiranje i budžetski proces	10
2. Pregled pripreme budžeta prema učinku	14
Prioritizacija potrošnje	14
Upravljanje ka rezultatima.....	15
Modeli planiranja budžeta prema učinku.....	16
3. Osnove informacija o učinku.....	22
Koncepti učinka: Lanac rezultata	22
Ishodi vs. Spoljni činioci	25
Rezultati vs. Ishodi i Aktivnosti	26
Pokazatelji učinka.....	26
4. Merenje učinka i budžet	30
Kako obezbediti da su pokazatelji korisni	32
Povezivanje finansiranja sa ishodom	33
Povezivanje finansiranja sa rezultatima.....	34
5. Sistemi merenja učinka	37
Kako da obezbedimo ekonomičnost informacije o učinku.....	41
6. Evaluacija i planiranje budžeta prema učinku	43
Evaluacija efektivnosti programa.....	44
Kontrola efikasnosti	46
Relevantnost evaluacije u odnosu na budžet	46
Evaluacija i budžet: Primer Čilea.....	47
Unutrašnja naspram spoljašnje evaluacije	49
7. Revizija učinka.....	51
8. Osnove programskog budžetiranja	53
Definisanje programa.....	54
Pritisak na učinak i programsko budžetiranje.....	55

Informacija o učinku programa.....	56
Nazivi i ciljevi programa	57
Programske izjave	59
Programska hijerarhija.....	59
Broj i veličina programa	60
Razvijanje programa	61
Integracija strateških planova sa programskim budžetom	62
9. Aproprijacija programa i kontrola potrošnje	65
10. Računovodstvo i obračun troškova.....	69
Budžetska klasifikacija i Kontni plan	69
Informacioni sistemi za finansijsko upravljanje	70
Raspodela troškova programa	73
Programi administracije.....	76
Troškovi zarada i programi.....	78
Raspodela troškova i programska hijerarhija	79
Procena troškova programa u pripremi budžeta.....	80
11. Posebne teme u programskom budžetiranju	83
Programi i organizaciona struktura.....	83
Granice ministarstva i usluge unutrašnje podrške.....	86
Širi sukobi između programa i organizacione strukture	88
Programske strukture u zemljama u razvoju	89
Funkcije i programi	90
Programi i funkcije: studija slučaja	92
Programi i nivoi vlasti.....	93
12. Finansiranje po formuli i sistemi naručilac-nabavljač.....	95
Limiti za finansiranje po formuli i sistem naručilac-nabavljač	96
13. Nameravani ciljevi i budžetiranje prema učinku.....	98
Kockanje i izopačeni efekti.....	100
14. Osnove za reformu upravljanja javnim finansijama	102
15. Prioritizacija potrošnje i budžetiranje prema učinku.....	105
Pregled potrošnje.....	105
Uopšteno o procesu prioritizacije potrošnje	109

Planiranje i prioritizacije	111
Prioritizacija potrošnje na nivou sektora i ministarstva.....	111
16. Obračunsko računovodstvo i budžetiranje prema učinku	114
Šta su obračunsko računovodstvo i budžetiranje?	114
Složenost obračunskog računovodstva i budžetiranja	119
Obračunsko računovodstvo i programsko budžetiranje.....	119
Obračunsko računovodstvo, sistemi naručilac-nabavljač i finansiranje po formuli	121
17. Parlament i budžetiranje prema učinku.....	124
Parlament i odgovornost za učinak.....	124
Parlament i prioriteti potrošnje	126
18. Srednjoročno budžetiranje i budžetiranje prema učinku	127
Priroda i koristi od SR budžetiranja.....	127
Rane procene	128
SR limiti: Fiksni vs. indikativni?	129
SR budžetiranje i budžetiranje prema učinku	131
Srednjoročni okvir potrošnje (SROP)	132
Zemlje u razvoju i SROP	134
19. Implementacija budžetiranja prema učinku za celinu vlade	137
20. Kontekst upravljanja ka rezultatima	141
21. Zaključni komentari.....	143
Glosar	144
Reference	150

Lista skraćenica

OA	Obračunsko računovodstvo
BK	Budžetska klasifikacija
SPBN	Sistem planiranja budžeta od nule
BOR	Budžetiranje na osnovu obračunskog rezultata
DG	Dijagnostička grupa
DP	Državno preduzeće
DRI	Državna revizorska institucija
FF	Finansiranje po formuli
IISFU	Integrirani informacioni sistem za finansijsko upravljanje
IT	Informacione tehnologije
KFV	Klasifikacija funkcija vlade
KP	Kontni plan
MF	Ministarstvo finansija
MU	Merenje učinka
MUTA	Metod utvrđivanja troškova prema aktivnostima
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
PBU	Planiranje budžeta prema učinku
SJU	Sporazum o javnoj upravi
SRFO	Srednjoročni fiskalni okvir
SOP	Srednjoročni okvir potrošnje
SR	Srednji rok
ISFU	Informacioni sistemi za finansijsko upravljanje
UJF	Upravljanje javnim finansijama
UKR	Upravljanje ka rezultatima

Revidirani nacrt, jul 2011.

ZUJF Zakonodavstvo koje uređuje javne finansije (Loi organique relative aux lois de finances -
legislation governing public finance)

Usvojena terminologija u ovom priručniku (prim. prev.)

Outcome – Ishod

Output – Rezultat

Target – Nameravani cilj

Input – Ulazni element

Objective – Cilj

Planiranje budžeta prema učinku – budžetiranje prema učinku (skr.)

UVOD

Ovaj priručnik je osmišljen kao prateći element kurseva o planiranju budžeta prema učinku koje organizuju regionalni centri za edukaciju o evaluaciji i rezultatima (CEER). On pruža rezime glavnog sadržaja iz svih najvažnijih oblasti pokrivenih ovim kursom. Ovaj priručnik, stoga, može da se koristi i kao “samostalni instrument”. Međutim, on se najbolje može upotrebiti ukoliko se koristi paralelno sa ključnim publikacijama navedenim na kraju svakog dela.

1. Budžetiranje i budžetski proces

Budžetiranje Vlade čini raspoređivanje i korišćenje sredstava i s time povezane odluke o načinima na koje će se pribaviti resursi, od onog dela javnog sektora koji se prevashodno finansira iz obaveznih davanja, kao što su porezi¹. U skladu s tim, za budžetiranje Vlade – skraćeno “budžetiranje” u daljem tekstu – može se reći da ga čini raspoređivanje resursa za pružanje usluga i transfere na netržišnoj osnovi, pri čemu “netržišno” znači ili besplatno ili znatno ispod cene.

Vladin budžet je, stoga, finansijski plan koji pokriva one institucije javnog sektora – kao što su ministarstva i sstem socijalne zaštite – koji se pretežno finansiraju od poreza. On tipično ne podrazumeva javna preduzeća, koji obično urpavljaju svojim finansijama na autonomniji način.²

Budžetiranje je proces koji podrazumeva četiri stupnja:

Agregatna formulacija fiskalne politike: ovo se odnosi na određivanje sveobuhvatnih ciljeva vlade za budžetski deficit, dug i ostale relevantne fiskalne agregate³, koji zatim treba da se revedu u odluke o željenim nivoima agregatnih prihoda i rashoda.

Priprema i donošenje budžeta: U ovom stupnju budžetskog procesa, vlada odlučuje o tome koliko će sredstava obezbediti za institucije i za koje svrhe. Ovo se uobličava na formalan način u Zakonu o budžetu i budžetskoj regulativi, koje usvaja zakonodavno telo i najviši izvršni organi vlade (npr. predsednik ili kabinet ministara).

Izvršenje budžeta: ovo se odnosi na sprovođenje plana troškova razvijenog u okviru budžeta – uključujući izvršenje ugovora i potrošnju sredstava.

Računovodstvo, revizija i izveštavanje: ovo pokriva pripremu računovodstvene evidencije vladinih prihoda i rashoda, njihvu reviziju od strane unutrašnjih i spoljnih revizora i podnošenje izveštaja o izvršavanju budžeta vladinim institucijama, ministrima, parlamentu i javnosti.

¹ Koristimo termin “porez” kao skraćenicu da označimo i druge obavezne izvore prihoda, kao što su obavezne takse ili doprinosi i kazne. Finansiranje budžeta kroz pozajmljivanje može se posmatrati kao finansiranje kroz odlaganje poreza.

² Javna preduzeća se prevashodno finansiraju po osnovu cena koje naplaćuju korisnicima za svoje usluge – cene koje su dobrovoljne u smislu da korisnici nisu pravno obavezni da kupe dotične usluge. Budžet se obično odnosi na javne korporacije utoliko što one ili dobijaju subvencije od poreskih oobveznika ili je njihov profit dodatani izvor budžetskog finansiranja.

³ U zavisnosti od političkog okvira određene zemlje, ostali fiskalni agregati u odnosu na to za koju fiskalnu politiku postoji okvir, mogu obuhvatiti, npr. nivo “neto vrednosti” (sredstva vlade minus potraživanja) ili procenat prihoda /GDP.

Budžetiranje ima tri ključna cilja:

- *Zdravi makro-fiskalni efekti:* Ovo je pretežno proizvod dobre agregatne fiskalne politike. Agregatna fiskalna politika treba da obezbedi “fiskalnu održivost” – što suštinski znači da deficit i dug ne izmaknu kontroli – jer je to važno za poverenje i stabilnost ekonomije. Ako budžetiranje ne održava dug u održivim okvirima, finansijska tržišta bi mogla izgubiti poverenje u sigurnost kreditiranja vlade. Rezultat može biti nagli porast kamatnih stopa koje je vlada primorana da plaća i u ekstremnim slučajevima, nevoljnošću da se vlada kreditira. Pored fiskalne održivosti, agregatna fiskalna politika može igrati bitnu ulogu “stabilizatora politike” – naročito, kroz pružanje podrške ekonomiji kroz dodatnu potrošnju ili niže poreze tokom recesije.
- *Odgovarajuća prioritizacija potrošnje:* Ovo se odnosi na raspodelu sredstava prema sektorima i programima koji su najefektivniji u ispunjavanju socijalnih potreba. To znači da će se, na primer, ako je zemlja suočena sa krupnim novim problemom u zdravstvu, dodatna sredstva u budžetu rasporediti za programe osmišljene da rešavaju te izazove. Posledica ovoga je da se sredstva preusmeravaju od sektora i programa u kojima je potrošnja niskog prioriteta.
- *Efektivnost i efikasnost usluge:* Ovo znači, kao prvo, da se usluge vlade pružaju *efikasno*, i kao drugo, da su smišljene i da se njima upravlja na način koji maksimalno povećava njihovu *efektivnost*.

Planiranje budžeta prema učinku, kao što ćemo videti, fokusira se direktno na unapređenje mogućnosti budžeta da ispuni drugi i treći cilj.⁴ “Efektivnost” i “efikasnost” su stoga ovde ključne reči. Efektivnost se odnosi na stepen do kojeg usluga pruža koristi koje bi trebalo da pruža jednom društvu. Na primer, kampanja za prevenciju HIV/AIDS je efektivna ukoliko uspeva u tome da smanji stopu novih HIV/AIDS infekcija. Kao što će kasnije biti objašnjeno, efektivnost je zapravo stupanj do kojeg programi ostvaruju svoje nameravane ishode. Efikasnost, s druge strane, odnosi se na pružanje usluga po najnižoj mogućoj ceni, bez žrtvovanja kvaliteta. Drugim rečima, efikasnost je minimiziranje gubitka u proizvodnji usluga vlade.

Priprema budžeta bi trebalo da počne i da se izvršava u kontekstu dobre agregatne fiskalne politike. Drugim rečima, odluke o tome koliko sredstava da obezbede, institucije treba da budu limitirane jasnom politikom o nivou agregatne potrošnje, koja je, s obzirom na prihode vlade,

⁴ Ipak, čineći ovo, može indirektno poboljšati makro-fiskalne ishode.

konzistentna sa vladinim ciljevima deficita i duga. Ključni aspekti pripreme i usvajanja budžeta obuhvataju:

- Određivanje prioriteta potrošnje,
- Procene zahteva za potrošnju – naročito u vezi sa tekućim obavezama kao što su zarade u vladi, kapitalni projekti koji su u toku i izdaci na “obavezna” davanja, kao što su penzije i ostala plaćanja za socijalnu zaštitu,
- Formulacija tekućeg i kapitalnih budžeta, što zahteva različite metode pripreme budžeta, koji istovremeno moraju biti povezani.⁵
- Formulacija odluka o budžetskom finansiranju kao pravna ovlašćenja (“kontrola iznosa”), koju može “prisvojiti” parlament ili objaviti izvršna vlast.

Način na koji je priprema budžeta organizovana značajno se razlikuje od zemlje do zemlje. Neki ključni aspekti pripreme budžeta koji imaju poseban značaj za planiranje budžeta prema učinku – kao što su prioritizacija potrošnje i srednjoročne metode budžetiranja – razmotrene su u ovom priručniku.

Izvršenje budžeta, s druge strane, može se posmatrati kao jasno definisan redosled faza, kao što sledi:

- *Faza ovlašćenja*: na osnovu budžetske aproprijacije parlamenta, Ministarstvo finansija saopštava ministarstvima njihova prava na rashode. Priroda ovih ovlašćenja razlikuje se na međunarodnom nivou. U nekim zemljama, ovlašćenja se vrše na mesečnom nivou – to jest, svakog meseca ministarstvima se saopštava koliko novca će morati da potroše u narednom mesecu.
- *Faza obaveza*: obaveza je ugovor ili neki drugi obavezujući akt za izvršenje budućih plaćanja.
- *Faza verifikacije*: Uveravanje da su robe ili usluge prethodno regulisane ugovorom pružene i da ispunjavaju uslove ugovora.
- *Faza naloga za plaćanje*: u svetlu verifikacije, odobrenje za plaćanje koje treba da se izvrši daje lice koje je nezavisno od osoba koje su inicirale obavezu.
- *Faza plaćanja*: Plaćanje se izvršava.

⁵ Izgradnja velikih kapitalnih objekata kao što su škole, bolnice i putevi ima značajne implikacije na buduću tekuću potrošnju, bilo na osoblje i snabdevanje neophodno za funkcionisanje tih objekata, bilo na njihovo održavanje.

Revidirani nacrt, jul 2011.

- *Faza računovodstva*: svako plaćanje se unosi u računovodstveni sistem i njegove bitne karakteristike se beleže. U dobro razvijenom sistemu, računovodstveni sistem takođe beleži i fazu obaveza.
- *Faza revizije*: Vršiti se revizija računa – prvo od strane “unutrašnjih revizora” (unutar budžetskog korisnika), a zatim i od strane “spoljašnjih revizora” (glavni revizor ili državna revizorska institucija).

Planiranje budžeta na osnovu učinka ima za cilj da suštinski izmeni pripremu budžeta, povezujući je na mnogo sistematičniji način sa efektivnošću i efikasnošću potrošnje. U tom poslu, međutim, ono takođe donosi i jednako krupne promene u izvršenju budžeta.

Ključne publikacije

Potter, B. i J. Diamond (1999), *Guidelines for Public Expenditure Management* (Washington: IMF), može se naći na <http://www.imf.org/external/pubs/ft/extend/index.htm>.

Schiavo-Campo, S. & D. Tommasi (1999), *Managing government expenditure* (Manila : Asian Development Bank), može se naći http://www.adb.org/documents/manuals/govt_expenditure/.

2. Pregled pripreme budžeta prema učinku

Priprema budžeta prema učinku (PBPU) ima za cilj da unapredi efektivnost i efikasnost javne potrošnje kroz povezivanje finansiranja organizacija javnog sektora sa rezultatima koje isporučuju. Ona koristi sistematične informacije o učinku (pokazatelji, evaluacije, cene programa, itd) za stvaranje ove veze. Uticaj pripreme budžeta prema učinku može se osetiti u unapređenoj prioritizaciji potrošnje, i u unapređenoj efektivnosti usluga i/ili efikasnosti.

PBPU obično naglašava davanje vladinim institucijama i njihovim rukovodiocima veću fleksibilnost u korišćenju resursa nego što bi uobičajeno imali u tradicionalnom striktno kontrolisanom sistemu javne uprave. Ključni element je veća fleksibilnost u izboru mešavine ulaznih elemenata koji se upotrebljavaju da bi se isporučile usluge (npr. koliko radne snage vs. eksterno angažovanih resursa, mešavina vrsta ponuda i usluga iz eksternih izvora). Važna implikacija ovoga jeste potreba za većom fleksibilnošću u upravljanju ljudskim resursima, temikoja će biti razmatrana kasnije u priručniku.

Povećano međunarodno interesovanje za pripremu budžeta prema učinku je zatraženo delimično zbog shvatanja da je previše lako da vlada izgubi iz vida suštinski cilj pružanja pozitivnih ishoda prema zajednici. Organizacijama javnog sektora koje se finansiraju iz poreza i drugih obaveznih dažbina nedostaje tržišna disciplina koja primorava komercijalna preduzeća, naročito ona koja funkcionišu na visoko konkurentnim tržištima, da budu orijentisana prema konzumentima. Politička odgovornost kroz izborni proces je, naravno, izuzetno važna, ali ne mora biti dovoljna da osigura da organizacije javnog sektora budu fokusirane na rezultate koje ostvaruju.

Prioritizacija potrošnje

Prioritizacija potrošnje je obično slaba u vladi. Naročito zabrinjava tendencija da veliki deo potrošnje tekućih programa izbegne ozbiljnijoj kontroli, kao i da se budžetske odluke pretežno fokusiraju na to koje nove inicijative za potrošnju da usvoje. Termin "inkrementalizam" (eng. Incrementalism) je u širokoj upotrebi da označi ovakvu tendenciju.⁶

Ako procesi prioritizacije nisu dobro razvijeni, vlade se uobičajeno oslanjaju, ako i kada moraju da smanje potrošnju, na smanjenja "širokog zamaha" – to jest, isti procenat smanjenja za sva

⁶ Za više o inkrementalizmu, videti Robinon i Brumby (2005).

ministarstva. Smanjenja širokog zamaha su po definiciji neselektivna i inferiorna u odnosu na selektivni pristup koji bi za cilj imao programe nižeg prioriteta ili manje efektivnosti.

Poboljšana prioritizacija potrošnje može pomoći dostizanje održivosti javnih finansija. Ako su, na primer, smanjenja potrošnje potrebna za ostvarivanje "fiskalne konsolidacije" (tj. za držanje deficita i duga pod kontrolom), time povećavaju verovatnoću da će unapređenje ukupnog stanja javnih finansija biti dugotrajno.

Upravljanje ka rezultatima

Planiranje buždeta prema učinku treba posmatrati u širem kontekstu skupa povezanih reformi "upravljanja ka rezultatima" (UKR). UKR može da se definiše kao upotreba formalnih informacija o učinku za unapređenje efikasnosti i efektivnosti javnog sektora. Njegova suštinska početna tačka jeste maksimalna jasnoća u vezi sa ishodima koje vlada pokušava da ostvari i sa vezom između rezultata, aktivnosti i resursa korišćenih za te željene ishode. Dobro strateško i poslovno planiranje su ključni elementi UKR. UKR takođe teži da naglasi *ex ante* utvrđivanje očekivanja učinka za institucije, radne jedinice i pojedince kroz upotrebu ciljeva i standarda učinka.

Standardni element UKR komponente "strateškog upravljanja ljudskim resursima" jeste uvođenje snažnijih spoljnih podsticaja zasnovanih na učinku (nagrade i kazne) za državne službenike. Uobičajeno, ovo je praćeno većom fleksibilnošću zapošljavanja, uključujući veći kapacitet da se sankcionišu ili otpuste loši radnici, i veća komfornost u premeštanju radnika ili prekidu radnog odnosa na programima koje vlada ukida ili smanjuje.

Primeri drugih elemenata UKR reformi koji su uvedeni u mnogim zemljama obuhvataju:

- Mere orijentacije korisnika: primer takve mere je "povelja o pravima korisnika", koja definiše prava korisnika na usluge (npr. pravovremenost usluge, vrsta usluge, itd).
- Reforme tržišnog tipa: ovo se odnosi na dijapazon mera gde su pržaoci javnih usluga primorani da rade na način sličniji biznisu, pod pritiskom određenih tipova tržišnih sila ili mehanizama koji stimulušu tržišta. Tendersko nadmetanje – gde je usluga koju vlada pruža otvorena za nadmetanje privatnog sektora putem tendera – je jedan primer. Sistemi kupac-pružalac predstavljaju model pripreme budžeta prema učinku koji potpadaju u kategoriju reforme tržišnog tipa.

Modeli planiranja budžeta prema učinku

Ne postoji samo jedan model planiranja budžeta prema učinku, već čitav dijapazon različitih modela. Svi povezuju finansiranje i rezultate, ali na različite načine.

Neki sistemi budžetiranja prema učinku – programsko budžetiranje, na primer, su sistemi za celu vladu. S druge strane, neki su namenjeni za primenu u pojedinačnim sektorima potrošnje ili kategorijama organizacije (npr. sistem finansiranja po formuli primenjen na škole).

Sistemi budžetiranja prema učinku se do izvesnog stepena razlikuju po svojim cljevima. Neki stavljaju akcenat prevashodno na poboljšanje prioritizacije potrošnje, dok su drugi uglavnom fokusirani na unapređenje efektivnosti i/ili efikasnosti. Odražavajući različite oblike sprege između rezultata i finansiranja koje teže da izgrade, sistemi budžetiranja prema učinku se takođe razlikuju u odnosu na tip informacije o učinku na koju se pretežno oslanjaju. Ovo se odnosi kako na vrstu mera učinka koju koriste, tako i na to da li postoji korist od evaluacije, kao i pokazatelja. Kao što je ranije rečeno, svim oblicima budžetiranja prema učinku zajednička je ideja o većoj upravljačkoj slobodi, naročito u odnosu na odabir kombinacije ulaznih elemenata.

Najosnovniji oblik planiranja budžeta prema učinku je onaj koji sistematski koristi informacije o učinku u pripremi budžeta za celu vladu. Uobičajeno oruđe koje se upotrebljava za ovu svrhu je programsko budžetiranje, u kojem je potrošnja klasifikovana u budžetu po ciljevima (ishodi i rezultati), pre nego po ekonomskim kategorijama (kao što su plate, snabdevanje i troškovi komunikacije) i organizacionim kategorijama (npr. ministarstvo i odeljenje unutar ministarstva). Primarni cilj programskog budžetiranja je unapređenje prioritizacije potrošnje. Međutim, sa povećanjem pažnje koja se tokom pripreme budžeta obraća na učinak budžetskog korisnika, ova vrsta budžetiranja prema učinku takođe ima za cilj da poveća pritisak na ministarstva da poboljšaju efikasnost i efektivnost.⁷

⁷ Programsko budžetiranje ima potencijal da značajno doprinese disciplini agregatne potrošnje, a samim tim i fiskalnoj disciplini. Time što poboljšava kapacitet vlade da identifikuje niže prioritete ili nedelotvorne programe koji se mogu smanjiti, ono olakšava stvaranje fiskalnog prostora neophodnog da se odgovori na nove prioritete politika bez nepotrebnog rasta agregatne potrošnje. Štaviše, ako i kada fiskalna konsolidacija bude neophodna, bolja prioritizacija omogućava da se odrede ciljevi potrošnje, kako bi se minimizirali njihovi socijalni troškovi i povećala njihova održivost.

Revidirani nacrt, jul 2011.

Treba naglasiti da je, u terminologiji usvojenoj ovde, budžetiranje prema učinku generički koncept gde je programsko budžetiranje jedan oblik budžetiranja prema učinku. Ovo se mora naglasiti jer neki pokušavaju da odvoje programsko budžetiranje od budžetiranja prema učinku.

Sistem planiranja budžeta od nule (SPBN) je suštinski varijacija programskog budžetiranja, koja je, u svom originalnom obliku, pozivala na sveobuhvatnu analizu i prioritizaciju svih rashoda na kontinualnoj osnovi. Da bi se ovo postiglo, svi programi su raščlanjivani za svrhe pripreme budžeta u “pakete odluka” (takođe poznate i kao “prirast usluga”), koji pružaju izbor u vezi sa stepenom do kojeg svaki program može da se umanja ili, alternativno, da mu se poveća finansiranje. Idealno, ovi paketi odluka bi pokrivali sve glavne opcije, čak do 100 odsto smanjenja u konkretnom programu (dakle “nulta osnova”). Rangiranje po prioritetu se nalazilo u prilogu ovih paketa odluka – opet, na osnovu informacije o učinku - i ovo rangiranje bi se zatim koristilo da osigura da se paketi odluka najvišeg prioriteta finansiraju iz raspoloživog nivoa prihoda. Na ovaj način, SPBN je za cilj imao da ide još dalje od programskog budžetiranja kad je u pitanju poboljšanje prioritizacije potrošnje.

Osnovni problem SPBN bio je praktična nemogućnost da se sveobuhvatno pregledaju *svi* rashodi svake godine. Drugim rečima, pregled “nulte osnove” svakog programa nije bio stvarno primenljiv. Selektivno procenjivanje troškova je sve što se, u praksi, može postići. U shvatanju toga, SPBN je evoluirao u nešto što se ponekad naziva *alternativno budžetiranje*. Umesto da traga da ispita sve opcije za svaki program, proširujući se do čak stoprocentnog smanjenja, alterativno budžetiranje je pokušalo da zadatak učini izvodljivim, tako što je ograničilo proces na godišnje ispitivanje mnogo užeg raspona opcija za smanjenje ili povećanje u svakom programu – na primer, opcije od 15, 10 i 5 odsto smanjenja, a možda takođe od 5 ili 10 odsto povećanja.

I kod programskog i kod sistema planiranja budžeta od nule, veza između rezultata i finansiranja je prilično labava, pre nego mehanička. Rezultati ostvareni po programima (ili paketi odluka sa programima) se detaljno razmatraju u procesu pripreme budžeta, ali ovde nije slučaj da loši rezultati automatski znače smanjenje – ili, obrnuto, da dobri rezultati automatski znače povećanje finansiranja.

Od 1980-ih, niz novih oblika budžetiranja prema učinku se razvio sa cilje izgradnje bliže veze između finansiranja i rezultata. Ovi noviji oblici budžetiranja prema učinku svi imaju cilj da se poveća pritisak na javne institucija da unaprede svoju efektivnosti i/ili efikasnost usluga koje

Revidirani nacrt, jul 2011.

pružaju. Da bi se to postiglo, oni se oslanjaju na tri mehanizma, korišćena bilo samostalno ili u kombinaciji.

Prvi od ovih mehanizama *povezuje budžeta sa ciljevima učinka*.

Uspostavljanje ciljeva učinka – bilo za ministarstva, radne jedinice ili pojedince je – kao što je gore primećeno, opšta tema tema UKR. Upravo kada je budžetsko finansiranje povezano na neki način sa ciljevima učinka mi govorimo o obliku budžetiranja prema učinku. Najbolji primer budžetiranja prema učinku zasnovanog na ciljevima je sistem Sporazuma o javnoj upravi VB (*UK Public Service Agreement (PSA)*) koji je bio na snazi između 1998. i 2004⁸. Pod ovim sistemom, ciljevi su određivani na trogodišnjoj osnovi kao deo višegodišnjeg budžetskog okvira. Drugim rečima, visoko postavljeni ciljevi za ishode i rezultate (pogledati sledeći deo radi objašnjenja ovih ključnih pojmova) određivani su kao integralni deo ovih procesa koji su, na svake tri godine, odlučivali glavne nivoe finansiranja koje će dobijati svako ministarstvo za naredni trogodišnji period. Ciljevi su određivani u svetlu finansiranja, a finansiranje u svetlu učinka prema ciljevima. Glavo pitanje koje se javlja – koje će biti razmatrano u odeljku 13 – jeste *konkretna* priroda ove veze između finansiranja i ciljeva.

Utvrđivanje ciljeva postavlja širok spektar pitanja o kojima će takođe biti reči detaljnije u odeljku 13. Jedan od problema jeste odabir prave numeričke vrednosti za cilj. U principu, naravno, cilj ne treba da bude ni previše težak, niti previše lak. Međutim, često ministarstvu finansija (MF) ili drugim donosiocima odluka na centralnom nivou nije lako, da bez detaljnog znanja o konkretnoj oblasti usluga koje se pružaju, odrede ciljeve na odgovarajućem nivou. Drugo pitanje koje se postavlja usled utvrđivanja ciljeva jeste pitanje izmena u ponašanju, jedan primer u kojem je opasnost to što, težeći da ispuni cilj utvrđen u smislu jedne dimenzije učinka, institucija može uložiti manji napor u drugu dimenziju učinka koja nije ukalkulisana u cilj učinka.⁹

Drugi mehanizam korišćen za stvaranje bliže veze između finansiranja i rezultata, jeste *finansiranje po formuli*, što je tema odeljka 12. Finansiranje po formuli znači da je nivo finansiranja budžetskog korisnika određen (delimično ili u celosti) kao matematička funkcija neke eksplicitne promenljive. Jednostavan primer je formula za procenu zahteva za finansiranje škola u srednjem roku kao funkcija broja učenika i cene po učeniku (na osnovu demografskih

⁸ Videti P. Smith, "Performance Budgeting in England" u Robinson, *Performance Budgeting*.

⁹ Na primer, ako je cilj utvrđen u smislu jedinične cene pružanja usluga, institucija može žrtvovati kvalitet kako bi smanjila troškove.

projekcija). Ovo ilustruje ideju o formuli zasnovanoj na ceni, čija najjednostavnija verzija bazira finansiranje na kvantitetu rezultata puta cena po jedinici (prosek) rezultata – kao, na primer, u sistemu finansiranja škola gde je finansiranje svake škole određeno prvenstveno brojem učenika pomnoženim sa iznosom utvrđenim za pokrivanje troškova jednog učenika za jednu godinu na relevantnom stepenu školovanja (npr. \$4000 za devetu godinu učenika godišnje)... U ovom slučaju, formula se koristi samo kao oruđe za procenu budžeta – to jest, da se proceni koliko finansiranja će biti obezbeđeno za određenu oblast usluga ili određene jedinice pružalaca usluga (npr. konkretnim školama).

Nisu svi aranžmani sa formulama oblici budžetiranja prema učinku. Samo u slučaju kada formula povezuje finansiranje sa rezultatima (ishodima i/ili rezultatima), i to sa namerom da se ojača efikasnost i efektivnost, takva formula postaje oruđe budžetiranja prema učinku. Ovo je slučaj, na primer, ako se formula zapravo koristi za utvrđivanje ciljeva učinka za organizaciju. Kao konkretan primer za ovo, pretpostavimo da se ministarstvo finansira po formuli da, recimo, vakciniše milion ljudi za \$20 po vakcini u narednoj godini, i zatim poziva na odgovornost jer je potrošilo sva sredstva, a vakcinisalo svega 600.000 ljudi.

Treći mehanizam korišćen u novijim modelima budžetiranja prema učinku jesu *finansijski podsticaji učinka* za organizacije. Jedan primer ovoga jeste dodatno finansiranje učinka, koje funkcioniše tako što organizacijama dodeljuje dodatna sredstva za izmereni dobar učinak (ili možda takođe umanjeње sredstava kao funkciju izmerenog lošeg učinka). Primer su sistemi finansiranja univerziteta koji funkcionišu u mnogim zemljama gde se državnim univerzitetima daje dodatno finansiranje, izvan i iznad osnovnog finansiranja, po osnovu učinka u odnosu na mere kao što su procenat diplomaca koji su našli posao u struci šest meseci nakon diplomiranja. Kao što ovaj primer pokazuje, većina finansijskih podsticaja učinka su takođe oblici finansiranja po formuli, jer se pruženi finansijski podsticaj određuje matematičkom formulom povezanom sa pokazateljem učinka.¹⁰

Finansijski podsticaji učinka – kao finansiranje po formuli – se gotovo nepromenljivo koriste kao instrument za sisteme sektorskog budžetiranja prema učinku (tj. pokrivajući neke sektore vlade, kao škole ili bolnice).

¹⁰ Treba zapaziti da u ovom slučaju, formula nije povezana sa troškovima ostvarenog učinka (na primer, niko ne može da zna koliki je dodatni trošak kod povećanja stope zapošljavanja diplomaca za, recimo, 5 odsto).

Rečeno opisuje tri ključna mehanizma koja noviji sistemi budžetiranja prema učinku koriste za stvaranje bližih veza između finansiranja i rezultata. Kao što je gore ukazano, ovi mehanizmi se mogu upotrebljavati samostalno ili u kombinaciji. Važan primer kombinovane primene mehanizama je model naručilac-nabavljač (NN). NN je kombinacija principa plaćanja podsticaja i finansiranja po formuli (drugi i treći identifikovani mehanizam). U sistemu naručilac-nabavljač, institucija javnog sektora se finansira kao da je udaljeni pružalac robe ili usluga. Vlada finansira organizaciju tako što plaća "cenu" po jedinici za rezultat organizacije (i ponekad, ali ređe, ishode). Ako cena proizvodnje te organizacije premaši cenu koja joj je isplaćena, organizacija beleži gubitak. Obrnuto, zadržava svaki profit za proizvodnju koja je ispod cene koštanja. U NN sistemu, finansiranje se obezbeđuje samo za isporučene rezultate. Konačno, plaćena cena se idealno zasniva, delimično ili u celosti, na nekoj meri koliko bi trebalo da košta delotvornog proizvođača da pruži konkretni rezultat. Cilj ovog sistema je da motiviše snažan učinak kroz snažne finansijske podsticaje učinka.

Najuspešniji primer sistema naručilac-nabavljač je sistem "dijagnostičke grupe" za finansiranje bolnica. Široko uzevši, ovo je sistem u kojem se bolnica finansira prevashodno za lečenje koje pruža pacijentima. Usluge se kategorizuju u više različitih vrsta rezultata ("DG") i konkretna cena je povezana sa svakom kategorijom DG. Ovakav sistem pruža snažan podsticaj za efikasnost. U isto vreme, on nameće pitanje o opasnostima smanjenja troškova koje podrivaju kvalitet lečenja ili imaju druge nepovoljne efekte na ponašanje. Iskustvo DG sistema u ovom segmentu je, ipak, ohrabrujuće.

Budžetiranje po obračunskom rezultatu (BOR) predstavlja (neuspešan) pokušaj, na Novom Zelandu i u Australiji, da se princip naručilac-nabavljač primeni na vladu kao celinu, kao suprotnost pojedinačnim sektorima kao što su bolnice. Ideja BOR jeste da se ministarstva ne finansiraju kroz dodeljivanje budžeta, već da budu plaćena po rezultatima koje izvršavaju, kao da su spoljni podgovarači za vladu. Namera je bila da vlada bude strog određivač cena, želeći da stvori neku vrstu pritiska cene kao što je slučaj na konkurentnom tržištu. Pošto je u ovom modelu trebalo da se ministarstva ponašaju poput firmi, bilo je neophodno da koriste poslovno (tj. obračunsko) računovodstvo – dakle, budžetiranje po obračunskom rezultatu (veza sa obračunskim računovodstvom je razmotrena u odeljku 16). Takođe je postalo neophodno da se razdvoji uloga vlade kao "naručioca" vis-à-vis njenih agencija od njene uloge "vlasnika". Iskustvo BOR je detaljno objašnjeno u odeljku 12.

Revidirani nacrt, jul 2011.

Ključne publikacije

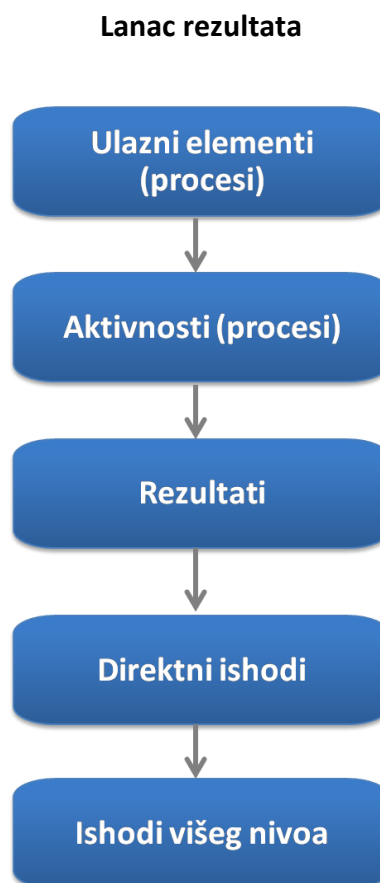
Robinson, M (2007), "Performance Budgeting Models and Mechanisms" u M. Robinson (ur.) *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*.

3. Osnove informacija o učinku

“Ishodi” i “rezultati” imaju centralnu ulogu u svim modelima budžetiranja prema učinku i od suštinskog je značaja za svaku diskusiju o budžetiranju prema učinku da ovi i s njima povezani pojmovi budu jasno shvaćeni.

Koncepti učinka: Lanac rezultata

U okviru lanca rezultata, ishodi se proizvode korišćenjem ulaznih elemenata (resursa) kroz aktivnosti i procese, dok ishodi generišu rezultate za zajednicu.



Rezultati su roba ili usluge – “proizvodi” – koje ministarstvo ili druga vladina organizacije pruža spoljnim licima. Ovo obično označava usluge pružene za direktnu korist zajednice, iako su neki rezultati usluge koje ministarstva pružaju drugim ministarstvima. Primeri rezultata obuhvataju: medicinsko lečenje; savete koje dobijaju zemljoradnici od savetnika za proširenje poljoprivrede; podučavanje učenika; i policijske krivične istrage. Većina rezultata vlade su usluge i iz tog

razloga, termini rezultat i usluga će biti korišćeni kao međusobno zamenljivi u ovom priručniku.

Ishodi su nameravani uticaji rezultata - preciznije rečeno, promene koje su javni programi doneli za pojedince, društvene strukture ili fizičko okruženje. Zdravstvene inspekcije restorana su rezultat, čiji nameravani ishod jeste da manji broj večera dovodi do trovanja. Krivične istrage su rezultat policije, dok je smanjenje kriminala ishod.

Mnoge usluge vlade imaju za cilj da doprinesu većem broju ishoda. Na primer, školsko obrazovanje teži da poveća nivo obrazovanosti populacije. Ali takođe teži, između ostalog, da unapredi ekonomski učinak. Viši obrazovni nivo i jača ekonomija su oboje ishodi. S obzirom da se posredstvom prvog od njih postiže ovo drugo, kaže se da je obrazovanija populacija direktni ishod, dok je jača ekonomija ishod višeg nivoa. Odnos između direktnog i ishoda višeg nivoa je jedna od logičnih uzročnosti (tj. neposredni ishodi dovode do ishoda višeg nivoa).

Element ishoda je karakteristična komponenta javnog sektora u lancu rezultata. Suprotno tome, način na koji se rezultati proizvode predstavljen je u lancu rezultata upravo na isti način kao u privatnom sektoru: rezultati se proizvode kroz upotrebu *ulaznih elemenata* u proizvodnji *aktivnosti i procesa*. Na primer, lečenje koje ozbiljno povređena osoba dobija u bolnici uključuje upotrebu niza ulaznih elemenata (obučeno osoblje, hirurška oprema i pribor, medicinske zalihe, struja, itd), niza aktivnosti uključujući anesteziju, operaciju i negu, i dodatnih aktivnosti podrške kao što su zalihe i upravljanje bolnicom.

Ulazni elementi, kao što ovaj primer ukazuje, odnosi se na sve ulazne elemente, sredstva i kapacitete koji jesu ili mogu biti uključeni u proizvodni proces kako bi se stvorili željeni ishodi i rezultati. Iako su "ulazni elementi" konvencionalni termin lanca rezultata, te će se i ovde koristiti, termin "resursi" zapravo bolje oslikava obim onoga na šta se odnosi. Zbog toga ulazni elementi koji doprinose kapacitetima da se stvori rezultat obuhvataju ne samo opremu i zgrade, na primer, već i organizacionu kulturu i moral zaposlenih.¹¹

Fizička sredstva su ulazni elementi za koje se nekad pogrešno smatra da su rezultati – kao, na primer, za veliki broj puteva ili mostova koje je vlada izgradila za društvo. Ali nisu putevi i

¹¹ Mi, drugim rečima, govorimo o mnogo više od samih "faktora proizvodnje" u ekonomiji 101 (radna snaga, zemljište i kapital), takođe kako bismo skrenuli pažnju na to da se ulazni elementi koje organizacija može da angažuje ne kupuju izvan nje, već se stvaraju unutar organizacije.

Revidirani nacrt, jul 2011.

mostovi rezultat, već je to usluga koju građani dobijaju od tih puteva i mostova. To znači da je, na primer, broj putničkih milja mera rezultata, dok su kilometri puta mera ulaznog elementa.¹²

Termin *aktivnosti* može delovati jasan sam po sebi, ali mešanje aktivnosti i rezultata je veoma često. Neki primeri pomoći će da se izbegne ova zbrka:

- U bolnici, anestezija i aktivnosti čišćenja su aktivnosti a ne rezultati, jer čine komponente ukupne usluge koja se pruža pacijentu, pre nego kompletnu uslugu. Pacijent ne može da se oporavi kroz anesteziju ili čišćenje same po sebi, i samo u kombinaciji svih neophodnih aktivnosti kompletna usluga (rezultat) može biti pružena. Uopšteno, *rezultat mora biti u stanju da pruži nameravni ishod.*
- Vožnja autobusa je aktivnost, dok su putovanja putnika rezultat. Slično tome, podučavanje je aktivnost, dok rezultat čine podučeni učenici. U ovim slučajevima, aktivnost proizvodi višestruke rezultate.¹³

Kao što je gore pomenuto, rezultati se definišu kao usluge koje pružaju ministarstva ili druge vladine institucije spoljnim licima. Pa ako neko ministarstvo pruža usluge drugom ministarstvu – na primer, obuku ili kancelarijski prostor – to su rezultati ministarstva jer je drugo ministarstvo korisnik *izvan ministarstva koje pruža uslugu.* Ipak usluga koju jedan deo ministarstva pruža drugom delu istog ministarstva – na primer, kada služba za ljudske resurse ministarstva zapošljava nastavnike za grupu osnovnih škola – nije rezultat, već *usluga podrške.*¹⁴

Lanac rezultata je veoma dobro uspostavljen pojmovni okvir za javni sektor koji se naziva nizom imena, uključujući i “model programske logike” i “logički model”. Iako su njegovi koncepti standardizovani i imaju jasna značenja vezana za njih, postoji jedno značajno odstupanje u

¹² Ne može se kvalifikovati ovako, ako je zasebno ministarstvo za javne radove odgovorno za izgradnju puteva i mostova i njihovu isporuku ministarstvu saobraćaja koje njima upravlja, tada će putevi i mostovi zaista činiti rezultat ministarstva za javne radove – zato što ih ono isporučuje korisniku izvana. Ako ministarstvo saobraćaja upravlja samom izgradnjom, putevi i mostovi nisu rezultat. U oba slučaja, rezultat koji pruža ministarstvo saobraćaja jeste upotreba puta od strane putnika.

¹³ Ili, potencijalno, kao što je ilustrovano slučajem vožnje autobusa, uopšte nema rezultata. Ovo bi bio slučaj ako bi autobus vozio ali bez putnika u njemu.

¹⁴ Neki smatraju da ono što čini rezultat, kao suprotnost usluzi podrške, zavisi od sopstvene organizacione perspektive i da je sa tačke gledišta službe za ljudske resurse, zapošljavanje rezultat koji oni ostvaruju. Ovo je validno zapažanje. Ipak, u kontekstu budžetiranja prema učinku, uobičajeno prihvaćena perspektiva jeste perspektiva ministarstva ili druge zasebne vladine organizacije. Cilj je da se čitava ministarstva fokusiraju na usluge koje pružaju spoljnim korisnicima, pre nego na unutrašnje aktivnosti.

upotrebi koje vredi pomenuti: praksa deljenja rezultata koju su neki usvojili, kao što je gore definisano, na "ishode" i "uticaje". Razlika je ili u pravovremenosti (uticaj je dugoročniji) ili je u pitanju razlika između direktnog i ishoda višeg nivoa. Ta terminologija se ovde ne koristi, jer u praksi često nema jasne razlike na marginama između ishoda i uticaja.

Jedna druga sitnica vezana za terminologiju: "direktni" i ishodi "višeg nivoa" poznati su pod mnogo različitih naziva (neposredni ishod, direktni ishod, krajnji ishod, konačni ishod). Ideja je, međutim, ista.

Ishodi vs. Spoljni činiooci

Ishodi su promene do kojih je dovela intervencija vlade . Ako je nivo malarije opao iz razloga koji nemaju nikakve veze sa akcijama vlade – jer je, na primer, nastupila suša koja umanjuje značajno broj komaraca – ovo opadanje nije ishod vlade. Niti je njen ishod ako se stopa ekonomskog rasta znatno poveća zato što, i samo zato što svetska ekonomija veoma fluktuirala. Opadanje malarije ili porast stope raste su ishodi samo do stepena u kojem su rezultat vladinih akcija.

Ishodi stoga moraju da se razdvoje od posledica *spoljnih činilaca*. Spoljni činiooci su oni koji su izvan vladine kontrole sa uticajem na karakteristike pojedinaca, društvenih struktura ili fizičkog okruženja koje vlada pokušava da promeni. Nivo padavina je zato spoljni činilac sa uticajem na stopu malarije. Stanje svetske ekonomije je spoljni činilac koji utiče na stopu domaćeg ekonomskog rasta. U procenjivanju ishoda, izazov je razdvojiti uticaj spoljnih činilaca od uticaja vladinih intervencija.

