

Rezultati OECD ankete budžetiranja prema učinku 2012

Knut Klepsvik

Viši analitičar