Spoljni činiooci su ponekad poznati kao *kontekstualni činiooci ili zbunjujući činiooci*. Spoljni činilac može biti deo spoljnog okruženja u kojem program funkcioniše ili može predstavljati karakteristike korisnika. Primer za prvo je uticaj ekonomskog stanja na stopu uspešnosti programa za rehabilitaciju povređenih radnika u vraćanju njihovih korisnika u radnu snagu. Primer karakteristika korisnika kao spoljnog činiooca može se videti u obrazovanju, gde se stupnjevi obrazovanja koje deca dostižu određuju ne samo kroz kvalitet obrazovanja koje dobijaju u školi, već i kroz spoljne činiooce, kao što su njihova inteligencija, ishrana i stepen roditeljske podrške. Dugačije rečeno, ovi tipovi spoljnih činilaca utiču na "promenljive ishoda", kao što su stope pismenosti i računanja (videti sledeći odeljak za pojam promenljive ishoda). Zbog toga je teško upoređivati učinak dve različite škole prostim uvidom u nivo dostignutog

obrazovanja učenika, jer razlike u društveno-ekonomskoj mešavini učeničke populacije mogu ovakva upoređivanja da upute u potuno pogređnom pravcu.

Rezultati vs. Ishodi i Aktivnosti

Korisno je dalje razjasniti vezu između rezultata i ishoda. Da bi se smatrao rezultatom, rezultat mora biti u stanju da ostvari nameravani ishod, ali to ne znači neizostavno da će svaka jedinica rezultata biti uspešna u ostvarivanju ishoda. Uzmimo primer medicinskog lečenja žrtve nesreće koja umire bez obzira što je dobila upravo najbolje lečenje u pravo vreme. Bilo bi razumno reći pod ovim okolnostima da pacijent nije dobio uslugu (rezultat). Ista poenta može se primeniti na, recimo, školstvo, gde uprkos pružanju odličnog podučavanja, neki učenici ne uspevaju da nauče mnogo, dok ostali u razredu uče dobro.

U vezi sa rečenim, da bi se smatrala rezultatom, usluga mora biti potpuna. Uzmimo primer automobila, koji postaje proizvod (tj. rezultat) samo kada su svi njegovi delovi (točkovi, motor, itd) povezani i zato mogu da funkcionišu kao što je bila namera. Drugi dobar primer je injekcija tetanusa, gde je neophodno da se prođe čitav ciklus (od tri injekcije) kako bi se izgradio imunitet. Lečenje rezultata tetanusa stoga treba meriti u smislu broja osoba koje su prošle kompletan ciklus. U suprotnom, završićemo brojeći aktivnosti (npr. nekompletni ciklus lečenja tetanusa) koje nisu u stanju da pruže bilo kakve koristi korisniku/zajednici.

Pokazatelji učinka

Informacije o učinku se odnose na informacije o ostvarenim rezultatima i/ili troškovima ostvarivanja tih rezultata. Postoje dva osnovna tipa informacija o učinku: mere učinka i evaluacija. U ovom i narednih nekoliko odeljaka, fokusiraćemo se na merenje. Nakon toga, razmatraćemo evaluaciju. Treba, međutim, naglasiti na samom početku da je pogrešno misliti da je budžetiranje prema učinku vezano samo za upotrebu *merenja* učinka u budžetskom procesu.

Pokazatelji učinka su kvantitativne mere koje pružaju informacije o efektivnosti i efikasnosti programa i organizacija. Nema razlike između “pokazatelja učinka” i “mere učinka” – oba termina se koriste istovremeno u ovom priručniku. Takođe moramo da pazimo da ne pomešamo ciljeve, pokazatelje i nameravane ciljeve. *Cilj* je izjava o tome šta neko pokušava da ostvari – na primer “smanjenje smrtnog ishoda HIV/AIDS”. Suprotno tome, *pokazatelj učinka* se kvantifikuje (npr. “procenat populacije koja je HIV/AIDS pozitivna”, ili “ broj osoba koje godišnje umru od

Revidirani nacrt, jul 2011.

HIV/AIDS”). *Nameravani cilj* ide jedan korak dalje i on određuje precizan cilj koji treba postići do određenog datuma (npr. “smanjenje procenta smrtnosti HIV/AIDS-pozitivnih osoba u populaciji za najmanje jednu trećinu do 2020”).

Pokazatelji učinka treba da se odaberu u skladu sa stepenom do kojeg su:

- Relevantni
- Reprezentativni
- Ekonomični
- Uporedivi
- Umanjuju izopačene efekte

Pokazatelj je *relevantan* kada je aspekt učinka koji želi da izmeri bitan za ciljeve njegovih korisnika. Relevantnost zavisi od toga ko su korisnici. U odabiru pokazatelja za prezentovanje parlamentu i javnosti, na primer, pokazatelji unutrašnjih procesa (kao što je vreme potrebno da se popune slobodna radna mesta) neće biti relevantni.

Pokazatelj je *reprezentativan* do stepena do kojeg uspeva u merenju dimenzije učinka koju teži da izmeri. Reprezentativni pokazelji su dobri zastupnici onoga što pokušavaju da izmere. Merenje prosečnog vremena potrebnog da se odgovori na telefonske pozive klijenata je, na primer, loš zastupnik za kvalitet usluge prema klijentima ako se dešava da se na pozive brzo odgovara ali se klijent ostavlja dugo na čekanju. Pokazatelj je reprezentativniji kad manje varira zbog razloga koji nemaju nikakve veze sa učinkom, kao što je uticaj nekontrolisanih spoljnih činilaca i statistička nepouzdanost. Da bi bio reprezentativan, pokazatelj takođe treba da bude nedvosmislen. To jest, mora biti jasno da li promena u pokazatelju znači da se učinak poboljšao ili pogoršao.

Pokazatelj je *ekonomičan* ukoliko koristi od upotrebe određenog pokazatelja prevazilaze troškove njegovog prikupljanja, obrade i verifikacije. Sistemi merenja učinka nisu besplatni. Kao i sve drugo, tako i oni moraju da prođu test koristi/troškova.

Uporedivi pokazatelj je onaj koji koriste slični pružaoci usluga, ili ista organizacija u prošlosti. Ako, na primer, postoji međunarodna standardna mera za uslugu – na primer, kao što je slučaj sa merama u Evropi proizašlih iz zajedničkog skupa pokazatelja socijalne politike – korišćenje takvih mera omogućiće da se prave poređenja učinka sa drugim zemljama. Slično tome, poređenja učinka postaju mnogo jednostavnija ako svi relevantni subjekti – npr. lokalne samouprave ili sve bolnice – upotrebljavaju iste pokazatelje. Upoređivanje tokom vremena je

korisno, jer se upotrebom istih pokazatelja koji su korišćeni u prošlosti omogućava identifikovanje trendova unapred, koje bi bilo nemoguće otkriti u slučaju da su mere učinka menjane.

Izopačeni efekti, o kojima će biti reči kasnije, su negativne posledice mera učinka. Evo nekih primera:

- U težnji da se unaprede merenja pismenosti i računanja, škole mogu da presumere fokus sa drugih važnih dimenzija obrazovanja, kao što je učenje stranih jezika ili društvenih normi u školama,
- Pretpostavimo da se pravovremenost bolničkog lečenja u intenzivnoj nezi meri procenom pacijenata koji su izlečeni u toku 4 sata. Ovo može potencijalno prouzrokovati izopačeni učinak da svaki pacijent koji nije izlečen u okviru 4 sata može da ostane da čeka veoma dugo, jer se prioritet daje pacijentima koji su stigli kasnije ali i dalje mogu da se izleče u roku od 4 sata.

Izopačeni efekti su delimično posledica dizajna pokazatelja: na primer, izostavljanje nekog od ključnih aspekata učinka, koji bi, sa unapređenim dizajnom, mogli biti obuhvaćeni. U slučaju vremena provednog u bolnici na čekanju, izopačeni efekat se mogao izbeći upotrebom mere *prosečnog* vremena čekanja umesto mere onih koji su izlečeni u određenom (proizvoljnom) vremenskom roku.

Ovih pet kriterijuma dobrog učinka su idealni, i par dobrih pokazatelja će zabeležiti visok rezultat kod svih. Ponekad, cena visokog rejtinga po jednom kriterijumu nosi sa sobom niži rejting po drugom. Mere ishoda kao što su stopa kriminala, na primer, imaju veoma visok rezultat po kriterijumu relevantnosti, ali niži po reprezentativnosti jer na njih mnogo utiču "spoljni činioci" van vladine kontrole.

U ovom odeljku, fokusirali smo se na koncepte učinka i informacije o učinku uopšteno. U konkretnom kontekstu budžetiranja prema učinku, međutim, ono što nas stvarno zanima jesu informacije o učinku – evaluacije i pokazatelji – što je korisno, i upotrebljivo, za donosiocima odluka o budžetu. Važna stvar koju ovde moramo imati na umu jeste da donosioci odluka mogu da apsorbuju i upotrebe samo ograničenu i pažljivo odabranu količinu informacija. Zbog toga je važno ne samo da odabir malog broja ključnih pokazatelja učinka relevantnih za donosiocima odluka o budžetu bude veoma selektivan, već i da se ti pokazatelji uklope u analizu koja daje njihovo

Revidirani nacrt, jul 2011.

tumačenje i objašnjenje, izvlačeći ukupne zaključke o učinku. Ovakva analiza treba blisko da se oslanja na zaključke formalne evaluacije i druge analitičke poslove.

Ključne publikacije

Robinson, M (2007), "Informing Performance Budgeting" and "Results Information", u M. Robinson (ed.) *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*.

HM Treasury et al (2001), *Choosing the Right Fabric – a Framework for Performance Information*, može se naći na http://archive.treasury.gov.uk/performance_info/fabric.html.

Royal Statistical Society (2003), *Performance Indicators: Good, Bad and Ugly*, može se naći na <http://www.rss.org.uk/pdf/PerformanceMonitoringReport.pdf>.

4. Merenje učinka i budžet

Pokazatelji najveće vrednosti za budžetiranje prema učinku blago se razlikuju od pokazatelja korišćenih u druge svrhe. Ono što je generalno najveća vrednost za donosice budžetskih odluka u određivanju odgovarajućih nivoa finansiranja programa jesu pokazatelji rezultata koje su programi ostvarili – ishodi koje su postigli i rezultati koje su ostvarili da bi postigli te ishode. Oni predstavljaju samo podskup pokazatelja koji se interno koriste za svrhe rukovođenja u ministarstvima, i obuhvataju ne samo pokazatelje orijentisane ka rezultatima, već takođe i pokazatelje aktivnosti i ulaznih elemenata fokusirane na unutrašnje procese, kapacitete i resurse ministarstva.

Postoje tri osnovna tipa pokazatelja rezultata: pokazatelji kvantiteta rezultata, pokazatelji kvaliteta rezultata i pokazatelji efikasnosti.

Pokazatelji kvantiteta rezultata mere obim pružene usluge. Primeri ovih pokazatelja su sledeći:

- Broj izvršenih vakcinacija,
- Broj zapašenih oblasti rizičnih za malariju,
- Broj učenika podučениh u sedmom razredu,
- Broj odlučениh planova primene.

Pokazatelji kvaliteta rezultata pružaju informacije o stepenu do kojeg usluga pripada onoj vrsti koja će najverovatnije ostvariti nameravani ishod. Dva primera lakše izmerljivih pokazatelja kvaliteta jesu pokazatelji pravovremenosti i zadovoljstva korisnika. Primeri pokazatelja pravovremenosti su sledeći:

- Prosečno vreme čekanja pacijenta u bolnici koje je proteklo od dolaska do prijema,
- Prosečno vreme za odlučivanje o planu primene,
- Prosečno vreme odgovora vatrogasne brigade na požar.

Mere zadovoljstva korisnika mogu biti različitih vrsta, od jednostavnih mera nivoa zadovoljstva koje korisnik oseća, do uže fokusiranih mera kao što su:

- Korisnički rejting ljubaznosti pružalaca usluga,

Revidirani nacrt, jul 2011.

- Procenat korisnika koji smatraju da su dobili uslugu koju su tražili.

Mera efikasnosti pokazatelja, stepen do kojeg je usluga pružena po niskoj ceni bez žrtvovanja kvaliteta. Cena po jedinici rezultata je važan tip pokazatelja efikasnosti, iako nije savršena mera jer ne mora obavezno da sadrži postojanost kvaliteta. Cena po jedinici je jednostavno ukupna cena pružanja rezultata podeljno sa kvantitetom rezultata. Primeri mera cena po jedinici su:

- Cena po vakcinaciji (uključujući i isporuku),
- Cena po odlučenom planu primene,
- Cena po obrađenom zahtevu za vizu.

Pokazatelji produktivnosti radne snage su drugi važan tip pokazatelja efikasnosti. Primeri produktivnosti radne snage obuhvataju:

- Zahtevi za penzijsko osiguranje obrađeni po zaposlenom,
- Prosečno vreme potrebno da zaposleni obavi praktični test voženje.

U odnosu na merenje rezultata, najveći izazov javlja se zbog razlike, razmatrane u prethodnom odeljku, između ishoda i spoljnih činilaca. Kao što je primećeno, ishodi su promena u karakteristikama pojedinaca, društvenim strukturama ili fizičkom okruženju do koje je dovela vlada svojom intervencijom, a izazov je da se razdvoji uticaj vladine intervencije od uticaja drugih činilaca izvan vladine kontrole.

U praksi, mnogi pokazatelji ishoda su zapravo mere onoga što možemo nazvati promenljivom ishoda – to jest, karakteristike pojedinaca, društva ili fizičkog okruženja koje javni program želi da promeni. Merenje *promenljive ishoda* ne razlikuje uticaj vladine intervencije od uticaja spoljnih činilaca. Dobar primer ovog tipa pokazatelja ishoda je statistika stope kriminala (npr. broj pljački na hiljadu staaovnika). Znamo da na stopu kriminala ne utiču samo intervencije vlade, kao što je policija, već veliki uticaj imaju društveni i ekonomski razvoj van vladine kontrole (npr. stepen siromaštva). Statistika stope kriminala ne pokušava da eliminiše uticaj ovog drugog tipa spoljnog činioaca.

Savršena mera ishoda bila bi ona koja isključuje uticaj svih spoljnih činilaca i meri samo promenu u promenljivoj ishoda koju je donela vladina intervencija. Razvijanje ovakvih mera, je međutim, veoma teško. U nekoliko oblasti, savremene tehnike merenja učinka su otišle dosta daleko u

razvijanju mera ishoda koje uklanjaju, makar do izvesnog stepena, uticaje spoljnih činilaca. Dobar primer ovoga je takozvana mera *dobate vrednosti* obrazovnog učinka, koja pokušava da se prilagodi karakteristikama učenika. Na primer, tabele dodatih vrednosti školske lige predstavljaju mere uporednog učinka škola koje se prilagođavaju ovim razlikama u učeničkoj populaciji. Međutim, iako su ova i druge tehnike razvijene za dobijanje boljih pokazatelja ishoda na koje manje utiču spoljni činoci, ukupni obim eliminisanja spoljnih činilaca iz mera ishoda je prilično ograničen. Kao rezultat, na veliku većinu mera ishoda utiču, u različitom stepenu, spoljni činoci.

Kako obezbediti da su pokazatelji korisni

Da bi bile korisne donosiocima odluka na centralnom nivou, koji uvek imaju velike zahteve u ograničenom vremenu, informacije o učinku programa moraju da budu lako savladive. Nekoliko ključnih programskih pokazatelja mogu, na primer, najvišim donosiocima odluka mogu da budu korisniji nego skupina desetina pokazatelja. Detalji više zanimaju rukovodioce programa nego centralni nivo.

Značajna inovacija u ovom kontekstu je razvijanje rezimiranih mera koja obuhvataju širok spektar informacija o učinku u jedan ili više opštih rejtinga programskog učinka. Dobar primer za ovo su mere programskog učinka razvijene u okviru Oruđa za procenu rejtinga programa SAD (US Program Assessment Rating Tool) - OPRP -, koji je funkcionisao za vreme Bušovog mandata. Unutar OPRP sistema, Ministarstvo finansija SAD (Odeljenje za menadžment i budžet) odlučilo je da uspostavi rejting svih programa federalne vlade tokom perioda od pet godina. Svaki program je ocenjivan na skali od 4 ocene, u rasponu od efektivnog do neefektivnog (bila je i opcija "rezultati nisu pokazani", korišćena kad nije bilo dovoljno informacija da bi se stvorio sud). Namera ovih rezimiranih rejtinga je bila da budu mnogo informativniji i lakše razumljivi od velikog obima mnogo detaljnijih mera i evaluacija koje su ih potkrepljivale. Rejtinzi programa, i rasuđivanje po kojem su nastali, javno su objavljeni (na sajtu ExpectMore.gov). Štaviše, OPRP je osmišljen od samog početka kao oruđe budžetiranja prema učinku, jer su programski rejtinzi korišćeni za informisanje tokom pripreme predsednikovog predloga budžeta za Kongres (i takođe su bili namenjeni da utiču na budžetske odluke Kongresa).

Rezimirane mere učinka – gde OPRP nikako nije jedini skorašnji međunarodni primer – imaju ogromnu prednost lakog razumevanja. One takođe mogu biti još efektivnije nego detaljniji pokazatelji u vršenju pravog pritiska na učinak vladinih institucija. Ovo, međutim ne treba da nas zaslepi prema značajnim tehničkim izazovima uključenih u adekvatno definisanje

rezimiranih mera. Neodgovarajuća selekcija promenljivih parametara ili loš tehnički dizajn u odnosu na agregaciju ovih promenljivih, može dovesti do toga da nas rezimirane mere odvedu u pogrešnom pravcu.

Povezivanje finansiranja sa ishodom

U razmatranju uloge mera učinka u odlukama o budžetu i finansiranju, važno je da se eksplicitno uzmu u obzir određeni ključni izazovi koji se javljaju pri povezivanju ishoda i/ili rezultata sa finansiranjem. Oni imaju važne konsekvence na odabir modela budžetiranja prema učinku. Počecemo razmatranjem veze između finansiranja/ishoda, a nakon toga se pozabaviti vezom rezultat /finansiranje.

Kad su u pitanju ishodi, uticaj spoljnih činilaca na merenje promenljive ishoda ima veliki uticaj na vrstu veze između ishoda i finansiranja koju je moguće stvoriti u jednom sistemu planiranja budžeta prema učinku. Kao što je gore primećeno, većina pokazatelja ishoda ne razdvajaju – ili razdvajaju do ograničenog stupnja – ishode postignute vladinom intervencijom od uticaja nekontrolisanih spoljnih činilaca. Kada je uticaj spoljnih činilaca širok, može biti teško ili čak nemoguće predvideti promenu u pokazatelju ishoda koju će bilo koji određeni nivo finansiranja javne usluge proizvesti. Ovo je velika prepreka u pokušaju da se stvori tesna veza između finansiranja i ishoda – na primer, zasnivanjem sistema naručilac-nabavljač na ishodima. Iz ovog razloga, dodatno finansiranje učinka bazirano na ishodima koristi se samo za davanje malih nagrada u vidu dodatnog finansiranja (npr. 5 odsto dodatnog finansiranja), jer u slučaju da je veza između finansiranja i nepredvidljivih ishoda previše jaka, finansijska stabilnost određene vladine institucije bila bi teško pogođena. U isto vreme, mere ishoda su krucijalne za programsko budžetiranje i moraju činiti ključni element u odlukama o prioritizaciji potrošnje.

Ovo postavlja pitanje o ciljevima ishoda i finansiranju. PSA sistem u VB se jako oslanjao na pokazatelje ishoda, gde je vlada imala malu kontrolu nad većinom njih. Kako i do kog stepena možemo povezati finansiranje sa ciljevima koje samo delimično možemo da kontrolišemo? Očigledno je da mora postojati fleksibilnost u odnosu između finansiranja i ciljeva pod takvim okolnostima. Međutim, mnogi smatraju da fleksibilnost nije dovoljna i dovode u pitanje mudrost traganja za vezom između budžetskih odluka i ciljeva ishoda. Po njihovom mišljenju, postavljanje ciljeva u vladi treba da se ograniči mahom na ciljeve rezultata ili druge promenljive nad kojima vlada ima visok stepen kontrole (npr. aktivnosti).

Povezivanje finansiranja sa rezultatima

Glavni fokus u PB sistemu kao što je finansiranje po formuli i naručilac-nabavljač jeste stvaranje veze između kvantiteta ishoda (tj. obima pruženih usluga) i nivoa finansiranja. Za mnoge ishode koje vlada proizvede, postoji mnogo snažnija veza između obezbeđenog finansiranja i isporučenih (ili isporučivih) rezultata nego što je to slučaj sa ishodima. Ovo je naročito tačno za *standardizovane rezultate*, a to su oni gde svaki korisnik dobije prilično ujednačen nivo usluge, tako da je cena jedinice ista.¹⁵

Ipak, priličan broj vladinih usluga nije standardizovan. One se nazivaju *heterogenim rezultatima*. Ovo znači da nivo usluge pružen različitim korisnicima ili u različitim slučajevima, namerno varira kako bi ukazao na razlike u situaciji i okolnostima korisnika. Policijske krivične istrage su klasičan primer heterogenog rezultata – količina detektivskog napora uloženog po slučaju, čak i za isti tip slučaja (npr. istrage ubistva) veoma mnogo variraju zavisno od okolnosti slučaja. Čak i u školstvu, koje je prilično standardizovano za veliku većinu učenika, heterogenost je prisutna kada se dopunske aktivnosti podučavanja i nege posvećuju deci sa intelektualnim ili fizičkim nedostacima.

Znatna heterogenost potkopava predvidljivost veze između nivoa finansiranja i ishoda koje se očekuje da organizacija proizvede, čime se takođe utiče na mogućnost stvaranja bliske veze između finansiranja i rezultata. Ovo naročito utiče na obim za primenu finansiranja po formuli i sistema naručilac-nabavljač, kao što je pokazano u odeljku 12. Ovo znači da se ti oblici budžetiranja prema učinku mogu primeniti samo selektivno na konkretne tipove usluga.

Postoji još jedna vrsta usluga za koju je tesna veza između rezultata i finansiranja problematična. To su *rezultati nepredviđenog kapaciteta*, gde je vatrogasna služba dobar primer. Vatrogasna služba održava kapacitete da bi u veoma kratkom vremenu pružila rezultat (gašenje vatre) za kojim je potražnja prilično nepredvidljiva. Bilo bi nerealno tražiti da se izgradi veoma bliska veza između broja saniranih požara i nivoa finansiranja. Vatrogasna služba stoga ne može da se finansira na osnovu rezultata, već se mora finansirati na takav način koji omogućava postizanje *kapaciteta* za gašenje požara.

Diskusija se do ovog trenutka fokusirala na kvantitet rezultata. Postoji takođe i pitanje potencijalnog povezivanja finansiranja sa *kvalitetom* rezultata. Bilo bi veoma poželjno da se

¹⁵ Barem ako ostavimo po strani razliku u troškovima koja se javlja kod činilaca kao što je geografija.

kvalitet rezultata zajedno sa dimenzijom kvantiteta uključi u, na primer, finansijski aranžman naručilac-nabavljač. Jedna od briga vezanih za “izopačene efekte” u sistemu naručilac-nabavljač je i to što, kad se finansira samo kvantitet rezultata, stvaraju se podsticaji da agencije smanje troškove zakidajući na kvalitetu. Uključivanje komponente kvaliteta u finansiranje bi moglo, u principu, da reši ovaj problem. U praksi, ipak, to nije lako, s obzirom na ograničenja naših kapaciteta da merimo kvalitet i samim tim visoko nesavršenu prirodu većine mera kvaliteta. Generalno, najveća nada za povezivanje finansiranja sa kvalitetom rezultata leži u nekim elementima dodatnog finansiranja učinka zasnovanog na merama kvaliteta (slično bonusima ishoda) – drugim rečima, dodavanjem malog dodatnog elementa finansiranja baziranog na kvalitetu u sistem gde se glavno finansiranje zasniva na kvantitetu rezultata.

Konačno, postavlja se pitanje povezivanja finansiranja sa aktivnostima - kao što predlažu oni koji zastupaju “*budžetiranje bazirano na aktivnostima*”. Ovo će biti kasnije razmatrano u odeljku o finansiranju po formuli. Ključno pitanje koje se postavlja u baziranju finansiranja na aktivnostima jeste koliko aktivnosti koje se finansiraju neizostavno dovode do rezultata (ishoda i rezultata) do kojih je javnosti stalo. Zapamtimo da dok su rezultati usluge, aktivnosti su “samo” radni procesi (videti odeljak 1). Organizacija koja je više interno nego eksterno fokusirana na rezultate može staviti preterani akcenat na aktivnosti zarad njih samih. Finansirati takvu organizaciju delimično na osnovu aktivnosti unutrašnje podrške – kao što su održani sastanci ili razvijanje strateških dokumenata – može da pogorša ovaj problem.

U zaključku, bliskost veze koja se može stvoriti između rezultata i finansiranja zavisi od stepena do kojeg je fundamentalna veza između pruženog finansiranja i rezultata koji se očekuju pravolinijska. Ako je veza nesigurna – usled, na primer, spoljnih činilaca ili heterogenosti – onda tesna veza može biti moguća. Zbog toga je, na primer, teško koristiti mehanizam naručilac-nabavljač za finansiranje organizacije po ishodima. Obrnuto, sistem programskog budžetiranja će funkcionisati čak i kad postoji značajna nesigurnost u vezu između rezultata i finansiranja, upravo zbog toga što programsko budžetiranje samo labavo povezuje finansiranje sa rezultatima. Zato je programsko budžetiranje široko korišćeno kao osnova za sistem planiranja budžeta prema učinku za celinu vlade, dok mehanizmi kao finansiranje po formuli ili naručilac-nabavljač funkcionišu samo kad se primenjuju na određene sektore ili tipove usluga (npr. bolnice ili škole).

Revidirani nacrt, jul 2011.

Pitanja razmatrana u ovom poglavlju takođe imaju važan uticaj na ulogu pokazatelja naspram evaluacije; naime, nesavršenosti mera učinka znače da se ne možemo osloniti samo na mere kao informacije o učinku koje će se koristiti prilikom prioritizacije troškova.

Ključne publikacije

Robinson, M (2007), "Results Information" u M. Robinson (ed.) *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*.

5. Sistemi merenja učinka

Sistem merenja učinka odnosi se na mehanizme prikupljanja podataka, obradu podataka u pokazatelje, validaciju tih pokazatelja (tj. proveravanje da li su cifre pouzdane i da nisu izmanipulisane ili statistički sporne) i njihovu prezentaciju korisnicima. Sistem ME je podskup šireg sistema praćenja i evaluacije.

U diskusiji o zahtevima informacije o učinku u budžetiranju prema učinku, mora se imati na umu da budžetiranje prema učinku nije – niti treba da bude – izolovana reforma. Kao što je ranije naglašeno, ono je deo skupa širih reformi, koje se često nazivaju “upravljanje ka rezultatima”, osmišljeno da usredsredi rukovodstvo javnog sektora više na ostvarene rezultate a manje na unutrašnje procese. Ove šire reforme obuhvataju reforme državne uprave dizajnirane da povećaju motivaciju i podsticaj za državne službenike; organizaciono restrukturiranje da bi se povećao fokus na pružanje usluga i poboljšala koordinacija (npr. stvaranje agencija i smanjenje broja ministarstava); i institucionalnu promenu da se ojača odgovornost javnog sektora prema učinku. Akcija na ovim i drugim povezanim frontovima je neophodna ukoliko želimo da se efikasnost i efektivnost javne potrošnje opipljivo unaprede. Bolje informacije o učinku su osnova za svaki od ovih elemenata reforme jer svi oni treba da budu podržani boljim informacijama o učinku. Na primer, ključni sastojak u nastojanju da državna uprava postane više orijentisana ka učinku jeste poboljšanje informacije o aktivnostima i rezultatima pojedinaca, radnih grupa i agencija.

Ovo implicira da strategija o informacijama učinka za celinu vlade treba da se osmisli kako bi zadovoljila ne samo potrebe budžetiranja prema učinku, već i MFR procesa uopšte. Nije adekvatno da, na primer, pokušamo da razvijemo sistem mera učinka usmeren isključivo na budžetske zahteve, a potpuno različit skup mera za rukovođenje u državnoj upravi, odgovornost i druge svrhe. Sistem informacija o učinku za celinu vlade treba da se razvije kao integrisana celina. Na primer, prikupljanje podataka oslanja se na ankete, dok bi mnogo bolje bilo koristiti jednu anketu za prikupljanje niza različitih informacija od određene ciljne grupe nego sprovesti više zasebnih nekoordiniranih anketa.

Efikasnost u funkcionisanju sistema merenja učinka je naročito važna jer u proizvodnji važnih i pouzdanih pokazatelja učinka postoje znatni finansijski i troškovi ljudskih resursa.

Revidirani nacrt, jul 2011.

Prva faza u proizvodnji pokazatelja učinka jeste prikupljanje podataka. Najlakše dostupan izvor neobrađenih podataka za pokazatelje su obično evidencije korisničkih usluga, kao što su zdravstveni kartoni, podaci o upisu u školu i pohađanju nastave i podaci o izdatim regulatornim odobrenjima. Dobar sistem MU će zato, kao prvo, morati da unapredi pouzdanosti evidencija korisničkih usluga, a kao drugo, da proširi tip podataka prikupljenim u evidencija korisničkih usluga kako bi obezbedio osnovu za širi skup pokazatelja.

Korisničke evidencije pružaju neke informacije o ishodima. Na primer, u školama, ispiti i mature se evidentiraju, dok se u bolnicama evidentiraju smrtni slučajevi. Ipak, generalno, evidencije korisničkih usluga pružaju informacije uglavnom vezane za obim usluga (kvantitet rezultata) isporučenih korisnicima i aktivnosti koje ti rezultati obuhvataju. Dobar MU sistem stoga mora da prevaziđe ograničenja korisničkih usluga kako bi izgradio šire i bolje mere kvaliteta ishoda i rezultata. U tom smislu, upotreba anketa (uključujući, ali ne ograničavajući se na ankete zadovoljstva korisnika) jeste ključni element. Podaci iz anketa mogu ne samo da pruže dobre mere “promenljive ishoda”, već i mnogo blagovremenije mere, obuhvatajući promenljive ishoda koje će se tek kasnije manifestovati u potražnji za uslugama vlade. Na primer, podaci iz ankete o stopama korišćenja alkohola i duvana daju nam mnogo ranije upozorenje o stepenu problema kojim treba da se bave preventivne zdravstvene usluge nego stope oboljenja vezanih za alkohol i duvan, koja se pojavljuju tek nakon godina zlouotrebe. Ankete mogu da zabeleže promenljive mere relevantne za ishode kojima je potrebno vreme da bi se manifestovali.

Druga faza u proizvodnji pokazatelja jeste obrada podataka – tj. transformisanje sirovih podataka u pokazatelje učinka. Postoji čitav dijapazon opcija, počevši od tehnološki naprednih do relativno jednostavnih. Na jednom kraju spektra, merenje učinka može se ugraditi u veliki Integrisani sistem upravljanja finansijskim informacijama (videti odeljak o troškovima programa i računovodstvu za više detalja o ISFU). Prednost ovoga jeste u tome što su – ako sistem funkcionište kako treba – pokazatelji učinka direktno povezani sa relevantnim finansijskim podacima (npr. pokazatelji učinka programa se automatski povezuju sa podacima o troškovima programa; mere kvantiteta rezultata sa troškovima rezultata, itd).

Na drugom kraju spektra, savršeno je moguće upravljati sistemom merenja učinka u Ekselu i Ekses bazi podataka. Neki IT stručnjaci sugerišu da je inkorporiranje mera učinka u ISFU bolji pristup. Međutim, što je ISFU kompleksniji i ima više aspekata, to su izgledi veći da nikad neće proraditi ili da neće raditi kako treba. U mnogim zemljama, jednostavnije opcije bolje funkcionišu.

Treća faza u proizvodnji pokazatelja jeste validacija pokazatelja, koja se odnosi na uverenost u pouzdanost pokazatelja. Ovo je bitno kao zaštita od grešaka i manipulacija, kao i metodoloških razlika koje čine pokazatelje nepouzdanim. Postoje dva aspekta validacije pokazatelja. Prvi se tiče validacije kapaciteta sistema organizacija da osiguraju kvalitet pokazatelja – na primer, adekvatnost provera obuka i unetih podataka.

Protokoli merenja učinka

Kraljevsko statističko društvo VB predložilo je ideju protokola merenja učinka u svom odličnom izveštaju iz 2003. *Pokazatelji učinka: Dobar, rđav i ružan*, sugerišući da: “Pre nego što se uvede praćenje učinka u bilo koju državnu instituciju, treba sastaviti protokol MU. Ovo je redovna evidencija ne samo o donetim odlukama, već i o rasuđivanju ili proračunima koji su do tih odluka doveli. Protokol MU treba da pokriva ciljeve, razmatranja dizajna i definiciju pokazatelja učinka, uzorkovanje naspram kompletnog navođenja, informacije koje treba prikupiti vezano za kontekst, moguće izopačeno ponašanje ili sporedne efekte koji bi se mogli proizvesti kao reakcija na proces praćenja, kao i praktične aspekte implementacije. Procedure za prikupljanje podataka, analizu, prezentovanje nepouzdanosti i prilagođavanje kontekstu, zajedno sa pravilima o diseminaciji, treba da budu eksplicitno definisani i da odražavaju dobru statističku praksu”.

Drugi aspekt validacije pokazatelja jeste revizija pokazatelja – to jest, procena pouzdanosti pokazatelja od strane lica odvojenih i nezavisnih od jedinica odgovornih za njihovo proizvođenje. Revizija može biti unutrašnja (tj. izvršena od strane jedinice revizije unutar relevantnog ministarstva) ili spoljašnja. Spoljašnja može značiti da je izvršava organ za celinu vlade nezavisan od ministarstva koje proizvodi pokazatelje, ili može značiti – da odemo korak dalje – reviziju od strane organa nezavisnog od izvršne vlasti (kao što je “vrhovna revizorska institucija”).

Postoje dva široka pristupa reviziji pokazatelja učinka. Prvi je revizija konkretnih pokazatelja. Drugi pristup je verifikacija sistema, koja se fokusira na revizorski pregled sistema merenja učinka (uključujući procese osiguranja kvaliteta) unutar svake organizacije sa ciljem da se formira mišljenje da li su ti sistemi takvi da mogu proizvesti pouzdane pokazatelje učinka.

Prilično odvojeno pitanje – ne treba ga mešati sa revizijom mera učinka (koje se fokusiraju na procenjivanje njihove pouzdanosti – jeste pitanje spoljnog pregleda *primerenosti* pokazatelja odabranih od strane budžetskih korisnika. Odabir mera za svrhe budžetiranja prema učinku ne može se prepustiti samo budžetskim korisnicima, jer informacija o učinku mora da služi

potrebama donosilaca odluka o budžetu na centralnom nivou. Na primer, ako ministarstvo ekologije na zahtev da odredi ključne pokazatelje učinka za svoj program konzervacije, predloži upotrebu mera kao što je broj strategija koje razvija, treba mu čvrsto reći da *pokazatelj aktivnosti* kao što je taj nije zadovoljavajući i da mora da razvije *mere ishoda* (kao što su nezavisne procene o preostalom stanovništvu ili ugroženim vrstama). MF i/ili druge centralne institucije moraju stoga da pruže smernice budžetskim korisnicima o tipovima pokazatelja koje treba da razviju i moraju shodno tome da izvrše pregled primerenosti pokazatelja koje su ministarstva predložila.

Pltanje da li vrhovna revizorska institucija treba da se meša u ispitivanje odabira pokazatelja je kontroverzno. U nekim zemljama se to događa (npr. u SAD, gde Služba za odgovornost vlade često kritikuje pokazatelje). Suprotno tome, u parlamentarnim sistemima po uzoru na britanski, često se tvrdi da bi kritikovanje pokazatelja bilo preterano blisko kritikovanju vladine politike, a to je nešto od čega vrhovne revizorske insttucije tradicionalno uzmiču u ovim sistemima.

Finalna faza sistema MU jeste prezentacija pokazatelja. To mora biti učinjeno na takav način da pokazatelji budu što je moguće lakše razumljivi i uoptrebljivi, što zavisi od selekcije relativno malog broja pokazatelja koji su od veće relevantnosti za dotičnog korisnika. Ništa ne umanjuje vrednost pokazatelja više nego prezentovanje stotina pokazatelja korisniku od kojih je najveći broj od malog interesa za njega, ali s kojima on ili ona moraju da barataju kako bi pronašli ono što ih zanima.

U izveštavanju pokazatelja učinka je krucijalno da se oni postave u kontekst, pre nego da se predstavljaju samo kao izolovane brojke. To znači, konkretno, da izveštaj o učinku treba da obuhvati ne samo pokazatelje već i narativni prikaz trendova koje pokazatelji prikazuju i, u vezi s tim, informaciju o – i procenu stepena – uticaju relevantnih spoljnih čilaca. “Najbolja praksa” u spoljnom izveštavanju o učinku – koju nisu sve zemlje obavezno u mogućnosti da sprovedu, s obzirom na finansijski aspekt – jeste da se stvori višestepeni sistem u kojem će korisnici moći da krenu od najšireg nivoa pokazatelja ishoda višeg nivoa, a zatim da “kopaju dublje” do dva ili tri niža nivoa detaljnijih pokazatelja, na nivou ministarstva i programa (od kojih će mnogi biti fokusirani više na rezultate, aktivnosti i ulazne elemente/resurse).

“Problem afričkih zemalja, a možda i nekih drugih regiona, je to što iako resorna ministarstva prikupljaju spektar informacija o učinku, kvalitet podataka je često loš. To je delimično zbog toga što teret prikupljanja podataka pada na preopterećene službenike na nivou ustanove, koji moraju da obezbede podatke za druge službenike u oblasnim kancelarijama i prestonici, ali koji retko dobijaju bilo kakvu povratnu informaciju o tome kako se zapravo podaci koriste, ako se uopšte koriste.

“Ovo dovodi do još jednog problema kokoška ili jaje: podaci su loši delom jer se ne koriste; a ne koriste se delom jer su lošeg kvaliteta. U takvim zemljama ima previše podataka, a nedovoljno informacija. Zato, još jedna lekcija za institucionalizaciju vladinih sistema praćenja i evaluacije (P&E) jeste potreba da se izgrade pouzdani sistemi podataka u ministarstvima – da bi se olakšalo skupljanje sirovih podataka od kojih sistemi P&E zavise. Revizija sistema podataka i dijagnoza kapaciteta podataka može biti od koristi u ovoj situaciji. Obezbedila bi startnu poziciju za bilo kakvu neophodnu racionalizaciju prikupljanja podataka ili unapređenje njihovog kvaliteta. Time bi se podacima pružio kredibilitet neophodan kako bi bili korišćeni”.

Keith McKay (2007), *Kako izgraditi sisteme P&E za podršku boljoj upravi*, Nezavisna grupa za evaluaciju Svetske banke (*How to Build M&E Systems to Support Better Government*, World Bank Independent Evaluation Group).

Kako da obezbedimo ekonomičnost informacije o učinku

Razvoj sistema informacije o učinku nije samo pitanje razvijanja najboljih i najobuhvatnijih informacija o rezultatima i troškovima. Tu se najpre radi o mišljenju vezanom za koristi/troškove. Informacija o učinku nije besplatna. Ona je skupa i u finansijskom i u smislu ljudskih kapaciteta za dizajniranje, postavljanje, a zatim i kontinuirano funkcionisanje datih sistema. Zato mora da se uradi pažljiva procena oko toga koliko daleko treba ići kad su u pitanju izbori kao što je broj mera učinka koje treba razviti, kao i povezanih pitanja kao što su prefinjenost metodologije programske evaluacije i troškova.

Sa ovim izborima se suočavaju čak i najbogatije zemlje. Ali one su naročito teški za zemlje sa ograničenijim finansijskim i manje veštim ljudskim resursima. Ove zemlje treba da budu posebno selektivne i strateški usmerene u razvijanju mera učinka. Kao što će kasnije biti reči, one takođe treba, u mnogim slučajevima, da koriste jednostavne metodologije programske evaluacije. I, kao što smo gore pomenuli, ne treba da pokušavaju da razviju mere efikasnosti koje zahtevaju relativno složeno menadžersko računovodstvo (npr. raspodela indirektnih troškova prema rezultatima). Iskušenje da se usvoji ono što povremeno izgleda kao najmodernija praksa – bilo da je to obračunsko računovodstvo i budžetiranje danas, ili modeli naručilac-nabavljač 10 godina ranije – takođe treba pažljivo izbegavati.

Revidirani nacrt, jul 2011.

Značajan izazov je takođe izgraditi kapacitet neophodan da se upravlja dobrim sistemom informacija o učinku. Za svrhe budžetiranja prema učinku, to zahteva, naročito, veliku promenu u skupu veština i nadležnosti MF. Umesto da bude isključivo ekonomski-računovodstveni organ, MF mora da razvije nadležnosti u analizi politika i razvijanju informacija o učinku kao podršku ovim analizama politika. Samo na taj način ono može razviti kapacitet da dobro savetuje izvršnu vlast o prioritarnim izborima potrošnje, kako bi omogućilo efektivno budžetiranje prema učinku.

Strategija implementacije – uključujući i sisteme MU – razmatrana je u odeljku 19. Međutim, vredno je napomenuti ovde da su mnoge zemlje u razvoju nerealne u svojim očekivanjima u vezi sa vremenom potrebnim da se razvije obuhvatan sistema merenja učinka. Zemljama koje su naročito napredne u ovoj oblasti – kao VB i SAD – bile su potrebne decenije da stignu tu gde su danas. Ozbiljna je greška za zemlje u razvoju koje su relativno nove u merenju učinka da se upuste u razvijanje hiljada programskih pokazatelja za jako kratke vremenske periode (npr. 2-3 godine). Mnogo je bolje krenuti skromno, fokusirajući se na relativno manji broj najrelevantnijih pokazatelja. Izuzetno bitno, velika pažnja treba da se usmeri na osiguranje da su sistemi prikupljanja, obrađivanja i validacije prikladni u odnosu na odabranu grupu pokazatelja. To je mnogo vrednije nego generisanje velike grupe pokazatelja na koje se ne možemo osloniti.

Ključne publikacije

UK National Audit Office (2000), *Good Practice in Performance Reporting in Executive Agencies and Non-Departmental Public Bodies*, može se naći na http://www.nao.org.uk/publications/9900/good_practice_in_performance.aspx.

US Government Accounting Standards Board's (2005) *Government Service Efforts and Accomplishments Performance Reports: a Guide to Understanding*, može se naći na http://www.seagov.org/sea_gasb_project/sea_guide.pdf.

6. Evaluacija i planiranje budžeta prema učinku

Često se predstavlja kao da je jedina suština planiranja budžeta prema učinku upotreba *pokazatelja učinka* u budžetu. Ovo je pogrešno, jer se time previđa krucijalno važna uloga evaluacije. Upravo iz tog razloga se kroz čitav ovaj priručnik poziva na *informaciju o učinku* kao na osnovu budžetiranja prema učinku, a ne samo na pokazatelje učinka.

Evaluacija je tema drugog CEER kursa i zato ćemo ovde samo kratko govoriti o opštoj prirodi i metodologiji evaluacije. Dalje informacije se takođe mogu naći među publikacijama navedenim na kraju ovog odeljka. Uopšteno, međutim, evaluacija je formalna procena programa, projekata, organizacija ili politika kroz korišćenje sistematičnih metodologija sa namerom da se formira što objektivnija procena efikasnosti, efektivnosti, dizajna ili menadžmenta. Možemo razlikovati između retrospektivne (*ex post*) evaluacije, koja podrazumeva evaluacije programa koji već funkcionišu, i potencijalne (*ex ante*) evaluacije, koja čini procenu mogućih novih programa pre nego što je počelo njihovo sprovođenje.

Definicija evaluacije

“Sistematična i objektivna procena tekućeg ili završenog projekta, programa ili politike, njegov dizajn, implementacija i rezultati. Cilj je da se utvrdi relevantnost i ispunjavanje ciljeva, razvojna efikasnost, efektivnost, uticaj i održivost. Evaluacija treba da pruži informaciju koja je kredibilna i upotrebljiva, omogućavajući da proces donošenja odluka, kako primalaca tako i donatora, obuhvati naučene lekcije. Evaluacija se takođe odnosi na proces utvrđivanja vrednosti ili značaja neke aktivnosti politike ili programa. Procena, maksimalno sistematična i objektivna, planirane, tekuće ili završene razvojne intervencije”.

Keith McKay (2007), *Kako izgraditi sisteme P&E za podršku boljoj upravi*, Nezavisna grupa za evaluaciju Svetske banke (*How to Build M&E Systems to Support Better Government* (World Bank Independent Evaluation Group).

Evaluacija može da podrži budžetski proces pomažući da se:

- Identifikuju programi ili komponente programa koje se potencijalno mogu skresati: to znači programi koji nisu ekonomični i koji se ne mogu lako učiniti ekonomičnim kroz dizajn politika ili promene menadžmenta,
- Identifikuju uštede koje se mogu ostvariti kroz unapređenje efikasnosti pružanja usluga.

Evaluacija efektivnosti programa

Evaluacija efektivnosti programa ima posebno važnu ulogu kod onih oblika bužetiranja prema učinku koji se fokusiraju na raspodelu resursa u budžetu za celinu vlade, čiji je najvažniji oblik budžetiranje prema učinku. U takvim sistemima, primarni fokus je na tome da budžetiranje bude što više zasnovano na informaciji o učinku. Kao što smo videli, ovo naročito znači da se:

- Odluke o prioritizaciji potrošnje – gde raspodeliti ograničene poreske resurse- zasnivaju na dobrim informacijam o efektivnosti programa,
- Odluke o finansiranju određenih ministarstava i agencija – a naročito odluke o njihovim zahtevima za dodatna sredstva - zasnivaju na pouzdanim informacijama o tome koliko efektivno je ministarstvo ili agencija iskoristilo finansiranje koje je dobilo u prethodnom budžetu.

Evaluacija je suštinska u ovom kontestu jer su pokazatelji učinka često sami za sebe nedovoljni da omoguće sud o efektivnosti programa ili organizacije. Kao što smo videli, neki ishodi programa ne mogu da se mere, ili se mogu meriti nesavršeno, a mnogi pokazatelji ishoda su veoma kontaminirani spoljnim činiocima. Evaluacija je veoma važna kao sredstvo za donošenje suda o verovatnom uticaju spoljnih faktora na promenljivu ishoda. Ona nam omogućava da stvorimo koristan sud o verovatnoći efektivnosti programa čak i kad nam nedostaju neke mere ishoda (npt. preko evaluacije programske logike – videti ispod). Još opštije, pokazatelji učinka sami za sebe su retko korisni, bilo za svrhe budžeta ili neke druge (videti okvir).

Uloga evaluacije u balansiranom sistemu P&E

“Najzastupljeniji tip prakse procene učinka....je praćenje zasnovano na pokazateljima... Praćenje učinka (pokazatelji), samo po sebi, predstavlja relativno banalan način da se informiše donošenje odluka. U mnogim slučajevima, postoji potreba za mnogo nijansiranim, suštinskim razumevanjem procesa koji učestvuju u određenim programima ili politikama, što evaluacija ima mnogo više kapaciteta da pruži. S obzirom na konkretne snage i slabosti praćenja i evaluacije, koje se potencijalno mogu nadopunjavati, idealan pristup je onaj koji se oslanja na odgovarajući balans između dva tipa aktivnosti”.

Ariel Zaltsman (2006), *Iskustvo u institucionalizaciji sistema praćenja i evaluacije u pet zemalja Latinske Amerike, Nezavisna grupa za evaluaciju Svetske banke (Experience with Institutionalizing Monitoring and Evaluation Systems In Five Latin American Countries, World Bank Independent Evaluation Group).*

Evaluacija ishoda (evaluacija efektivnosti programa) takođe ima važnu ulogu u sistemima ciljeva učinka povezanih sa budžetom, kao što je britanski sistem Sporazuma o javnoj upravi. Kao što je ranije rečeno, u takvim sistemima, nameravani ciljevi su postavljeni kao integralni deo budžetskog procesa, sa ciljem da uverljivost nameravanih ciljeva bude povezana sa stepenom finansiranja. Nakon toga, ispitivanje konkretne evaluacije učinka može da pruži značajan doprinos. Na primer, ako uzmemo nameravane ciljeve ishoda, bitan deo procene učinka naspram nameravanih ciljeva jeste pitanje da li je, recimo, neuspeh da se ispune nameravani ciljevi "krivica" organizacije ili je do toga došlo usled uticaja nepredviđenih spoljnih činilaca. Evaluacija može biti jako korisna za ove svrhe. Uopšteno, evaluacija ima važnu ulogu u bilo kojem sistemu upravljanja učinkom koji značajan naglasak stavlja na postavljanje nameravanih ciljeva učinka, bez obzira koliko tesno je određivanje nameravanih ciljeva povezano sa budžetom.

Postoje dva tipa evaluacija relevantna za procenu programske efektivnosti:

- **Evaluacije ishoda** (koje eksperti za evaluaciju takođe često nazivaju "evaluacijama uticaja"): Evaluacije ishoda imaju za cilj da direktno mere efektivnost programa tako što koriste pokazatelje ishoda i sofisticirane metode da procene vezu između programske intervencije i mere promene u pokazatelju ishoda, eksplicitno se tokom tog procesa baveći problemima kao što su spoljni činiooci. Korišćene metode obuhvataju takozvane "eksperimentalne" tehnike (koje podrazumevaju poređenje korisnika programa sa kontrolnom ili uporednom grupom jednom ili dva puta tokom vremena) i upotrebu regresione analize za razdvajanje efekta spoljnih činilaca od drugih uzročnika koji utiču na pokazatelje ishoda.
- **Evaluacija programske logike:** ona procenjuje da li je program dizajniran na takav način da postoji verovatnoća da će ostvariti željeni shod. Da bi se evaluairala programska logika, prvi korak je da se razjasni kako tačno program planira da ostvari svoje ishode. Izraženo u terminima "lanca rezultata", ključna pitanja su: Koje neposredne ishode program treba da pruži? Na koji način se očekuje da će ovi neposredni ishodi stvoriti ili doprineti željenim ishodima višeg nivoa? Kada se razjasni programska logika, sledeći korak je da se zapitamo da li je razumno pretpostaviti da će program ostvariti svoje željene ishode. Na primer, u skladu sa onim što znamo o relevantnoj ekonomskoj teoriji, da li je razumno pretpostaviti da će politika određene ekonomske grane isporučiti željeni ishod?

Kontrola efikasnosti

Korišćenje evaluacije za identifikaciju ušteda usled poboljšanog pružanja sluga je relevantno za svaki oblik budžetiranja. U ovom kontekstu, oblik evaluacije o kojem govorimo je **kontrola efikasnosti**. Zavisno od stepena do kojeg kontrola efikasnosti prevazilazi preporuke za unapređenje efikasnosti da bi pružila kvantifikovane procene potencijalne uštede, ona je od potencijalno velike vrednosti za ministarstva finansija.

Kontrola efikasnosti je naročito značajna za oblike budžetiranja kao što su finansiranje po formuli i sistemi naručilac-nabavljač, u kojima se finansiranje zasniva na ceni jedinice po kojoj, kako finansijer smatra, organizacija pružaoca usluge može da proizvede rezultat. Konkretno, zapažanja kontrole efikasnosti mogu dati informacije finansijeru o visini jedinične cene koju će koristiti za svrhe finansiranja. Na primer, pretpostavimo da je vlada finansirala ministarstvo zdravlja za vakcinaciju po sadašnjoj jediničnoj ceni od \$20 po osobi, ali da kontrola efikasnosti ukazuje da je trenutna jedinična cena veća nego što treba i da mora da se smanji za 10 odsto tokom dve godine. Pod ovim okolnostima, bilo bi razumno da finansijer planira da postepeno umanjí iznos koji plaća na \$18.

Iako su kontrole efikasnosti korisne za ovu vrstu budžetiranja prema učinku, evaluacije efektivnosti očigledno nisu. To je zbog toga što se ova vrsta budžetiranja prema učinku usmerava na unapređenje efikasnosti pre nego na unapređenje raspodele resursa.

Relevantnost evaluacije u odnosu na budžet

Informisanje budžetskog procesa ni na koji način nije jedina uloga evaluacije. Široko uzevši, možemo da odvojimo evaluaciju za budžetske svrhe od evaluacije za svrhe unapređenja politike ili upravljanja. Ovaj drugi tip evaluacije ima za cilj da pomogne institucijama da poboljšaju politički dizajn – to jest, da im pomogne da promene prirodu usluga koje pružaju zajednici kako bi postigle efektivnost u ostvarivanju svojih željenih ishoda - bez fokusiranja na identifikaciju programa koji se mogu skresati. Ili može težiti da pomogne institucijama da unaprede procese i rukovođenje kako bi pružanje usluga postalo efikasnije, ali bez fokusa na kvantifikaciju budžetskih ušteda nastalih kao rezultat takvih unapređenja efikasnosti.

Dobar sistem budžetiranja prema učinku stoga zahteva sprovođenje odabranih evaluacija *konkretno usmerenih da informišu budžetski proces* – to jest, dizajniranih da budžetskim donosiocima odluka pruže bolje informacije na kojima će zasnivati svoje odluke o budžetu. Drugačije rečeno, ne može se pretpostaviti da će, samo zato što vlada sprovodi opsežan posao evaluacije, taj posao evaluacije neizostavno ispuniti potrebe budžetiranja prema učinku.

Ovo ima implikacije, kao prvo, na odabir tema za evaluaciju. Ako evaluacija teži da ostvari svoj maksimalni potencijani doprinos raspodeli resursa, programi (ili elementi programa) i teme odabrane za evaluaciju treba da budu one koje će prima facie po svoj prilici dovesti do budžetskih ušteda.

Drugo, evaluacije povezane s budžetom treba da daju svoja zapažanja brzo i u pravom momentu kako bi bile uzete u obzir u budžetskim odlukama. Ovde je važno imati na umu da se evaluacije mogu sprovoditi izuzetno duboko, ako se to želi, uz široko korišćenje anketa, intervjuja i drugih tehnika prikupljanja podataka u kombinaciji sa prilično sofisticiranim tehnikama analize. Ovake duboke evaluacije mogu dovesti do pouzdanih rezultata, ali obično zahtevaju puno vremena, što može značiti da nisu adekvatno osposobljene da ispune potrebe budžetskih donosilaca odluka.

Zbog značaja blagovremene informacije, veliki naglasak se u skorije vreme stavlja na *brze evaluacije* za budžetske svrhe. Brze evaluacije su one koje se izvršavaju u kratkom vremenskom roku (npr. 3-6 meseci). One se fokusiraju na evaluaciju programske logike pre nego na evaluaciju ishoda. Kao što je gore rečeno, evaluacije programske logike imaju cilj da procene izgleda da program ostvari svoj željeni ishod. U principu su inferiornije u odnosu na evaluacije ishoda. Međutim, evaluacije ishoda zahtevaju znatno više vremena da bi se proizvele i koštaju znatno više. Osobine brzine i niže cene brze evaluacije čine je veoma privlačnom u praktičnim vremenima, posebno, ali nikako isključivo – u zemljama sa nižim prihodima.

Najveći doprinos evaluacije je kada je povežemo sa sistematskom kontrolom potrošnje (KP), o čemu se govori u poglavlju 15. KP se odnosi na sistematsko revidiranje tekućih programa potrošnje da bi se identifikovale opcije za smanjenja. MG generalno upravlja i sprovodi revidiranje potrošnje i pruža savete o potencijalnim smanjenjima političkom rukovodstvu. U tom procesu, MF na najbolji način može da iskoristi evaluaciju kroz vršenje brzih evaluacija fokusiranih na programe za koje MF ili političko rukovodstvo smatraju da možda nisu dovoljno efektivni.

Evaluacija i budžet: Primer Čilea

Najbolje razvijeni primer budžetske evaluacije povezane sa revidiranjem potrošnje je onaj koji se progresivno razvijao u Čileu od kraja 1990-ih. U Čileu je budžetiranje prema učinku deo šireg sistema upravljanja učinkom, poznatog i kao "sistem evaluacije i kontrole upravljanja". Ovaj sistem ima za cilj da unapredi efektivnost donošenja odluka i upravljanje u čitavoj centralnoj vladi, da stvori podsticaje učinka za državne službenike i da učini budžet orijentisanim ka rezultatima. Stepen do kojeg je Čile koristio sistematsku evaluaciju kao osnovno oruđe za svoj sistem upravljanja učinkom je priličan izuzetak po savremenim međunarodnim standardima,

barem van Latinske Amerike. Evaluacijama rukovodi MF, a o temama evaluacije se odlučuje na centralnom nivou. Postoje tri različita tipa *ex post* evaluacije u čileanskom sistemu:

- Evaluacije ishoda (uticaja): na primer, evaluacija da li je program tržišta rada postigao svoj iskazani cilj da lica koja su dugo nezaposlena ponovo integriše među zaposlenu radnu snagu, izvršenu pretežno kroz “dužinsku” analizu evidencije dugotrajno zaposlenih lica i konstataciju stope po kojoj su ostvarili i zadržali zaposlenje i upoređivanje sa drugim dugoročno zaposlenim licima koja nisu učestvovala u programu.
- Evaluacije vladinih programa: čiji je glavni element evaluacija programske logike (videti gore).
- Institucionalne evaluacije – koje se vode pod potencijalno pogrešnim nazivom “sveobuhvatne evaluacije potrošnje” (Evaluaciones Comprehensivas de Gasto), ove evaluacije posmatraju konkretne institucije ili grupe institucija po sektorima. One ispituju dijapazon pitanja uključujući konzistentnost institucionalnih i sektorskih ciljeva, organizacione strukture, procese proizvodnje i rukovodstva, upotrebu resursa i učinak pružanja usluga.

Raširenost *ex post* evaluacije se progresivno povećala tokom vremena, sa 33 evaluacije u 2009. i 39 u 2011. Godini. Programe i organizacije koji se evaluiraju odabira MF u konsultaciji sa Kongresom. Evaluacije zatim sprovode spoljni evaluatori (konsultanti i istraživačke institucije) koje angažuje MF i daje jasan opis zadataka i metodološke smernice za evaluatore. Svi finalni izvštaji evaluacije se stavljaju na raspolaganje Kongresu i javnosti, a njihovi sažetci se uključuju u dokumentaciju o budžetskim informacijama u obliku “Izvršne beleške”. MF i relevantno ministarstvo diskutuju o preporukama evaluacija i usaglašavaju se o koracima koje treba preduzeti kao odgovor na preporuke evaluacije. Ovo zatim postaje predmet formalnog sporazuma, čiju implementaciju MF prati u narednim godinama.

Pored *ex post* evaluacije, Čile je nedavno proširio svoj sistem evaluacije na *ex ante* analizu novih predloga potrošnje. MF zahteva od institucija da prezentuju sve nove predloge potrošnje u standardnom formatu dizajniranom, između ostalog, kako bi logiku njihove intervencije učinio sasvim eksplicitnom. “Novi predlozi potrošnje” se odnose ne samo na predložene nove programe, već takođe i na značajna diskreciona proširenja postojećih programa. U vezi s tim, MF je 2009. uveo novi formalni mehanizam *ex ante* evaluacije novih predloga potrošnje. Nedavno, ovome je dodao i uslugu tehničke podrške subjektima u okviru koje im MF pruža savete kako da razvijaju i prezentuju nove i kvalitetne predloge potrošnje.

Unutrašnja naspram spoljašnje evaluacije

Evaluacije za budžetske svrhe samo su jedan deo dobro razvijenog sistema evaluacije. Naročito bi bilo poželjno da se sva ministarstva i agencije ohrabre da sprovode sistematske programe unutrašnje evaluacije kao oruđe za unapređenje upravljanja. Mnoge zemlje su razvile evaluacione politike za čitavu vladu upravo da bi to postigle.¹⁶ Fokus ovakvih evaluacija potrošnje budžetskih korisnika će težiti, generalno govoreći, da bude operativniji od evaluacija koje iniciraju Ministarstvo finansija ili neka druga institucija centralne vlade za informisanje budžetskih odluka. Nije prikladno da se MF i političko rukovodstvo oslanjaju na evaluacije koje vrše sama ministarstva kao na izvor informacija o budžetskim odlukama. Takve evaluacije ne samo da imaju operativniji fokus, već one ne moraju obavezno da se usredsređuju na programe koji su najverovatniji kandidati za smanjenje budžeta. Štaviše, saznanje da će rezultati unutrašnjih evaluacija biti korišćeni od centralnog nivoa za smanjenje programa može navesti ministarstva da manipulišu zaključcima evaluacije kako bi osigurali da neće naneti preveliku štetu. Stoga će u dobro razvijenom sistemu evaluacije, program evaluacija vezanih za budžet biti samo vrh ledenog brega u mnogo širem naporu ka evaluaciji.

Da zaključimo, evaluacije su kritički važne kao deo osnove za informaciju o učinku u okviru budžetiranja prema učinku. Međutim, da bi bile korisne, evaluacije moraju biti odgovarajuće vrste – što znači da su blagovremene i da su osmišljene tako da odgovaraju na pitanja najrelevantnija za donošenje odluka o budžetu.

Ključne publikacije

Guzmán, Marcela (2007), "The Chilean Experience" u M. Robinson (ed) *Performance Budgeting*.

HM Treasury (1997), *Appraisal and Evaluation in Central Government*, London: The Stationary Office, može se naći na http://www.hm-treasury.gov.uk/d/green_book_complete.pdf.

McKay, Keith (2007), *How to Build M&E Systems to Support Better Government*, Washington: World Bank, može se naći na http://www.worldbank.org/oed/ecd/better_government.html.

OECD (1998), *Best Practice Guidelines for Evaluation*, PUMA Policy Brief No. 5, Paris: OECD, može se naći na <http://www.oecd.org/dataoecd/11/56/1902965.pdf>.

World Bank (2004), *Monitoring and Evaluation: Some Tools, Methods and Approaches*, Washington: The World Bank, može se naći na

¹⁶Za studiju slučaja meksičkog sistema, pogledati Manuel Fernando Castro et al (2009), *Mexico's M&E System: Scaling Up from the Sectoral to the National Level*, ECD Working Paper Series No. 20, Washington, World Bank (može se naći na www.worldbank.org/ieg/ecd).

Revidirani nacrt, jul 2011.

[http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/a7a8a58cc87a6e2885256f1900755ae2/a5efbb5d776b67d285256b1e0079c9a3/\\$FILE/MandE_tools_methods_approaches.pdf](http://lnweb90.worldbank.org/oed/oeddoclib.nsf/a7a8a58cc87a6e2885256f1900755ae2/a5efbb5d776b67d285256b1e0079c9a3/$FILE/MandE_tools_methods_approaches.pdf).

7. Revizija učinka

Definisanje revizije učinka nije jednostavno jer nije moguće *metodološki* razdvojiti reviziju učinka od evaluacije. U praksi, ovaj termin obično se odnosi na evaluacije koje izvršavaju vrhovne revizorske institucije (VRI). VRI je generički termin sa međunarodnom upotrebom za tela kao što su Nacionalna revizorska služba VB, Služba za odgovornost vlade SAD i francuski *Cour des Comptes*, koji su nezavisni (u različitom stepenu) od izvršne vlasti i zadatak im je da je drže za reč. Ipak, unutar revizorske profesije, termin “revizija učinka” se ponekad takođe koristi za evaluacije izvršene od strane *unutašnjih* revizora – to jest, revizora koji su deo organa izvršne vlasti čiju reviziju vrše. Zato je možda najbolja definicija revizije učinka ta da evaluiranje učinka vrše pojedinci ili institucije sa primarnim profesionalnim iskustvom i odgovornošću u oblasti finansijske revizije.

S obzirom da VRI ne čine deo izvršne vlasti, revizije učinka koju VRI vrše po definiciji ne služe (osim slučajno) kao instrument za podršku pripremi izvršnog budžeta. Uopšteno uzevši, ovakve revizije učinka VRI najpre treba shvatiti kao instrumente koji pomažu parlamentu da efektivno sprovodi svoju ulogu odgovornosti učinka. Ovo ih suštinski razlikuje od sistema evaluacije izvršne vlasti, uključujući i vrstu budžetskih evaluacija koje ministarstva finansija treba da uspostavljaju kao sastavni deo okvira za informaciju o učinku u planiranju budžeta prema učinku (kao što je objašnjeno u odeljku o evaluaciji). Ipak, u tim zemljama gde parlament ima veliku nezavisnu moć nad raspodelom sredstava u budžetu, revizije učinka VRI mogu imati i direktniji uticaj na budžet i sagledavati se kao integralni deo sistema budžetiranja prema učinku. Odeljak o parlamentu i planiranju budžeta prema učinku razmatra ove različite uloge parlamenta kad je u pitanju budžet.

Korisno je da napravimo razliku između dva različita tipa revizije učinka, pri čemu je prvi *suštinska revizija učinka*. Ovakve revizije imaju za cilj da formiraju eksplicitno mišljenje o efektivnosti i-ili efikasnosti programa, vladinih institucija ili funkcija. Drugi je *sistemska revizija učinka* koja se fokusira na procenjivanje stepena do kojeg su konkretne kategorije sistema upravljanja ili prakse pogodni za efektivnost ili efikasnost. Suštinska revizija učinka je često zastupljenija i šireg opsega u političkim sistemima koje karakteriše podela vlasti na izvršnu i zakonodavnu i shodno tome, značajna nezavisnost parlamenta vis-à-vis izvršne vlasti. Suprotno tome, u parlamentarnim sistemima gde ministri u vlasti pokušavaju da kontrolišu parlament, ponekad postoji tradicija da VRI ne treba da dovode u pitanje politiku vlade, što (zavisno od toga kako se “politika” tumači) za posledicu može da ima znatno sužavanje obima suštinske revizije učinka.

U velikom broju zemalja, tip izvršne revizije učinka sprovode organi vlade koji su nezavisni od ministarstava čiju reviziju vrše. Na primer, Nadzorni odbor za finansije i razvoj u Indoneziji –

Revidirani nacrt, jul 2011.

organ sličan VRI samo je deo šire vlasti (postoji zaseban VRI koji izveštava parlament) – sprovodi revizije učinka. A u Francuskoj, uvođenje novog sistema budžetiranja prema učinku 2005. bilo je praćeno razvojem jednog oblika revizije izvršnog sistema koju je sprovodila Međuministarska komisija za reviziju programa i fokusirala se na pitanja krucijalna za evoluciju novih sistema.

Ključne publikcije

Shand, D. (2007), "Performance Auditing and Performance Budgeting" u Robinson (ed.) *Performance Budgeting*.

8. Osnove programskog budžetiranja

Programsko budžetiranje je planiranje, odobravanje i izvršavanje potrošnje u smislu *programa*. Programi zajedno čine potrošnju za svrhe konkretne javne politike, kao što su očuvanje životne sredine ili srednjoškolsko obrazovanje. Klasifikacija potrošnje u smislu programa pretvara budžet u instrument eksplicitnih izbora o prioritetima potrošnje, kao što je, koliko potrošiti na prevenciju u zdravstvu vs. bolničko lečenje; koliko na tercijarno obrazovanje vs. primarno obrazovanje; ili koliko na jačanje vojske vs. promovisanje poljoprivrede.

Poboljšanje prioritizacije potrošnje je stoga primarni cilj programskog budžetiranja (iako, kao što će dole biti reči), programsko budžetiranje takođe ima funkciju da vrši pritisak na ministarstva da pružaju učinak. Prioritizacija potrošnje se odnosi na raspodelu sredstava prema sektorima i programima koji su najefektivniji u ispunjavanju društvenih potreba (videti odeljak 1). U javnom sektoru, odluke o raspodeli resursa se do velikog stepena donose kroz planiranje – proces gde vlada kao celina ili pojedinačni budžetski korisnici odlučuju o vrstama roba i usluga koje će proizvesti za zajednicu, kao i za koga tačno. Ovo se razlikuje od tržišne ekonomije gde raspodelu resursa između konkurentnih proizvoda i usluga umnogome određuje potražnja korisnika, bez potrebe za svesnim planiranjem. Programsko budžetiranje je instrument za integrisanje planiranja i budžetiranja.

Programski budžeti se veoma razlikuju od tradicionalnih, u kojima se sredstva dodeljuju svakom budžetskom korisniku ne prema ciljevima već prevashodno prema “budžetskim stavkama”. Budžetske stavke su raspodela sredstava prema vrsti ulaznih elemenata, kao što su plate, zalihe i kapitalni rashodi. Problem kod budžeta zasnovanog na budžetskim stavkama je to što on gotovo ništa ne kazuje o ciljevima politike dotične potrošnje. Budžet po stavkama je zato suštinski beskoristan kao instrument prioritizacije potrošnje. Koncept programskog budžetiranja je originalno i razvijen upravo da bi se prevazišla ova slabost. Programsko budžetiranje se takođe razlikuje od tradicionalnog budžeta i po tome što zahteva znatna smanjenja kontrole budžetskih stavki u odnosu na to kako ministarstva troše svoje budžete. To je zato što programsko budžetiranje – i budžetiranje prema učinku generalno – zahteva veću slobodu na nivou ministarstva pri odabiru ulaznih elemenata korišćenih da bi se isporučile usluge u zamenu za veću odgovornost prema rezultatima koje ministarstva pružaju zajednici. Ovo, ipak, ne znači da raspodela budžeta prema stavkama uopšte ne postoji u programskom budžetiranju (videti odeljak 9).

Definisanje programa

Kako bi se olakšalo unapređenje prioritizacije potrošnje, programi (i potprogrami u njihovom sastavu – videti dole) moraju se definisati tako da obuhvate izbore poput prioriteta potrošnje koji se prave na nivou celine vlade (tj. od strane predsednika, kabineta, ministara i ministarstva finansija), i samih budžetskih korisnika.

Da bi se ovi izbori obuhvatili, programi su, na prvom mestu, kategorije potrošnje usmerene na ostvarivanje zajedničkog ishoda. Na primer, program očuvanja prirode pokriva troškove čitavog niza intervencija, kao što su primena zakona o zabrani lova autohtonih vrsta, marketinške kampanje osmišljene da bi podigle svest javnosti o značaju očuvanja prirode, aktivnosti na prevenciji uništavanja prirodnih okruženja od kojih zavise ugrožene vrste i “izumiranje” divljih životinja (npr. mačke, ribe) koje je pretnja autohtonim vrstama. Ono što sve ove vrste imaju zajedničko jeste što im je cilj očuvanje autohtone flore i faune - što je ishod.

Dok se programi definišu u velikom stepenu u smislu zajedničkog ishoda koji teže da ostvare, u mnogim slučajevima oni imaju i druge definišuće osobine koje su takođe u vezi sa izborima prioriteta potrošnje koje vlada i budžetski korisnici žele da načine. Budžetski donosioci odluka se, na primer, često bave time *ko* ima koristi od potrošnje. Iz ovog razloga, programi se u nekim slučajevima definišu u smislu njihovog nameravanog ishoda i njihove korisničke ciljne grupe ili regiona. Na primer, ministarstva obrazovanja uobičajeno imaju zasebne programe za primarno i sekundarno obrazovanje. Ovi programi imaju isti nameravani ishod – obrazovane i socijalizovane mlade ljude – ali oni imaju različite ciljne grupe korisnika (tj. mladi ljudi različitih starosnih grupa). Slično tome, kod usluga bolničkog lečenja, vlada može da teži da donese eksplicitne odluke o regionalnoj raspodeli budžetskih sredstava za zdravstvo – što može rezultirati programskom strukturom u kojoj postoji bolnički program sastavljen od regionalnih potprograma.

Isto tako, programi se nekada definišu u smislu njihovog nameravanog ishoda i načina intervencije korišćenog za ostvarivanje tog ishoda. Na primer, nameravani ishod programa “zdravstvene prevencije” jeste manja smrtnost i onesposobljenost usled oboljenja i nesreća, ali definišuća osobina ovakvog programa jeste što je njegov cilj da ostvari ishod putem mera prevencije.

Programi su povezani sa “lancem rezultata” ne samo preko koncepta ishoda, već i preko koncepta rezultata. Kao što je objašnjeno u odeljku 3, rezultati su robe ili usluge – “proizvodi” – koje ministarstvo ili druga vladina organizacija pružaju spoljnim licima. Kad tvrdimo da se program očuvanja prirode sastoji od spektra različitih “intervencija” čiji je cilj očuvanje

autohtone flore i faune, mi zapravo govorimo da je program grupa različitih ulaznih elemenata koji dele zajednički nameravani ishod (kao možda i druge osobine kao što su zajednička korisnička grupa ili način intervencije). Uzmimo drugi primer, program “industrije useva” grupiše zajedno spektar rezultata, kao što su savetodavne usluge, subvencije za đubrivo i marketinška podrška, čiji je zajednički cilj unapređenje industrije useva. Program zdravstvene prevencije takođe može da obuhvati rezultate kao što su javne kampanje sanitarne promocije, postavljanje javnih upozorenja protiv plivanja ili kupanja u jezerima ili rekama koje su zaražene i promociju vežbanja i fitnesa u zajednici. Navođenje najvažnijih rezultata (vrsta usluga) koji potpadaju pod svaki program čini bitan deo razvijanja kvalitetne programske klasifikacije.

U ovom kontekstu, važno je da ne pomešamo rezultate sa aktivnostima, i da ne posmatramo programe kao niz aktivnosti koje ih čine, već kao nizove rezultata. Kao što je objašnjeno u odeljku 3, aktivnosti su radni procesi koji se koriste da bi se proizveli rezultati. Na primer, kod bolničkog lečenja, lečenje koje pacijenti dobijaju je rezultat, dok aktivnosti podrazumevaju negu, hrurgiju, čišćenje i održavanje bolničke evidencije. Programi se definišu u smislu onoga što je najznačajnije za zajednicu – usluge (rezultati) koje korisnici doijaju i ishodi koje te usluge generišu. Oni se ne definišu u smislu aktivnosti i ulaznih elemenata, koji su od većeg značaja za unutrašnje svrhe upravljanja u ministarstvima.

Ukratko, programi su pre svega grupe rezultata sa istim ishodom, iako mogu imati i druge definišuće osobine. Samo ako se definišu na ovakav način, programi mogu da budu korisno oruđe u prioritizaciji potrošnje. Postoje, kao što će se videti dole, ograničeni izuzeci od programa zasnovanih na ishod-rezultat principu i tim izuzecima rukovode čisto pragmatična stremljenja koja nemaju nikakve veze sa osnovnim ciljevima programskog budžetiranja.

Pritisak na učinak i programsko budžetiranje

Iako je primarni cilj programskog budžetiranja unapređenje prioritizacije potrošnje, to niii jedini način na koji programsko budžetiranje unapređuje učinak javnog sektora. Dobro osmišljen budžetski sistem poboljšava i efektivnost i efikasnost potrošnje tako što vrši dodatni pritisak na ministarstva i druge budžetske korisnike da stvaraju učinak. Kod programskog budžetiranja, budžetski zahtev svakog ministarstva prema MF mora da bude praćen informacijom o učinku programa tog minsitarstva (pokazatelji i zaključci evaluacije), kao i – gde je to primereno – nameravanim cilejvima učinka ubuduće. Saznanje da će njegov budžetski zahtev biti razmatran na vladi i možda u parlamentu, u svetlu njegovog učinka, trebalo bi da stvori dodatni pritisak na to ministarstvo da poboljša svoj učinak.

Informacija o učinku programa

Programsko budžetiranje jasno zahteva ne samo budžetiranje u smislu programa, već i sistematsku upotrebu informacije o učinku programa. Samo kroz razvoj kvalitetne informacije o učinku programa postaje moguće upoređivati budžetski trošak svakog programa sa rezultatima koje taj program pruža zajednici.

To znači, kao prvo, da programsko budžetiranje zahteva sistematski razvoj pokazatelja učinka za svaki program (ili potprogram). U skladu sa ciljevima prioritizacije potrošnje, ovi pokazatelji programskog učinka, bi trebalo koliko god je to moguće da mere ishode i rezultate programa. U nastavku je dat primer tipova pokazatelja učinka koji treba da se razviju za jedan efektivan sistem programskog budžetiranja.

Program bolničkog lečenja	
Pokazatelj rezultata	<ul style="list-style-type: none">• Ponderisana prosečna stopa preživljavanja nakon lečenja odabranih životno ugrožavajućih stanja
Pokazatelj kvantiteta rezultata	<ul style="list-style-type: none">• Broj lečenih pacijenata
Pokazatelj kvaliteta	<ul style="list-style-type: none">• Procenat zadovoljstva pacijenata,• Procenat rehospitalizacije nakon lečenja,• Ponderisano prosečno vreme čekanja za odabrane najveće hirurške zahvate.
Pokazatelj efikasnosti	<ul style="list-style-type: none">• Ponderisan prosečni trošak lečenja za odabrani dijagnostičku grupu.

Jedan od čestih nedostataka sistema programskog budžetiranja u mnogim zemljama je to što u pokazateljima učinka programa preovlađuju pokazatelji aktivnosti i ulaznih elemenata, kao što su broj razvijenih politika, broj održanih sastanaka i broj popunjenih pozicija. Ovi tipovi pokazatelja su veoma korisni za svrhe unutrašnjeg upravljanja, ali nisu tip pokazatelja koji može da služi ciljevima programskog budžetiranja. Razlog za prevlast ovog tipa pokazatelja je u tome što su oni lako dostupni, dok kvalitetne pokazatelje za, recimo, ishode i kvalitet rezultata često nije lako razviti. Mađutim korišćenje ovih pokazatelja samo zato što su lako dostupni podseća na onu staru priču o čoveku koji je, izgubivši svoj sat u mračnom kutku neke ulice po noći, odlučio da potragu za njim započne pod uličnom svetiljkom jer je tu mogao jasnije da vidi.

Programska evaluacija je u najmanju ruku jednako važan element informacije o učinku programa kao i pokazatelji učinka programa. Za svrhe prioritizacije potrošnje, najvažnija stvar kod učinka jeste efektivnost programa i rezultata koji ih čine. Kao što je primećeno u odeljku 6,

pokazatelji učinka su retko kad dovoljni sami po sebi za procenu efektivnosti javne potrošnje. Pokazatelji ishoda uobičajeno pate od mnogih nesavršenosti, od čega je najvažnije to što se retko prilagođavaju ili u potpunosti prilagođavaju prema uticaju “spoljnih činilaca”. Kad je to slučaj, jedino evaluacija može pomoći da se razdvoji uticaj spoljnih činilaca od uticaja vladinih napora.

Nažalost, na međunarodnom nivou vlade veoma često zanemaruju aspekt informacije o učinku kod programskog budžetiranja i veruju da su, samo razvijanjem programske klasifikacije potrošnje, već implementirali programski bužet. Ipak, ne može se dovoljno naglasiti da sam podatak o troškovima programa malo znači bez informacije o koristima koje on ostvaruje. Štaviše, sami pokazatelji učinka nisu dovoljni za ove svrhe – naročito ako su samo pokazatelji aktivnosti i ulaznih elemenata.

Nazivi i ciljevi programa

Svaki program se definiše po svom nazivu, sveobuhvatnom cilju i ključnim rezultatima¹⁷ koje obuhvata. Naziv programa treba da bude kratak i informativan. On mora političkom rukovodstvu, parlamentu i javnosti što jasnije da objasni čime se program bavi. U zavisnosti od programa, ovo se može postići najbolje ukazivanjem na vrste rezultata, korisnike ili ciljeve programa. Primeri dobrih programskih naziva su: “očuvanje prirode”, “prevencija kriminala”, “pismenost odraslih” i “zdravstveno lečenje”.

Jasno definisanje sveobuhvatnog programskog cilja je bitno ne samo zbog jasnoće definicije programa, već i da bi se stvorio okvir za izvođenje pokazatelja i nameranih ciljeva programskog učinka. Ciljevi programa treba razjašnjavaju ishod kojie program kao celina teži da ostvari, kao i (ako je relevantno) druge definišuće osobine programa, kao što su korisnička ciljna grupa ili modalitet intervencije.¹⁸ Programski cilj mora biti izjava o ciljevima koji su zajednički svim različitim uslugama grupisanim zajedno unutar programa. Podređeni, “operativniji” ciljevi

¹⁷ Ili, izuzetno, uslugama podrške u slučaju “administrativnih” programa (videti odeljak 11).

¹⁸ S obzirom da je ishod suština programskog cilja, možemo se zapitati da li bi bilo smislenije kada bi budžetski korisnici razvijali izjave o “programskim ishodima”, a ne o “ciljevima programa”. Neke zemlje upravo to rade. Ovde, međutim, postoji jedan veoma dobar razlog da se govori o “ciljevima” programa, a ne o programskim ishodima. To je zato što postoje određeni izuzetni programi koji ne isporučuju usluge direktno za javnost (videti ispod) i koji nemaju za cilj ostvarivanje konkretnih ishoda, već pružanje podrške drugim programima koji su fokusirani na ishod. Ovakvi programi i dalje imaju ciljeve, ali ti ciljevi obično nisu ishodi.

možu¹⁹ takođe da se definišu za svaki program i oni će se generalno odnositi na neke ali ne na sve usluge koje program pokriva. Disciplina potrebna da bi budžetski korisnici definisali *obuhvatni* cilj za svaki program osigurava da su programi – osim u slučaju određenih definisanih izuzetaka – adekvatno definisani u odnosu na rezultate i njihov zajednički ishod.

Programski ciljevi treba da budu eksplicitno i kratko – idealno u jednoj rečenici- definisani u budžetskim dokumentima. Na međunarodnom nivou ima puno slučajeva programskih ciljeva koji nisu dobro definisani. Na primer, nije neobično videti programske ciljeve u potpunosti usmerene na rezultat (uslugu) koju program isporučuje javnosti ili na programske aktivnosti-procese, bez pozivanja na nameravane ishode (videti ispod). Nekada su programski ciljevi formulisani nejasno i predugačko, čak uz preteranu upotrebu birokratskog jezika.

Test zajedničkog ishoda koji se može izraziti u obuhvatnom programskom cilju je važan test za integritet definicije programa. Na primer, ako je vojna medicinska služba tokom vremena proširila svoju ulogu sa pružanja medicinskih usluga vojnicima na direktnu isporuku zdravstvene usluge javnosti – u konkurenciji sa ministarstvom zdravstva – nema smisla uključiti vojnu medicinsku službu u bilo koji “vojni” program, čiji ishod treba da bude definisan u smislu nacionalne bezbednosti.

Ispravni i pogrešni načini za definisanje ciljeva programa

Primeri dobro definisanih programskih ciljeva su:

- “Očuvanje biodiverziteta u zdravim ekosistemima” (Program očuvanja prirode),
- “Održavanje teritorijalnog integriteta i nacionalne nezavisnosti (Program Oružanih snaga), “Povećanje stranih investicija dovodi do transfera tehnologije i jake ekonomije” (Program za olakšavanje investicija),
- “Smanjenje kriminala i veća bezbednost lica i imovine (Program za prevenciju kriminala).

Primeri pogrešnog pristupa u definisanju ciljeva programa:

- “Pružanje medicinske pomoći osobama u hitnim situacijama” – odnosi se samo na rezultate.
- “Upravljanje razvojem, implementacijom, evaluacijom i održavanjem nacionalnih politika, programa i sistema opšteg obrazovanja i obezbeđenja kvaliteta” – odnosi se samo na aktivnosti.

¹⁹ Zapravo, u kompletno razvijenom sistemu programskog budžetiranja, ovakvi detaljni ciljevi definitivno treba da se razviju. Ipak, ovo ne treba činiti na samom početku implementacije takvog sistema, dok sveobuhvatni ciljevi treba da budu definisani u isto vreme sa samim programima.

Programske izjave

Da bi se ostvario cilj poboljšanja prioritizacije potrošnje, jedan efektivan sistem programskog budžetiranja mora da donese informacije u učinku programa – to jest, njihovoj uspešnosti u ostvarivanju nameravanih rezultata – zajedno sa informacijom o njihovom koštanju. To što omogućava vidljivost rezultata koje su programi ostvarili uporedo sa njihovim troškom pomaže donosiocima odluka o budžetu da formiraju kvalitetnije mišljenje o tome da li te programe treba smanjiti, proširiti ili održavati.

Parlament i javnost treba da budu informisani putem programskih izjava prezentovanih sa budžetskim dokumentima koja prate godišnje budžetsko zakonodavstvo. Programske izjave treba da obuhvate sledeće informacije za svaki program:

- Naziv i ciljevi,
- Lista glavnih rezultata (usluga) koje sačinjavaju program,
- Kratak narativni presek programske strategije, izazova i ključnih novih inicijativa,
- Ključne pokazatelje programskog učinka,
- Nameravne ciljeve učinka programa, ako je primenljivo,
- Procene potrošnje programa, poželjno u srednjoročnoj projekciji,
- Presek potrošnje programa po širokim kategorijama ekonomske klasifikacije (osoblje, kapital, itd) za svrhe informisanja.

Konkretan sadržaj programske izjave u odnosu na broj ovih elemenata će detaljnije biti razmatran u narednim poglavljima.

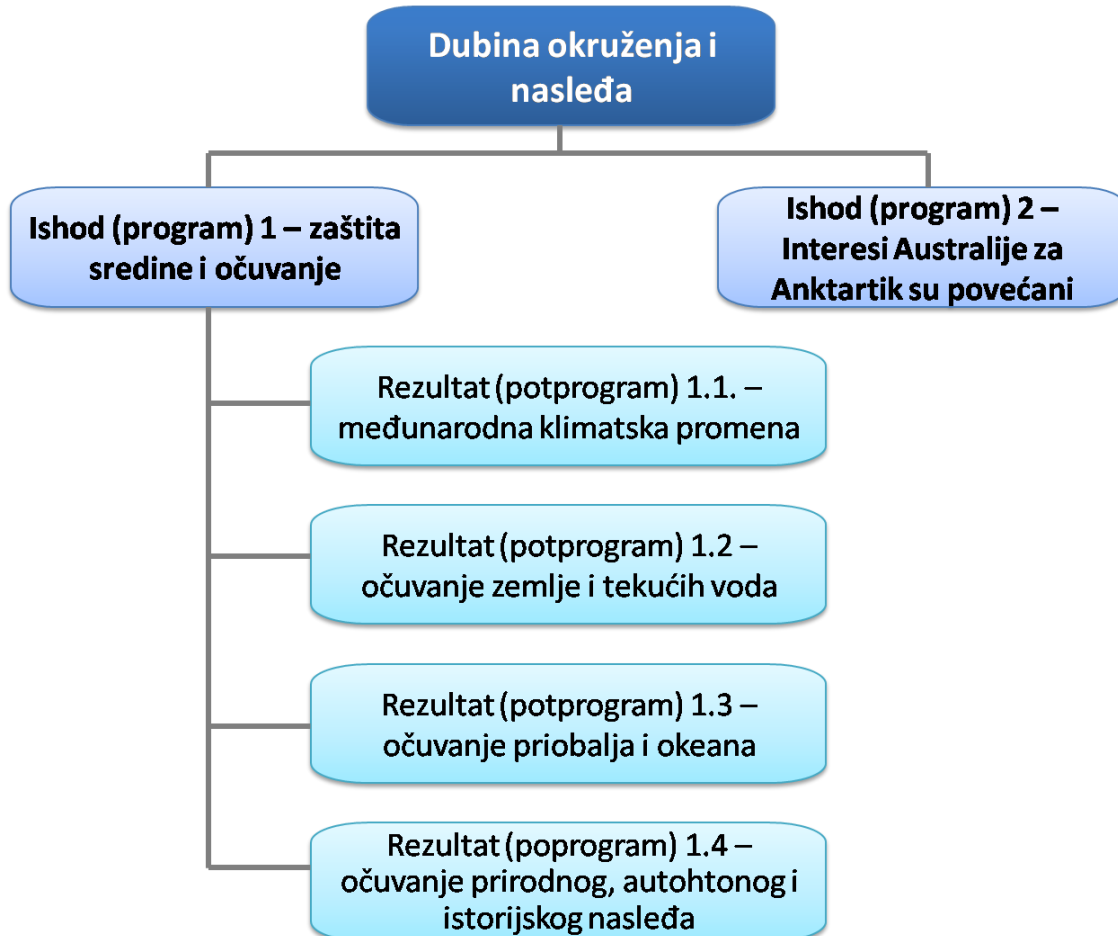
Jedan način da se ovaj materijal predstavi jeste da svako ministarstvo pripremi dokument koji sadrži sve programske izjave koji će se staviti parlamentu na raspolaganje u vidu aneksa u dokumentima o budžetu. MF treba da odredi standardni format za ove dokumente.

Programska hijerarhija

Programi se uobičajeno razlažu na sadržane “potprograme” i ponekad čak i na niže nivoe (pod-potprograme) – iako će u kasnijim poglavljima biti sugerisano da je poželjno ograničiti broj nivoa. Jedan primer ovog tipa “programske hijerarhije” je prikazan u okviru ispod. Treba primetiti da terminologija korišćena za ove elemente programske hijerarhije veoma varira u svetu (kao i terminologija koja se koristi za programe). Ono što sledi je australijski primer od pre nekoliko godina koji prikazuje kako se programi (u ovom slučaju nazvani “ishodima) raščlanjuju

na potprograme (nazvane “rezultati”), koji se zatim dodatno razlažu na pod-potprograme (nazvane “podrezultati”).

Od programa do potprograma: Australijski primer



Potprogrami i drugi elementi nižeg nivoa programske hijerarhije se koriste uglavnom za unutrašnje upravljanje u okviru relevantnog ministarstva ili institucije. Oni zapravo predstavljaju nivo disagregacije potrošnje koji su previše detaljniza centralne donosiocice odluka da bi se na njih fokusirali tokom procesa pripreme budžeta.

Broj i veličina programa

Programi su nivo na kojem se generalno donose centralne odluke o prioritetima potrošnje. To ima dve važne implikacije na formulisanje struktura programa za ministarstva:

- Kreiranje jednog velikog programa koji pokriva sve ili većinu potrošnje ministarstva je generalno pogrešno. Na primer, bolje je imati više programa kao što su primarno

obrazovanje, sekundarno obrazovanje i tercijarno obrazovanje, nego imati jedan, ogroman obrazovni program. A umesto da imamo jedan program za poljoprivredu, ministarstvo poljoprivrede bi trebalo da ima više programa, možda u skladu sa oblastima industrije (tj. zasebne programe za proizvodnju useva, stočarstvo, ribarstvo). Programska klasifikacija zasnovana na ogromnim programima je previše sirova za centralne donosioce odluka u pravljenju strateških preraspodela potrošnje kao što su, na primer, preusmeravanje sredstava za medicinskog lečenja na preventivno lečenje. Drugim rečima, programi bi trebalo da obuhvate svaki od različitih ključnih aspekata uloge svakog ministarstva kako bi omogućili centralne odluke o širokim okvirima fokusa pružanja usluga ministarstva. Ni na koji način nije nedosledno primetiti da bi, za manja ministarstva sa usko fokusiranim misijama, struktura jedinstvenog programa mogla biti primerenija.

- Previše malh programa treba izbegavati. Pošto centralni donosioci odluka moraju da se koncentrišu prvenstveno na "širu sliku" prioritizacije potrošnje za čitavu vladu, pojava mnoštva malih programa rizikuje nepotrebno uslozňjavanje procesa pripreme centralnog budžeta.

Dosledan pristup prema veličini i broju programa mora da se primenjuje na čitavu vladu. Bilo bi, na primer, neprimereno da ministarstvo zdravlja odluči da ima jedan program, a ministarstvo pravde dvadeset. Smernice MF u vezi sa ovim su od suštinskog značaja (videti dalje u ovom poglavlju). Neizbežno, ove smernice bi trebalo da imaju oslonac u pravilima koja su proizvoljna ali neophodna – posebno, ograničenje broja programa svakog ministarstva (možda između 5 i 8, ali to zavisi od broja ministarstava u vladi), i minimalna veličina progama (npr. ne manji od određene vrednosti, ili alterantivno, ne manji od određenog procenta budžeta ministarstva).

Razvijanje programa

Odgovarajuća definicija programa i programske hijerarhije je zadatak koji mora da se uradi valjano da bi programsko budžetiranje funkcionisalo kako treba. To znači da MF ne može samo da prepusti ministarstvima da određuju šta će biti njihovi programi. MF umesto toga treba da izda jasne smernice koje pokrivaju pitanja kao što su formulacija programskih ciljeva, veličina i broj programa i to da li će postojati jedinstveni program administracije u svakom ministarstvu (videti kasnija poglavlja). Samo na ovaj način će interesi centralnih donosilaca odluka da imaju programe koji im pomažu da vladine prioritete prevedu u budžetske cifre biti ispunjeni.

S druge strane, bilo bi pogrešno da MF diktira svakom ministarstvu, bez konsultacije, kakvi će biti njegovi programi. Budžetski korisnici poznaju svoje resore bolje od MF i bilo bi pogrešno ne

Revidirani nacrt, jul 2011.

ubrati koristi od ekspertize budžetskog korisnika. Štaviše, programska struktura – naročito na nižim nivoima programske hijerarhije – namenjena je da posluži kao oruđe za interno budžetiranje i upravljanje za same budžetske korisnike. To se neće dogoditi ako budžetski korisnici nemaju nikakvo osećanje vlasništva nad programskom strukturom.

Ukratko, razvoj programske strukture mora biti kolaborativni napor baziran na partnerstvu između relevantnog budžetskog korisnika i MF.

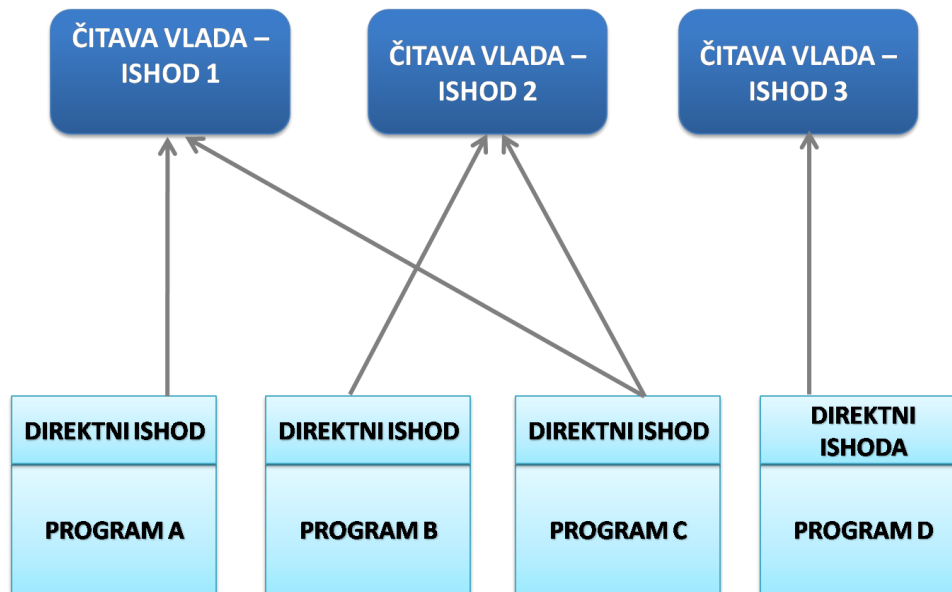
Integracija strateških planova sa programskim budžetom

Programski ciljevi moraju da budu eksplicitno povezani sa ciljevima formulisanim u strateškom planu organizacije i svakom strateškom ili nacionalnom planu na nivou čitave vlade. Još uopštenije, planiranje i programiranje treba posmatrati kao deo integrisanog ciklusa.

Dobro formulisana strategija za nivo čitave vlade definiše mali broj ishoda višeg nivoa na koje je vlada fokusirana. Jasna specifikacija programskih ciljeva je prirodno sredstvo za povezivanje programa sa strategijama na nivou čitave vlade. To je zato što su programski ciljevi generalno “direktni” ishodi kroz koje se postižu rezultati višeg nivoa za čitavu vladu. Na primer, ishod programa krivičnog policijskog gonjenja (“smanjeni kriminal”) bi ga direktno povezivao sa ishodom na nivou čitave vlade kao što je “bezbedno i sigurno društvo”. Slično tome, ishod programa srednjoškolskog obrazovanja (“mladi ljudi obrazovani i socijalizovani da zauzmu svoje mesto u radnoj snazi ili višem obrazovanju”) bio bi direktno u vezi sa ishodima za nivo čitave vlade, kao što je “ubrzan i održiv rast BND”.

Ova vrste veze između programa i nacionalnih strateških ishoda može se grafički predstaviti kao što je ilustrovano na donjem grafikonu.

Povezivanje programa sa nacionalnim strateškim ishodima



Strategija takođe treba da bude povezana sa programskim budžetom na nivou subjekta. Kanada, Francuska i SAD su među vodećim zemljama koje imaju kompletno integrisane strateške planove subjekata sa budžetom, kroz uključivanje planova o učinku subjekata u budžetska dokumenta, koji:

- Zasnovani su na programskoj strukturi budžeta: drugim rečima, ciljevi učinka, planovi i planirani ciljevi su skicirani za svaki od subjektivih programa,
- Pokrivaju celokupnu potrošnju subjekta, ne samo “novu” potrošnju,
- Obuhvataju samo one inicijative potrošnje subjekta za koje je vlada odobrila finansiranje iz budžeta.

Ove tri zemlje takođe zahtevaju da subjekti prezentuju izveštaje o godišnjem učinku koji govore o uspešnosti u ostvarivanju ciljeva zacrtanih u planovima učinka.

U SAD, ovaj pristup je obavezan od kad je Kongres 1993. Izglasao Zakon o učinku i rezultatima vlade (ZURV). Planovi učinka koje ZURV zahteva nisu u potpunosti strateški planovi, ali ZURV nalaže da moraju biti u skladu sa strateškim planovima subjekata.

Struktura francuskih *Projets Annuels de Performance* (godišnjih planova učinka) se malo razlikuje po tome što se ne bazira na subjektima već na “misijama”, koje su grupe programa koji se u nekim slučajevima obuhvataju više od jednog subjekta. Osim ovoga, struktura francuskih planova učinka je veoma slična drugim zemljama. Razložena je na poglavlja za svaki budžetski program, sa prezentacijom programskih ciljeva, strategije, pokazatelja i potrošnje.

Revidirani nacrt, jul 2011.

Elementi ovog širokog pristupa u integraciji strateških planova subjekata sa budžetom mogu se naći u mnogim zemljama. Na Novom Zelandu, na primer, budžetska dokumenta vlade uključuju Izjavu o namerama subjekata koje su u suštini strateški planovi strukturirani oko ishoda konkretnih subjekata (ekvivalentnih programima). U Južnoj Africi – jednoj od mnogih zemalja u razvoju koje su usvojile sličan pristup – regulativa takođe nalaže da “strateški planovi svakog subjekta moraju...biti u skladu sa objavljenim procenama srednjoročne potrošnje te institucije”.

Ključne publikacije

Robinson, M. and H. van Eden (2007), “Program Classification”, u Robinson (ed.) *Performance Budgeting*.

Kraan, D.-J. (2008), “Programme Budgeting in OECD Countries”, može se naći na http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1201883571938/ProgrammeBudgeting_OECD.pdf .

9. Aproprijacija programa i kontrola potrošnje

Programsko budžetiranje obuhvata ne samo planiranje, već i odobravanje i izvršavanje budžeta u programskom smislu. U ovom poglavlju ćemo se fokusirati na prirodu budžetskih ovlašćenja kod programskog budžetiranja i stepen fleksibilnosti u odnosu na ta ovlašćenja tokom izvršenja budžeta.

U većini sistema programskog budžetiranja, parlament izglasava raspodelu u programskom smislu, a ta programska alokacija ograničava izvršnu vlast u izvršenju budžeta. Parlamentarno ovlašćenje u većini zemalja je na nivou programa. Samo u manjem broju njih se parlamentarna aproprijacija budžeta dešava na nivou potprograma, što se obično smatra oblašću u okviru diskrecionih mera izvršne vlasti.²⁰

U razmatranju prirode usvojenog budžeta, ipak, treba da imamo u vidu ne samo oblik u kojem parlament odobrava budžet, već i “kontrolne iznose” koje ministar finansija ili drugi izvršni organ može da nametne. Na primer, u par zemalja, iako parlament samo odobrava budžet na nivou programa, ministar finansija odobrava i kontroliše raspodelu programa između potprograma.

Ključno pitanje za svaki sistem programskog budžetiranja je, stoga, koliko detaljnu kontrolu treba vršiti u centru (bilo od strane parlamenta ili centralnih izvršnih organa). Jedan pristup ovom pitanju jeste uviđanje da informacija koja je na raspolaganju centralnim donosiocima odluka nikada neće biti dovoljno snažna da im dozvoli da odrede sve detalje raspodele sredstava za nivo čitave vlade. Uopšteno govoreći, centar treba da se koncentriše na “širu sliku” raspodele sredstava, ostavljajući značajnu diskrecijono pravo budžetskim korisnicima kad su u pitanju detalji. Iz ove perspektive, raspodelu na nivou potprograma je bolje prepustiti ministarstvima da odrede.

Centralno odobravanje budžeta u smislu programa postavlja pitanje *transfera* (nekada poznatih kao budžetska virmanizacija”) potrošnje između programa. Ovo se odnosi na prenos sredstava između kategorija odobrenja za finansiranje – u ovom slučaju – između programa. U mnogim sistemima programskog budžetiranja parlament odobrava izvršnoj vlasti da vrši ograničene korekcije na odobreni program raspodele sredstava – na primer, da preusmeri do 5 odsto finansiranja bilo kojeg programa na drugi program pri čemu parlament ne mora ponovo da

²⁰ Postoje izuzeci od ovih uopštavanja. Jedan je sistem “globalne aproprijacije” u zemljama kao Australija i Kanada, gde je programska raspodela uglavnom indikativna i izvršna vlast je može promeniti po svom nahođenju.

koriguje budžet. Ova vrsta aranžmana prenosa ima nameru da stvori fleksibilnost kako bi se odgovorilo na nepredviđen razvoj događaja do kojeg može doći u toku godine.

Drugi ključni aspekt koji se javlja u programskom budžetiranju jeste reforma tradicionalnog okvira budžetske aroprijacije. Kao što je ranije pomenuto, tradicionalno budžetiranje se bazira prvenstveno na odobrenjima "po stavkama". Ovo znači zakonsko raspoređivanje sredstava prema ulaznim elementima – formalno poznatim kao "ekonomska klasifikacija" potrošnje - kao što su plate, zalihe i kapitalni rashodi. U tradicionalnim sistemima, raspodela po budžetskim stavkama je nekad veoma detaljna. Na primer, postoji zasebna raspodela sredstava za stavke kao što su zalihe kancelarijskog materijala, knjige, interne obuke, ekterne obuke, itd. To znači da budžetski korisnici nisu u stanju – barem ne bez centralnog odobrenja – da preusmeravaju sredstva između ovih kategorija tokom godine. U praksi, stvorena je izvesna fleksibilnost u sistemima koji dozvoljavaju neke prenose između kategorija budžetskih stavki. Ipak, ne samo da je lestvica ovakvih transfera veoma organičena, već i proces pregleda i određivanja primena prenosa može da zahteva dosta neproduktivnog rada od MF.

Budžetiranje prema učinku je suprotstavljeno ovoj vrsti detaljne kontrole nad sastavom potrošnje po budžetskim stavkama. Budžetiranje prema učinku se fokusira na rezultate koje institucije isporučuju, a ne na način na koji ih isporučuju. Budžetiranje prema učinku zahteva da ministarstva i rukovodioci u njima, dobiju veću slobodu u odabiru najbolje mešavine ulaznih elemenata pomoću kojih će efektivno i efikasno isporučiti usluge. Posledica ovoga je povećana odgovornost za pružene rezultate.²¹

Iz ovog razloga, budžetiranje prema učinku je uobičajeno praćeno obuhvatnim smanjenjem kontrole budžeta po stavkama. Na primer, u francuskom sistemu, kontrola sastava budžetskih stavki programske potrošnje je potpuno napuštena uz jedan (važan) izuzetak – lične troškove. Nije dozvoljeno prebacivati sredstva sa drugih kategorija ulaznih elemenata na lične troškove (iako ministarstva mogu da preusmeravaju novac sa ličnih troškova na druge kategorije ulaznih elemenata).

²¹ Veoma detaljna kontrola ulaznih elemenata ima, ipak, jednu slabost nevezano za pitanja budžetiranja prema učinku – naime ona znatno pogoršava problem nedovoljnog izvršenja budžeta koji se može videti u mnogim zemljama. Nedovoljno izvršenje znači da je realna potrošnja znatno ispod nivoa potrošnje odobrene u budžetu. Detaljna kontrola budžetskih stavki doprinosi ovome, jer kad postoji nedovoljna potrošnja po jednoj budžetskoj stavci (npr. interne obuke), nije moguće ta odobrena sredstva preneti na druge namene.

Ključno praktično pitanje je onda koliko deregulacije *budžetskih stavki je potrebno i koliko brzo*. Ne treba misliti da programsko budžetiranje zahteva poptuno obustavljanje centralne kontrole nad raspodelom resursa programske potrošnje. U francuskom sistemu, na primer, kontrola nad raspodelom ličnih troškova se kontroliše iz veoma dobrog razloga što je Francuska tradicionalno sistem javne uprave gde je, kad se neko jednom zaposli, jako teško otpustiti ga. Tako da ako ministarstvo mora da zaposli više ljudi prebacivanjem sredstava u okviru svog budžeta, to će dovesti do obaveza za buduću potrošnju što potencijalno može značajno da umanja budžetsku fleksibilnost vlade ubuduće.

U gotovo svim sistemima programskog budžetiranja, kapitalna potrošnja je zaštićena – to jest, budžetski korisnici ne mogu preusmeravati sredstva sa kapitalne na tekuću potrošnju unutar programa. Razlog za ovo leži u zabrinutosti da bi se ministarstva u suprotnom suočila sa kratkovidim smanjenjima kapitalne potrošnje kako bi olakšala ograničenja u tekućem budžetu.

Posebno u zemljama u razvoju postoje i druge vrste kontrole budžetskih stavki koje bi bilo smisljeno zadržati, kao što su:

- Budžetske stavke za komunalne račune i druga važna plaćanja: ovo bi bilo relevantno kad bi postojala bojazan da bi, bez takve kontrole, ministarstva trošila svoje budžete na druge stavke, ne ostavljajući dovoljno za plaćanje struje i telefonskih račna, a zatim bi potraživala dodatna sredstva od MF da bi platila te račune.
- Kontrola putovanja, konsultantskih usluga i drugih stavki, naročito podložnih zloupotrebi.

Ovi primeri naglašavaju jednu opštiju poentu da praktični obim deregulacije budžetskih stavki u svakoj zemlji značajno zavisi od kvaliteta uprave i stepena discipline državnih službenika. Umesto da jednostavno prati ekstremne primere Francuske i drugih zemalja koje su redukovale kontrolu budžetskih stavki na minimum, svaka zemlja treba da donosi svoje odluke od slučaja do slučaja kakvu kontrolu budžetskih stavki želi da zadrži. Takođe obično ima smisla usvojiti postepeni pristup deregulaciji budžetskih stavki.

Pošto smo ovo rekli, nema nikakvog smisla za bilo koju zemlju koja usvaja programsko budžetiranje da zadrži jako detaljnu tradicionalnu kontrolu budžetskih stavki o kojoj smo gore govorili. Većina ovakvih detaljnih kontrola nema nikakvu funkciju. Najbolji pristup jeste da prelazak na programsko budžetiranje bude praćen analizom kontrole budžetskih stavki čiji je cilj da se izbegne previše detaljna kontrola i da se zadrži samo ona za koju se može izneti jasan argument.

Revidirani nacrt, jul 2011.

Ključne publikacije

Robinson, M. and H. van Eden (2007), "Program Classification", u Robinson (ed.) *Performance Budgeting*.

10. Računovodstvo i obračun troškova²²

Ovo poglavlje ispituje računovodstvo, informacione tehnologije (IT) i zahteve budžetske klasifikacije programskog budžetiranja. Glavno je da, kako bi programsko budžetiranje funkcionisalo, programi moraju da se integrišu u računovodstveni sistem, na način na koji je budžet strukturiran, kao i sistemi IT koji su podrška budžetskom procesu.

Ako vlada namerava da budžetira po programima, budžetska dokumentacija i računovodstveni sistem moraju da budu programski orijentisani. Posebno mora biti moguće pratiti izvršenje budžeta u programskom smislu – to jest, pratiti potrošnju od programa do programa tokom godine, kako bi se osiguralo da ne dođe do prekoračenja ovlašćenja programske potrošnje. Kako je potrebno prikazati ovlašćenja budžetskih stavki (za potrošnju po ekonomskoj klasifikaciji – videti ispod) u programskom smislu, takođe se mora omogućiti i njihovo praćenje. Na primer, ako se limiti određuju za troškove zarade za svaki program, onda računovodstveni sistem mora kontinuirano da prati troškove zarada po programu. NIje dovoljno da se, na primer, izvrši procena programske potrošnje na kraju godine putem nekih približnih mera (što bi bilo dovoljno da su programi namenjeni samo za izveštavanje a ne i svrhe izvršenja budžeta – to jest, da pružaju informacije o nivou potrošnje po ciljevima politika).

Budžetska klasifikacija i Kontni plan

Da bi sistem programskog budžetiranja funkcionisao, “budžetska klasifikacija” (BK) i “Kontni plan” (KP) moraju da obuhvate programe. BK i KP su sistemi klasifikacije u kojima postoji šifra za svaku transakciju koja sumira sve njene karakteristike u skladu sa sistemom klasifikacije. Ovi sistemi pokrivaju ne samo rashode, već i druge transakcije kao što su prihodi. Ali naš fokus ovde odnosi se isključivo na klasifikaciju potrošnje. Potrošnja za pojedinačnu stavku (recimo isplatu zarada ili nabavku konkretnih zaliha) će u ovim sistemima biti šifrovana nizom brojeva kao što su 1321-325-257-3, gde “13” označava ministarstvo, “2” odeljenje unutar ministarstva, “1” jedincu unutar odeljenja, “325” tri nivoa ekonomske klasifikacije (tj. vrstu ulaznog elementa – na primer, zarade, kapitalna potrošnja, itd), “257” označava tri nivoa funkcionalne klasifikacije (više o ovome kasnije) i “2” izvor finansiranja (npr. donatorska sredstva). Korišćene kategorije klasifikacije nisu konkretno zacrtane, ali mogu da variraju od zemlje do zemlje. Neke zemlje mogu imati dodatne, kao što su geografska klasifikacija, u kom slučaju će postojati dodatna šifra za oznaku regiona u kojem je ostvarena potrošnja.

²² Ovo poglavlje se odnosi na sesiju 2.4 na opštem kursu, odnosno na sesiju 1.5.4 na specijalističkom kursu.

KP je sistem kodiranja korišćen prilikom evidentiranja transakcija u računovodstvenom sistemu. To znači da za svako izvršeno plaćanje (ili obavezu), služba računovodstva u ministarstvu unosi odgovarajuću šifru prilikom evidentiranja transakcija na računima (konkretno, u kompjuterizovanom sistemu računovodstva). BK je klasifikacija koja se koristi u samom budžetu – to jest, u opisivanju izdataka u budžetskoj dokumentaciji koja će se ostvariti u narednoj godini.²³ BK i KP treba da se integrišu u smislu da ovaj prvi treba da se podvede drugi. Drugim rečima, računovodstveni sistem treba da zabeleži sve izdatke kategorija transakcija koje su osnova za budžetska ovlašćenja ili informaciju, kako bi se obezbedila kontrola potrošnje i izveštavanje u smislu tih kategorija.

Kod programskog budžetiranja, programi moraju da se inkorporiraju u BK i KP. Ne samo programi, veći podređeni elementi programske hijerarhije (potprogrami, itd) treba da budu kodirani. Tako da, ako postoji programska hijerarhija od tri nivoa, tri cifre će biti potrebne za svrhe kodiranja. Takođe će biti neophodno da se organizuju obuka i proces validacije kako bi se obezbedilo da služba računovodstva adekvatno registruje program prilikom unosa transakcija izdataka u računovodstveni sistem.

Informacioni sistemi za finansijsko upravljanje

Informacioni sistemi za finansijsko upravljanje (ISFU) se odnose na kompjuterizovane sisteme za upravljanje budžetiranjem i s time povezanim procesima. Kompjuterizovani sistemi računovodstva su najosnovniji tip ISFU. Ipak, mnogi drugi procesi su takođe kompjuterizovani. Automatska kontrola potrošnje je jedan primer takvog procesa i odnosi se na kompjuterizovane sisteme koji se koriste za ovlašćivanje obaveza i/ili plaćanj kroz verifikaciju da su u skladu sa limitima potrošnje određenim budžetom. Drugi kompjuterizovani sistem pokriva ostale funkcije izvršenja budžeta, kao što su upravljanje efektivom, upravljanje dugom, itd. Takođe postoje i sistemi koji pokrivaju različite aspekte izvršenja budžeta.

Ne samo da računovodstveni sistem mora da bude programski orijentisan, već i drugi sistemi unutar ISFU takođe moraju da se prilagode radu sa programima ukoliko težimo da programsko budžetiranje uspe. Sistem kontrole potrošnje je očigledan primer – ako budžet određuje limite za potrošnju po programu, biće neophodno da sistem kontrole potrošnje kao i računovodstveni sistem funkcionišu na programskoj osnovi. Konkretno, to znači da će sistem kontrole potrošnje

²³ Bilo u svrhe opisivanja “kontrolnih iznosa” (videti odeljak o računovodstvu programa) ili pružanja dopunske informacije o očekivanom sastavu potrošnje (npr. detalji očekivanog rasporeda programske potrošnje po budžetskim stavkama, čak i kad je to indikativno pre nego obavezujuće).

sprečiti izvršavanje obaveza za potrošnju na program X veće od iznosa koji je parlament izglasao za program X. Ako postoje odrede o transferima programa, sistem kontrole potrošnje će morati takođe i time da upravlja – treba da omogući (predmet odgovarajućeg odobrenja) transfere između programa do utvrđenog nivoa (npr. pet odsto), ali ne više od toga. Ako postoji kompjuterizovani sistem pripreme budžeta, on će takođe morati da se izmeni kako bi odrazio činjenicu da će ministarstva sada iznositi predloge potrošnje *povezane sa konkretnim programima*.

Skraćenica IISFU odnosi se na integrisani informacioni sistem za finansijsko upravljanje. To znači jedinstveni sistem koji do većeg ili manjeg stepena integriše višestruke funkcije. Kod IISFU, računovodstvo, kontrola potrošnje, plaćanja, priprema budžeta i niz drugih funkcija se ugrađuju u jedan veliki kompjuterizovani sistem. IISFU se razlikuje od sistema koji se bazira na nizu zasebnih sistema koji podatke dobijaju jedan od drugog ali inače nisu spojeni – u smislu da ne “razgovaraju” automatski jedan sa drugim, tako da podaci uneti u jedan sistem ne modifikuju automatski odgovarajuće varijable u drugim sistemima.²⁴

Obim jednog IISFU – to jest, broj različitih funkcija budžetiranja i s njim povezanih funkcija koje obuhvata – nije fiksiran, već znatno varira u svetu. Da bi se smatralo da je jedan sistem IISFU, on mora da integriše barem minimalni skup “osnovnih” funkcija (obično obuhvataju računovodstvo i izveštaje, kontrolu potrošnje, plaćanja). Takođe može da obuhvati i određene “vanosnovne” funkcije, kao što su priprema budžeta, upravljanje efektivom, upravljanje dugom, pa čak i upravljanje učinkom (tj. registrovanje programskih ciljeva, pokazatelja, praćenja prema nameravanim cilejvima).

Ključno pitanje za programsko budžetiranje je kako obezbediti da informacioni sistemi za finansijsko upravljanje budu orijentisani ka programima. Neki pretpostavljaju da to zahteva uvođenje IISFU koji obuhvata sve funkcije relevantne za programsko budžetiranje, uključujući, na primer, priremu budžeta na programskoj osnovi i upravljanje učinkom.

Ovo može biti neprimerena pretpostavka iz više razloga. Prvo, ako se programsko budžetiranje uvodi u zemlji koja nema funkcionalan IISFU – to jest, zemlji koja ima informacioni sistem za finansijsko upravljanje baziran na skupu zasebnih interfejs sistema – mora da se shvati da

²⁴ Na primer, može postojati odvojeni platni sistem zaseban od računovodstvenog sistema ali koji koristi podatke iz sistema kontrole potrošnje za određivanje da li je konkretno plaćanje zasnovano na obavezi koju je prethodno sistem kontrole potrošnje odobrio kao usklađenu sa budžetskim limitom.

Revidirani nacrt, jul 2011.

zamena ovakvih "nasleđenih sistema" (kako ih često nazivaju) sa IISFU nije nešto što može da se uradi preko noći. Implementacija IISFU zahteva, kao gruba generalizacija, najmanje pet godina. Mnoge zemlje, prilikom uvođenja sistema programskog budžetiranja, žele da brže pređu na njega. Ako to učine, to će zahtevati da modifikuju nasleđene sisteme kako bi ih učinili programski kompatibilnijim, čak i ako na srednji ili duži rok planiraju da uvedu IISFU. U Francuskoj su, reforme programskog budžetiranja koje su postale potpuno operativne 2006, na početku vršene tako da funkcionišu uz već postojeći informacioni sistem za finansijsko upravljanje, modifikovan na najosnovnijem nivou. Do toga je došlo uprkos činjenici da se još u to vreme sprovodio ogroman projekat za uvođenje visokintegrisanog "Chorus" IISFU sistema. Baš zato što je Chorus bio tako veliki projekat, bile su potrebne godine pripreme i implementacije, a čekati da se to završi bi preterano dugo odložilo uvođenje sistema programskog budžetiranja.

Drugo, postoji bliska veza između obuhvatnosti planiranog sistema i lestvice poteškoća i kašnjenja u implementaciji. Kao što DFID (2001: 61) zapaža, "međunarodna potrošnja sugerije realan rizik od neuspeha kod uvođenja velikih informacionih sistema upravljanja." Zato je velika greška pretpostaviti da jedan IISFU treba obavezno da integriše sve u jedan džinovski sistem. Diamond i Khemani (2005: 3-4) takođe upozoravaju:

...termin "integrisani informacioni sistem za finansijsko upravljanje" nekada može pogrešno da se protumači kao sistem koji obuhvata sve funkcionalne procese i relevantne finansijske tokove unutar upravljanja potrošnjom. Ipak, složenost informacionih sistema u vladinom sektoru se, do velikog stepena, duguje višestrukim funkcijama i oblastima politika. U mnogim funkcionalnim oblastima uspostavljeni su specijalizovani informacioni sistemi i biće potrebni i nakon uvođenja IISFU.

Francusko iskustvo još jednom naglašava problem. Sva sreća da budžetiranje prema učinku nije kasnilo čekajući Chorus, jer je njegova implemetacija naknadno donela mnogo problema, dotle da je tokom 2010, plaćanje dobavljačima u velikoj meri zaustavljeno i da je došlo do velike akumulacije zaostalih potraživanja.

Kao što je primećeno u odeljku o informacionim sistemima učinka, takođe je pogrešno pretpostaviti da programsko budžetiranje traži da se modul upravljanja učinkom integriše u IISFU. Programskim ciljevima, pokazateljima i nameranim ciljevima se može savršeno dobro upravljati preko mnogo prostije zasebne platforme koja može da se napravi čak i u programu Eksel. Opštije uzevši, prelazak na programsko budžetiranje ne treba posmatrati kao nešto što

zahteva neki preterano složen kompjuterizovani sistem za finansijsko upravljanje na način koji samo može da donese velike teškoće u implementaciji.

Raspodela troškova programa

Sada se okrećemo prilično drugačijem pitanju: metodologiji koja rukovodi raspodelom potrošnje među programima. Potrošnja se velikm delom izvršava putem nabavke ulaznih elemenata²⁵, tako da računovodstvo za potrošnju po programu traži da služba računovodstva bude sposobna da odredi program pod kojim će potrošnja ili bilo koji drugi ulazni element biti registrovani na računima. Postoje dva različita aspekta ovog pitanja, koji se tiču pravo direktnih i indirektnih troškova.

U programima potrošnje, direktni troškovi su potrošnja ulaznog elementa koji doprinosi tom programu i *samo tom programu*. Isto važi i za potprograme – direktni troškovi su povezani samo sa dotičnim potprogramom. Uzmimo, na primer, da postoji “savetodavna” usluga u poljoprivredi (tj. usluga koja pruža tehničke savete farmerima) i da ta usluga čini potprogram u okviru, recimo, programa uzgajanja useva. Zarade i drugi troškovi zapošljavanja terenskih savetnika koji 100 odsto svog vremena pružaju savete farmerima bi bili direktni troškovi tog potprograma. To bi takođe bili i operativni troškovi svih motornih vozila koji se isključivo bave tom uslugom. S druge strane, indirektni troškovi bi u tom kontekstu predstavljali stavku potrošnje koja delimično doprinosi tom potprogramu, ali takođe i drugim potprogramima. Na primer, ako se motorno vozilo povremeno koristi kao podrška savetodavnoj službi u poljoprivredi, a povremeno kao podrška osoblju koje pruža druge vrste usluga u okviru programa uzgajanja useva (čak i drugih programa), to bi bili indirektni troškovi.

Razmotrimo ovo pitanje iz perspektive računovodstva potrošnje među programima unutar određenog ministarstva. U okviru svakog ministarstva postoji dijapazon “opštih troškova” – potrošnja na usluge koje podržavaju ministarstvo kao celinu. Takvi opšti troškovi obuhvataju, na primer, troškve zapošljavanja rukovodilaca, čija je funkcija da upravljaju ministarstvom kao celinom. Takođe podrazumevaju vitalne funkcije usluga kao što su finansije i ljudski resursi. Ako uzmemo na trenutak da ne postoji poseban “administrativni” program koji pokriva te opšte troškove, onda su oni po definiciji indirektni troškovi koji će morati da budu raspoređeni za programe ministarstva. Na primer, u slučaju ministarstva obrazovanja, bilo bi neophodno

²⁵ Of course, there are also “transfer payments”, such as income support benefits.

Revidirani nacrt, jul 2011.

odrediti koliko je potrošnja ministarstva na finansije, ljudske resurse, rukovodioce, itd, doprinela programu osnovnog obrazovanja, koliko programu srednjoškolskog obrazovanja, i tako dalje.

Direktni troškovi su, u principu, "lak" deo potrošnje programa. Pošto su to troškovi koji doprinose samo jednom programu (ili potprogramu), sve to se mora uraditi da bi bili registrovani prema tačnom programu ili potprogramu. (Kao što je dole primećeno, ipak, čak i ovo može predstavljati priličan izazov u nekim zemljama u razvoju).

Raspodela indirektnih troškova je manje jednostavna. Uzmimo primer osoblja regionalne kancelarije agencije za životnu sredinu, od kojih većina učestvuje u više različitih usluga, počevši od očuvanja prirode do upravljanja zagađenjem sredine. Koje metode možemo koristiti da rasporedimo troškove njihovog zapošljavanja prema konkretnim rezultatima?

Jedan metod bi bio da zahtevamo od osoblja da popuni mesečne rasporede prikazujući kako je njihovo vreme bilo raspoređeno, onako kako advokatske kancelarije obično rade kad pripremaju račune. U nekim zemljama vladini resori su sproveli ovakav sistem registracije vremena. Ovo može da bude skup proces, posebno ako mesečni rasporedi treba da budu relativno tačni (što zahteva pažljivo praćenje rukovodstva kako bi osigurali da su zaposleni ispravno popunili svoje vremenske rasporede). Ovo ukazuje na ključno pitanje koje se postavlja kod raspoređivanja nekih indirektnih troškova: trošak samog procesa raspodele troškova. Zbog troška dobijanja stvarno tačnih rasporeda potrošnje, uobičajeno je da se usvajaju prečice, kao svesni kompromis između tačnosti i troška. U slučaju rasporeda vremena zaposlenih, na primer, kompromis može biti da se od zaposlenih traži da popune vremenske rasporede za konkretan period tokom godine (recimo jedan mesec) i da zatim pretpostave da je taj uzorak reprezentativan za celu godinu.

Informaciona tehnologija je u nekim slučajevima dosta umanjila troškove dobijanja tačne raspodele indirektnih troškova. Uzmimo primere telefonskih usluga ili potrošnje struje. Danas je relativno prosto i jeftino proizvesti tačnu informaciju koja odmerava udeo pojedinačnih telefonskih linija u ukupnom računu za telefon jedne organizacije ili potrošnju struje među različitim organizacionim jedinicama. U prošlosti je, međutim, to bilo nemoguće ili veoma teško. Treba da primetimo da neke zemlje u razvoju ne mogu da priušte tehnologiju za registrovanje upotrebe ovakvih usluga, a posledica je da te komunalne službe ostaju u stvari indirektno usluge.

Raspodela indirektnih troškova je zadatak *upravljačkog računovodstva* koje, iako široko rasprostranjeno u privatnom sektoru, obično nije deo arsenala računovodstvenog oruđa u vladi. Pokretač troškova je formula ili princip koji se koristi za određivanje proporcije po kojoj su indirektni troškovi podeljeni između dva ili više programa (ili potprograma) kojima doprinose. U gornjem primeru, proporcija telefonskih troškova u srazmeri koja odražava zaposlene na direktnoj usluzi, kao i proporcija u skladu sa kompjuterizovanom upotrebom evidencije, predstavljaju (različite) pokretače troškova. Jedan može biti proizvoljan, a drugi tačan, ali su oba pokretači troškova. Pošto pokretači troškova daju osnovu za određivanje proporcija po kojima se raspoređuju indirektni troškovi, termin *osnova raspodele* se ponekad koristi da označi istu stvar kao i pokretač troškova.

Da bi sve bilo jednostavno, računovođe često raspoređuju indirektno troškove koristeći veoma proste pokretače troškova. Na primer, formula raspodele troškova može pretpostaviti da sve usluge podrške u ministarstvu doprinose programima na način koji je proporcionalan sa brojem zaposlenih u najvećim organizacionim jedinicama ministarstva. Na primer, ako 30 odsto osoblja u ministarstvu obrazovanja radi direktno na programu primarnog obrazovanja, može se pretpostaviti 30 odsto troškova usluga podrške ministarstvu doprinosi programu primarnog obrazovanja. Ipak, ovo bi bilo prilično gruba procena koja može biti netačna.

Da bi se indirektni troškovi rasporedili na relativno tačan (suprotno od veoma proizvoljan) način je komplikovan posao, koji traži ne samo veći broj veoma stručnih računovođa, već i sofisticiranije IT sisteme. Među prefinjenijim metodama raspodele indirektnih troškova koje postoje je i metod *utvrđivanja troškova prema aktivnostima* (UTA). Postoje dve definišuće odlike UTA. Prva je da je UTA dvostepeni proces utvrđivanja troškova primenjen na potrošnju programa, gde su ulazni elementi alocirani prvo prema "aktivnostima" (uključujući i aktivnosti podrške kao HR ili IT usluge), a zatim se troškovi aktivnosti raspodeljuju među programima. Druga definišuća odlika UTA je insistiranje na upotrebi pokretača troškova koji nisu proizvoljni već precizno odražavaju doprinose koje ulazni elemnti i aktivnosti realno ostvaruju na rezultate. Zastupnici UTA smatraju da on zahteva upotrebu pokretača troškova koji sačinjavaju "*model potrošnje organizacionih resursa*". UTA naglasak na preciznim pokretačima troškova je za pohvalu. Ipak, cena preciznosti može u mnogim slučajevima da bude neprihvatljivo visoka. Čak i u razvijenim zemljama nije jasno da li je UTA bio uspešan u javnom sektoru. U zemljama u razvoju, uopšteno govoreći, previše je zahtevan u smislu obučenih ljudskih resursa i sofisticiranih IT sistema da bi bio izvodljiv ili opravdan u ekonomskom smislu.

Programi administracije

Teškoća sa preciznom raspodelom indirektnih troškova je navela većinu vlada na pragmatičnu modifikaciju principa programskog budžetiranja. To je upotreba posebnih “administrativnih” programa za pokrivanje opštih servisa (podrške) za svako ministarstvo. Administrativni programi su, očevidno, u neskladu sa čistim principom programskog budžetiranja gde su programi bazirani na ishodu-rezultatu, kao što je prikazano u odeljku 8. Unutrašnji servisi podrške ne pružaju usluge spoljnim korisnicima, i stoga po definiciji nisu rezultati (videti odeljak 3). Štaviše, upravo zato što ne pružaju usluge za javnost, servisi podrške nisu u mogućnosti da samostalno ostvaruju ishode za zajednicu. Umesto toga, oni podržavaju one delove ministarstva koji zaista pružaju usluge direktno za javnost i koji kroz te usluge ostvaruju ishode. Zato, kada bi svi programi bili definisani u smislu rezultata i ishoda, ne bi postojali administrativni programi i svi opšti troškovi ministarstva bi bili indirektni troškovi koji bi morali da budu raspoređeni između programa.

Ipak, upravo jer je raspodela indirektnih troškova sa prihvatljivim nivoom preciznosti zahtevan i tehnički složen poduhvat koji nije jeftin, većina zemalja je odabrala da ga široko zaobilazi kroz upotrebu administrativnih programa (takođe poznatih kao programi “menadžmenta”, “podrške” ili “korporativnih usluga”)²⁶. Administrativni programi pokrivaju troškove usluga podrške ministarstva koje bi bilo teško rasporediti. Zemlje koje koriste administrativne programe smatraju da je bolje napraviti kompromis sa principom programskog budžetiranja na ovaj način nego koristiti pristup proizvoljne raspodele troškova koji donosi mere “pune cene” programske potrošnje koje mogu biti jako neprecizne.

Ako su jedino opravdanje za administrativne programe teškoće preciznog raspoređivanja troškova, možda ne bi bilo adekvatno posmatrati administrativne programe kao privremenu meru. Drugim rečima, administrativni programi mogu se sagledavati kao običan praktični mehanizam koji se koristi u ranim fazama sistema programskog budžetiranja u zemljama gde kapaciteti i sistemi za preciznu alokaciju indirektnih troškova još uvek ne postoje. Na duže staze, težnja će biti gašenje programa upravljanja uporedo sa razvijanjem kapaciteta za raspodelu indirektnih troškova. Ovo je stav koji su mnogi usvojili.

²⁶ I analogno tome, oni često koriste administrativne potprograme unutar svakog programa, koji pokrivaju opšte troškove na nivou programa.

Revidirani nacrt, jul 2011.

Ipak, moguće je da se zastupanje upotrebe programa upravljanja radi obuhvatanja usluga podrške ministarstva može opravdati kao pitanje principa čak i u zemljama koje imaju tehnički kapacitet za raspodelu potrošnje između programa.

Da bismo videli zašto, moramo imati na umu da su programski budžeti u većini zemalja limitirani potrošnje ("kontrolni iznosi"), a ne proste računovodstvene mere troška za proizvodnju konkretnih "proizvodnih linija". Drugim rečima, kao što je bilo reči u odeljku 9, kad parlament odobrava programski budžet, on govori ministarstvima da moraju da potroše najviše \$x na program A, \$X na program B, itd. To znači da ako su troškovi usluga podrške ministarstva uključeni u njegove programe bazirane na ishodu-rezultatu, vlada zapravo instruiše ministarstvo o stepenu koji usluge podrške ministarstvu treba da obezbede za svaki od programa ministarstva zasnovanih na rezultatu.

Uzmimo, na primer, da ministarstvo obrazovanja ima samo dva programa – primarno i sekundarno obrazovanje – i nema program upravljanja. Zamislimo povrh toga da se organizaciona struktura ministarstva sastoji od odeljenja za primarno obrazovanje i odeljenje za srednje škole – i za svaki ministarstvo određuje budžet koji je 40 odsto ukupnog budžeta ministarstva – i odeljenje za usluge podrške ministarstvu za koji se budžet interno određuje na 20 odsto budžeta ministarstva. i Suppose further that it is expected at the time the budget is prepared that the support services department will provide equal levels of support to each of the two main departments. Odražavajući ovu situaciju, programski budžet koji parlament odobrava će po jednu polovinu budžeta ministarstva raspodeliti za programe primarnog i sekundarnog obrazovanja, u oba slučaja računavajući udeo tog programa u troškovima za usluge podrške.

Kako bi se obezbedilo da nijedan program ne prekorači svoje ovlašćenje potrošnje, ministarstvo obrazovanja će morati da osigura da odeljenje za usluge podrške ne posvećuje više od jedne polovine svojih troškova podržavajući bilo koji od dva programa ministarstva. Uopšteno uzevši, pošto su troškovi usluga podrške uključeni u programe zasnovane na rezultatu, postaje neophodno da se u izvršenju budžeta odeljenja za usluge podrške strogo vodi računa o ravnoteži podrške pružene ostalim odeljenjima u ministarstvu.

Upravo ovde leži problem. Zašto bi političko rukovodstvo ili MF želeli da diktiraju način na koji će usluge podrške ministarstva obrazovanja rasporediti svoje napore između primarnog i sekundarnog obrazovanja tokom godine? Ako, na primer, neočekivani događaji znače da

Revidirani nacrt, jul 2011.

program primarnog obrazovanja ima veće zahteve od planiranih za podršku službe ljudskih resursa u zapošljavanju tokom godine, zar ne treba ministarstvu prepustiti fleksibilnost da preusmerava raspoloživost svojih usluga podrške u skladu sa ovime?

Ako smatramo da ministarstva treba da zadrže fleksibilnost pri raspodeli usluga podrške tamo gde su one potrebne tokom godine, onda *u principu* ima smisla imati program upravljanja. Taj program upravljanja treba da obuhvati sve ove usluge podrške ministarstva koje su generičke i koje se mogu fleksibilno preraspodeliti tokom godine od podržavanja jednog programa baziranog na rezultatu na drugi, menjajući zahteve za podršku.²⁷

Naravno, i dalje je korisno znati *ex post* gde se usluge podrške raspoređuju – kako bismo, idealno, imali najbolje računovodstvene mere ukupnih troškova isporuke svake “proizvodne linije”. Za ovu svrhu, analiza dodatnih troškova može se izvršiti za alokaciju troškova programa upravljanja među programima baziranim na rezultatima.

Upravo ovako to rade Francuzi – iako je Francuska savršeno sposobna da sprovede računovodstvenu raspodelu troškova usluga podrške između programa baziranih na rezultatu, bez obzira na to koristi i programe upravljanja (“podrške”) i to dopunjava dodatanom analizom troškova.

Troškovi zarada i programi

Iznad je sugerisano da je raspodela *direktnih troškova* relativno lak zadatak. U mnogim zemljama u razvoju, čak i direktna raspodela između programa može da predstavlja priličan izazov. Nije neuobičajeno da, na primer, računovodstveni sistemi ministarstva u ovim zemljama ne razdvajaju kadrovske troškove po organizacionim jedinicama ministarstva. Ovaj problem je često usloženjen u sistemima gde, prilikom premeštanja kadrova iz jednog ministarstva u drugo, njih i dalje nastavlja da plaća njihovo matično ministarstvo, što rezultira time da njihove zarade nisu registrovane kao rashodi ministarstva u kojem oni zapravo rade. Ovo znači da računovodstveni sistem u, recimo, ministarstvu obrazovanja, ne mora dati nikakvu indikaciju ukupnih troškova zarade osoblja zaposlenog na primarnom obrazovanju, čime postaje nemoguće obračunati program primarnog obrazovanja.

²⁷ Za ovaj kontekst je relevantno da u Australiji, gde ne postoje administrativni programi, parlament ne koristi programe kao kontrolne iznose (kategorije pravne aproprijacije). To znači da je raspodela sredstava u budžetu čisto indikativna i da stoga ni na koji način ne limitira realnu raspodelu usluga podrške među glavnim programskim oblastima ministarstva.

Iz ovih razloga, zemlje u razvoju često su u iskušenju da kadrovske troškove ministarstva registruju pod “administrativni” program. Iako možemo da saosećamo sa praktičnim razlozima zbog kojih se ovo radi, takav tok stvari u osnovi podriva logiku programskog budžetiranja. S obzirom da kadrovski troškovi predstavljaju veliki deo potrošnje vlade u većini zemalja, rezultat isključivanja ovih troškova (barem kad je u pitanju tekuća potrošnja) su “programi” koji samo registruju sitne troškove (npr. nameštaj, zalihe) i koji su zato od male koristi kao oruđe za prioritizaciju potrošnje.

U zemljama koje su suočene sa ovim problemom, adekvatna raspodela troškova zarada na relevantne programe treba da bude prvi prioritet za segment računovodstva u pripremi za uvođenje sistema programskog budžetiranja. Svi kadrovski troškovi članova osoblja koji rade isključivo na konkretnim programima (koji imaju najveći udeo u kadrovskim izdacima) treba da se raspodele na programe, pri čemu će samo plate osoblja u uslugama podrške biti obuhvaćene administrativnim programom.

Raspodela troškova i programska hijerarhija

Pitanje pripisivanja troškova – ne samo kad su u pitanju indirektni već i direktni troškovi – je relevantno za odluku o broju nivoa u programskoj hijerarhiji. Računovodstveni sistem mora da bude u stanju da registruje troškove prema svakom elementu programske hijerarhije. To znači da za svaki dodatni nivo u hijerarhiji, pitanje pripisivanja troška postaje problematičnije. Ako, na primer, imamo programsku strukturu sastavljenu od četiri nivoa, neophodno je da možemo da pratimo izvršenje budžeta – to jest, da pratimo potrošnju preko sistema računovodstva tokom godine – sve do najnižeg od ta četiri nivoa. Pretpostavimo da se svaki program sastoji od četiri potprograma i konačno, svaki potprogram od četiri pod-potprograma. Ako je ovo slučaj, onda programska struktura od četiri nivoa uključuje klasifikaciju i praćenje potrošnje u šesnaest puta onoliko kategorija kao i struktura od dva nivoa. Ovo može prilično da poveća izazov tačne evidencije potrošnje, kao i raspodele indirektnih troškova. S obzirom na veličinu teškoća s kojima se mnoge zemlje u razvoju suočavaju sa svojim računovodstvenim sistemima, teško da će biti iznenađenje ako kažemo da je samo šačica njih uspeła da sprovede programsku hijerarhiju od tri ili četiri nivoa.

Najjednostavnija opcija – ona koja je adekvatna za mnoge zemlje u razvoju, na primer – jeste postavljanje programske hijerarhije sa samo jednim ili dva nivoa (programi ili programi i

potprogrami). Odgovarajući pristup ovom pitanju će takođe morati da uzme u obzir i vezu između organizacijskih jedinica i elemenata programa, što je objašnjeno ispod.

Procena troškova programa u pripremi budžeta

Treće i poslednje pitanje obrađeno u ovom odeljku tiče se procene troškova programa u pripremi budžeta. Drugim rečima, tokom pripreme budžeta, biće neophodno da se dodele cifre za potrošnju svakog programa u narednoj godini.²⁸ Svakom ministarstvu će stoga biti potreban neki metod za procenu planirane potrošnje svakog programa koju će uključiti u svoju “budžetsku ponudu” prezentovanu MF.

Najprostiji i nazastupljeniji pristup proceni troškova programa u pripremi budžeta jeste preuzimanje prošlogodišnje potrošnje programa i njeno prilagođavanje prema (1) promeni u troškovima ulaznih elemenata ili promeni u potražnji; (2) promeni politike, kao što je proširenje programa ili promena programskog dizajna.

Ponekad se sugeriše, suprotno ovome, da je u okviru sistema programskog budžetiranja – ili u okviru njegove verzije koju neki nazivaju “budžetiranje rezultata” - veoma važno da se procena troškova za svaki program izračunava uzimanjem planiranih rezultata koje će program proizvesti i njegovim množenjem sa jediničnom cenom dotičnog rezultata.²⁹ Drugim rečima, jedinična cena treba da se koristi u pripremi budžeta za izračunavanje zahteva programske potrošnje kao funkcija količine usluga koje se isporučuju javnosti. Pod ovim pristupom, programska klasifikacija potrošnje će se protegnuti van programa i potprograma do nivoa konkretnih pojedinačnih tipova rezultata koji obuhvataju svaki potprogram, a budžetska procena bi se nastavila kroz proces odozdo na gore, baziran na jediničnoj ceni i planiranoj količini svakog rezultata.

Ovo je u suštini primena ideje finansiranja po formuli na obračunavanje programa, bilo da se ona bazira na rezultatima ili aktivnostima. Kao što je bilo reči u prethodnim poglavljima o finansiranju po formuli i sistemu naručilac-nabavljač, jedinična cena je moćno oruđe kada se selektivno primenjuje na prave vrste javnih usluga. Najprominentniji međunarodni primer sistema sektorskog budžetiranja prema učinku baziranog na jediničnoj ceni je “dijagnostička grupa” (DG) sistema finansiranja bolnica. U obrazovanju, gde je trošak po učeniku na

²⁸ Kao i, idealno, za naredne tri ili više godina, u srednjoročnom budžetskom okviru – videti odeljak 18.

²⁹ Ili kao varijacija te ideje, kao kalkulacija bazirana na broju planiranih programskih aktivnosti puta cena tih aktivnosti (što se nekada naziva “budžetiranje na osnovu aktivnosti”).

Revidirani nacrt, jul 2011.

određenim nivoima školovanja obično standardizovan, jedinične cene su takođe korisno oruđe za budžetiranje i upravljanje učinkom.

Ipak, jedinična cena nikad ne može da bude široki instrument budžetiranja jer postoji mnoštvo javnih usluga koje nemaju stabilnu jediničnu cenu. To je zbog "heterogenosti" – prosečna cena varira zbog razlika u zahtevanom naporu usled okolnosti u određenim slučajevima i takođe zbog onoga što smo u poglavlju 12 označili kao "kapacitet za nepredviđene usluge". Pošto mnogi rezultati vlade nemaju stabilne jedinične cene, prilično je neprimereno koristiti jediničnu cenu kao metod za procenu zahtevanih budžeta ili svih programa u vladi u sistemu programskog budžetiranja.

Štaviše, "budžetiranje rezultata" kao verzija programskog budžetiranja ne uspeva da prepozna izrazitu komplikovanost izračunavanja jedinične cene za svaku od ogromnog broja tipova usluga koje vlada isporučuje.

U najgorem slučaju, primena pristupa jedinične cene na obračunavanje programa može da se izvitoperi u opravdavanje programske potrošnje u smislu planiranih količina i jedinične cene internih aktivnosti, kao što su sastanci, interni seminari i proizvođenje izveštaja ministarstva. Ovakav pristup meša aktivnosti sa rezultatima, a budžetiranje na osnovu aktivnosti sa budžetiranjem na osnovu rezultata. Fokus na aktivnosti (radne procese) je veoma udaljeno od naglaska koji budžetiranje prema učinku stavlja na "rezultate" (usluge isporučene javnosti) i ishode (koristi otvorene za zajednicu).

Ključne publikacije

Robinson, M. (2007), "Cost Information" u M. Robinson (ed.) *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*.

Diamond, J. and P. Khemani (2005), *Introducing Financial Management Information Systems in Developing Countries*, IMF Working Paper, može se naći na <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/2008/01/introducing-fin.html>.

Revidirani nacrt, jul 2011.

Khan, A. and M. Pessoa (2009), "Conceptual Design: A Critical Element of a Successful Government Financial Management Information System Project", IMF, PFM Technical Manual, može se naći na <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/fad-technical-notes-and-manuals-on-public-financial-management.html>.

Peterson, S. (2006), *Automating Public Financial Management in Developing Countries*, John F. Kennedy School of Government, Harvard University, može se naći na http://web.hks.harvard.edu/publications/workingpapers/Faculty_Name.aspx?PersonId=213

Robinson, M. and D. Last (2009), *A Basic Model of Performance-Based Budgeting*, IMF Technical Manual 1, može se naći na <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/fad-technical-notes-and-manuals-on-public-financial-management.html>.

Wynne, A. (2005), *Public Financial Management Reforms in Developing Countries: Lessons of Experience from Ghana, Tanzania and Uganda*, African Capacity Building Foundation Working Paper no. 7, može se naći na <http://www.acbf-pact.org/knowledge/documents/Working%20Paper%207%20on%20Financial%20Management-Final.pdf>.

11. Posebne teme u programskom budžetiranju

Ovaj odeljak počinje razmatranjem odnosa između programske i organizacione strukture, nakon čega sledi ispitivanje s tim povezanog pitanja razlikovnih odlika dizajna programskih struktura u zemljama u razvoju. Zatim će biti reči o odnosu programa prema funkcionalnoj klasifikaciji budžeta. Poslednja tema podrazumeva odnos programskih struktura različitih nivoa vlade (naročito nacionalne i podnacionalne vlade).

Programi i organizaciona struktura

Kao što je pomenuto u prethodnim poglavljima, ideal programskog budžetiranja jeste da programi treba da se baziraju na rezultatima. To jest, programi treba da se baziraju na grupama usluga isporučenih spoljnim licima ("rezultati") koje imaju zajedničke ishode – "proizvodne linije" u skraćnoj terminologiji odeljka o osnovama programskog budžetiranja. Samo ako se baziraju na rezultatima na ovaj način, programi mogu da služe kao korisno oruđe u prioritizaciji potrošnje i povećanju pritiska na ministarstva da ostvaruju učinak.

Ipak, organizacione strukture nisu uvek bazirane na rezultatima. U većini vladinih struktura, postoje neke organizacione jedinice koji nisu definisane po osnovu "proizvodne linije". Razlike između programske strukture i organizacione strukture mogu da budu problem jer će programsko budžetiranje biti najefektivnije kad postoji jasna organizaciona odgovornost za upravljanje programom – to jest, kada se jedna organizaciona jedinica smatra odgovornom za rezultate koje program isporučuje i sprovodi budžetsku fleksibilnost koju pruža programsko budžetiranje.

Zato se postavlja pitanje da li i do kog stepena, i na koji način, programska i organizaciona struktura mogu da se povežu.

Organizaciona struktura zasnovana na "proizvodnim linijama" će značiti da će sve ili većina organizacionih jedinica biti definisane u smislu razlikovnih kategorija usluga isporučenih javnosti, gde su sve usluge tog tipa isporučene od strane iste organizacione jedinice. Postojeće organizacione jedinice u vladi se od opisanog razlikuju na mnoštvo načina, uključujući:

- Organizacione strukture koje se definišu u smislu konkretne korisničke grupe (specifična grana, region, tipovi pojedinaca), a ne u smislu konkretne kategorije rezultata, i koje zbog toga mogu da pruže prilično raznolik opseg rezultata svojim ciljnim korisničkim grupa pre nego zajedničku proizvodnu liniju. Na primer, ministarstva poljoprivrede u nekim zemljama preuzela su odgovornost za aktivnosti na prevenciji HIV/AIDS usmerene na farmere, na osnovu teorije da su zbog mreže kontakata sa farmerskom zajednicom ministarstva poljoprivrede u dobrom položaju da upravljaju tom uslugom.
- Organizacione strukture bazirane na funkcionalnim linijama – na primer, zasnovane na specifičnoj profesionalnoj nadležnosti i tipu aktivnosti (npr. organizaciona jedinica za ministarstvo javnih radova bazirana na zasebnim odeljenjima za građevinu, planiranje, itd, nasuprot strukturi baziranoj na različitim tipovima infrastrukture koju ministarstvo gradi).
- Kao poseban slučaj poslednje kategorije, jedinice za servise podrške unutar ministarstava ili institucija proširuju svoju ulogu na pružanje usluga drugim ministarstvima ili agencijama. Klasičan primer za to je vojna sanitetska služba – čija je prvobitna uloga da pruža zdravstvene usluge samoj vojsci – koja postaje značajan pružalac usluga medicinskog lečenja javnosti, u “konkurenciji” sa ministarstvom zdravlja.
- Organizacione jedinice servisa podrške: Organizacione jedinice unutar ministarstva koje se definišu u smislu pružanja specifičnih tipova servisa podrške (npr. ljudski resursi, upravljanje, IT, finansije). O ovome je bilo reči u ranijim poglavljima priručnika.

Organizacione jedinice koje doprinose nekolicini prilično različitih proizvodnih linija su posebno problematične iz perspektive programskog budžetiranja. Lakše je razrešiti alternativnu situaciju gde više organizacionih jedinica doprinosi specifičnoj proizvodnoj liniji, iako u hijerarhiji autoriteta ne postoji osoba iznad svih ovih organizacionih jedinica koja je u stanju da obavlja integrisano upravljanje kakvo zahteva program sačinjen od toliko jedinica.

U širem pristupu “upravljanja ka rezultatima” (UR) u reformi javnog sektora, često je smisljeno preduzeti restrukturiranje kako bi se organizacione strukture postavile bliže osnovi “proizvodne linije” nego što se to obično viđa u tradicionalnoj javnoj upravi. Na primer, može biti prikladno da se postepeno ugasi uloga vojske u zdravstvenim uslugama prema javnosti, ako ministarstvo zdravlja za to preuzme punu odgovornost. A ako postoje dve ili više organizacijskih jedinica unutar jednog ministarstva koje su uključene u isporuku iste “proizvodne linije”, te jedinice mogu da se spoje ili se može postaviti neko ko ima hijerarhijski autoritet nad svim jedinicama. Funkcionalne strukture treba da budu, u mnogim slučajevima, zamenjene strukturama

Revidirani nacrt, jul 2011.

proizvodnih linija. Očekuje se da ovakva reorganizacija značajno ojača fokus na rezultate koji programsko budžetiranje teži da ohrabri.

Moguće organizaciono restrukturiranje samo po sebi ne može u potpunosti da reši pitanje konflikata između organizacijske i programske strukture, iz dva razloga.

Prvi razlog je što, čak i ako je organizacijska struktura usmerena na rezultate veoma poželjna, možda neće biti moguće ili čak poželjno znatno modifikovati organizacijsku strukturu istovremeno sa prelaskom na programsko budžetiranje. Obim ovakvog posla restrukturiranja može biti preveliki ili prosto neće biti moguće dobiti adekvatnu podršku za organizaciono restrukturiranje u tom trenutku. U takvim okolnostima može se doneti eksplicitna odluka kojom se organizaciono restrukturiranje ostavlja za kasniju fazu ukupnog reformskog poduhvata u javnom sektoru.

Drugi razlog je to što organizaciona struktura koja je *čisto* "proizvodna linija" nije poželjna. U okviru temeljne MFR reforme veoma je moguće da neke funkcije na nivou ministarstava i koordinacije usluga preuzmu jedinice za pružanje usluga u ministarstvu. Na primer, MFR se zalaže za veću upravljačku odgovornost u odnosu na ljudske resurse (zapošljavanje, naknada, itd) i kako se sad dešava, moć uprava za ljudske resurse (i ministarstva za državnu upravu) će biti znatno umanjena, dok će neke njihove funkcije biti prenete na frontalne organizacione jedinice. Ipak, u bilo kojoj racionalnoj organizacionoj strukturi, uvek će imati smisla da se osnovne usluge podrške pružaju na centralnom nivou od strane funkcionalnih jedinica, a ne da budu potpuno podeljene među jedinicama pružanja usluga u ministarstvu. Uvek će postojati finansijska služba ministarstva i obično neka vrsta IT jedinice, ljudskih resursa, sl. Neka ministarstva će takođe morati da održe regionalne kancelarije koje, iz razloga veličine, pružaju višestruke proizvode a nisu specijalizovane za samo jednu proizvodnu liniju. Tako da ako bismo želeli da primenimo organizacioni princip "proizvodne linije" do najvišeg stepena kako bismo povezali programe i strukture, ne bismo mogli očekivati da se ovim putem postigne potpuno povezivanje.

To znači da su prilikom uvođenja programskog budžetiranja neki sukobi između organizacione strukture i "čiste" programske strukture bazirane u potpunosti na rezultatima – neizbežni. Neki od ovih konflikata mogu biti privremeni, u smislu da se mogu rešiti u budućnosti kroz organizaciono restrukturiranje. Neki su, ipak, trajni.

Revidirani nacrt, jul 2011.

Postoje dva pristupa koja se mogu preneti na ovaj sukob između organizacione strukture i programa. Prvi je da se definišu programi oko organizacionih struktura, čak iako to podrazumeva značajna odstupanja od principa programa baziranih na rezultatima. Drugi je da se održi princip programa baziranih na rezultatu i prihvati da će zbog toga postojati razlike između organizacione i programske strukture – od kojih su neke privremene, ali neke druge trajne. Strategije upravljanja će biti uspostavljene kako bi rešavale sukob između programa i organizacione strukture.

U praksi, neka mešavina ova dva pristupa nije samo uobičajena, već do izesnog stepena neizbežna.

Granice ministarstva i usluge unutrašnje podrške

Postoje dve široke oblasti u kojima postoji opšti dogovor da je adekvatno da postoji nekakav kompromis principa programskog budžetiranja kroz prilagođavanje programa prema organizacionoj strukturi.

Prvi od njih se odnosi na organizacione granice ministarstva. Velika većina zemalja primećuje princip da *programi ne treba da prelaze granice ministarstava*. Može izgledati privlačno ako se kaže da ako dva različita ministarstva doprinose istoj “prirodnoj liniji”, onda program na nivou ministarstava treba da se bazira na toj proizvodnoj liniji. Na primer, ideja jedinstvenog “AIDS” programa koji spaja zajedno sve aktivnosti na prevenciji i lečenju HIV/AIDS različitih ministarstava zvuči veoma primamljivo. Protiv ovoga, ipak, stoji činjenica da je važno da svako ministarstvo ima svoj precizan budžet. Bilo bi potpuno nefunkcionalno ako bi budžet jednostavno rasporedio sredstva za programe koje dele dva ili više ministarstva i zatim prepustio tim ministarstvima da sama određuju kako će ta sredstva međusobno da podele. Ako bi postojao program za više ministarstava, bilo bi neophodno da budžet jasno označi koliko programske raspodele će biti usmereno na svako od ključnih ministarstava. U suštini, to bi podrazumevalo postojanje potprograma ograničenih na pojedinačna ministarstva, što bi nas zapravo vratilo nazad na princip da programi (ili u ovom slučaju potprogrami) ne treba da prelaze granice ministarstava.³⁰

³⁰ Raspodela programa za više ministarstava među ministarstvima na nivou potprograma u principu može da funkcioniše. Ali neželjena posledica bi bila primoravanje parlamenta da odobrava raspodelu budžeta na relativno detaljnom nivou potprograma umesto na, kao što je uobičajena međunarodna praksa, širokom programskom nivou.

Neke zemlje pokušavaju da poboljšaju koordinaciju u oblastima srodnih usluga tako što određuju supergrupisanje programa. Najbolji primer za to je u Francuskoj, gde se programi grupišu zajedno u velike misije, od kojih neke prevazilaze granice ministarstava. Princip da programi ostaju unutar granica ministarstva ipak se i dalje poštuje.

Programi među ministarstvima u Africi

U nekim afričkim zemljama koje su uvele programsku klasifikaciju u svoje budžete, doneta je svesna odluka da se uvedu programi koje dele dva ili više ministarstava iz istog resora. Kako bi ovo funkcionisalo, pravna aproprijacija u budžetu navodi koliki je udeo svakog ministarstva u ukupnom budžetu programa. Kontekst ovog pristupa su strukture vlade koje karakteriše mnogo veći broj ministarstava od broja koji postoji u mnogim drugim zemljama širom sveta – na primer, čak 50 ministarstava. Pod takvim okolnostima, često se dešava da više ministarstava učestvuje u ostvarivanju istih ishoda. Da bi se obezbedila koordinacija, ove zemlje ne samo da sprovedu programe bazirane na resorima, već veliki naglasak stavljaju na koordinaciju politika na nivou resora. To je razumljivo, ali prvo najbolje rešenje za problem usitnjenosti politika između tolikog broja malih ministarstava jeste da se radikalno smanji broj ministarstava. U mnogim slučajevima, razlog za umnožavanje ministarstava počiva na želji da se stvori puno ministarskih pozicija za političare.

Ako želimo da programe držimo unutar granica ministarstva, ono što direktno proizlazi je da će morati da postoje programi koji su ekskluzivni za ministarstva koja koordiniraju, i da većinom ovi programi neće biti definisani u smislu rezultata i ishoda isporučenih javnosti, već tipa usluga podrške koje se pružaju za vladu kao celinu. Na primer, ministarstvo ili komisija za državnu upravu može imati program “džavne uprave” sa glavnim programskim ciljem definisanim kao “kvalitetna državna uprava koja je u stanju da pruža odlične političke savete i isporuku usluga”. Očigledno ovaj cilj nije ishod, ali je važno sredstvo za ostvarivanje ishoda za zajednicu.

Druga oblast u kojoj većina zemalja sa sistemom programskog budžetiranja vrši kompromis sa čistim principom programskog budžetiranja jeste uspostavljanje administrativnog programa unutar svakog ministarstva, što –kao što je objašnjeno u odeljku 10 i drugim – zajedno grupiše sve usluge podrške i ostale “opšte troškove” ministarstva. Ovo se radi kako bi se izbegla komplikacija alternativnog pristupa, koji zahteva da se troškovi svih usluga podrške pripisuju programima baziranim na rezultatima koje oni podržavaju. Kao što smo rekli u odeljku o računovodstvu programa i obračunu troškova, alternativni pristup obavezno uključuje dosta složenu raspodelu indirektnih troškova, što je za većinu zemalja ili iznad njihovih tehničkih kapaciteta ili ga nije ekonomski isplativo preduzimati. Samo mali broj OECD zemalja – Australija na primer – su preduzele ovaj drugi pristup.

Administrativni programi će generalno imati programske ciljeve koji se ne odnose na ishode. Na primer, uzmimo da postoji vladina institucija koja ima program za upravljanje obezbeđivanjem kancelarijskog smeštaja za ministarstva u vladi. Cilj takvog programa bi glasio otprilike “obezbediti da su potrebe ministarstava vlade za adekvatnim prostorijama ispunjene na blagovremeni način”. Drugim rečima, cilj bi se odnosio samo na ostvareni rezultat. To je zbog toga što dotična usluga nije direktno odgovorna za isporučivanje ishoda.

Širi sukobi između programa i organizacione strukture

Šta se dešava sa sukobima između organizacione i programske strukture koji prevazilaze očigledne oblast kompromisa o kojima smo upravo govorili? Ovde su opasnosti od daljeg kompromisa sa principom programskog budžetiranja mnogo veće. Ako bismo modifikovali programsku strukturu kad god dođe u uskob sa organizacijskom, na kraju bismo imali budžet organizacijske jedinice a ne programski budžet. Tradicionalni model budžetiranja u dosta zemalja (uključujući većinu “latinskih”, Južnu Ameriku, neanglofonsku Afriku i veliki deo Istočne Evrope) je onaj po kome se budžetska aproprijacija nije vršila samo po osnovu budžetskih stavki (ekonomska klasifikacija), već i prema unutrašnjim organizacionim jedinicama ministarstva. Ako bismo programski princip prosto prilagodili organizacijskoj strukturi, rezultat bi bio nešto slično opisanoj tradicionalnoj strukturi. A ukoliko organizacijska struktura pri tom nije bazirana na rezultatima, biće potkopan osnovni cilj da budžetiranje postane više orijentisano ka rezultatima.

Ako ne želimo da dalje potkopavamo princip programskog budžetiranja, postavlja se pitanje kako upravljati sukobima između organizacijske i programske strukture. Opšti pristup ovom problemu – koji predstavlja Francuska – jeste da se postave programski menadžeri. Kada organizacijska jedinica odgovara programu, organizacijska jedinica i programski menadžer su ista osoba. Ali kad se organizacija i program mimoilaze, to će biti različiti ljudi. Tada će uloga programskog menadžera biti da održava fokus proizvodne linije i neutrališe pretnju tom fokusu koja se javlja zbog funkcionalnog, sektorskog ili nekog drugog organizacionog principa. Naročito, programski menadžer će saradivati sa menadžerima organizacijskih jedinica kako bi se očuvao fokus na glavne programske ciljeve i promovisala koordinacija između različitih organizacijskih jedinica uključenih u isporuku programa. Ako taj pristup funkcioniše dobro, ne moramo da se brinemo oko neslaganja programa i organizacijskih struktura.

Ovaj pristup ima značajne prednosti. Ipak, mora se reći da takođe donosi i potencijalne bitne teškoće – konkretno, postojanje dva mešovita upravljačka sloja može lako dovesti kako do stalnog sukoba između menadžera (što podriva učinak), tako i do marginalizacije jednog od dvoje menadžera (obično programskog menadžera). Francuska je doživela ovo iskustvo sa sukobom između programskih i menadžera organizacijskih jedinica.

Francuska: Uloga *Responsable de Programme* (programskog menadžera)³¹

“The *responsable de programme* je postavljen od strane relevantnog ministra kako bi obezbedio pravac programa. On saraduje u formulaciji strateških ciljeva programa, pod nadležnošću ministra. On je odgovoran za sprovođenje tih ciljeva i njihovu realizaciju. U tom cilju, on prevodi strateške ciljeve programa u operativne ciljeve relevantne za svaku organizacijsku jedinicu koja ima ulogu u programu, putem dijaloga sa menadžerima tih organizacijskih jedinica.”

Programske strukture u zemljama u razvoju

U svetlu gornje diskusije, zemlje u razvoju treba da izbegavaju nepotrebne komplikacije u svojim programskim strukturama kroz:

- Izbegavanje programa više ministarstava. Ako postoji želja da se u programskoj strukturi prepozna potreba za saradnjom među ministarstvima u preklapajućim oblastima odgovornosti, bolje je koristiti francuski pristup višeprogramskih misija nego sprovesti zajedničke programe.
- Opređeljivanje za administrativne programe umesto tegobnog zadatka raspodele indirektnih troškova.
- Očuvanje jednostavnosti programske hijerarhije – uopšteno, ograničavanje na svega jedan ili dva nivoa (programi, ili programi i potprogrami).

U nekim zemljama u razvoju, organizacijsko restrukturiranje može biti još značajnije na srednji rok. Ovo je posebno slučaj u zemljama gde, na primer, ima previše ministarstava (ponekad 40 i više). Kad je to slučaj, pridržavanje principa da programi ne treba da prelaze granice ministarstva čini više štete principu programskog budžetiranja nego u zemljama sa manjim brojem većih ministarstava. U nekim zemljama u razvoju, udvajanje funkcija između ministarstava takođe može da bude prilično ozbiljan problem.

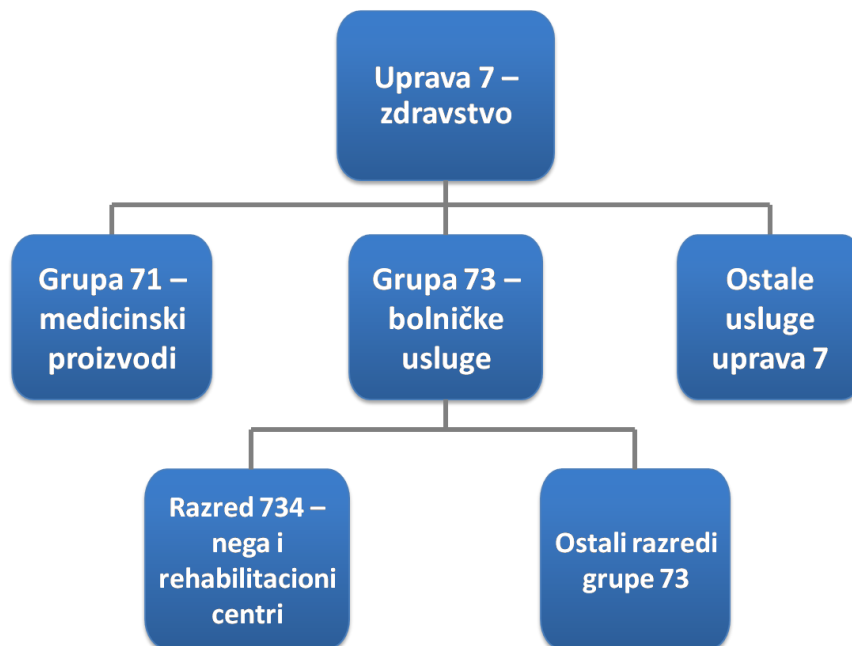
³¹ Izvor: Francuska (2004), str. 13.

Funkcije i programi

Pltanje koje pravi ozbiljnu konfuziju jeste odnos između programske strukture i “funkcionalne” klasifikacije potrošnje vlade. Standardna međunarodna funkcionalna klasifikacija budžeta je COFOG sistem Ujedinjenih nacija (United Nation’s COFOG –klasifikacija funkcija vlade). COFOG klasifikacija je osmišljena kako bi, kroz standardizovanu klasifikaciju potrošnje vlade, omogućila međunarodna poređenja raspodele sredstava između oblasti politika. Treba primetiti da dosta zemalja ima “funkcionalnu” klasifikaciju koja se razlikuje od COFOG iz istorijskih razloga.

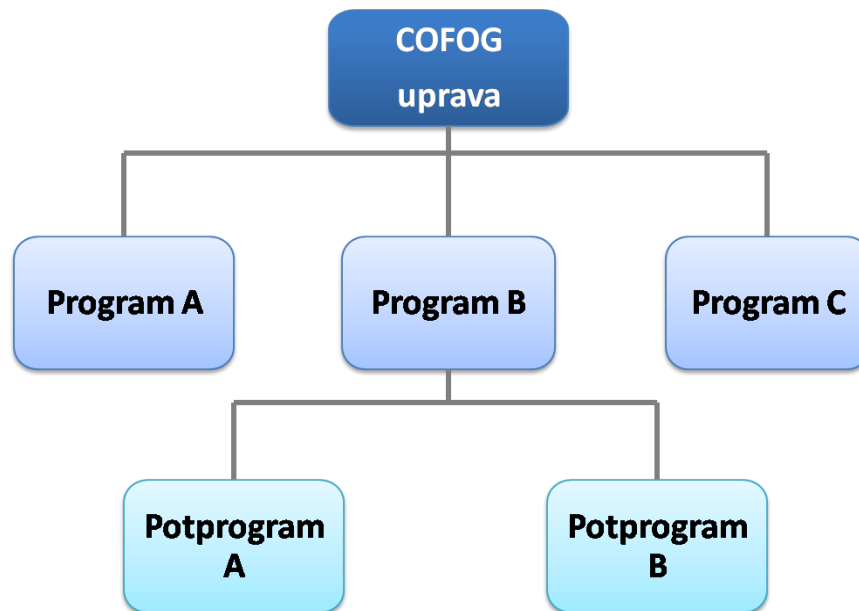
COFOG funkcionalna klasifikacija

COFOG funkcionalna klasifikacija sastoji se iz hijerarhijske strukture tri nivoa. Gornji nivo (“uprave”) sastoji se iz četiri opšte kategorije kao što su “odbrana”, “javni red i bezbednost”, “zdravstvo” i “obrazovanje”. Potoji 10 takvih uprava. Ispod toga su dva niža nivoa: “grupe” i “razredi”. Tako da u upravi obrazovanja, *grupe* obuhvataju: “predškolsko i primarno obrazovanje”, “sekundarno obrazovanje”, “tercijarno obrazovanje” i “subvencionisane usluge za obrazovanje”. Dok u okviru, recimo” grupe “predškolsko i primarno obrazovanje”, postoje dva razreda: “predškolski” i “primarni”. Grafički, ova hijerarhijska struktura može se predstaviti kao ispod, na primeru zdravstva (uprava 7). (Primer pokazuje samo neke od grupa pod odeljkom zdravstva, i samo jedan primer razlaganja grupa na razrede).



Ključni razlog za konfuziju prema odnosu između funkcija i programa jeste što je termin “funkcija” donekle varljiv i većina funkcionalnih kategorija su zapravo kategorije rezultata –

“proizvodnih linija”, da tako kažemo. Funkcionalna klasifikacija nije klasifikacija samo zasnovana na rezultatima. Ipak, funkcionalna klasifikacija potrošnje toliko liči na programsku klasifikaciju – posebno ona za administrativne programe – da je prirodno zapitati se zašto su nam potrebne obe i dali te dve strukture mogu nekako da se spoje. Najrasprostranjeniji način povezivanja programa i funkcionalnih struktura jeste insistiranje da svi programi treba da se uklope u jednu ili drugu od deset opštih COFOG uprava – gde nijednom programu nije dozvoljeno da prelazi granice uprave. Ovo je ilustrovano na donjem grafikonu.



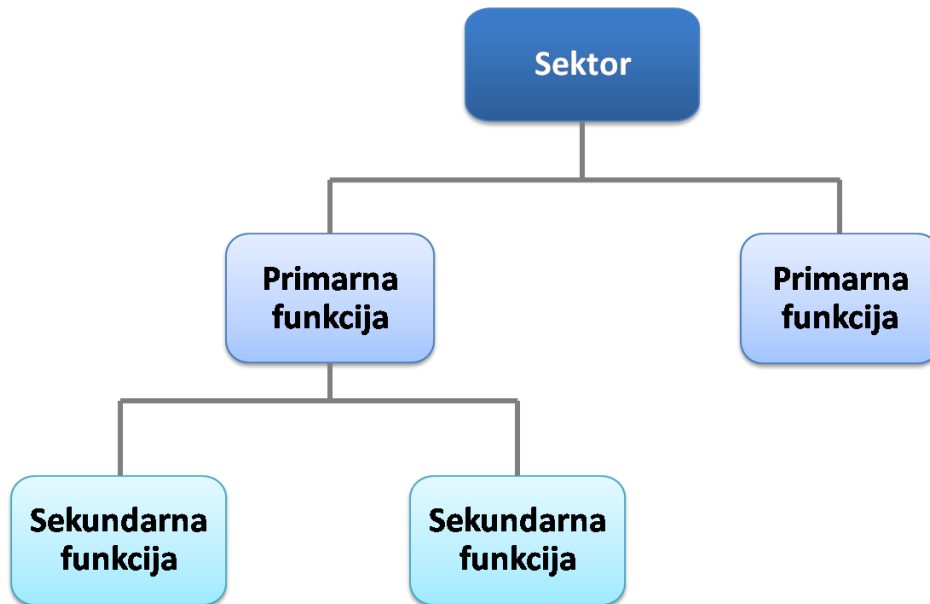
Alternativno gledište jeste da funkcionalna klasifikacija ne treba da ograničava programsku strukturu i da u nju bude formalno inkorporirana. Ovo gledište se bazira na shvatanju da funkcionalna klasifikacija ima samo svrhu da bude statistički instrument – za međunarodna poređenja raspodele sredstava – a ne budžetska klasifikacija u smislu koje budžet treba da raspodeljuje sredstva.

Potencijalni problem sa prilagođavanjem programske strukture funkcionalnoj jeste to što izbor programa u svakoj zemlji treba da odražava konkretne političke izazove te zemlje. Zato je u zemlji gde je borba protiv opustinjavanja od suštinskog značaja, razumno imati program opustinjavanja, dok u mnogim drugim zemljama takav program neće biti potreban. Prilikom ograničavanja programske strukture radi podešavanja datoj funkcionalnoj klasifikaciji smanjuje se fleksibilnost u definisanju programa. Ovaj problem nije mnogo važan ukoliko postoji samo predlog da programi nemaju granice COFOG uprava (gornji nivo COFOG hijerarhije), iako čak ni

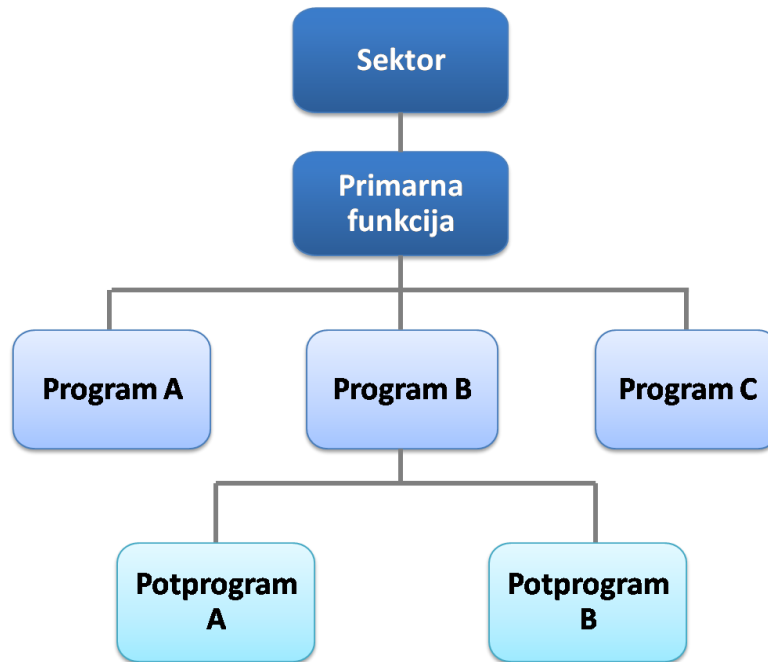
tu nije jasno zašto je adekvatno da se zabrane programi koji prelaze granice uprave. Ipak, mnogo je veći problem ako programska struktura treba da se uskladi sa detaljnijom funkcionalnom kategorizacijom, kao što ilustruje sledeća studija slučaja.

Programi i funkcije: studija slučaja

Jedna afrička zemlja koja je odlučila da integriše svoju programsku i funkcionalnu klasifikaciju susrela se sa velikim problemima zbog načina koji je odabrala da to uradi. Dotična zemlja je imala uspostavljenu funkcionalnu klasifikaciju pre COFOG, koja je kao i COFOG imala hijerarhiju od tri nivoa, kao ispod:



U strukturi ove zemlje, “sektori” (kojih ima 10) su slični upravama u COFOG, “primarne funkcije” COFOG grupama; sekundarne funkcije” COFOG razredima. Činjenica da se funkcionalna klasifikacija malo razlikuje od COFOG ipak nije problem. Problem je što je odlučeno da programi budu podređeni drugom nivou funkcionalne klasifikacije, a ne gornjem nivou. To je proizvelo sledeću integrisanu funkcionalnu i programsku strukturu:



Posledica toga je zahtev da nijedan program ne pređe granice “primarnih” (drugi nivo) funkcija.

Problem s tim je što su primarne funkcije, kojih je približno 70, bile previše detaljne za ovu svrhu – i mnogo detaljnije nego, recimo, deset uprava na gornjem nivou COFOG klasifikacije. Imajmo na umu da je u većini zemalja, ukupan broj programa u vladi između 150 i 200. Insistiranje da nijedan program ne prelazi granice primarnih funkcija se pokazao kao ekstremno ograničavajući i bilo je nemoguće uspostaviti neke programe koji su za vladu bili važni. Nakon savetovanja, promenjen je stav i odabrano da se definiše “najviši” nivo funkcije programske strukture u smislu 10 COFOG uprava.

Programi i nivoi vlasti

Jedno pitanje koje se postavlja pri definisanju programskih struktura jeste odnos između programskih struktura različitih nivoa vlasti u zemlji. Da li nacionalna i podnacionalne vlasti treba da usvajaju istu programsku strukturu? Ili različiti nivoi vlasti treba sami da razvijaju sopstvene strukture bez obzira na to šta ostali nivoi rade?

Ovo je oblast u kojoj su razne zemlje primenile različite pristupe. U mnogim federalnim sistemima, gde je podnacionalna vlada ustavno nezavisna i štiti svoju autonomiju, svaki nivo vlasti razvija sopstvenu strukturu ne obraćajući pažnju na to šta rade drugi nivoi vlasti (ovo važi za, na primer, za Australiju i Kanadu).

Revidirani nacrt, jul 2011.

U mnogim drugim zemljama, međutim, vlada uverenje da programske strukture treba da budu na neki način standardizovane ili harmonizovane. Ovo naročito važi za zemlje u razvoju gde postoje jedinstveni nacionalni planovi čiji je cilj da usmeravaju ceo javni sektor.

Ako težimo maksimalnom stepenu harmonizacije, ne možemo imati potpuno iste programe na nacionalnom i podnacionalnim nivoima. Onoliko koliko nivoi vlasti imaju različitih funkcija, toliko će različitih programa zahtevati. Čak i u istoj oblasti usluga, njihove funkcije se mogu razlikovati i možda bi bilo najbolje da se to odrazi na nazive programa. Na primer, može biti da u školstvu, nacionalna vlada bude odgovorna za razvoj nacionalnih standarda (tj. zajedničkog nastavnog plana), dok podnacionalna vlada zapravo isporučuje tu uslugu. To može uzrokovati da se nacionalni program zove, recimo "obrazovna politika", dok je podnacionalni program označen jednostavno kao "obrazovanje".

Ključne publikacije

Robinson, M and H. Van Eden (2007), "Program Classification", u M. Robinson (ed.) *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*.

Diamond, J (2003) *From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies*, IMF Working Paper, može se naći na <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03169.pdf>.

IMF (2001), *Government Financial Statistics Manual 2001*, Washington: IMF (for detailed information on the COFOG functional classification), može se naći na <http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/>

12. Finansiranje po formuli i sistemi naručilac-nabavljač

Finansiranje po formuli – gde je mehanizam naručilac-nabavljač jedna od vrsta – predstavlja pokušaj da se stvori mnogo tešnja veza između finansiranja i rezultata koja karakteriše programsko budžetiranje. Kod programskog budžetiranja, informacija o učinku se uzima u obzir u određivanju finansiranja, ali ne postoji automatska veza. Kod finansiranja po formuli, veza između finansiranja i rezultata je veoma direktna.

Kada se koristi kao oblik budžetiranja prema učinku, finansiranje po formuli znači da se finansiranje izdvojeno za vladino ministarstvo ili agenciju određuje u celosti ili delimično na bazi eksplicitne algebarske formule zasnovane na rezultatima ili ishodima (skraćeno “rezultatima”). Formula može da povezuje finansiranje sa očekivanim (tj. budućim) rezultatima – kao, na primer, kada se finansiranje škola bazira na broju učenika koji se upisuju na početku školske godine. Ili se može zasnivati na realnim rezultatima koje je ta institucija ostvarila – što bi bio slučaj ukoliko bi se finansiranje škole zasnivalo na broju učenika koji stvarno pohađaju nastavu tokom godine (tj. ako se učenik upiše na početku godine, ali se zatim ispiše, finansiranje će izostati). Ovaj drugi tip finansiranja po formuli, u kojem ono zavisi od realno isporučenih rezultata, je ono što nazivamo sistemom naručilac-nabavljač.

Mnogi sistemi finansiranja po formuli bazirani su na troškovima. Na primer, ako se škole mahom finansiraju po formuli na osnovu broj svojih đaka, onda je očigledno neophodno da iznos finansiranja po učeniku bude baziran na proceni koliko košta podučavanje jednog učenika. Ipak, formula se takođe koristi radi dodatnog finansiranja učinka koje se ne bazira (i nikako se ne može bazirati) na proceni troškova. Na primer, u nekim sistemima državnih univerziteta, osnovno finansiranje po osnovu iznosa po studentu je praćeno dopunskim bonusima povezanim sa merama rezultata, kao što je procenat diplomaca koji nađu zaposlenje. Niko ne zna kolika je cena povećanja stope zapošljavanja diplomaca za, recimo, 5 odsto, tako da je iznos plaćenog bonusa proizvoljan. To, međutim, ne umanjuje njegovu funkciju da pruža podsticaj unapređenju kvaliteta i ostvarivanja boljih ishoda.

Mehanizam naručilac-nabavljač je korišćen veoma uspešno u određenim sektorima vlade, posebno u bolničkim uslugama gde je njegov oblik poznat kao takozvano finansiranje bazirano na “dijagnostičkoj grupi”.³² Uopšteno, ideja je da vlada plaća bolnicu za rezultat koji isporučuje i samo za rezultat koji isporučuje. Svaki različiti tip lečenja (npr. lečenje pacijenta sa frakturom kuka) ima standardnu cenu. Ako bolnicu košta više da pruži lečenje nego što je za to plaćena, ona beleži gubitak. Ako, s druge strane ona uspe da pruži uslugu za manji iznos od onog za koji je plaćena, bolnica ostvaruje profit. Na ovaj način se uvodi snažan podsticaj unapređenju

³² Za detaljan opis sistema, videti Robinson and Brumby (2005), odeljak V.

bolničke efikasnosti (suzbijanje troškova). Kad je ovaj sistem prvobitno uveden u SAD, postojala je ogromna bojazan da će to dovesti do ozbiljnih negativnih posledica, kao što su osipanje kvaliteta usluga i odbijanje da se leče pacijenti sa većim troškom. U praksi, ovi strahovi su se pokazali dosta preteranim, delom zbog drugih komplementarnih sistema kontrole kvaliteta, a delom zbog velikog profesionalnog pritiska na održavanje usluge prema pacijentima. Sve u svemu, iskustvo je pokazalo da je DG sistem finansiranja bio veoma uspešan u održavanju niskih troškova bez neprihvatljivih negativnih posledica. Iz tog razloga, sve veći broj zemalja usvojio je ovaj model finansiranja svojih državnih bolnica.

Sistem naručilac-nabavljač, ipak, nije nešto što odgovara većini javnih usluga. To je jasno dokazano kad su Australija i Novi Zeland tokom 1990-ih i početkom 2000-ih pokušali da reformišu budžetske sisteme i postave ih na osnove sistema naručilac-nabavljač, pod, kako je poznato, “budžetiranje obračunskog rezultata”. Eksperiment je neslavno propao.³³

Limiti za finansiranje po formuli i sistem naručilac-nabavljač

Finansiranje po formuli i aranžmani naručilac-nabavljač zahtevaju stabilan odnos između količine rezultata i troškova – drugačije rečeno, stabilnu jediničnu cenu rezultata. Ovi tipovi finansijskih aranžmanasa stoga pogodno za ono što se ponekad naziva agencijama “proizvodnog” tipa: to jest, agencijama koje proizvode velike količine ograničenog broja ili prilično standardnih usluga. Testiranje za vozačke dozvole je dobar primer. Rezultat koji je isporučila agencija koja izdaje vozačke dozvole je standardna u smislu da svaki podnosilac za dozvolu mora da polaže isti test. Trošak po dozvoli je dakle stabilan i u principu nije teško zasnovati finansiranje na broju izdatih dozvola.

Ipak postoje mnoge usluge koje vlada proizvodi a koje uopšte nisu takve i nepogodne su za finansiranje po sličnoj osnovi. Ovde posebno moramo da pomenemo *heterogenost i kapacitet za nepredviđene okolnosti*.

Kao što je ranije u priručniku bilo reči, heterogenost rezultata se javlja kad se aktivnosti neophodne za proizvodnju jedne jedinice nekog rezultata znatno razlikuju od onih koje učestvuju u proizvodnji druge jedinice istog tipa rezultata zbog razlika u karakteristikama slučaja ili korisnika. Heterogenost rezultata znači da će se cena jedne jedinice rezultata razlikovati od cene druge jedinice istog rezultata iz razloga koji nemaju nikakve veze sa efikasnošću. Osim u prilično posebnim okolnostima gde efekti troškova prosečno nadmašuju veliku količinu

³³ Videti “Sisteme naručilac-nabavljač” (“Purchaser Provider Systems”) u Robinson, Budžetiranje prema učinku (*Performance Budgeting*), za detalje o neuspehu ovih sistema.

Revidirani nacrt, jul 2011.

proizvodnje datog rezultata³⁴, značajna heterogenost rezultata može da podrije temelje modela finansiranja podstaknutog rezultatima. Kada neku uslugu karakteriše ozbiljna heterogenost, njena jedinična cena će nepredvidljivo da varira i zato neće biti moguće bazirati finansiranje na jediničnoj ceni. Na primer, troškovi lečenja žrtava nesreće u bolničkoj intenzivnoj nezi previše su promenljivi da bi se mogli obuhvatiti DG sistemom finansiranja koje je gore pomenut.

Vatrogasna brigada je dobar primer usluge sa kapacitetom za nepredviđene okolnosti. Rezultat koji brigada isporučuje jeste gašenje požara. Ali, bilo bi nemoguće finansirati vatrogasce na osnovu broja požara koji ugase. Oni su kao polisa osiguranja – vlada ne finansira toliko sam rezultat koliko spremnost vatrogasaca da obezbede rezultat brzo, ako i kad je to potrebno. Svesni rezervni kapacitet je ugrađen u takve usluge.

Jedan od razloga zašto su propali pokušaji primene sistema naručilac-nabavljač na celinu vlade je to što mnoštvo usluga vladinih ministarstava nije pogodno za ovaj metod finansiranja. Iz tih razloga, finansiranje po formuli i sistem naručilac-nabavljač ne treba posmatrati kao osnovu za modele budžetiranja prema učinku za celinu vlade, već pre kao sisteme koji se mogu selektivno primenjivati na odabrane vladine usluge - one koje su relativno standardizovane i proizvedene u velikim količinama.

Ključne publikacije

Robinson, M. (2007), "Purchaser-Provider Systems", u Robinson (ed) *Performance Budgeting*.

Smith, P. (2007), "Formula Funding and Performance Budgeting", u Robinson (ed) *Performance Budgeting*.

³⁴ Što je slučaj za mnoge tipove zdravstvenog lečenja.

13. Nameravani ciljevi i budžetiranje prema učinku

Nameravani ciljevi učinka su važno oruđe za upravljanje ka rezultatima. Kad su nameravani ciljevi sistematski povezani sa budžetskim finansiranjem, onda možemo govoriti o specifičnom modelu budžetiranja prema učinku. U sistemu Sporazuma o javnoj upravi VB (SJU), u obliku u kojem je funkcionisao između 1998. i 2007. pod laburističkom vladom, najvažniji je primer ovog modela učinka. Pod SJU sistemom, nekoliko stotina nameravanih ciljeva višeg nivoa određivano je na svake tri godine kao deo procesa “pregleda potrošnje” u kojem se određuju višegodišnji budžeti ministarstava. Pregled potrošnje je zapravo činio osnovu budžetskog procesa – to je bio kontekst u kojem je odlučivano finansiranje za većinu ministarstava. Tako da je SJU sistem bio onaj gde su budžetiranje i određivanje nameravanih ciljeva činili deo i paket istog procesa.

Pre nego što razmotrimo prirodu odnosa između finansiranja i nameravanih ciljeva, korisno je da prvo pogledamo nameravane ciljeve učinka i neka ključna pitanja koja postavljaju.

Nameravani ciljevi učinka predstavljaju kvantitativni cilj sa vremenskm odrednicom (obično eksplicitnom, ali nekada i implicitnom) za ostvarivanje tog cilja. Nameravani ciljevi se mogu određivati za ishode, rezultate (kvantitet, kvalitet ili efikasnost) ili čak aktivnosti ili ulazne elemente. Razlika između pokazatelja i nameravanih ciljeva je veoma bitna. Nameravani ciljevi se uvek baziraju na konkretnim pokazateljima učinka, koji predstavljaju merilo za procenjivanje ispunjenja nameravanih ciljeva. Ali pokazatelji ne obuhvataju kvantitativne ciljeve, niti vremensku odrednicu. Stoga je procenat osoba u populaciji zaraženih HIV/AIDS virusom pokazatelj učinka. Smanjenje stope HIV/AIDS infekcije za 10 odsto tokom 5 godina, je suprotno tome, nameravani cilj učinka.

Takođe je važno ne mešati nameravane ciljeve i ciljeve. Cilj navodi vrstu poboljšanja kojoj se teži i ne mora obavezno sadržati meru koja će se koristiti, kvantitativne ciljeve ili vremensku odrednicu. “Drastično smanjenje stope HIV/AIDS infekcije” je, na primer, pre cilj nego nameravani cilj.

Nameravani cilj učinka: Nekoliko primera

- Povećanje stope pismenost kod odraslih između 60 i 70 odsto do 2015. (nameravani cilj rezultata),
- Vakcinacija čitavog stanovništva protiv polio do 2012. (nameravani cilj rezultata),
- Obezbediti da svi mesečni računovodstveni izveštaji budu dovršeni u roku od 15 dana od završetka finansijske godine (nameravani cilj aktivnosti, sa implicitnom vremenskom odrednicom “odmah-ove godine”),
- Ispunjavanje svih upražnjenih radnih mesta za poljoprivredne savetnike kandidatima sa odgovarajućim kvalifikacijama tokom finansijske godine (nameravani cilj ulaznog elementa).

Postoji raširena pretpostavka da nameravani ciljevi učinka treba da se određuju za sve programe i čak za sve pokazatelje učinka. Ipak, ima argumenata za stav da su selektivnost i postepenost u određivanju nameravanih ciljeva učinka bolji pristup.

Kao prvo, određivanje nameravanih ciljeva zahteva čvrstu osnovu kvalitetnih, blagovremenih i verifikovanih pokazatelja učinka. Vodećim OECD zemljama kao što je VB, bile su potrebne decenije da razviju dobre sisteme pokazatelja učinka. Većina zemalja – a posebno zemalja sa niskim ili srednjim prihodima – nemaju ovakve sisteme. Iz ove perspektive, razumno je da se zemlje u razvoju fokusiraju u početku na izgradnju solidne baze osnovnih pokazatelja učinka, a tek u kasnijim fazama da se upuste u obuhvatno određivanje nameravanih ciljeva.

Drugo, određivanje odgovarajućih i kredibilnih nameravanih ciljeva učinka je prilično teško. Selekcija mera koje će se pretvoriti u nameravane ciljeve nije neizostavno pravolinijski proces, a izazov utvrđivanja kvantitativnih nameravanih ciljeva koji nisu ni previše visoki ni previše niski je poprilično veliki.

Treće, mnogi smatraju da nameravane ciljeve treba određivati samo za pokazatelje učinka koji su relativno kontrolisani. Argument koji podržava ovaj stav jeste da će određivanje nameravanih ciljeva za visoko nekontrolisane varijable pre demotivisati nego motivisati institucije i njihove zaposlene. Ako prihvatimo ovaj stav, najočiglednija implikacija je da nameravani ciljevi generalno ne treba da se određuju za ishode, a naročito ne za ishode višeg nivoa, jer su oni često pod velikim uticajem nekontrolisanih “spoljnih činilaca”. Iz ovog ugla, određivanje nameravanih ciljeva za rezultate će generalno imati više smisla.³⁵ U isto vreme, ipak, ishodi su ono što je najvažnije, a ishodi višeg nivoa su oni koji su od svih najvažniji. Tako da mnoge vlade u stvari rutinski određuju nameravane ciljeve za ishode nad kojima imaju ograničenu kontrolu: npr. stopa ekonomskog rasta i nezaposlenosti ili stopa porasta turističke posete.

Četvrta i poslednja stavka ovde jeste da nema smisla da određujemo više nameravanih ciljeva nego što vlada može da prati i da prema njima deluje. U mnogim zemljama, praćenje učinka institucija prema nameravanim ciljevima je slabo, a posledica toga je da nameravani ciljevi zapravo nisu shvaćeni baš ozbiljno. Iskustvo VB u sistemu SJU je veliki izuzetak u tom pogledu. Tamo je vlada bila veoma ozbiljna u praćenju i delovanju prema učinku u odnosu na nameravane ciljeve SJU. Posebna pažnja je poklanjana praćenju i delovanju – uključujući sredstva upravljačke intervencije kad je neophodno – u vezi sa učinkom prema 50 najvažnijih

³⁵ Sa kvalifikacijom da nameravani ciljevi možda nisu adekvatni za rezultate pod velikim uticajem heterogenosti.

nameravanih ciljeva SJU, preko “jedinice za pružanje usluga” koja je direktno izveštavala premijera. Britansko iskustvo takođe naglašava da je, ako želimo da nameravane ciljeve shvatimo ozbiljno, suštinski važno da su u pitanju nameravani ciljevi za pokazatelje koji su stvarno bitni za javnost i političare, a ne, na primer, nameravani ciljevi povezani samo sa unutrašnjim aktivnostima unutar ministarstava.

Pošto nema mnogo smisla određivati nameravane ciljeve učinka ukoliko ne pratimo učinak u skladu s njima, što je ograničeniji kapacitet centralne vlade da prati i deluje u vezi s tim učinkom, to će određivanje nameravanih ciljeva na centralnom nivou biti selektivnije.

Kockanje i izopačeni efekti

Mudrost pristupa utvrđivanja nameravanih ciljeva u unapređenju učinika javnog sektora osporava škola mišljenja koja smatra da nameravani ciljevi više štete nego što unapređuju učinak. Ova škola mišljenja fokusira se na opasnost gde se, zavisno od stepena do kojeg su institucije i pojedinci u njima motivisani za ostvarivanje nameravanih ciljeva, oni mogu dostići bez realnog pobošljanja učinka zbog:

- “Kockanje” (manipulacija ili falsifikovanje pokazatelja učinka, u ovom slučaju pokazatelja na kojima se baziraju nameravani ciljevi) – na primer, kada bolnica falsifikuje vremenske podatke kako bi izgledalo da je ostvarila vremensku odrednicu koju u stvari nije uspela da ispuni, i/ili
- “Izopačeni efekti” (pogoršanje učinka) proisteklo iz korišćenja nameravanih ciljeva baziranih na nesavršenim merama učinka.

Problem kockanja zahteva pažljivu verifikaciju i reviziju pokazatelja, i kažnjavanje zbog falsifikovanja. Problem izopačenih efekata, s druge strane, bi se do značajnog stepena mogao umanjiti kroz pažljivi dizajn i upotrebu prave kombinacije mera nameravnih ciljeva. Ipak, sve mere učinka su neasvršene u većem i li manjem stepenu, tako da čak i najpažljiviji dizajn skupa nameravanih ciljeva ne može da ukloni potencijal za poremećaje ponašanja.

Bojazni zbog izopačenih efekata se u znatnoj meri baziraju na teoriji. Najpoznatija teoretska postavka jeste da postoje neke ključne dimenzije učinka – kao što je kvalitet - koje je poslovično teško izmeriti, i stoga se opiru da budu obuhvaćene nameravanim ciljevima. Postoji strah da će ono što nije mereno biti žrtvovano za ono što jeste mera. Pored toga, teorija ukazuje na mogućnost da će izvršioци odabirati najlakši put za ispujnavanje svojih nameravanih ciljeva, sa neželjenim posledicama. Teorija je u redu, ali empirijski dokazi o ovim pitanjima su svakako značajniji. Ono što zapanjuje ovde jeste da su empirijski dokazi o ozbiljnim izopačenim efektima

Revidirani nacrt, jul 2011.

u SJU sistemu VB – gde je pritisak da se nameravani ciljevi ostvare bio jako veliki – veoma ograničeni i celokupan utisak jeste da su kritičari prilično preuveličali problem.³⁶

Sudeći na osnovu izveštaja o učinku prema nameravanim ciljevima, SJU u VB je veoma dobro poslužio kao instrument za unapređenje učinka javnog sektora, iako istraživanja u oblasti nisu bila toliko temeljna koliko bismo priželjkivali. Činjenica da su nameravni ciljevi određivani u budžetskom procesu dalo im ja pravu težinu, kao i činjenica da je učinak prema nameravanim ciljevima praćen od strane premijera i ministra finansija, i da je predstavljao bitan fokus na proces donošenja budžetskih odluka. U isto vreme, jasno je da je veza između finansiranja i nameravanih ciljeva veoma labava. Ovo je naročito slučaj jer su mnogi nameravani ciljevi SJU bili nameravani ciljevi ishoda, uključujući i neke višeg nivoa (npr. nameravani ciljevi za smanjenje stopa oboljenja od raka i dečije gojaznosti, nad kojima je vlada očigledno imala veoma ograničenu kontrolu).

Ključne publikacije

Audit Commission (UK) (2005), *Target Setting – A Practical Guide*, može se naći na <http://www.idea.gov.uk/idk/aio/985665>.

Smith, P. (2007), "Performance Budgeting in England: the Public Service Agreements", u Robinson (ed) *Performance Budgeting*.

Social Market Foundation (2005), *To the Point: a Blueprint for Good Targets*, London: SMF, može se naći na <http://www.smf.co.uk/to-the-point-a-blueprint-for-good-targets.html>.

House of Commons Select Committee of Public Administration (2003), *On Target? Government by Measurement*, može se naći na http://www.bercy.gouv.fr/loif/downloads/1400_target.pdf.

Gay, O. (2005) *Public Service Agreements*, House of Commons Library, može se naći na <http://main.hop.lbi.co.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-03826.pdf>.

³⁶ Rad od Kelman i Friedman (2007) u vezi sa odogovorom prema nameravanom cilju od 4 sata za lečenje pacijenata u urgentnim centrima VB razuverava strahove u vezi sa nameravanim ciljevima. Kelman i Friedman zaključuju da je "unapređenje učinka za vreme čekanja bilo dramatično i da, koliko smo mi videli, nije uopšte dolazilo do nefunkcionalnih odgovora". Oni dodaju da "nijedna od hipoteza koja predviđa zamenu napora ili kockanje u vezi sa postizanjem ovog nameravanog cilja nije potvrđena", i da su se čak dimenzije učinka koje nisu obuhvaćene nameravanim ciljevima takođe poboljšale. Bevan i Hood (2006) i Hood (2006) su sproveli važno istraživanje koje daje neke ograničene primere izopačenih efekata, ali koje istovremeno sugeriše da su nameravani ciljevi dobro funkcionisali u poboljšanju učinka (po rečima Hooda, dokazi "snažno sugerišu da su nameravani ciljevi načinili značajnu razliku u izveštavanom učinku").

14. Osnove za reformu upravljanja javnim finansijama

Budžetiranje prema učinku mora se sagledati u kontekstu šire reforme sistema upravljanja javnim finansijama (UJF). Pre razmatranja usvajanja budžetiranja prema učinku naročito je važno da UJF sistem bude sposoban da ispuní dva osnovna zahteva. Prvi je da omogući podršku zdravim makroekonomskim ishodima. Drugi je da obuhvatno obezbeđuje ispravnost – to jest, da je novac potrošen samo na javne svrhe koje su propisno ovlašćene, a ne da se široko preusmerava na privatne svrhe od strane korumpiranih političara i državnih službenika. Ako UJF sistem i širi okvir upravljanja ne poštuju ove bazične zahteve, incijalni fokus treba da bude na reforme u tim oblastima, dok budžetiranje prema učinku treba da se odloži za budućnost.

U odnosu na zdrave makrofiskalne ishode, fiskalna održivost je posebno bitna, jer ako budžetske politike nisu održive, pre ili kasnije će doći do velike krize u kojoj će javna potrošnja morati ozbiljno da se smanji. Pod nestabilnim okolnostima koje se tad javljaju, efikasno i efektivno rukovođenje potrošnjom neizbežno trpi. Samo kroz primenu održive fiskalne politike može se stvoriti dovoljno stabilno okruženje u kojem javni rukovodioci mogu uspešno da se fokusiraju na rezultate.

Iako su glavni uzroci neodrživih fiskalnih politika obično politički, slabosti u sistemu UJF mogu značajno da doprinesu problemu. Oblasti reforme UJF koje mogu mnogo da pomognu u promovisanju fiskalne održivosti obuhvataju:

- Proširenje pokrivenosti budžeta da bi se obezbedila njegova sveobuhvatnost – tj. da pokriva sve rashode (i prihode) koji utiču na deficit i dug.
- U pripremi budžeta obezbediti da limit za agregatnu potrošnju, usklađen sa fiskalnom održivošću, bude određen a zatim i poštovan.³⁷
- U izvršenju budžeta obezbediti da ministri i ministarstva poštuju limite potrošnje koji su im nametnuti, i da ne prekorače budžet niti akumuliraju zaostala plaćanja što bi dovelo do prekoračenja potrošnje kasnije.

³⁷ U skorije vreme se u ovom kontekstu pojavilo veliko interesovanje za razvoj budžetskih procesa “odozgo na dole”. Razlog za to je bojazan u vezi tendencije budžetskog procesa koji je u potpunosti “odozdo na gore” – to jest, procesa gde budžetski korisnici podnose neoubuzdane zahteve za dodatna sredstva tokom svakog godišnjeg budžetskog procesa – da podriva poštovanje prema limitu agregatne potrošnje. U svom ekstremnom obliku, budžetiranje odozgo na dole odbija ovo kroz jednostrano centralno određivanje ovlašćenja budžetske potrošnje za svakog budžetskog korisnika. U praksi, proces koji je potpuno odozgo na dole niti je izvodljiv (osim kratkoročno) niti je poželjan. Ipak, fiskalna održivost se može ojačati tako što će budžetski proces postati više orijentisan odozgo na dole u bitnim aspektima, uključujući – kad je srednjoročno budžetiranje dobro razvijeno – određivanje ispllatnih koverti za postojeće programe u potpunosti odozgo na dole (za razliku od novih inicijativa potrošnje).

Obezbeđivanje ispravnosti potrošnje je, naravno, pitanje stepena. Nijedna zemlja nije potpuno oslobođena od korupcije u korišćenju javnih sredstava. Stoga je pitanje da li je sistem sposoban da obezbedi minimalni nivo ispravnosti. Posebno je ovde važan kvalitet parlamentarne i drugih kontrola koje imaju diskreciono pravo odlučivanja o limitu pri odabiru svrha na koje će se trošiti javna sredstva – to jest, koje su osmišljene da osiguraju da sredstva mogu biti odobrena samo za javne svrhe. Pravni okvir odobrenja budžeta je ovde krucijalan. Drugi aspekt je zaštita tokom izvršenja budžeta kako bi se obezbedilo da se sredstva troše na planirani način. To zahteva zdrave procese kontrole potrošnje, kao i dobru unutrašnju i spoljašnju reviziju.

Snažan sistem kontrole obaveza je važan i za svrhe održivosti i ispravnosti. Obaveze su faza u kojoj se preuzima obaveza za buduće plaćanje, kao potpisivanje ugovora za nabavku robe ili usluga sa nabavljačem. Kada obaveza jednom postane pravosnažna, postaje nemoguće izbeći plaćanje. Slabost u sistemu UJF u mnogim zemljama je odsustvo dovoljno jake discipline u fazi obaveze, što rezultira time da se preuzimaju obaveze koje su istovremeno suviše i neusklađene sa svrhom budžetskog ovlašćenja. Čvrsta kontrola obaveza stoga treba da se posmatra kao jedan od osnovnih elemenata dobrog UJF. Ipak, pristupi kontroli obaveza znatno variraju. U zemljama gde je je disciplina javne uprave najslabija, MF će morati direktno da kontroliše obaveze – to jest, da zahteva da se nikakve obaveze ne preuzimaju pre njegovog odobrenja. U naprednijim sistemima, kontrola obaveza je decentralizovana na ministarstva i rukovodioce u njima, uz podršku sankcija koje se primenjuju kod suvišnog ili neodgovarajućeg preuzimanja obaveza.

Zato je važno, pre odluke o usvajanju sistema budžetiranja prema učinku, da se sagleda celokupan UJF okvir i odredi da li postoje slabosti u tim osnovnim oblastima koje prvo treba da se reše. Naročito je u ovom kontekstu koristan PEFA okvir – standardni međunarodni dijagnostički okvir za sisteme upravljanja javnim finansijama.³⁸

Postoji niz oblasti UJF i srodnih sistema koji su dopunski uslovi (pre nego preduslovi) za budžetiranje prema učinku. To znači da iako nije suštinski važno da reforme u ovim oblastima budu uspostavljene pre početka procesa sprovođenja budžetiranja prema učinku, ove reforme moraju da *prate* budžetiranje prema učinku ukoliko želimo da ono uspe. Značaj ovih pratećih sistema je dokazan na nesrećnim primerima mnogih zemalja koje su sprovele ključne elemente budžetiranja prema učinku (posebno, programsku klasifikaciju budžeta i razvoj informacije o učinku programa) da bi otkrile da to samo po sebi nije promenilo budžetske ishode: drugim rečima, prioritizacija potrošnje se nije poboljšala i zabeležen je jedva primetan uticaj na efikasnost i efektivnost.

³⁸Pogledati PEFA veb-sajt (www.pefa.org) za više detalja.

Drugi odeljci ovog priručnika razmatraju dva kritična pratioca: naime, unapređen proces prioritizacije potrošnje u pripremi budžeta i reformu upravljanja učinkom javnog sektora kako bi se državnim službenicima pružili podsticaj i sloboda da se više fokusiraju na rezultate.

Druga oblast UJF reforme koja je kritična jeste smanjenje nefleksibilnosti potrošnje. Nefleksibilnost potrošnje je prepreka za preraspodelu sredstava. Pošto je budžetiranje prema učinku za nivo cele vlade suštinski povezano sa preraspodelom sredstava sa nižih prioriteta i nedelotvornih programa na one visokog prioriteta, ono nikada neće uspeti ako nefleksibilnost potrošnje učini ovakvu raspodelu nemogućom ili veoma teškom i sporom. Među nefleksibilnostima koje izazivaju najviše bojazni su:

- Vanbudžetski aranžmani koji korišćenje određenih prihoda vezuju samo za označene programske oblasti.
- Nefleksibilnost zapošljavanja državnih službenika koja u nekim zemljama čini nemogućim vršenje premeštaja ili prekid radnog odnosa državnih službenika zaposlenih na programima koje vlada želi da eliminiše ili skreše.

Stvaranje fleksibilnijih uslova zapošljavanja u javnoj upravi je zadatak kojem se mora pristupiti na različite načine u raznim zemljama, zavisno od njihovih upravljačkih aranžmana i tradicija. U nekim zemljama OECD, tradicionalna garancija sigurnosti zaposlenja u državnoj službi je gotovo potpuno napuštena, a javna uprava funkcioniše u skladu sa opštim zakonom o radu. Ovako radikalni pristup možda ipak neće biti adekvatan za zemlje gde postoji veća zabrinutost za obim zloupotreba fleksibilnosti zapošljavanja u javnoj upravi iz političkih ili razloga nepotizma. Ipak, čak i ako se usvoji ograničenija reforma, jako je važno omogućiti makar preraspoređivanje radnika i upotrebu strategija kao što su dobrovoljni otkazni paketi za smanjenje broja zaposlenih kad je to potrebno.

Ključne publikacije

Diamond, J. (2007), "Challenges to Implementation" u Robinson (ed.), *Performance Budgeting*.

15. Prioritizacija potrošnje i budžetiranje prema učinku

Poboljšana prioritizacija potrošnje i povećani pritisak na učinak ministarstava i institucija su dva kanala preko kojih budžetiranje prema učinku za celinu vlade teži da unapredi učinak javnog sektora. Ipak, kao što je ranije primećeno, prosto proizvođenje informacije o koristima i troškovima programa ne osiguravana korišćenje ove informacije za unapređenje prioritizacije i pozivanja ministarstava na odgovornost za svoj učinak. Moraju postajati formalizovani procesi za preispitivanje prioriteta potrošnje integrisani u budžetski proces, i ovi procesi se moraju osmisлити tako da maksimalno iskoriste dostupnu informaciju o učinku programa.

Pregled potrošnje

Ključna tačka kontakta između budžetiranja prema učinku i procesa prioritizacije potrošnje tokom pripreme budžeta jeste pregled potrošnje. Pregled potrošnje se odnosi na sistematsko ispitivanje postojeće potrošnje da bi se identifikovale opcije za smanjenja. Pregled potrošnje se koristi evaluacijom (videti odeljak 6). Još konkretnije, zasniva se i na evaluacijama programa (pregled konkretnih usluga koje pruža vlada) i pregledu efikasnosti (sa fokusom na smanjenje troškova isporuke usluga). Ipak, pregled potrošnje prevazilazi evaluaciju kako bi obuhvatio sistematsku *analizu prioriteta* – drugim rečima, sistematsku identifikaciju programa ili elemenata programa koji bi mogli da se smanje jer *su niskog prioriteta*. Ovo je potpuno drugačije pitanje od evaluacije neefikasnosti i neefektivnosti. Program može biti veoma efektivan i efikasan ali i dalje niskog prioriteta jer ishodi koje teži da ostvari nisu mnogo bitni za zajednicu ili nisu rangirani kao takvi od strane trenutne vlasti.

Bez pregled potrošnje, postoji rizik da bi programi koji su nedelotvorni, niskog prioriteta ili koji su nadživeli svoju korist mogli nastaviti da komanduju javnim sredstvima. Upravo u procesu pregleda potrošnje sistematski se upotrebljavaju pokazatelji učinka i evaluacije, zajedno sa merom potrošnje programa koju generiše sistem programskog budžetiranja.

Pregled potrošnje je oblast gde su budžetski sistemi mnogih zemalja slabi. U tim zemljama, budžetski proces je mahom koncentrisan na novu potrošnju, dok se tekuća potrošnja, uopšteno govoreći, ne preispituje ozbiljno. "Inkrementalizam" je termin koji su skovali sastavljači budžeta tokom 1970-ih da bi opisali njegovu tendenciju da uzima zdravo za gotovo potrošnju po postojećim programima.

Pregled potrošnje je kritičan za kvalitetne agregatne fiskalne ishode i kapacitet vlade da odgovori na nove potrebe potrošnje. Ako želimo da stvorimo širok prostor za važne nove inicijative potrošnje, onda će gotovo uvek biti neophodno da se smanji tekuća potrošnja. Ovo je takođe važno i za agregatnu fiskalnu disciplinu, jer ako takva smanjenja nisu identifikovana, postoji opasnost da će nova potrošnja jednostavno biti dodata budžetu, gurajući agregatnu potrošnju na veću stopu nego što je konzistentno sa održavanjem budžetskog deficita u održivim okvirima.

Dobar pregled potrošnje takođe stavlja veći pritisak na učinak budžetskih korisnika jer znatno povećava mogućnost da programi sa lošim učinkom ili oblasti gde postoji neefikasnost budu identifikovani na centralnom nivou i dovedu do budžetskih smanjenja ili sankcija prema rukovodstvu ministarstva. Ministarstva koja žele da zaštite svoje budžete će zauzvrat biti motivisana da povećaju svoj učinak. U tom kontekstu, pregled potrošnje takođe treba da bude povezan sa procesima za unapređenje upravljanja i programskog redizajna. To je zato što, ako je program identifikovan kao neefikasan, ne mora obavezno da znači da će mu biti umanjeno finansiranje: promena u dizajnu programa ili rukovodstvu bi mogla biti primerenija.

Pregled potrošnje treba da se integriše sa budžetskim procesom. U većini zemalja, to će značiti da se određeni pregled potrošnje vrši svake godine kao deo godišnjeg budžetskog procesa. U drugim zemljama (poput VB), gde se određuju fiksni srednjoročni limiti potrošnje za budžetske korisnike, pregled potrošnje je proces koji se vrši na svake tri ili četiri godine (videti odeljak 18). U većem delu dalje diskusije, pretpostavljamo da je pregled potrošnje godišnji proces.

Zastupnici sistema planiranja budžeta od nule favorizuju sveobuhvatni pregled celokupne potrošnje svake godine ili, barem u redovnim intervalima. Iskustvo, pak, pokazuje da ovo nije izvodljivo – analitički zadatak je jednostavno preveliki. Pregled potrošnje treba da bude selektivan i strateški u svom fokusu. Onda se postavlja pitanje pristupa koji treba primeniti za odabir programa za pregled. Jedan pristup je diskreciono tergetiranje, gde se pregled potrošnje fokusira na programe za koje zvaničnici i ministri smatraju da imaju najveće izgleda da ostvare uštede. Alternativa je redovni ciklus pregledanja programa gde se vrši pregled svih programa unutar redovnog višegodišnjeg ciklusa od, recimo, pet godina. Kanada je jedan primer zemlje sa ovakvim sistemom (videti okvir), a Oruđe za ocenjivanje rejtinga programa u SAD je donedavno korišćeno u sličnom petogodišnjem ciklusu gde je 20 odsto federalnih programa SAD bilo predmet pregleda svake godine.

Ciklus pregleda potrošnje: Kanadski primer³⁹

Kanadska vlada je uvela novi sistem upravljanja potrošnjom 2007, kao deo tekuće obaveze da bolje upravlja vladinom potrošnjom. Cilj sistema je da obezbedi vrednost za novac za celokupnu potrošnju vlade. Glavni stub ovog sistema je tekuća procena celokupne direktne programske potrošnje ili strateški pregled. Kroz proces strateškog pregleda, vlada sistematski procenjuje relevantnost i učinak svakog programa na cikličnoj osnovi. Proces strateškog pregleda zahteva da vladine organizacije izvrše pregled nad 100 odsto direktne programske potrošnje i operativnih troškova njihovih najvećih statutornih programa na cikličnoj osnovi. Iz ovog pregleda, organizacija identifikuje pet odsto potrošnje za preraspodelu sa programa lošijeg učinka i nižeg prioriteta. Sistem je kombinovan sa sistemom targetiranog strateškog pregleda baziranog na selekciji ministara i Sekretarijata trezorskog odbora programa selektovanih za pregled.

Obim potrošnje koji pokriva pregled potrošnje treba da važi za celinu centralne vlade i svakako ne treba da bude ograničen na "diskrecionu" potrošnju. Naročito je bitno da se uključe socijalna davanja i ostali obavezni izdaci.

Pregled potrošnje uključuje tri nivoa aktivnosti. Na najnižem nivou su pregledi pojedinačnih programa, efikasnost i ostale teme. Naredni nivo je priprema, na osnovu ovih pregleda i drugih analiza, koordiniranog saveta za političko rukovodstvo koji identifikuje najbolje opcije za smanjenje potrošnje. Poslednji nivo je donošenje odluke o tome koja smanjenja treba da se izvrše, što je uloga političkog rukovodstva.

Procesi donošenja odluke o prioritizaciji za političko rukovodstvo bi stoga trebalo da budu dobro integrisani u budžetski proces. Priroda najprigodnijih mehanizama za političke odluke o prioritetima će značajno varirati među zemljama. U nekim zemljama, proces koji uključuje komisiju kabineta je najbolji pristup. U drugim, politički sistem može da diktira centralizovan pristup, fokusiran na predsednika i-ili premijera u korelaciji sa ministrom finansija. Uloga parlamenta je razmotrena u odeljku 17, odražavajući činjenicu da na međunarodnom planu postoji značajna varijacija u stepenu moći koju parlament sprovodi nad raspodelom sredstava u budžetu.

³⁹ Izvor: Sekretarijat trezorskog odbora, <http://www.tbs-sct.gc.ca/sr-es/faq-eng.asp#q1>

Kabinetska komisija i preraspodela potrošnje: Australijski primer

Upotreba kabinetske komisije kao instrumenta za ključne odluke o preraspodeli potrošnje je osobina koja je odlikovala budžetski proces australijske nacionalne vlade od 1980-ih. Tokom čitavog ovog perioda, postojao je kabinet "Komisija za pregled potrošnje" (KPP) odgovoran za ispitivanje najvećih novih predloga potrošnje koje su podnosili budžetski korisnici, kao i za razmatranje najvećih smanjenja koja bi se mogla izvršiti radi finansiranja nove potrošnje ili smanjenja deficita. KPP su činili ministar finansija i blagajnik (koji deli odgovornost za budžet u australijskom sistemu), zajedno sa premijerom i jednim ili dva jaka budžetska korisnika. Ključna funkcija KPP jeste da jača ulogu čuvara discipline potrošnje budžetskih sredstava unutar kabineta, i da savladava tendenciju budžetskih korisnika da formiraju koalicije kako bi povećali potrošnju. Analitička podrška zaposlenih u ministarstvu finansija je bila jako bitna za uspeh ovog mehanizma. Zvaničnici MF podnose članovima KPP takozvane "zelene brifinge" za svakog budžetskog korisnika, koji pored kritičke evaluacije novih predloga potrošnje ministarstva takođe identifikuju opcije za uštedu i alternativne strategije. Oni takođe prisustvuju sastancima KPP. Laburistička vlada koja je došla na vlast 2007, modifikovala je KPP proces do izvesnog stepena tako što je uvela Stratešku komisiju za budžet (SKB), sačinjenu od premijera, zamenika premijera, blagajnika i ministra finansija, koji su se sastajali na samom početku budžetskog procesa i preuzimali funkciju revidiranja novih predloga potrošnje budžetskih korisnika. KPP je međutim zadržan, i on i dalje funkcioniše u svetlu parametara koje je postavio SKB. Vlada se 2007. takođe vratila praksi koju je ranije koristila, u vreme značajne fiskalne konsolidacije – naime, održavanju sastanaka KPP tokom cele godine, a ne samo tokom određenih faza budžetskog procesa.

Pružanje saveta političkom rukovodstvu o opcijama za smanjenje potrošnje, na osnovu pregleda potrošnje bi trebalo – zavisno od institucionalne strukture zemlje – da bude funkcija MF, potencijalno u saradnji sa kabinetom predsednika ili premijera. Savet mora da se bazira na političkoj analizi kao i na finansijskom aspektu. Samo državni službenici mogu vršiti ovu funkciju na tekućoj osnovi – spoljni savetnici generalno ne mogu da imaju dovoljno detaljno znanje o samoj vladi i nisu u mogućnosti da obezbede traženi kontinuitet. Uprkos tome, spoljni saveti imaju svoje mesto, i u izvršavanju funkcije pregleda potrošnje, MF se delom može oslanjati na pregled programa i efikasnosti koji vrše spoljni konsultanti ili komisije.

Pregled potrošnje takođe jednim delom treba da vrše i sami budžetski korisnici, koji treba da se ohrabre u razvijanju sopstvenih internih programa evaluacije. Ali pregled potrošnje se ne može prepustiti samo ministarstvima. MF mora time da rukovodi i pri tome ne sme sebi dozvoliti da postane zavisno od programskih evaluacija koje se vrše pod isključivom kontrolom budžetskih korisnika.

Uopšteno o procesu prioritizacije potrošnje

Kao što je gore primećeno, pregled potrošnje je krucijalna tačka u kojoj se budžetiranje prema učinku prepliće sa procesom prioritizacije potrošnje. Ipak, da bi dobo funkcionisao, proces prioritizacije potrošnje zahteva i druge ključne elemente.

Dobri procesi utvrđivanja prioriteta za novu potrošnju su krucijalni. Dva elementa su naročito važna ovde. Prvi je postojanje efektivne *strateške faze* u procesu pripreme udžeta – to jest, faze na početku procesa pripreme budžeta kada političko rukovodstvo određuje prioritete koji će rukovoditi procesom. *Dokument budžetske strategije*, predstavljen kabinetu ministars na razmatranje na startu procesa pripreme budžeta, može biti dobar način da se olakša utvrđivanje prioriteta vlade tokom strateške faze.

Drugi ključni element od značaja u odnosu na prioritizaciju nove potrošnje jeste strogi proces centralnog pregleda ovih predloga. U ovom kontekstu posebno korisni mogu da budu:

- Striktni zahtevi vezani za način na koji se predložene nove inicijative potrošnje predstavljaju: koji tip informacije treba da se pruži u vezi sa predlogom (npr. jasna izjava o cilju), zahtev za srednjoročne procene troška inicijative, minimalni iznosi za objavu koju treba dati, zahtev za cirkulacijom predloga konkretnoj listi centralnih institucija koje analiziraju i daju komentare na predlog.
- Zahtevi da se procene troškova za svaku novu inicijativu usaglase sa MF, kako bi se sprečilo da budžetski korisnici namerno umanjuju troškove svojih predloga.

Predlozi za novu potrošnju treba da se maksimalno integrišu u budžetski proces. U nekim zemljama veliki deo predloga novu potrošnju budžetskih korisnika se podnosi i o njima vlada odlučuje van procesa pripreme budžeta. Posledica je što tokom pripreme budžeta, fokus nije toliko na donošenju odluka o novim opcijama potrošnje koliko na pokušaju da se potrošnja u skladu sa novim zakonima usvojenim pre budžeta prilagodi limitima budžetskih sredstava. Očigledna opasnost pod takvim okolnostima je da nove inicijative potrošnje usvojene van budžetskog procesa koštaju više nego što vlada može da priušti. Druga negativna posledica je slabija prioritizacija potrošnje. To je zato što prilikom predavanja predloga potrošnje u bilo kom trenutku tokom godine, ovi predlozi se posmatraju izolovano a ne u okviru poređenja sa drugim mogućim predlozima, onako kako bi inače bio slučaj kad bi se novi predlozi razmatrali zajedno tokom procesa pripreme budžeta.

Zemlje se nekad savetuju da odrede čvrste budžetske limite na nivou ministarstava (ili sektora) na samom startu procesa pripreme budžeta, u procesu koji je u potpunosti “odozgo na dole”,

pre bilo kakvog budžetskog nadmetanja ili drugih doprinosa budžetskih korisnika odozdo na gore. Ovaj savet se bazira na predlogu da budžetski proces koji je potpuno “odozgo na dole”, gde ministarstva mogu da se nadmeću za šta god žele bez indikacije o ograničenju sredstava, ne daje ministarstvima nikakav podsticaj da identifikuju uštede i neizbežno dovodi do ponuda koje toliko prevazilaze raspoloživa sredstva da je MF veoma teško da ih rešava.⁴⁰

Zabrinutost za budžetski proces koji je u potpunosti odozgo na dole je sasvim validna. Ipak, postoji realna opasnost da će, ukoliko limiti nisu formulisani veoma pažljivo, određivanje blagovremenih i čvrstih limita ministarstvava otežati rigidnost raspodele, značajno ograničavajući mogućnosti za poboljšanje prioritizacije potrošnje. Ni ministri, niti centralne institucije kao što je MF ne poseduju detaljno znanje o programskim oblastima da bi mogli jednostrano da određuju gde treba da se fokusira nova potrošnja. Štaviše, novi iznosi koje ministarstva ili sektori treba da dobiju kao novu potrošnju mogu se adekvatno utvrditi nakon ispitivanja konkretnih predloga programa. Nema smisla govoriti stvari kao “zdravstvo je sektor najvišeg prioriteta, pa ćemo da povećamo finansiranje 15 odsto bez prethodnog uvida u to na šta će ministarstvo zdravlja da potroši taj dodatni novac”.

Nekolicina OECD zemalja je odredila limite pre razmatranja predloga nove politike odozdo na gore. Zemlje poput Kanade ili Australije su uspele da izbegnu opasnost od budžetskog procesa koji je čisto odozdo na gore istovremeno zadržavajući značajan prostor za predloge ministarstava odozdo na gore za nove inicijative potrošnje. To su uspele zahtevajući od budžetskih korisnika da podnesu najveće nove predloge politika odvojeno od njihovog osnovnog budžeta, koji se zasnivao na nastavku prethodno uspostavljenih politika i programa. Zatim su podvrgli nove predloge potrošnje veoma strogom i sistematskom ispitivanju na centralnom nivou. U Čileu su uradili isto pre nekoliko godina s njihovim poznatim “licitacijskim fondom”.

Švedska se nekada posmatra kao model za utvrđivanje limita ministarstva na čistom principu odozgo na dole. U teoriji se limiti ministarstava utvrđuju na zatvorenim sastancima kabineta mesec dana od početka budžetskog procesa, pre bilo kakvog doprinosa odozdo na gore. Međutim, u realnosti, diskusije o novim inicijativama politika koje utiču na limite traju mesecima nakon toga.

Dobra prioritizacija zahteva pravu mešavinu elemenata odozgo na dole i odozdo na gore tokom procesa pripreme budžeta. Proces koji je potpuno odozdo na gore ovo svakako neće olakšati. Isto tako, međutim, sasvim odozdo na gore proces nije ni poželjan niti izvodljiv osim privremeno

⁴⁰ Videti Schiavo-Campo & Tommasi (1999) i Potter & Diamond (1999).

pod ekstremnim okolnostima (npr. akutna fiskalna kriza koja traži brza i drastična smanjenja potrošnje). Precizno definisanje prave ravnoteže između procesa odozgo na dole i odozdo na gore tokom pripreme budžeta zavisi dosta od postojećih okolnosti u zemlji.

Planiranje i prioritizacije

Prioritizacija potrošnje je, naravno, ključna funkcija planiranja. Ipak, sistemi planiranja su često slabi u prioritizaciji. To je zato što su oni često bolji u identifikaciji svrha za koje vlada može da potroši više, nego mogućih smanjenja da bi se napravilo mesta za nove prioritete potrošnje.

Štaviše, tamo gde je proces planiranja institucionalno odvojen od budžetskog procesa, donosioci odluka o budžetu možda neće ozbiljno shvatiti prioritete identifikovane u planu. Problem je naročito ozbiljan u zemljama koje planiranje i budžetiranje posmatraju kao sekvencijalne procese. To jest, plan se priprema prvo i to je mesto gde se formulišu svi prioriteti. Od budžeta se onda samo očekuje da finansijski izrazi prioritete plana. To često dovodi do toga da se plan formuliše van konteksta budžetskih ograničenja, što rezultira time da plan zapravo ne vrši prioritizaciju u smislu donošenja teških izbora o raspodeli sredstava.

Ovde postoje dve pouke koje se mogu izvući: prvo, planiranje i budžetiranje moraju da budu potpuno integrisani. Drugačije rečeno, planiranje treba da se odigrava kao integralni deo budžetskog procesa, a ne nešto što se preduzima pre same pripreme budžeta. Drugo, dobro planiranje mora da se bavi identifikacijom potencijalnih smanjenja jednako kao i odabirom oblasti za novu potrošnju – to jest, mora biti dizajnirano da prioritizuje potrošnju, a ne samo da daje “listu želja” za novu potrošnju.

Prioritizacija potrošnje na nivou sektora i ministarstva

Jedan uticajan pristup prioritizaciji potrošnje je takozvani “sektorski” pristup. Po njemu, veći deo posla oko prioritizacije potrošnje se delegira sektorskim grupama ministarstava. Centralna vlada na početku određuje limite za sektore kao, recimo, poljoprivredu, a zatim se sva ministarstva sa ulogom u tom sektoru sastaju da bi odlučili optimalnu raspodelu u okviru tog limita između sektorskih programa (nakon diskusije o ciljevima i prioritetima sektora).⁴¹ Ovaj

⁴¹ Kratak pregled ovog pristupa u kontekstu SROP može se naći u dokumentu Svetske banke (1998) *Public Expenditure Management Handbook*, str. 47-8. U ovoj verziji, sektori takođe vrše niz drugih uloga vezanih za planiranje učinka i upravljanje, uključujući i eksplicitnu definiciju sektorskih ciljeva, pokazatelja učinka i nameravanih ciljeva.

Revidirani nacrt, jul 2011.

sistem je inspirisan kanadskim sistemom upravljanja politikom i potrošnjom (SUPP) koji je privukao značajnu pozitivnu pažnju početkom 1980-ih.⁴²

Ovaj sistem ima izvesne prednosti. Ipak, kanadsko iskustvo sugeriše da komisije od više ministarstava nisu uvek najbolji forum za pregled potrošnje. Štaviše, neki tvrde da sektorski pristup delegira preveliki deo posla prioritizacije. Centar treba da odluči o sektorskoj alokaciji, ali je teško odlučiti koliko novca sektori treba da dobiju osim u kontekstu konkretnih krupnih mera ili ušteda koje se predlažu.

Sektorski pristup je barem korektan u svom prihvatanju potrebe za značajnom decentralizacijom odluka o prioritizaciji. Ipak, neki predlažu da se to može mnogo bolje učiniti na nivou ministarstva nego na sektorskom nivou.

S obzirom da niti je poželjno niti izvodljivo centralizovati sve odluke o prioritizaciji, ključno pitanje je kako stvoriti podsticaje i pritiske na budžetske korisnike da raspodeljuju sredstva po svom nahođenju na najdelotvorniji način. Možemo pomenuti dva važna mehanizma: 1) sistem gde se od ministarstava očekuje da finansiraju manje nove inicijative potrošnje kroz uštede unutar institucije i kojima se stoga pruža podsticaj da pronađu te uštede, i 2) pritisak koji vrši kvalitetan pregled potrošnje na centralnom nivou (kao što je ranije bilo reči).

Dobar proces prioritizacije potrošnje, kompletno integrisan u pripremu budžeta, kritičan je za sistem budžetiranja prema učinku za nivo čitave vlade. Bez procesa prioritizacije, informacija o učinku možda neće biti korišćena za donošenje odluka o budžetu, a rezultat može biti da ceo trud oko razvijanja pokazatelja, evaluacija i obračuna troškova programa može na kraju da ima veoma mali uticaj na raspodelu sredstava.

Ključne publikacije

Kim, J. M. and C-K. Park (2006), "Top-down Budgeting as a Tool for Central Resource Management", *OECD Journal on Budgeting*, 6(1): 93-94.

Ljungman, G. (2009), *Top-Down Budgeting – An Instrument to Strengthen Budget Management*, IMF Working Paper, može se naći na <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2009/wp09243.pdf>.

⁴² Videti D. Good (2008) *Politika javnog novca (The Politics of Public Money)* (University of Toronto Press).

Revidirani nacrt, jul 2011.

OECD (2005), *Reallocation: the Role of Budget Institutions*, OECD: Paris, može se naručiti na http://www.oecd.org/document/38/0,3343,en_2649_34119_33701862_1_1_1_1,00.html.

Robinson, M. (2011), "Keeping the Lid on Aggregate Expenditure during Budget Preparation: Enforcing Aggregate Expenditure Ceilings while Preserving Allocative Flexibility", in proceedings of Banca d'Italia Fiscal Policy Workshop 2001, može se naći na <http://www.bancaditalia.it/studiricerche/convegni/atti>.

Robinson, M. (2010), *Ministry Ceilings under Top-Down Budgeting*, na <http://blog.pfmresults.com/wordpress/?p=10>.

Robinson, M. (2010), *Keeping the Lid on Aggregate Spending*, na <http://blog.pfmresults.com/wordpress/?p=93>.

16. Obračunsko računovodstvo i budžetiranje prema učinku

Ovaje odeljak se fokusira na odnos između obračunskog računovodstva i budžetiranja prema učinku. Ima nekih koji kažu da su obračunsko računovodstvo i možda čak i obračunsko budžetiranje suštinski za budžetiranje prema učinku. Mi ovde razmatramo da li je to tačno. Zaključak je da to zavisi od oblika budžetiranja prema učinku. Postoje određeni oblici budžetiranja prema učinku za koje je obračunsko računovodstvo stvarno suštinsko. Ali to ne važi za većinu oblika budžetiranja prema učinku. A naročito ne stoji za programsko budžetiranje. Iako programsko budžetiranje verovatno može da bude delotvornije u obračunskom okruženju, sasvim će dobro funkcionisati u tradicionalnom “gotovinskom” (ili “po obavezama”) budžetiranju i računovodstvu.

Ovaj odeljak počinje objašnjenjem obračunskog računovodstva (OR) i obračunskog budžetiranja, pre nego što pređemo na razmatranje njihovog značaja za budžetiranje prema učinku.

Šta su obračunsko računovodstvo i budžetiranje?

OR je sistem finansijskog izveštavanja. Drugim rečima, to je specifična metodologija po kojoj organizacije izveštavaju o svojim finansijskim transakcijama i pozicijama. OR je standardna računovodstvena metodologija privatnog sektora, gde se pojavila prevashodno kao metod za odgovarajuće merenje profita preduzeća. OR se može definisati kao metodologija po kojoj subjekti mogu na odgovarajući način da mere svoje troškove proizvodnje i, kad je relevantno, ostvareni prihod.

U kontekstu privatnog sektora, profit se može tačno izračunati samo kroz adekvatno merenje troškova proizvodnje i prihoda. Tačna mera ostvarenog prihoda i dobiti ili gubitka je takođe značajna i za vladina poslovna preduzeća (VPP), jer ona takođe ostvaruju prihod od prodaje proizvoda potrošačima i ostvaruju dobit ili gubitak u svom poslovanju koji mora da se meri. Upravo iz ovog razloga VPP u mnogim zemljama već dugo primenjuju OR.

Suprotno ovome, koncepti ostvarenog prihoda i dobiti su nebitni za institucije vlde – to jest, za ministarstva i druge organizacije koje su primarno zavisne od poreskih prihoda u svom finansiranju. Za njih, potencijalne koristi od OR mahom proizlaze iz njegove upotrebe u merenju

njihovih troškova proizvodnje – to jest, troškova rezultata koje isporučuju. Iz ovog razloga, pri objašnjavanju OR, prvo ćemo se fokusirati na obračunsku obradu troškova pre nego prihoda.

Tradicionalno, vlade širom sveta su koristile takozvano gotovinsko računovodstvo i budžetiranje (spareno, u nekim zemljama, sa takozvanim računovodstvom i budžetiranjem “prema obavezama”). Tek relativno skoro su neke vlade zamenile gotovinsko računovodstvo sa OR. Kod gotovinskog računovodstva glavni fokus finansijskog izveštavanja je na plaćanju i prijemu sredstava tokom finansijske godine. Na nivou ministarstva, glavni oblik finansijskog izveštavanja jeste izveštavanje o potrošnji ministarstva, pri čemu se potrošnja definiše kao plaćanje spoljnim licima⁴³. Kod gotovinskog budžetiranja, budžetska sredstva raspodeljena svakom ministarstvu u vladi se takođe izražavaju u smislu gotovinske potrošnje. Drugim rečima, svakom ministarstvu se dodeljuje godišnji budžet formulisan kao ograničenje na plaćanja koja su mu dozvoljena da izvrši tokom godine.⁴⁴

Najlakši način da razumemom OR jeste da ga uporedimo sa gotovinskim računovodstvom. Drugim rečima, najbolje možemo razumeti prirodu obračunskog računovodstva ako objasnimo zašto je gotovinsko računovodstvo neadekvatno kao osnova za merenje troškova proizvodnje, i kako to da OR prevazilazi slabosti gotovinskog računovodstva u tom segmentu.

Ako ministarstvo želi da da izračuna troškove proizvodnje usluga koje je isporučilo spoljnim licima ove godine (tj. svojih rezultata), moraće da uzme u obzir troškove svih resursa korišćenih za proizvodnju tih usluga. Ako pokuša da to uradi kroz pregled ovogodišnjih gotovinskih izdataka – to jest, na osnovu svog gotovinskog računovodstva – suočiće se sa više teškoća. Jedna od njih je da su neki resursi korišćeni u proizvodnji rezultata ove godine isplaćeni prethodnih godina (npr. zgrade, oprema i zalihe nabavljene ranije). Isto tako, neki resursi korišćeni ove godine neće biti plaćeni do nekog vremena u budućnosti (npr. računi za zalihe koje su isporučene i upotrebljene do kraja ove finansijske godine), koje nisu plative do početka

⁴³ Preciznije, nepovratna plaćanja: drugim rečima plaćanja osim otplate javnog duga i kredita koje je vlada odobrila trećim stranama.

⁴⁴ U zemljama sa budžetiranjem prema obavezama, takođe postoji i limit na vrednost obaveza za buduća plaćanja koje ministarstvo može vršiti tokom godine. “Obaveza” se odnosi na pravnu obavezu da se izvrši plaćanje, bilo u vreme kad je obaveza preuzeta ili nekom drugom trenutku (potencijalno čak i nekoliko godina kasnije, u slučaju primera sa višegodišnjim ugovorima sa, recimo, građevinskim kompanijama za velike javne radove). U budžetu prema obavezama, nametnuti su količinski limiti na kvantum novih obaveza koje se mogu preuzeti tokom konkretne finansijske godine.

Revidirani nacrt, jul 2011.

naredne finansijske godine. Fokus na gotovinske rashode će prevideti ove “negotovinske” troškove i do tog stepena će umanjiti troškove proizvodnje.

Problem, štaviše, zadire i na drugu stranu. Merenje ovogodišnjih gotovinskih troškova će obuhvatiti sve kapitalne troškove preuzete tokom godine. Tretirati ovogodišnju potrošnju kao meru ovogodišnjih troškova proizvodnje stoga obuhvata implicitnu pretpostavku da svi kapitalni izdaci koji se ostvare ove godine doprinose proizvodnji u toku ove godine i samo ove godine. Po definiciji, međutim, kapitalna potrošnja jeste potrošnja na sredstva koja doprinose proizvodnji tokom više godina. To znači da ako bismo računali ovogašnje kapitalne izdatke kao deo godišnjih troškova proizvodnje, to bi značilo da *precenjujemo* troškove.

OR rešava navedene probleme zamenjujući meru gotovinske potrošnje sa merom troškova resursa korišćenih u proizvodnji, poznatih kao *rashodi*. Rashodi nekog subjekta u datoj finansijskoj godini mere troškove svih resursa subjekta korišćenih za proizvodnju rezultata u toj finansijskoj godini bez obzira kad su ti resursi zapravo plaćeni. Razlika između koncepta rashoda i koncepta troškova se stoga tiče finansijske godine u kojoj su registrovana plaćanja za ulazne elemente korišćene u procesu proizvodnje. *Troškovi* mere kada su ulazni elementi plaćeni, dok *rashodi* mere kad su korišćeni u procesu proizvodnje.

Uzmimo primer kapitalne potrošnje. Umesto da registrujemo sve kapitalne troškove kao trošak proizvodnje u godini kad se potrošnja dešava, OR uzima deo kapitalne potrošnje kao operativne troškove (izdatak, na obračunskom jeziku) u svakoj godini u kojoj dotična sredstva doprinose proizvodnji. Grubo govoreći, ako je trajanje nekog sredstva, recimo, 10 godina, OR će izračunati jednu desetinu cene plaćene za to sredstvo kao trošak proizvodnje u svakoj od 10 godina njegovog trajanja.⁴⁵ Ovo je poznato kao “deprecijacija”.

Razlika između koncepta gotovinskog računovodstva i OR koncepta rashoda ne javlja se samo u odnosu na postupanje sa kapitalom. Drugi primer vezan je za fakture (račune) koje dobavljači podnose nekom ministarstvu. Kod gotovinskog računovodstva, ovakvi računi se prilažu u finansijskom izveštaju institucije samo u finansijskoj godini kad je potrošnja izvršena (tj. kad je račun plaćen). Suprotno tome, kod OR računi se posmatraju kao rashod u finansijskoj godini kad

⁴⁵ Ovo znatno pojednostavljuje koncept deprecijacije. U praksi, obračunsko postupanje sa kapitalnom potrošnjom je mnogo složenije, ako uzmemo u obzir pojave kao inflacija i mogućnost da sredstvo ima neku vrednost kao škart na kraju svog trajanja, a kamoli složeno vrednovanje sredstava i metodologije deprecijacije koje su računovođe razvile. Ipak, ideja obračunskog postupanja sa kapitalom kao raspodela troškova tokom vremena ilustruje suštinu obračunskog koncepta rashoda u primeni na osnovna sredstva.

je relevantna zaliha isporučena i račun time postaje plativ (tj. kad institucija preuzme obavezu da plati dobavljača). Ova razlika je značajna jer kao što smo gore videli, plaćanje nekih zaliha se neće dogoditi do finansijske godine nakon koje su oni primljeni i upotrebljeni u proizvodnji.

Penzionisanje u javnoj upravi – troškovi penzija – je još jedan primer obračunskog tretiranja troškova. Većina vlada sprovodi sopstvene penzijske šeme. Drugim rečima, obećavaju penzijske naknade svojim državnim službenicima. Ovime pravo na pogodnosti koje državni službenici ostvaruju tokom svoje karijere obavezuje vladu da ih ispuni. Shodno tome, iz vladine perspektive, ovakvo ostvarivanje prava predstavlja veliku finansijsku obavezu. Štaviše, čini veliki deo troška pružanja vladinih usluga, jer tokom svake godine kad se neki državni službenik zaposli, povećava se ostvarivanje prava na penziju. Zato se postavlja pitanje kako da merimo penzijsku komponentu vladinih troškova proizvodnje svake godine. Gotovinsko računovodstvo nije dobro za ovaj zadatak jer nije moguće meriti godišnji trošak penzijskih naknada pregledanjem godišnje potrošnje na penzijske naknade. Da bismo videli zašto nije, uzmimo situaciju jednog državnog službenika, Džima. Svake godine tokom Džimove karijere, on ostvaruje sve više pravo na penzijsku nadoknadu. Ipak, isplata ove naknade (tj. izdatak) se dešava samo nakon završetka Džimove karijere. Ako bismo upotrebili gotovinsko računovodstvo, dobili bismo besmislen rezultat po kojem:

- Nikakav penzijski “trošak” ne bi bio registrovan za Džima tokom godina kad je radio i pružao usluge javnosti,
- Postojao bi značajan “trošak” registrovan samo prilikom Džimovog penzionisanja i samim tim ne bi se pokazao nikakav doprinos proizvodnji.

Ono što OR radi jeste da prepozna činjenicu da je tokom svake godine Džimove karijere, uz njegovo zaposlenje išao i dodatni trošak za penziju. Ovaj trošak je naravno, negotovinski rashod (tj. ne obuhvata nikakvo plaćanje u tom trenutku), ali to ga ne čini manje realnim. Kako se penzijski trošak zapošljavanja u javnoj upravi meri u OR? Suštinski, ideja je da umesto da meri potrošnju na penzijske naknade, vlada kao celina meri svoju godišu potrošnju na penzije računajući bruto povećanje u ukupnom iznosu ostvarivanja prava na penziju koje ona “duguje” svojim upošljenicima.⁴⁶

⁴⁶ “Bruto” znači ovde povećanje ostvarenih prava na penziju ignorišući kvantum ostvarivanja prava već penzionisanih državnih službenika koje vlada isplaćuje tokom godine.

Stoga postaje jasno da samo korišćenjem OR institucije javnog sektora mogu precizno da mere troškove proizvodnje rezultata koje isporučuju javnosti. Naravno, ono što OR generiše su ukupna suma koja meri agregatni trošak svih rezultata koje je neka organizacija proizvela u konkretnoj finansijskoj godini. AA per se ne pruža informacije o troškovima proizvodnje konkretnog rezultata ili grupe rezultata, niti daje informaciju o jediničnoj ceni rezultata. Da bi se dobili ovi podaci, potrebno je da se mere rashoda obračunskog računovodstva povežu sa informacijom o rezultatima. To je funkcij takozvanog upravljačkog računovodstva da deli ukupne obračunske troškove neke organizacije između njenih različitih programa (ili, na detaljnijem nivou, između konkretnih tipova usluga).

Diskusija do ovog trenutka fokusirala se na obračunsko računovodstvo. Obračunsko budžetiranje je korišćenje obračunskog računovodstva kao osnove za raspodelu budžeta – preciznije, upotreba obračunskih koncepata za specifikaciju kontrolnih ukupnih iznosa u budžetu.⁴⁷ Kao što je razmotreno u odeljku o programskoj aproprijaciji, kontrolni ukupni iznosi su količinski limiti potrošnje nametnuti budžetskim korisnicima, ili kao aproprijacije u godišnjem budžetskom zakonu ili kao administrativna uredba (npr. od ministra-MF). Stoga obračunsko budžetiranje ne treba da mešamo sa obračunskim računovodstvom, koje se odnosi samo na registrovanje i izveštavanje o finansijskim operacijama vlade na obračunskoj osnovi. Vlade mogu vršiti *budžetiranje* na gotovinskoj osnovi, dok *računovodstvo i izveštavanje* vrše na obračunskoj osnovi.⁴⁸

Šta znači korišćenje obračunskih koncepata za određivanje budžetskih kontrolnih totala? Najosnovniji tip obračunskog kontrolnog totala je kontrolni ukupni iznos rashoda – to jest količinski limit određen na centralnom nivou za rashode koji su svakom budžetskom korisniku dozvoljeni tokom budžetske godine.⁴⁹ Kontrolni ukupni iznosi rashoda se računaju kao upotreba budžetskog finansiranja, bez obzira na vreme bilo kakvog povezanog gotovinskog plaćanja. Na primer, sledeće bi se moglo suprotstaviti kontrolnim ukupnim rashodima:

- Računi za naplatu: iznosi koji se duguju za robe i usluge isporučene i upotrebljene tokom finansijske godine, iako plaćanje možda neće biti izvršeno do sledeće finansijske godine.

⁴⁷ Formalnije, obračunsko budžetiranje je definisano (Robinson, 2009) kao *specifikacija budžetskih ovlašćenja potrošnje i procene prihoda na osnovu mera obračunskog računovodstva*.

⁴⁸ Treba primetiti da obračunsko računovodstvo izveštava samo o rashodima, itd, ali i o gotovinskim tokovima, zato se može reći da obuhvata i gotovinsko računovodstvo.

⁴⁹ Kao što je ranije objašnjeno, nije suštinski da kontrolni totali rashoda pokrivaju sve kategorije rashoda ministarstva. Nametanje kontrolnih totala rashoda za većinu kategorija svakog budžetskog korisnika bi ipak trebalo posmatrati kao osnovnu odliku svakog sistema obračunskog budžetiranja.

Revidirani nacrt, jul 2011.

- Dodatno ostvarivanje prava na buduću penzijsku nadokandu koje državni službenici akumuliraju tokom finansijske godine.
- Zalihe (materijala, itd) zapravo korišćene u proizvodnom procesu tokom godine, bez obzira na to kada su te zalihe nabavljene.
- Deprecijacija osnovnih sredstava ministarstva.

Složenost obračunskog računovodstva i budžetiranja

Osnovni slučaj OR u odnosu na budžetiranje prema učinku zasniva se na predlogu da, što je bolje merenje troškova rezultata, to će ono biti korisnije za budžetiranje prema učinku. Kao što je dole diskutovano, to je – široko uzveši – tačno. Ipak, sud o tome da li OR treba da prati budžetiranje prema učinku ne može se doneti bez razmatranja njegovih troškova kao i koristi. U ovom kontekstu, važno je shvatiti da OR ima bitnih nedostataka, od kojih je navažniji da je kompleksniji i, kao rezultat, veći je trošak u smislu obučenog osoblja i funkcionisanja računovodstvenog sistema. Ovi troškovi i potražnja za obučenim radnicima čine uvođenje OR prilično izazovnim u zemljama sa nižim prihodima (čak i sa srednjim prihodima). Stoga je pitanje koje svaka zemlja terba da postavi, da li koristi od uvođenja OR nadmašuju troškove. U odnosu na budžetiranje prema učinku, nije dovoljno samo demonstrirati da programsko budžetiranje ili neki drugi sistem budžetiranja prema učinku u teoriji bolje funkcionišu u prisustvu OR. Ono što se mora pokazati jeste da je unapređenje dovoljno veliko (uzeto skupa sa drugim koristima OR) da bi se opravdali troškovi i komplikacije prelaska na obračunavanje. Takođe treba imati na umu da budžetiranje prema učinku i OR traže reforme. Zato ne mora imati smisla da pokušavamo da oba uvedemo istovremeno.

Ovo je još više istina za obračunsko budžetiranje, koje je još kompleksnije od samog OR. Dodatna kompleksnost ne samo da znači da je sistem obračunskog budžetiranja veoma zahtevan u smislu obučenih ljudskih resursa (račновоđe i ostali), i IT sistema podrške, već i da može oslabiti kontrolu potrošnje u zemljama gde obračunski koncepti nisu dobro shvaćeni od strane rukovodilaca (videti Robinson, 2009).

Obračunsko računovodstvo i programsko budžetiranje

Kao što je više puta naglašavano, primarni cilj programskog budžetiranja je poboljšanje prioritizacije potrošnje. Programsko budžetiranje poboljšava prioritizaciju potrošnje tako što

omogućava donosiocima odluka o budžetu da vrše poređenja (obično na nezvaničan način) troškova i koristi od alternativnih programa.

Gornja diskusija objašnjava da je gotovinsko računovodstvo nesavršeno za ovaj zadatak. Pošto gotovinsko računovodstvo ne meri adekvatno troškove isporuke usluga, ono može iskriviti sliku poređenja troškova programa tako što će troškovi nekih programa izgledati niži nego što stvarno jesu – i niži u odnosu na druge programe nego što stvarno jesu. Uzmimo, na primer, budžetske donosiocima odluka koji žele da uporede program medicinskog lečenja i preventnog zdravstva. Medicinsko lečenje je veoma zahtevno u smislu kapitala jer koristi puno skupe opreme i zgrada. Zdravstvena prevencija se bazira na informativnim kampanjama i ne koristi puno skupe infrastrukture. Ako neko uporedi ova dva programa na osnovu gotovinskog računovodstva – to jest, pregledanjem gotovinskih troškova koji svaki od njih ima – tokom perioda kad nema puno novih ulaganja u ustanove za medicinsko lečenje (tj. ne gradi se puno novih bolnica), onda će ovo poređenje biti iskrivljeno. Troškovi programa medicinskog lečenja će izgledati neprirodno niski, dok to neće biti slučaj sa programom zdravstvene prevencije.

Drugi poremećaji se mogu pojaviti prilikom poređenja između programa kao posledica korišćenja gotovinskog računovodstva. Na primer, ako uporedimo program koji uglavnom isporučuje osoblje javne uprave, sa drugim koje se uveliko oslanja na ugovaranje kompanija iz privatnog sektora i njihovih radnika, značajna komponenta odloženog troška zapošljavanja u javnoj upravi može učiniti da ovaj prvi program izgleda jeftinije nego što stvarno jeste.

Onda je jasno da je u principu bolje zasnivati sistem programskog budžetiranja na OR. OR merenje troškova programa olakšava mnogo ravnopravnija poređenja sa troškovima alternativnih programa. Obračunsko računovodstvo bi bilo još bolje, jer bi onda ukupna cena programa bila pripojena programima ministarstva, dajući im snažan podsticaj da baziraju svoje odluke o prioritizaciji na realnoj ceni programa, a ne samo na nivou gotovinske potrošnje koju potražuju svake godine.

Veza između obračuna i budžetiranja prema učinku

“Jedan od ključnih elemenata novog pristupa baziranog na resursima (tj. obračunima) jeste da on zahteva da ministarstva preduzimaju preciznije aktivnosti obračuna troškova, gde se rashodi i prihodi raspodeljuju za svaki od ciljeva ministarstva. Ovo će pomoći vladi da obezbedi da su resursi adekvatno raspoređeni na prioritetne usluge u skladu sa ciljevima vlade.” (HM Treasury, 2002)

“Uvođenje principa troška (tj. obračuni) u vladino planiranje budžeta i računovodstvo imaju veze sa povećanjem vladine delotvornosti kroz vidljivost, transparentnost i ekonomično ponašanje. ... Transparentnost troškova pruža političarima i administrativnim rukovodiocima bolju osnovu za prioritizaciju upotrebe resursa.” (Ministarstvo finansija Danske, 2006)

Ipak, iako gotovinsko računovodstvo stvara neke poremećaje u merenju komparativnih troškova programa, ne možemo reći da su ti poremećaji toliko ozbiljni da sprečavaju programsko budžetiranje u ostvarivanju svog osnovnog cilja poboljšanja prioritizacije potrošnje. Programsko budžetiranje je dobro funkcionisalo u nekim zemljama sa gotovinskim sistemima računovodstva i budžetiranja. Štaviše, među faktorima koji određuju da li programsko budžetiranje funkcioniše ili ne, preciznost računovodstvenog sistema u merenju troškova programa u većini zemalja je mnogo manje važna nego to da li je budžetski proces dizajniran da olakšava dobre odluke o prioritizaciji (videti odeljak 159). Tako da u smislu dobrog funkcionisanja programskog budžetiranja, uvođenje OR obično nije najvažniji prioritet.

Za zemlje u razvoju je ovo posebno dobra vest. One ne treba da misle kako moraju kombinovati uvođenje budžetiranja prema učinku sa prelaskom na OR, a kamoli sa obračunskim budžetiranjem. Treba da imaju na umu da je većina sistema programskog budžetiranja – uključujući i nedavno dobro dizajniran sistem uveden u Francuskoj 2001-2006 – funkcionisala u tradicionalnom okviru gotovinskog računovodstva i budžetiranja.

Obračunsko računovodstvo, sistemi naručilac-nabavljač i finansiranje po formuli

Suprotno programskom budžetiranju, sistem naručilac-nabavljač (NN) apsolutno zahteva OR. Kao što je razmotreno u odeljku 12, NN traži da vladine institucije posluju kao firme, sa fokusom na finansijsku suštinu (dobit ili gubitak). Postoji samo jedan način za merenje dobiti i gubitka – preko OR. Upotreba OR je suštinska za ove svrhe ne samo jer je neophodno meriti precizno troškove proizvodnje, veći zato što je tačna mera ostvarenog prihoda apsolutni imperativ.

Pristup OR merenja prihoda sprovodi potpuno isti princip kao što je primenjen na merenje rashoda. To jest, obračunski prihod se registruje u godini kad je zapravo ostvaren, u suprotnosti sa godinom kad je efektivna primljena. Razlika između gotovinskog i obračunskog prihoda je ponovo u vezi sa finansijskom godinom kad je prihod registrovan. Uzmimo, na primer, da je firma primila veliku uplatu ove godine za usluge koje treba da isporuči u, recimo, tri naredne godine. Gotovinsko računovodstvo će sve to registrovati kao prihod od ove godine. Ali to će biti

Revidirani nacrt, jul 2011.

apsurdno, jer će dotični prihod biti progresivno ostvarivan u naredne tri godine, kada se proizvod bude isporučivao. Odražavajući ovo, OR će prepoznati faze prihoda tokom te tri godine.

Slično tome, ako firma proda neku imovinu, gotovinsko računovodstvo će to tretirati kao prihod. Suprotno tome, obračunsko računovodstvo će videti da primljena gotovina nije zapravo zarađeni prihod, jer je do njega došlo žrtvovanjem dotične imovine. Sa obračunske perspektive, tretirati ovakva plaćanja kao prihod bi bilo isto kao kad bi neko ko prodaje svoj auto smatrao da je primljena uplata isto što i njegova plata.

Dakle, najvažnija od finansijskih izjava generisanih u kontekstu OR: operativna izjava, obično poznata u privatnom sektoru kao izjava o dobiti i gubitku (D&G). Operativna izjava izveštava o ukupnom prihodu i ukupnom rashodu u konkretnoj finansijskoj godini (identifikujući ključne elemente za oba). "Suština" operativne izjave jeste operativni rezultat, koji je totalni prihod minus totalni rashodi. Operativni rezultat je naravno mera obračunske dobiti.

Bilo koja bolnica ili druga institucija koja se finansira preko mehanizma NN, a ne kroz tradicionalno budžetsko finansiranje, treba da meri svoj operativni rezultat, isto kao privatna firma. Kod NN istema, dotična institucija mora da bude sigurna da ne pravi gubitke, dok joj OR pruža sam način da to ostvari. Upravo iz tog razloga su Australija i Novi Zeland u pokušaju (bezuspešno) da primene NN princip na čitav budžet vlade, uporedo želeli da pređu na obračunsko budžetiranje – odatle izraz "obračunsko budžetiranje rezultata".

U odnosu na finansiranje po formuli (FF), priča je malo kompleksnija. Kao što je rečeno u relevantnom odeljku, FF sistemi se baziraju na troškovima i u odnosu na njih, OR može da pruži potencijalni doprinos. FF baziran na troškovima se generalno zasniva na finansiranju po formuli rezultata (pre nego ishoda), gde je najprostija verzija *finansiranje = količina x jedinična cena rezultata*. Pošto obračuni bolje mere troškove rezultata, odmah će postati očigledno da FF bolje funkcioniše sa OR. Ipak, to ne znači da svi oblici FF bazirani na troškovima obavezno zahtevaju OR. Naročito kod varijabilnih troškova finansiranja po formuli (tj. ne pokrivaju kapitalne troškove), neka finansiranja po formuli potencijalno mogu dobro da funkcionišu u kontekstu gotovinskog računovodstva i budžetiranja. Kao generalizacija, međutim, može se reći da će finansiranje bazirano na troškovima zahtevati obračune.

Revidirani nacrt, jul 2011.

Ključn publikacije

Robinson, M (2007), "Cost Information" in M. Robinson (ed.) *Performance Budgeting*.

Robinson, M (2009), *Accrual Budgeting and Fiscal Policy*, IMF Working Paper, može se naći na <http://ideas.repec.org/p/imf/imfwpa/09-84.html>.

Diamond, J (2002) *Performance Budgeting – Is Accrual Accounting Required?* IMF Working Paper, može se naći na <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2002/wp02240.pdf>.

17. Parlament i budžetiranje prema učinku

Uloga parlamenta u sistemu budžetiranja prema učinku za celinu vlade znatno varira u zavisnosti od političkog sistema, a naročito od uloge parlamenta vis-à-vis izvršne vlasti u formulaciji budžeta. Zato je to oblast u kojoj moramo da budemo veoma oprezni pri pravljenju generalizacija. Široko uzevši, možemo da razdvojimo dva ekstrema. Na jednom kraju spektruma su parlamenti koji imaju jak direktan uticaj na raspodelu sredstava u budžetu. Na drugom kraju spektruma su parlamenti koji, iako legalno moraju da odobre budžet, u realnosti imaju slab uticaj na njegov sadržaj, koji zapravo određuje izvršna vlast.

Kongres SAD je značajan primer prvog tipa sistema. Iako američki predsednik predstavlja budžet Kongresu na razmatranje, mali je broj ograničenja za promene koje Kongres može (i čini) pre nego što izglasa svoj finalni budžet. U odnosu na drugi tip sistema, britanski parlament je primer koji najviše iznenađuje. U Britaniji, ne samo da kabinet preko partijskog sistema strogo kontroliše parlament, već se i bilo kakav amandman parlamenta na budžet koji predstavlja izvršna vlast se smatra glasom nepoverenja, čije bi usvajanje dovelo do ostavke vlade. Zato parlament ili prihvata budžet ili raspušta vladu. Parlamentarni sistemi u mnogim zemljama nalaze se između ova dva ekstrema, gde parlament vrši neki stepen direktnog uticaja na raspodelu sredstava u budžetu.

Do nivoa do kojeg parlament ima veliku nezavisnu budžetsku moć, sistem budžetiranja prema učinku za celinu vlade će funkcionisati samo ukoliko parlament vezuje svoje odluke o finansiranju za rezultate. Ako, pak, parlament ima malu ili nikakvu nezavisnu budžetsku moć, to je suštinski nebitno. U oba slučaja uloga *odgovornosti za učinak* (suprotno budžetskoj kontroli) parlamenta je potencijalno važan deo uspešnog sistema budžetiranja prema učinku. Zato počinjemo sa razmatranjem aspekata ove uloge odgovornosti.

Parlament i odgovornost za učinak

U uspešnom sistemu budžetiranja prema učinku za celinu vlade, *izveštavanje o učinku* – to jest, izveštavanje parlamentu o ciljevima i rezultatima koje su ostvarile vladine institucije – jeste ključni element sistema. Sve više zemalja usvojilo je pristup prvobitno usvojen u SAD 1993., tokom primene zakona o učinku i rezultatima vlade, pod kojim se parlamentu predstavljaju godišnji planovi učinka i godišnji izveštaji učinka za svako ministarstvo ili sektor u vladi.

Pokušaji da se parlament ohrabri da se fokusira i diskutuje o učinku na plenarnom zasedanju (tj. kad je čitav saziv prisutan), generalno su učinjeni sa ograničenim uspehom (pogledati okvir za primer).

Razočaravajuće holandsko iskustvo u pregledu plenarnog učinka parlamenta

Kako bi povećala političku relevantnost (debata o godišnjim izveštajima učinka) vlada je 2004. predložila održavanje plenarne debate o godišnjim izveštajima treće srede u maju u prisustvu celog kabineta (Blokova rezolucija 2004). Tokom debate u maju 2005, ceo kabinet je bio prisutan. Međutim, predstavnici poslaničkih klubova različitih velikih partija nisu prisustvovali debati. Broj prisutnih poslanika se kretao između 35 i 60 (od 150), uprkos činjenici da nije bilo paralelnih sastanaka odbora... Blokova rezolucija... je dovela do povećanja političke pažnje prema godišnjim izveštajima i uvećala medijsku pokrivenost. Pažnja prema plenarnom zasedanju je nažalost išla uporedo sa smanjenjem pažnje prema debatama odbora. Pažnja poslanika prema godišnjem izveštavanju ostaje prilično slaba. Interesovanje se ograničava samo na parlamentarni odbor za finansije.⁵⁰

Upravo su parlamentarni odbori ti koji su glavni forum za delotvornu parlamentarnu odgovornost za učinak. Pristupi za pospešivanje uloge parlamentarnih odbora u ovoj oblasti znatno variraju na međunarodnom planu. Jedan pristup je da se proširi uloga odbora za finansije-budžet da pokriva učinak, kao i finansijska pitanja. Jačanje uloge sektorskih odbora (tj. odbora koji pokrivaju određene resore vlade kao što je zdravstvo) može, međutim, da bude jako korisno. Kao što stoji za druge oblasti rada parlamentarnih odbora, nivo uspešnosti parlamentarnih odbora u jačanju njihove uloge u odgovornosti za učinak blisko je vezan za resurse podrške koji su im na raspolaganju – posebno u odnosu na podršku profesionalaca koji se bave istraživanjem. Naročito korisno u ovom kontekstu jeste stvaranje profesionalne analitičke službe koja podržava parlament kao celinu, gde je Kancelarija za budžet Kongresa SAD jedan od najbolje razvijenih primera.

Vrhovna revizorska institucija (tj. nacionalna revizorska služba, revizorski sud) u mnogim sistemima služe kao instrument odgovornosti za parlament, nezavisno od izvršne vlasti. U ovom kontekstu, proširenje uloge VRI od čiste finansijske revizije na reviziju učinka (kao što je bilo reči u odeljku o reviziji učinka) je potencijalno koristan način da se ojača uloga odgovornosti za učinak parlamenta. Sa revizijama učinka koje parlamentu predstavlja VRI, njemu se pruža

⁵⁰ Izvor: Sterck & Bouckaert (2006), str. 14.

snažnija informativna osnova kojom može da drži izvršnu vlast odgovornom za rezultate ostvarene sredstvima poreskih obveznika.

Parlament i prioriteti potrošnje

Kad parlament ima značajnu nezavisnu budžetsku moć, postaje suštinski važno za uspeh budžetiranja prema učinku za čitavu vladu da se on ohrabi i da mu se olakša korišćenje informacije o rezultatima prilikom razmatranja budžeta. Philip Joyce (2007) identifikuje određene važne korake koji se mogu preduzeti u tom cilju, uključujući prezentaciju informacije o učinku u formi koja je logična i laka za korišćenje parlamentarcima i za uspostavljanje redovne rutine za pregled programa i ponovno odobravanje. Van toga, domet generalizacija oko toga kako promovisati budžetiranje prema učinku u parlamentu je pitanje koje mora se se ispita od zemlje do zemlje, s osvrtom na ključnu ustavnu varijablu (npr. da li ustav sprečava parlament da poveća agregatnu potrošnju – ako da, to ga primorava da bude više fokusiran na prioritizaciju) i političke varijable (npr. koliko je jaka stranačka disciplina – ako je slaba, postaje jako teško sprečiti fragmentaciju budžetiranja na neprioritizovanu potrošnju favorizujući određene parametarne izborne jedinice). Iskustvo svakako sugerije da, što je veća fragmentiranost budžetske moći u političkom sistemu – između izvršne vlasti i zakonodavstva, kao i unutar zakonodavstva – to će biti veći izazov da se implementira efektivan sistem budžetiranja prema učinku.

Ključne publikacije

Joyce, P. (2007), "Performance Budgeting under the separation of powers", u Robinson (ed), *Performance Budgeting*.

Lienert, I. and M.-K. Jung (2004), *The Legal Framework of Budget Systems*, Paris, OECD, može se naći na <http://www.oecd.org/dataoecd/3/28/43487903.pdf>.

Mordacq, F. (2008), "Budgetary Reform and Parliament: The French Experience", rad predstavljen na međunarodnom simpozijumu o Promeni uloge parlamenta u budžetskom procesu, Afyonkarahisar, Turska, 8-9. oktobar 2008, može se naći na <http://www.sigmaweb.org/dataoecd/63/4/41831999.pdf>.

18. Srednjoročno budžetiranje i budžetiranje prema učinku

Budžetiranje prema učinku se obično posmatra kao blisko povezano sa srednjoročnim budžetiranjem. U ovom odeljku razmatramo zašto je to tako. Početna tačka je diskusija o prirodi i različitim verzijama SR budžetiranja, ključnim tehničkim inovacijama koje podrazumeva i iskustvu u SR budžetiranju u zemljama u razvoju.

Priroda i koristi od SR budžetiranja

Osnovni elementi SR budžetiranja su:

- Jasno naznačen agregatni SR fiskalni okvir (SRFO), uključujući izjavu o željenim srednjoročnim ishodima za ključne fiskalne agregate (posebno deficit i dug) – to jest, srednjoročni fiskalni nameravani ciljevi – i agregatne litmite potrošnje i agregatne nivoe prihoda usklađene sa tom fiskalnom politikom.
- “Odozgo na dole” proces pomirenja da bi se obezbedilo da su politika potrošnje i prihoda usklađene sa SRFO – to jest, da se maksimizira verovatnoća da će vladine politike potrošnje i prihoda tokom srednjeg roka, rezultirati nivoima agregatne potrošnje i prihoda usklađenim sa fiskalnim nameravnim ciljevima utvrđenim u SRFO.
- Na osnovu ovog procesa, skup srednjoročnih projekcija ili limiti potrošnje za sektore ili ministarstva, koji obuhvataju vladinu politiku potrošnje i u skladu su sa SR fiskalnom politikom. U većini zemalja, oni su indikativni (tj. vlada se ne obavezuje unapred da će održavati sektorske troškove na projektovanom nivou), ali u nekim zemljama se vlada obavezuje da će finansirati sektore ili ministarstva na tim projektovanim SR nivoima.

Ključne koristi od efektivnog SR budžetiranja su:

- Poboljšana agregatna fiskalna disciplina: SR budžetiranje znatno umanjuje šanse da zdrava fiskalna politika bude srušena potrošnjom većom od očekivane koja proizlazi iz politika potrošnje i obaveza koje je vlada ranije preuzela, ne razmotrivši u potpunosti njihove buduće implikacije.
- Smanjenje neizvesnosti kod budžetskih korisnika o njihovim budućim nivoima finansiranja, što vodi boljem planiranju i upravljanju. Ova smanjena nesigurnost je najveća kad se vlada

obavezuje na finansiranje unutar SR vremenskog okvira. Ipak, čak i gde su SR sektorske-na nivou ministarstva projekcije potrošnje samo indikativne, efektivno SR budžetiranje može značajno da umani neizvesnost. To je zato što, do nivoa do kojeg SR proces budžetiranja obezbeđuje da su sve odluke o politici potrošnje usklađene sa agregatnom fiskalnom politikom tokom srednjeg roka, to će značajnije biti smanjena potreba vlade da vrši ad hoc smanjenje usled nepredviđenih fiskalnih promena.

- Poboljšana prioritizacija potrošnje: proces pomirenja politike potrošnje sa odozgo na dole agregatnim limitima potrošnje ohrabruje sistematičnije razmatranje prioriteta potrošnje. Iz tog razloga, efektivno SR budžetiranje je blisko vezano sa unapređenim procesima pregleda potrošnje i prioritizacije, o kojima smo govorili u odeljku o prioritizaciji potrošnje. Ovi procesi pružaju odličan način da se informacija o učinku sistematičnije unosi u pripremu budžeta, pružajući važnu sponu između SR budžetskog okvira i budžetiranja prema učinku.

Rane procene

Osnovno oruđe SR budžetiranja se često naziva “ranom procenom”.⁵¹ To su SR procene potrošnje i prihoda na bazi “tekuće politike” – to jest, projekcija koje ukazuju kakvi će biti prihodi i potrošnja u svakoj od naredne tri ili četiri godine ako nema novih inicijativa potrošnje, promena poreskih zakona, a sve eksplicitne i jasne obaveze za buduću potrošnju (uključujući i politička obećanja) uzete su u obzir. Ovaj proces, naoružan dobrim ranim procenama, obezbeđujući doslednost “odozdo na dole” politike potrošnje i poreske politike sa “odozgo na dole” limitima agregatne potrošnje koje pokreće fiskalna politika, sastoji se od dve faze, i to:

- Prvo, projekcija preko ranih procena toga da li je nepromenjena politika potrošnje u skladu sa željenim nivoima agregatne potrošnje. Ako rane procene ukazuju da će postojeća politika potrošnje rezultirati previsokim nivoom agregatne potrošnje u srednjem roku, onda se vrše prilagođavanja u tekućoj politici potrošnje (ili, potencijalno, poreskoj politici). Ako, s druge strane, tekuća politika potrošnje implicira potrošnju ispod agregatnog nivoa, onda ima prostora za nove inicijative potrošnje (ili smanjenja poreza).
- Drugo, slična procena uticaja potencijalnih novih inicijativa potrošnje, koristeći procene njihovih SR troškova za određivanje da li se mogu ispuniti bez probijanja agregatnog nivoa

⁵¹ Takođe poznato i pod nizom drugih naziva, kao što je “godišnje ažuriranje referentnog nivoa” u Kanadi.

potrošnje ili se moraju umanjiti ili za njih naći prostora drugde smanjenjem u drugim segmentima.

Uspeh u pomirenju politike potrošnje i prihoda sa zdravom fiskalnom politikom kod SR, zavisi najviše od kvaliteta ranih procena, to jest, od stepena do kojeg rane procene pružaju tačno predviđanje o nivoima agregatne potrošnje i prihoda, koji će se preliti tokom srednjeg roka u tekuće politike potrošnje i prihoda. Samo do stepena do kojeg su rane procene precizne, one će moći da pruže unapred upozorenje da su potrebne promene u politici potrošnje kako bi se ona uklopila u agregatna fiskalna ograničenja.

Nekvalitetne rane procene će podrivati itav SR proces budžetiranja. Zemlje koje su pokušale da uvedu SR budžetiranje bez ulaganja većih napora u rane procene su, što ne iznenađuje, bile razočarane rezultatima. U odsustvu sistema i kapaciteta da se proizvedu kvalitetne rane procene, projekcije srednjoročne agregatne potrošnje i prihoda se pripremaju na osnovu najgrubljih tehnika (npr. ažuriranje bazirano samo na primeni opšteg faktora inflacije) koje ne uspevaju da obuhvate dinamiku tekuće politike. Zbog toga proces pomirenja odozgo na dole- odozdo na gore postaje besmislen, i stoga ne čudi što ove zemlje i nadalje nisu ulagale preveliki trud u unapređenje ovog procesa.

SR limiti: Fiksni vs. indikativni?

SR budžetiranje proizvodi niz SR projekcija potrošnje, koje se često nazivaju "limitima". Kao što je ranije primećeno, status tih limita se značajno razlikuje među zemljama.

Na jednom kraju spektra su zemlje koje su odredile fiksne SR limite za ministarstva. To jest, vlada se obavezuje ministarstvima o nivoima finansiranja koje mogu očekivati da dobiju u naredne, recimo, tri godine. Jedan od najboljih primera je VB, koja od kasnih 1990-ih primenjuje sistem sa fiksnim trogodišnjim budžetima za budžetske korisnike (nedavno proširen na fiksne obaveze u periodu od pet godina koliko traje parlament). Više drugih OECD zemalja – uključujući Francusku – odnedavno primenjuju britanski primer.

Na drugom kraju spektra su zemlje gde su SR projekcije potrošnje indikativne i ne impliciraju nikakve obaveze prema ministarstvima u odnosu na SR finansiranje koje će dobiti. U tim zemljama vlada zadržava i sprovodi pravo da menja raspodelu po sektorima i ministarstvima

svake godine, kako bi progresivno unapređivala prioritizaciju porošnje. Australija je primer ovog pristupa.

Australijski pristup SR budžetiranju

U australijskom sistemu, budžet koji svaki budžetski korisnik dobija bazira se suštinski na ranim procenama potrošnje – sa modifikacijama samo za one nove preldoge politika koje vlada prihvati (ili obrnuto, za smanjenja bazirana na eksplicitnim odlukama da se neki programi nasleđeni iz prošlosti eliminišu). U pripremi budžeta za, recimo, 2011, ministarstvo finansija uzima procene potrošnje za 2011. pripremljene u 2009. Ono ažurira te procene prema svim promenama koje su uticale na troškove isporuke postojeće politike, kao i prema svim pomenama politike koje su se mogle dogoditi tokom 2010, a zatim to koristi kao startnu poziciju u procesu pripreme budžeta. Bužetskim korisnicima je, otprilike, rečeno da se ne zamaraju diskusijama o budžetu koji im je potreban da isporuče tekuće programe u narednoj godini – jer su oni određeni ažuriranjem ranih procena. Bilo koji zahtev za dodatno finansiranje koje je neophodno za budžetskog korisnika, bazira se na predlozima novih inicijativa politika. Dakle, budžetski predlozi koje budžetski korisnici predaju na početku budžetskog procesa – takozvani portfolio budžetski podnesci –potpuno se fokusiraju na predložene promene politike potrošnje. Korišćenje ranih procena potrošnje na ovaj način stvara snažan podsticaj za budžetske korisnike da sarađuju sa MF u razvijanju pouzdanih metodologija za rane procene, jer bi pogrešne rane procene mogle nepovoljno da utiču na budžetsku poziciju korisnika. U Australiji su rane procene razvijene nekoliko godina pre nego što je počela njihova upotreba u pripremi budžeta kako je opisano. Tek nakon što su počele, ranih 1980-ih, da se koriste kao osnova za određivanje budžeta ministarstava, postalo je suštinski važno da se značajno podigne nivo njihovog kvaliteta. Ovo naglašava činjenicu da sistem može dobro da funkcioniše samo kad je kvalitet ranih procena postao dovoljno dobar da one mogu da pruže opštu odgovarajuću procenu budućih troškova potrošnje na bazi “nepromenjene politike”.

Oba ova pristupa predstavljaju legitimne modele SR budžetiranja. Kao što je gore primećeno, čak i kad su limiti samo indikativni, nesigurnost budžetskog korisnika o nivoima SR finansiranja koje će dobiti se umanjuje, jer je usklađenost indikativnih limita sa agregatnom fiskalnom politikom (na stranu neočekivni šokovi), verifikovana kroz SR proces budžetiranja.

Tehnički zahtevi za određivanje fiksnih SR limita su značajno veći nego kod indikativnih limita. Oni obuhvataju:

- Odlično makroekonomsko predviđanje,
- Odlične rane procene prihoda i potrošnje,
- Razumnu makroekonomsku stabilnost,
- Jake mehanizme pregleda potrošnje i prioritizacije,
- Održivo okruženje agregatne fiskalne politike.

Revidirani nacrt, jul 2011.

Bez kapaciteta da se vrše dobra srednjoročna predviđanja prihoda, postoji opasnost od određivanja nerealno visokih limita višegodišnje potrošnje. Dalje, kad se ispostavi da je prihod niži od predviđanja, vlada će se suočiti sa teškim izborom između povlačenja svojih budžetskih obaveza prema budžetskim korisnicima ili pronalaženja dodatnih prihoda.

Ako nema dobrog procesa detaljne kontrole i reprioritizacije potrošnje, srednjoročne budžetske obaveze prema korisnicima će jednostavno povećati nefleksibilnost potrošnje i otežati preraspodelu potrošnje tokom vremena na oblasti koje imaju najviše izgleda da pruže najveće koristi. Sa ograničenim kapacitetom za pregled potrošnje, MF može biti prinuđeno da preporuči vladi višegodišnje limite mahom bazirane na *status quo* umesto na kritičkoj analizi *status quo*. Pod takvim okolnostima, ministarstva kojima treba da se smanje budžeti se lako mogu naći zaštićena od detaljne kontrole tokom više godina nakon toga. Veoma je relevantno što su u slučaju VB, ovi limiti potrošnje utvrđeni tek nakon temeljnih pregleda potrošnje (razmotreno u odeljku o prioritizaciji potrošnje).

SR budžetiranje i budžetiranje prema učinku

Perspektiva SR budžetiranja može snažno ojačati efektivnost sistema budžetiranja prema učinku za vladu. Ovo je prevashodno zato što prioritizacija potrošnje – glavni cilj sistema programskog budžetiranja – najbolje funkcioniše kad se vrši iz SR perspektive. Drugim rečima, prilikom odlučivanja kako najbolje da se rasporede budžetska sredstva među programima, velika je prednost ako znamo troškove tih programa ne samo za sledeću finansijsku godinu, već i za naredne godine. Obračunavanje troškova programa na godišnjoj osnovi može da zavara. To je naročito tačno za nove programe, kod kojih su troškovi prve godine često znatno drugačiji od tekućih troškova (usled, npr. značajnog troška uspostavljanja programa ili činjenice da program možda neće biti potpuno operativan dok finansijska godina ne odmakne). Stoga je značajno da novi predlozi projekata budu praćeni SR procenama troškova. Smanjena nesigurnost oko budućeg finansiranja koju obezbeđuje SR budžetiranje, pomaže budžetiranju prema učinku jer odluke o programskoj raspodeli mogu da se donesu sa većom sigurnošću u održivost programa – drugim rečima, da neće biti neophodno da se ponovo na njih vraća kroz dve ili tri godine jer se za njih nema novca.

Obrnuto, budžetiranje prema učinku pomže SR budžetiranju. Najosnovnije, programsko budžetiranje će omogućiti razvijanje najkvalitetnijih ranih procena potrošnje, jer će olakšati modeliranje programski specifičnih pokretača troškova (to jest, potražnju ili faktore troškova koji

utiču na razvijanje tekućih troškova konkretnih programa). U sistemu fiksnih SR limita ministarstva, budžetiranje prema učinku je u stvari neophodnost jer, kao što smo videli, odlični mehanizmi prioritizacije potrošnje su kritični. Stoga je u sistemu VB, dobra informacija o učinku (naročito, ali ne isključivo, odlične mere učinka) bila glavno oruđe za trogodišnje preglede potrošnje.

Srednjoročni okvir potrošnje (SROP)

Do ovog trenutka, diskusija se fokusirala na SR budžetiranje uopšteno, bez pominjanja srodnog koncepta srednjoročnog okvira potrošnje (SROP). Koncept SROP je bio kamen temeljac za pristup SR budžetiranju koji su zastupale međunarodne organizacije uključujući Svetsku banku i Međunarodni monetarni fond (MMF). Problem je, međutim, što se termin "SROP" koristio na toliko različitih načina od različitih autora da se više ne može govoriti da ima jasnu, širokoprihvatu definiciju. Posebno, termin se jako često koristi u smislu mnogo širem od višegodišnjeg budžetiranja – na primer, da bi uputio na čitav sistem prireme budžeta, često obuhvatajući takođe i formulaciju politike i planiranje. Ovu ekstremno široku definiciju je promovisala Svetska banka u svom *Priručniku za javnu potrošnju iz 1998*, u kojem je SROP definisan kao "celina vladinih strateških politika i okvira potrošnje... SROP se sastoji iz odozgo na dole nivoa sredstava, odozdo na gore procene tekućih i srednjoročnih troškova postojeće politike i na kraju, uklapanja ovih troškova sa raspoloživim resursima". Dok je drugi deo ove definicije suštinski isti kao i koncept SR budžetiranja predstavljen iznad, reči u kurzivu bi se mogle pročitati da označe definiciju koja pokriva ne samo celinu vladinog procesa pripreme budžeta, već i proces planiranja. S druge strane, možemo naići na autore koji termin SROP koriste u mnogo užem smislu – na primer, gde se on odnosi samo na detaljne rane procene potrošnje.⁵² Termin "SROP" ne koristi mnogo OECD zemalja, dok su termini "višegodišnje" ili "srednjoročno" budžetiranje mnogo zastupljeniji.

Široko zamišljanje SROP kao ukupnog sistema budžetiranja, planiranja i politike znači da je koncept SROP često shvatan kao da obuhvata, između ostalog, mehanizme budžetiranja prema učinku i prioritizacije potrošnje. Problem s ovim je što nije stvarno moguće ili poželjno specifikovati kao deo definicije SROP konkretne oblike budžetiranja prema učinku i konkretne tipove prioritizacije potrošnje koji su adekvatni za sve zemlje i koji će uvek biti prihvaćeni kao

⁵² Ovo je izgleda verzija koncepta koju su koristili Allen & Tommasi (2001), str. 180. Za Allen i Tommasi, ovako definisan SROP je samo komponenta šireg "srednjoročnog budžetskog okvira".

Revidirani nacrt, jul 2011.

najbolji pristupi. Dakle, na primer, mnogi (uključujući i *Priručnik*) kažu da je sektorski pristup u planiranju suštinski element mehanizma prioritizacije potrošnje kod SROP. Ipak, kao što je rečeno kod prioritizacije potrošnje, nema osnova za osporavanje efektivnosti ovog pristupa prioritizaciji.

Ista poenta se primenjuje i na budžetiranje prema učinku. Neki predlagači SROP smatraju da on obavezno mora da obuhvati programsko budžetiranje. Drugi imaju stav da je neki oblik “budžetiranja rezultata” ili “budžetiranja prema aktivnostima” – gde podrazumevaju pristup finansiranja po formuli u procenjivanju budžetskih zahteva, kao funkciju rezultata ili aktivnosti koje se isporučuju – obavezni deo SROP. Ovaj tip “budžetiranja rezultata” (koji je kritikovan u odeljku o obračunavanju troškova programa i računovodstvu) bio je modran krajem 1990-ih i početkom 2000-ih, ali danas manje. Opet, nije jasno da li ima smisla obuhvatati tako konkretne aspekte u definiciju SROP.

Prilikom razmatranja SROP koncepta, treba da pomenemo i druge dve često korišćene skraćenice – srednjoročni fiskalni okvir (SRFO) i srednjoročni okvir budžetiranja (SROB). Termin SRFO, na koji smo se osvrnuli na početku ovog odeljka, ima jasno značenje. Široko je shvaćeno da se on odnosi na element agregatne fiskalne politike U SROP – jasne srednjoročne fiskalne ciljeve i skup sa njima usklađenih fiskalnih projekcija. Termin SROB je, suprotno ovome, bio korišćen na mnogo drastično drugačijih načina da je besmisljeno pokušavati da ga definišemo.⁵³

Sve u svemu, nema mnogo smisla pristupiti SR budžetiranju na bazi definicija – drugim rečima, početi sa definicijom onoga što SROP treba da bude, a zatim raditi na uvođenju SROP baziranog na toj definiciji. Mnogo je važnije fokusirati se na osnovne elemente SR budžetiranja i opcione dodatke (npr. fiksne SR limite ministarstva) i razmotriti od zemlje do zemlje koji element će najbolje funkcionisati.

U vreme pisanja, u međunarodnim organizacijama je u toku bio značajan napor da se čitavo pitanje SR budžetiranja ponovo osmisli, a SROP naročito, i izgledalo je verovatno da će se u narednim godinama pojaviti nova paradigma.

⁵³ Videti, na primer, različite koncepte SROB u *Priručniku o fiskalnoj transparentnosti* MMF (2007: 129) i u Allen i Tommasi (2001), str. 180.

Zemlje u razvoju i SROP

SROP koji su uvedeni u zemljama u razvoju veoma se razlikuju, naročito u smislu “dodatih” elemenata mehanizama prioritizacije budžetiranja prema učinku. Osnovni element je razvijanje SR “limita “potrošnje” ministarstva. Iako je bilo različitih pristupa pitanju da li oni treba da se posmatraju kao fiksni ili indikativni – i da li treba da budu kotrljajući ili fiksni – univerzalna je pretpostavka da SR limiti treba u najmanju ruku da rukovode godišnjom pripremom budžeta.

U praksi, iskustvo sa SROP je često bilo prilično razočaravajuće. Najveći problem je u tome što su raspodele finansiranja u godišnjem budžetu često imale malo ili nimalo veze sa SR limitima. Drugačije rečeno, SROP je bio samo dokument sa malim uticajem na realni budžet. To je posebno bio slučaj u zemljama gde su SROP uglavnom pripremali konsultanti, sa ograničenim vlasništvom institucija, tako da prioriteta potrošnje predstavljeni u SROP nisu morali biti oni prema kojima su se institucije obavezale.

Nekvalitetne rane procene su možda najraširenija prepreka razvoju efektivnog SR budžetiranja u zemljama u razvoju. Kao što primećuje južnoafrički komentator (Fölscher, 2007) u vezi sa iskustvom afričkih zemalja u SR budžetiranju:

...kvalitet ranih procena je loš. One se previše često sastoje iz predloženog budžeta za prvu godinu višegodišnjeg okvira, praćenog projekcijama troškova prilagođenih inflaciji za kasnije godine...malo pažnje posvećuju, na primer, sekvenciranju sprovođenja politike, promenama u potražnji koja nejednako utiče na potrošnju ili uticaju kapitalne potrošnje na procene za početnu godinu....Ključni aspekt obuhvatanja srednjoročne perspektive je zato u odlučivanju koja su pravila za izjednačavanje i prilagođavanje i određivanje ranih procena.

Ključni razlog je što je priprema ranih procena na tehničkom planu mnogo teži zadatak nego što se misli.

Ako je čitav fokus na SR budžetiranju, nekad kao da se zaboravlja da mnoge zemlje u razvoju imaju velikih teškoća sa kvalitetom njihovog godišnjeg budžetiranja. Mnoge nisu u stanju da pripreme kvalitetne godišnje projekcije zahteva za finansiranje tekućih usluga. Neki se pitaju, u ovom kontekstu, da li ima smisla primoravati zemlje da uvode SROP njihovo godišnje budžetiranje treba tako značajno da se unapredi. U tom kontekstu, zaključci nedavnog pregleda Nezavisne grupe za evaluaciju (NGE) Svetske banke su veoma relevantni. NGE (2008: xv) primećuje da je značaj “rešavanja osnovnih pitanja na prvom mestu, kao što je obezbeđivanje

Revidirani nacrt, jul 2011.

da vlada izvršava jednogodišnji budžet znatno pre upuštanja u sofisticirano višegodišnje budžetiranje”.

Zato možda ima više smisla za zemlje u razvoju da o ovom poslu razmišljaju ne toliko kao o “uvođenju SROP”, već pre kao o postepenom uvođenju SR perspektive u budžet, krenuvši na početku sa naporima da se jasnije definišu srednjoročni fiskalni ciljevi i postepeno poboljšava kvalitet potrošnje i predviđanja prihoda.

Ako je uvođenje celog paketa SR budžetiranja težak zadatak koji zemlje u razvoju ne mogu da ostvare u kratkom roku, šta ovo znači za budžetiranje prema učinku u zemljama u razvoju? Bilo bi teško zastupati tezu da je kompletan sistem SR budžetiranja suštinski preduslov za budžetiranje prema učinku. Čak i u kontekstu striktno godišnjeg budžetskog sistema, uvođenje sistematske upotrebe informacije o učinku može puno da pomogne unapređenju prioritizacije potrošnje i vršenju većeg pritiska na ministarstva da poboljšaju efektivnost i efikasnost svoje potrošnje. Iz ovog ugla, budžetiranje prema učinku i srednjoročno budžetiranje možemo sagledavati iz dve dimenzije PFM reforme u zemljama u razvoju, koje imaju važnu sinergiju, ali koje ne treba da posmatramo kao da su apsolutno neophodne jedna drugoj.

U zaključku, uvođenje SR perspektive u budžetiranje može da pruži velike koristi u smislu unapređenog sprovođenja fiskalne politike i smanjenja nesigurnosti oko finansiranja – i sledstveno tome boljeg upravljanja – na nivou ministarstva. SR budžetiranje ima značajnu sinergiju sa budžetiranjem prema učinku: svaki od njih pojačava drugog na važne načine. Ne postoji jedan “ispravan” model SR budžetiranja, čak ni jedinstven model SROP. Oblik i stepen SR budžetiranja treba da se kroje prema okolnostima u svakoj od zemalja.

Ključne publikacije

World Bank (1998) *Public Expenditure Handbook*, može se naći na <http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf>.

Kasek, L. and D. Webber (2009), *Performance-Based Budgeting and Medium-Term Expenditure Frameworks in Emerging Europe*, Warsaw: World Bank, može se naći na <http://siteresources.worldbank.org/INTECA/Resources/WBperformanceBudgetingTEF.pdf>.

Revidirani nacrt, jul 2011.

Le Hourerou, P. and R. Taliercio (2002), *Medium Term Expenditure Frameworks: From Concept to Practice: Some Preliminary Lessons from Africa*, World Bank, Africa Region Working Paper Series, No. 28, može se naći na

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNPAN/UNPAN002860.pdf>.

Wynne, A. (2005), *Public Financial Management Reforms in Developing Countries: Lessons of Experience from Ghana, Tanzania and Uganda*, African Capacity Building Foundation Working Paper no. 7, može se naći na

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/UNPAN/UNPAN002860.pdf>.

19. Implementacija budžetiranja prema učinku za celinu vlade

Ovaj odeljak sumira ključna pitanja implementacije koja se javljaju u sprovođenju sistema budžetiranja prema informaciji o učinku za celinu vlade. Drugim rečima, fokus je na sprovođenju zahteva sistema programskog budžetiranja čiji je cilj da sistematski koristi informaciju o učinku u budžetskim odlukama kako bi se pobošljala prioritizacija potrošnje i povećao pritisak na učinak. Posebni zahtevi implementacije kompleksnijeg sistema učinka, kao što su naručilac-nabavljač, razmatrani su u drugim delovima ovog priručnika.

Razvoj *osnove za informaciju o učinku* je, očigledno, jedan od prvih koraka u razvoju osnovnog sistema budžetiranja prema informaciji o učinku. Razvijanje pokazatelja učinka programa ne treba posmatrati kao jednostepenu refrmu koja se može izvršiti u kratkom roku od nekoliko godina. To je pre postepeni proces koji – kao što pokazuje iskustvo vodećih OECD zemalja – može da potraje decenijama. To, ipak ne znači da je neophodno čekati decenijama pre nego što se uvede funkcionalan sistem budžetiranja prema učinku. Čak i visoko selektivan skup programskih pokazatelja može enormno da poboljša odluke koje vlada uz podršku ministarstva finansija donosi o prioritizaciji potrošnje. Početni cilj stoga treba da bude razvijanje relativno malog skupa korisnih programskih pokazatelja, uporedo sa relativno jednostavnom evaluacijom programa, dizajniranom da bude korišćena u budžetskom procesu.

Veoma je važno da ne zanemarimo evaluaciju u jednostranom naporu da razvijemo pokazatelje. Pokazatelji u izolaciji ponekad imaju ograničenu vrednost, i evaluacija može biti krucijalna u tumačenju pokazatelja. U ranim fazama razvoja sistema budžetiranja prema učinku za celinu vlade, fokus će biti na razvijanju jednostavnog – u mnogim slučajevima “kancelarijskog” – pregleda malog skupa ključnih programa tokom svakog budžetskog ciklusa.

Razvijanje programske strukture za budžet je reforma koja zahteva nekoliko godina. Prvi korak je definicija odgovarajućih programa kod budžetskih korisnika – što znači programa koji su definisani u smislu ishoda i rezultata (sa ograničenim izuzecima kao što su administrativni programi). Uobičajeno je očekivati da to traje najmanje dve godine (a često i duže). U ovom procesu, budžetskim korisnicima je potrebna široka podrška MF, u obliku tehničkih instrukcija i smernica i opsežan program obuke. Samo razvijanje programa, međutim, treba da bude interaktivni proces u kojem budžetski korisnici pripremaju nacрте, čiji pregled i odobravanje zatim vrši ministarstvo finansija. S jedne strane nije poželjno da ministarstvo finansija jednostavno nameće svoj izbor programa budžetskim korisnicima – ne samo da ne poseduje

Revidirani nacrt, jul 2011.

adekvatno znanje da to učini na odgovarajući način, već će nedostatak “vlasništva” budžetskog korisnika nad proisteklom strukturom programa podrivati reformu. S druge strane, pošto je namera programa da budu instrument centralne prioritizacije potrošnje, budžetskim korisnicima se ne može tek tako prepustiti da definišu programe kako god žele.

Modifikacija računovodstvenog sistema i informacionog sistema upravljanja finansijama (ISUF) kako bi bili programski orijentisani je prilično krupan zahvat u implementaciji. Iako izmena kontnog plana čini prvi korak, modifikovanje ISUF je obično najveći zadatak ovde. Možda nije razumno čekati uvođenje potpuno novog ISUF za uvođenje programske strukture u budžet, tako da su modifikacije postojećih sistema često ono što je potrebno. Biće neophodna opsežna obuka iz novih računovodstvenih procedura i s njima povezana systemska promena.

Kad je programska struktura razvijena, a računovodstveni sistem i ISUF programski orijentisani, moguće je započeti odobravanje budžeta na programskoj osnovi. U tom procesu, većina zemalja prvo razvija indikativne programske budžete koji se predstavljaju parlamentu kao aneks tradicionalnog budžeta. Ovaj indikativni programski budžet pokazuje parlamentu i javnosti kako će izgledati budžetske aproprijacije ako su odobrene na programskoj osnovi.

U prelasku na programske aproprijacije, važno je da se donese jasna odluka o načinu i stepenu do kojeg će se smanjiti kontrole tradicionalnog budžeta. Ovde je najvažnije pitanje stepena pojednostavljenja kontrole budžetskih stavki. Ozbiljna je greška da se programske aproprijacije jednostavno nameću povrh izuzetno detaljnog tradicionalnog budžeta – to ne samo da će uskratiti institucijama i rukovodiocima upravljačku slobodu koja je sastavni deo budžetiranja prema učinku, već će im upravo vezati ruke čak i više nego ranije. U umanjivanju kontrole budžetskih stavki, većina zemalja na početku neće želeći da ide daleko kao zemlje OECD, poput Francuske, Australije i VB. Ali će obično morati znatno da smanje kontrolu budžetskih stavki koju su prethodno sprovodile.

Kao što je razmotreno u odeljku o PFM reformi i prioritizaciji potrošnje, važan deo implementacije uspešnog sistema budžetiranja prema učinku za celinu vlade jeste reforma budžetskog procesa i smanjenje rigidnosti potrošnje, kako bi se omogućila spremnija preraspodela ograničenih javnih sredstava na sektore i programe koji pružaju naajveću društvenu korist.

MF neizostavno ima vodeću ulogu u sprovođenju i tekućoj primeni sistema budžetiranja prema učinku. Promene u *modus operandi* i skupu veština MF su stoga suštinski važni za uspeh budžetiranja prema učinku. MF više ne može da bude samo kontrolor potrošnje. Mora imati

centralnu ulogu savetnika za politiku potrošnje prema vladi. Naročito, mora da razvije svoj kapacitet da savetuje vladu o tome gde potrošnja može da se smanji – npr. kroz smanjenja neuspešnih ili programa niskog prioriteta ili unapređenja efikasnosti – kako bi se napravio prostor za nove prioritete ili pomogla fiskalna konsolidacija. Ovakva uloga u većini zemalja zahteva proširenje baze veština ministarstv, sa pojačanjem veština analize politika zajedno sa kapacitetom za računovodstvo i ekonomsku analizu. To obično zahteva kombinaciju ponovne obuke i novog zapošljavanja. Povećana uloga politike potrošnje MF će zahtevati i dodatne resurse, što postavlja pitanje ukupnog nivoa kadrova. Međutim, deo odgovora na ovo može se naći u sistematskoj eliminaciji nepotrebnih tradicionalnih funkcija kontrole, kao što su pregled i odobrenje velikog broja zahteva za transfere proisteklih iz previše detaljne kontrole budžetskih stavki.

U razmatranju uloge MF, treba da se shvati da se u nekim zemljama uloga politike potrošnje opisana gore na odgovarajući način deli sa drugim centralnim agencijama (npr. kabinetom predsednika ili premijera).

Široko uzveši, zemlje mogu da biraju između “velikog praska” i postepenijeg pristupa sprovođenju budžetiranja prema učinku. Pristup “velikog praska” – gde je Rusija jedan primer – znači implementaciju tokom nekoliko godina. Uopšte uzevši, to zahteva da dotična zemlja ima ne samo uspostavljen glavni preduslov postojanja PFM, već i da ISUF funkcioniše dobro i da se može relativno lako prilagoditi prema programima. Velika prednost pristupa velikog praska je u zamahu. Suprotno tome, postepeni pristup je možda realističniji u mnogim zemljama. Jednako tome, velika opasnost od suviše postepenog pristupa je gubitak zamaha, što rezultira time da reforma nikad ne mora da se sprovede do kraja.

Primer Francuske je dobro da imamo na umu kad određujemo vremenski raspored implementacije. Nakon što je provela nekoliko godina u određivanju širokih parametara novog sistema budžetiranja prema učinku, Francuska je namerno odabrala petogodišnji period implementacije između usvajanja 2001. zakona o novom sistemu i njegovog punog stupanja na snagu 2006. Petogodišnji period se ispostavio kao veoma užurban, s obzirom na stepen promene koju je iziskivao novi sistem, i ne možemo s ove distance da kažemo da li je reforma mogla lakše da se sprovede u kraćem roku.

Upravljanje procesom implementacije je kritično za uspeh. Budžetiranje prema učinku ne može, kao prvo, da se uspešno implementira bez snažne podrške političkog rukovodstva. Obično je razumno da MF – možda zajedno sa nekom drugom centralnom institucijom – stvori implementacionu operativnu grupu. Budžetski korisnici treba da budu blisko uključeni u proces na seniorskom nivou, možda preko konsultativne komisije ili viših zvaničnika ministarstava. Sve vreme MF mora da pruža snažno tehničko vođstvo budžetskim korisnicima i da im pomaže da

adekvatno razviju nove sisteme (npr. adekvatno definisanje programa i odabir prave vrste pokazatelja programskog učinka).

Zemlje u razvoju se često suočavaju sa ozbiljnijim izazovima koji proističu, na primer, iz većih ograničenja kapaciteta, slabosti u njihovim PFM sistemima, a ponekad, i problemima sa upravljanjem koji uvećavaju rigidnost potrošnje. Ovo se mora uzeti u obzir prilikom određivanja ciljnog vremenskog okvira za implementaciju. Ograničenja resursa i kapaciteta s kojima se suočavaju MF u zemljama u razvoju posebno naglašavaju potrebu za pojednostavljenjem nepotrebnih tradicionalnih kontrola, kako bi se vreme zaposlenih oslobodilo za nove odgovornosti. Iznad svega, međutim, zemlje u razvoju mogu da olakšaju teret implementacije tako što održavaju svoje sisteme budžetiranja prema učinku jednostavnim. U ovom kontekstu programskog budžetiranja, to znači da se, na primer, izbegavaju previše složene programske strukture i nepotrebni "dodaci", kao što je obračun troškova prema aktivnostima. Još opštije, to obično znači odlaganje moguće primene sofisticiranijih mehanizama budžetiranja prema učinku, kao što su finansiranje prema formuli i naručilac-nabavljač za budućnost. Targetiranju učinka takođe treba pristupiti na postepen i veoma selektivan način. Sve u svemu, inicijalni fokus treba da bude na tome da se budžet zasniva na *informaciji o učinku*: to jest, na uvođenju sistematskog razmatranja programskih rezultata prilikom utvrđivanja raspodele sredstava u budžetu.

U zaključku, budžetiranje prema učinku ne treba posmatrati kao prostu reformu koja se može uvesti preko noći. Čak i u svom najjednostavnijem obliku, ono zahteva višestranu reformu za koju su potrebne godine.

Ključne publikacije

Diamond, J. (2007), "Challenges to Implementation", in Robinson (ed.), *Performance Budgeting*.

20. Kontekst upravljanja ka rezultatima

Budžetiranje prema učinku koristi budžet kao oruđe da se javna uprava učini više orijentisanom ka rezultatima. To je međutim samo jedan od niza instrumenata “upravljanja ka rezultatima” koji dele ovaj opšti cilj. U ovom poslednjem odeljku pogledaćemo neke od ključnih oblasti reforme UKR koje se moraju pratiti zajedno sa budžetiranjem prema učinku ako se želi ostvarivanje njegovih punih koristi.

Reforma javne uprave je jedna od krucijalnih pratećih reformi u mnogim zemljama. Postoji niz razloga zbog čega, do različitog sstepena u različitim zemljama, javna uprava nije dovoljnoorijentisana ka korisniku i rezultatima. UKR teži da to promeni fokusirajući aranžmane zapošljavanja – upošljavanje, plaćanje, unapređenje i otpuštanje – više ka rezultatima. Formalno planiranje učinka i monitoring su ovde ključni segmenti, i sve više koriste alate kao što su formalni “ugovori” ili sporazumi o učinku.

Upravo u odnosu na određivanje jasnih ciljeva za organizacione jedinice i pojedince unutar njih, kao i razvoj mera učinka za procenu stepena ostvarivanja tih ciljeva, upravljanje učinkom u javnoj upravi mora da bude povezano sa opštim strateškim planiranjem i sistemom budžetiranja prema učinku. Posebno ciljevi i pokazatelji uspostavljeni za radne jedinice i pojedince treba da budu u vezi sa ciljevima i pokazateljima programa ili ministarstva. Uopšte uzevši, ciljevi i pokazatelji treba da “padaju u slapovima” kroz organizacije, povezujući one na nivou organizacije kao celine sa onima koji su određeni za pojedince i radne jedinice.

Pitanje podsticaja učinka je važno za budžetiranje prema učinku. U tradicionalnoj javnoj upravi, materijalni podsticaji za dobar učinak su često slabi, i sledi da njihovo jačanje - na primer, kroz platne aranžmane učinka – može da bude bitan element UKR. Ipak, moramo da budemo svesni potencijalno izopačenog efekta koji prevelika komponenta plaćanja po učinku može stvoriti kao posledicu neizbežno nesavršenog merenja učinka pojedinaca ili radnih jedinica. Takođe je veoma pogrešno posmatrati motivaciju za učinak isključivo kao pitanje materijalnih podsticaja. “Motivacija javne uprave” – altruistička posvećenost radnika u javnom sektoru prema pružanju usluga za korisnike (npr. lekari i medicinske sestre prema pacijentima) ili nekom idealu (npr. težnja ministarstva ekologije da space okruženje) – veoma je važna. Bitan deo dobrog upravljanja učinkom jeste osnaživanje i negovanje motivacije u javnoj upravi.

Upravljačka fleksibilnost u rukovođenju ljudskim resursima je veoma bitan deo UKR: Tradicionalni aranžmani javne uprave nisu davali mnogo prostora rukovodiocima da nagrađuju

dobre radnike ili da kažnjavaju ili otpuštaju neefikasne radnike. U zemljama koje su najdalje odmakle putem UKR, rukovodioci su zahtevali mnogo veća ovlašćenja u ovim oblastima. Ipak, domašaj napretka u tom pravcu treba da se posmatra u kontekstu specifičnom za zemlju uzimajući u obzir ukupni status uprave – iz istih razloga koji su razmotreni u odnosu na fleksibilnost zapošljavanja u odeljku o PFM reformi.

Konačno, uspešnost UKR u potpunosti zavisi od političkih okolnosti u zemlji i, još konkretnije, od stepena do kojeg su političari i izborna telo i sami fokusirani ka učinku. Ako je, na primer, politički sistem takav da nastavak izborne podrške vladi ima malo veze sa njenim kapacitetima da isporuči efikasnu i efektivnu potrošnju – već je više vezan za, na primer, lojalnost grupi ili interesno ponašanje - budžetiranje prema učinku i UKR generalno, nemaju mnogo šanse da napreduju.

21. Zaključni komentari

Budžetiranje prema učinku je izazovna, ali potencijalno važna reforma u postojećoj borbi da vlada postane više orijentisana ka rezultatima. Zajedno sa drugim reformama “upravljanja ka rezultatima”, ono može značajno da pomogne da se poboljšaju delotvornost i efikasnost javne potrošnje. Cilj ovog priručnika jeste da pruži uvid u ključne oblike budžetiranja prema učinku, različitost njihovih zahteva za informacijom o učinku, ključna pitanja dizajna i implementacije koja postavljaju, kao i preduslove i dopunske uslove. Raznolikost modela budžetiranja prema učinku je takođe naglašena. Za svaku zemlju je važno da donese jasnu odluku o tipu budžetiranja prema učinku koji odgovara njenim specifičnim okolnostima. Ta odluka treba eksplicitno da uzme u obzir konkretne kapacitete i druge osobenosti dotične zemlje. Druga bitna stavka koju smo naglasili jeste značaj realističnog pristupa strategiji implementacije i vremenskom okviru. Uspešno budžetiranje prema učinku nije nešto što se može sprovesti na brzinu. To je zapravo reforma čija će osnovna implementacija trajati najmanje nekoliko godina, da bi se stiglo do tačke gde budžetiranje polako počinje sistematičnije da se zasniva na “informaciji o učinku”.

Glosar

Agregatna fiskalna politika	Sveobuhvatni ciljevi vlade za budžetski deficit, dug i ostale relevantne fiskalne kategorije.
Administrativni program	Programi koji pokrivaju opšte troškove ministarstva ili agencije kao što su usluge centralne ili kadrovske uprave. Takođe poznati i kao, npr. administrativni programi ili programi podrške.
Aktivnosti	Tipovi kategorija zadataka izvršenih u proizvodnji i isporuci rezultata.
Alternativno budžetiranje	Varijacija sistema planiranja budžeta od nule u kojem se odluke ne fokusiraju na nultoj osnovi već na marginama bliskim tekućoj budžetskoj osnovi. Obično moraju da se podnesu tri ili više alternativnih budžeta za svaki program. Generalno, barem jedna alternativa mora da bude niža od tekućeg budžeta. Često se zahteva konkretan procenat umanjenja.
Aproprijacija	Iznos potrošnje zakonski ovlašćen od strane parlamenta za izvršenje.
Budžetska klasifikacija	Kategorije potrošnje korišćene u budžetu, naročito za odobrenje potrošnje.
Budžetiranja odozdo na gore	Proces pripreme budžeta koji se prevashodno zasniva na podnošenju zahteva za sredstva od strane budžetskih korisnika, pri čemu se na centralnom nivou zatim ti zahtevi razmatraju prilikom utvrđivanja ukupnog obima budžeta.
Budžetiranje prema stavkama	Budžetiranje gde se budžetskim korisnicima dodeljuju budžetske aproprijacije određene na osnovu kategorija ulaznih elemenata (to jest, na ekonomskoj klasifikaciji).
Budžetiranje odozgo na dole	Jednostrano određivanje limita potrošnje na centralnom nivou (predsednik, kabinet, ministarstvo finansija, itd) bez "ponuda" budžetskih korisnika.
Budžetska virmanizacija	Videti <i>transfere</i> .
Direktni troškovi	U kontekstu obračunavanja troškova programa, potrošnja na ulazne elementa koja doprinosi samo jednom programu.
Efikasnost	Proizvodnja rezultata po najnižoj ceni uz istovremeno održavanje konstante kvaliteta, s obzirom na pretežne cene ulaznih elemenata.
Efektivnost	Stepen uspešnosti nekog rezultata u isporučivanju njegovih ciljanih rezultata.

Ekonomičnost	Ostvarivanje nameravanih rezultata po najjeftinijoj ceni.
Evaluacija	Analitička procena koja se obično bavi ekonomičnošću ili adekvatnošću javnih politika, organizacija ili programa.
Finansiranje po formuli	Kada se koristi kao oruđe budžetiranja prema učinku, finansiranje po formuli je sistem gde je finansiranje koje vlada obezbeđuje instituciji javnog sektora eksplicitna (to jest, algebarska) funkcija mera očekivanih i-ili ostvarenih rezultata – to jest, mera rezultata i-ili ishoda.
Funkcionalna klasifikacija	Klasifikacija potrošnje prema “funkcijama”, pomalo neprecizan termin koji predstavlja mešavinu tipova rezultata i aktivnosti.
Gotovinsko računovodstvo	Sistem finansijskog računovodstva gde je fokus na sredstvima koja su isplaćena (izdaci ili državni rashodi) i sredstvima koja su primljena tokom finansijske godine.
Heterogenost	Namerna varijacija iznosa i-ili tipova aktivnosti isporučenih različitim korisnicima-slučajevima koji dobijaju “istu” uslugu, posebno kao odgovor na razlike u osobenostima korisnika-slučajeva. Na primer, intenzivnija aktivnost podučavanja usmerena na učenike sa invaliditetom.
Indirektni troškovi	U kontekstu obračuna troškova programa, troškovi ulaznih elemenata ili aktivnosti koji daju doprinos za više od jednog programa. Još opštije, deljeni troškovi koji moraju da se raspodele između više “predmeta potrošnje”.
Inkrementalizam	Budžetiranje se označava kao “nemarnost prema (budžetskoj) osnovi” — drugim rečima, donosioci odluka o budžetu uzimaju budžetsku osnovu manje ili više zdravo za gotovo, kao polaznu osnovu u formulaciji budžeta i fokusiraju pažnju prevashodno na obim povećanja (ili, povremeno, smanjenja) u budžetima agencija ili programa, uglavnom kroz proces prilagođavanja budžeta prema promeni troškova.
Integrirani informacioni sistem za finansijsko upravljanje (IISFU)	Računarski sistem koji do većeg ili manjeg stepena integriše višestruke funkcije u istovetni sistem, tako da računovodstvo, kontrola potrošnje, priprema budžeta i niz drugih funkcija budu ugrađeni u jedan jedinstveni veliki kompjuterizovani sistem.
Informacioni sistem za finansijsko upravljanje (ISFU)	Računarski sistemi za upravljanje budžetiranjem i srodnim procesima. Videti takođe ISFU.
Ishod	Promene izazvane javnim intervencijama prema pojedincima, društvenim strukturama ili fizičkom okruženju.

Revidirani nacrt, jul 2011.

Ishodi višeg nivoa	Indirektniji ishodi rezultata, koji se pojavljuju kao posledica ostvarivanja neposrednih ishoda. Na primer u obrazovanju, neposredni ishod povećanja pismenosti i računanja doprinosi postizanju ishoda višeg nivoa boljeg ekonomskog učinka. Ponekad takođe poznati i kao “krajnji” ili “konačni” ishodi.
Izopačeni efekti	Poremećaji ponašanja i druge nepovoljne posledice mera učinka.
Izvršenje budžeta	Implementacija plana potrošnje razvijenog unutar budžeta – uključujući unošenje ugovora i trošenje sredstava.
Klasifikacija funkcija obaveza vlade (COFOG)	Funkcionalna klasifikacija potrošnje koju su razvile Ujedinjene nacije i koja je obuhvaćena metodologijom za finansijsku statistiku vlade Međunarodnog monetarnog fonda.
Kontni plan	Sistem klasifikovanja transakcija – prihodi, izdaci, finansiranje, itd – koji se koristi u računovodstvene svrhe.
Kontrolni ukupni iznosi	Količinski limit nametnut na centralnom nivou na neku kategoriju potrošnje koju budžetski korisnik može da izvrši tokom budžetske godine. Može ga odrediti parlament ili centralni izvršni organ, kao što je kabinet ministara ili ministarstvo finansija.
Kvalitet	Stepen do kojeg su osobenosti nekog rezultata – u slučaju rezultata usluge, isporučenih aktivnosti i njihovog vremenskog rasporeda – takve da povećavaju potencijalni kapacitet za ostvarivanje željenih ishoda. Ne treba ga mešati sa samim ishodom.
Mera učinka	Rejting ili kvantitativna mera koja pruža informaciju efektivnosti i efikasnosti javnog programa.
Nameravani cilj učinka	Nivo izmerenog učinka koji treba da se ostvari do određenog datuma.
Naručilac-nabavljač	Sistemi finansiranja gde se organizacijama isplaćuje “cena” za rezultate koje isporučuju.
Neposredni ishod	Direktniji ili neposredniji ishod nekog rezultata. Na primer, u obrazovanju, znanje učenika (na primer, povećana pismenost i računanje) su ključni neposredni ishod.
Obaveza	Ugovorna obaveza za izvršenje budućeg plaćanja.
Obračunsko računovodstvo	Sistem računovodstva gde ključnu ulogu ima registrovanje <i>rashoda</i> , sredstava i obaveza.
Obračunsko budžetiranje	Budžetski siste u kojem budžetska odobrenja uglavnom imaju oblik ovlašćenja ministarstvima da prave <i>rashode</i> .

Revidirani nacrt, jul 2011.

Obračunsko budžetiranje rezultata	Model budžetiranja naručilac-nabavljač primenjen na ukupan budžet vlade, kao što je urađeno na Novom Zelandu i Australiji tokom 1990-ih.
Obračunavanje prema aktivnostima	Metodologija obračuna troškova u kojoj se troškovi ulaznih elemenata raspodeljuju prema kategorijama aktivnosti, korišćenjem osnove za raspodelu koja najbliže odražava realnu potrošnju sredstava od strane tih kategorija aktivnosti. Prilikom korišćenja u obračunavanju programa, troškovi aktivnosti se raspodeljuju među programima u drugoj fazi.
Oruđe za procenu rejtinga programa (OPRP)	Tehnika razvijena u SAD pod Bušovim mandatom kako bi se ocenjivao učinak programa za korišćenje Oruđa u budžetskom procesu. Programi su ocenjivani u pet kategorija počevši od “efektivni” preko “neefektivni” i “rezultati nisu pokazani”.
Osnova za raspodelu	Formula ili princip korišćen za raspodelu konkretne stavke potrošnje između dva ili više “predmeta potrošnje” – u kontekstu obračuna troškova programa, između dva ili više programa.
Pokazatelj učinka	Videti <i>meru učinka</i> .
Pokretač troškova	U kontekstu programskog budžetiranja, formula ili princip koji se koriste za utvrđivanje proporcija po kojima se indirektni troškovi raspoređuju između dva ili više programa (ili potprograma) kojima doprinose.
Pregled potrošnje	Sistematska kontrola postojeće potrošnje naročito da bi se identifikovale opcije za smanjenja. Obuhvata pregled programa (pregled konkretnih usluga koje vlada pruža) i pregled efikasnosti (sa fokusom na smanjenje troškova isporuke usluga).
Priprema budžeta	Faza u budžetskom procesu gde vlada odlučuje o tome koliko sredstava će obezbediti kojim agencijama i u koje svrhe, i priprema zakon o budžetu koji će podneti parlamentu na usvajanje.
Procesi	Procesi po kojima se ulazni elementi transformišu u rezultate. Isto kao <i>aktivnosti</i> .
Programi	Kategorije potrošnje bazirane na grupama rezultata (ili usluga podrške) sa zajedničkim ciljem, koji je obično ishod.
Programsko budžetiranje	Sistematska upotreba informacije o učinku kako bi se informisale odluke o budžetskim prioritetima među konkurentskim programima, na osnovu programske klasifikacije potrošnje (videti programe).
Programska hijerarhija	Višestepena klasifikacija potrošnje bazirana na programima, gde su programi raščlanjeni na jednu ili više kategorija nižeg nivoa

	(potprogrami, itd).
Rane procene	Projekcije agregatne potrošnje centralne budžetske institucije u fiksnom roku (obično budžet plus tri godine) na bazi nepromenjene politike. Rane procene su osnova za srednjoročno fiskalno planiranje i mogu se koristiti i kao osnova za određivanje limita potrošnje.
Rashodi	Troškovi pripisani trenutnoj finansijskoj godini u okviru obračunskog računovodstva. Predstavlja potrošnju sredstava, bez obzira da li su plaćeni odmah ili rezultiraju obavezama ili umanjenjem sredstava.
Rezultat	Roba ili usluga koju neka organizacija isporučuje ili pruža spoljnim stranama.
Revizija učinka	Evaluacija efikasnosti i efektivnosti javne potrošnje koju vrši vrhovna revizorska institucija ili druga grupa revizora.
Sistem planiranja budžeta od nule	Sistem budžetiranja prema učinku gde se potrošnja raščlanjuje i analizira po osnovu "paketa odluka" (takođe poznatih i kao "povećanja (inkrementi) usluga", koji čine niz opcionih nivoa finansiranja počev od pretpostavljene nulte osnove ka i iznad tekućeg nivoa usluge. Rangiranje prioriteta se prilaže uz ove pakete odluka i to rangiranje se koristi kako bi se osiguralo da raspoloživi nivo prihoda finansira pakete odluka najvišeg prioriteta.
Spoljni činioci	Činioci van kontrole vlade koji utiču na ostvarivanje rezultata javnih programa. Spoljni činioci mogu biti osobine korisnika-slučaja ili aspekti konteksta u kojem se program isporučuje. Nekad se takođe nazivaju i "kontekstualnim činiocima".
Sporazumi o javnoj upravi (SJU)	Sistem razvijen u Velikoj Britaniji od kraja 1990-ih do 2004., gde se nameravani ciljevi učinka višeg nivoa određuju za svako ministarstvo, kao deo dvogodišnjeg procesa pregleda potrošnje koji definiše višegodišnje budžete organizacija. Nameravani ciljevi su tokom vremena evoluirali od toga da su bili fokusirani na rezultat do toga da su postali prevashodno fokusirani na ishod.
Srednjoročni fiskalni okvir (SRFO)	EksPLICITNA politika željenih srednjoročnih rezultata za ključne fiskalne agregate (naročito deficit i dug) – to jest, srednjoročne fiskalne nameravane ciljeve – uz moguću podršku približnih srednjoročnih predviđanja agregatne potrošnje i prihoda.
Srednjoročni okvir potrošnje (SROP)	Ovo nije koncept sa jasnom, generalno prihvaćenom definicijom. Ipak, po <i>Priručniku za javnu potrošnju</i> Svetske banke (1998) definisan je kao "celina vladinih strateških politika i okvira potrošnje... SROP se sastoji iz odozgo na dole nivoa sredstava, odozdo na gore

Revidirani nacrt, jul 2011.

	procene tekućih i srednjoročnih troškova postojeće politike i na kraju, uklapanja ovih troškova sa raspoloživim resursima”.
Standardizovani rezultati	Rezultati gde svaki korisnik prima suštinski isti nivo usluge – to jest, rezultati koje ne karakteriše <i>heterogenost</i> .
Transferi	Preusmeravanje sredstava između kategorijama aporirijacije.
Ulazni elementi	Resursi korišćeni u izvršavanju aktivnosti za proizvodnju rezultata (na primer, radna snaga, oprema, zgrade).
Upravljanje ka rezultatima	Korišćenje formalne informacije o učinku za poboljšanje učinka ukupnog javnog sektora, uključujući upravljanje ljudskim resursima, strateško planiranje i budžetiranje.
Uticaji	Termin korišćen da označi dugoročne ili ishode višeg nivoa.
Varijabla ishoda	Osobine pojedinaca, društva ili fizičkog okruženja koje javni programi teže da promene.
Vrhovna revizorska institucija	Generički pojam koji se koristi na međunarodnom planu za tela kao što su Nacionalna revizorska služba VB, Služba za odgovornost vlade SAD i francuski <i>Cour des Comptes</i> , koja su nezavisna (do različitog stepena) od izvršne vlasti i dizajnirana da ispituju njenu odgovornost.

Reference⁵⁴

Allen, R. & D. Tommasi (2001), *Managing Public Expenditure: a Reference Book for Transition Countries*, Paris: OECD.

Bevan, G and C. Hood (2006), "What's Measured is What Matters: Targets and Gaming in the English Public Health Care System, *Public Administration*, 84(3).

Danish Ministry of Finance, 2006, *Introduction of a Cost-Based Appropriation System*, Copenhagen: Ministry of Finance.

DFID (2001), *Understanding and Reforming Public Expenditure Management*, version 1, obtainable at <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.dfid.gov.uk/documents/publications/pfma-pem.pdf>.

Fölscher, A. (2007), *Are We Asking the Right Questions? Embedding a Medium-Term Perspective in Budgeting*. Proceedings of a CABRI seminar on medium-term budgeting held in Ghana December 2007.

France (2004) *Démarche de Performance : Stratégie, objectifs, indicateurs. Guide méthodologique pour l'application de la loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001*, Paris: Le Ministre d'État, Ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, et al.

HM Treasury (2002), *Resource Accounting and Budgeting Green Book*, London: HM Treasury

Hood, C. (2006), "Gaming in Targetworld: the Targets Approach to Managing British Public Services", *Public Administration Review*, July/August.

Independent Evaluation Group (2008), *Public Sector Reform: What Works and Why?* Washington: World Bank.

Kelman, S. and J. Friedman (2007), *Performance Improvement and Performance Dysfunction: An Empirical Examination Of Impacts Of The Emergency Room Wait-time Target In The English National Health Service*, Working Paper, Kennedy School of Government, Harvard University.

Potter, B. & J. Diamond (1999) *Guidelines for Public Expenditure Management*, Washington: IMF.

Robinson, M. and J. Brumby (2005) *Does Performance Budgeting Work?* Washington: IMF.

⁵⁴ Beleška: ova lista je ograničena na materijale citirane u priručniku i ne obuhvata ključne publikacije navedene u pojedinačnim odeljcima..

Revidirani nacrt, jul 2011.

Schiavo-Campo, S. & D. Tommasi (1999), *Managing government expenditure*. Manila: Asian Development Bank.

Sterck, M. & G. Bouckaert (2006), "The impact of performance budgeting on the role of parliament: a four-country study", Paper presented at the 2nd Transatlantic Dialogue, Leuven, June 1-3.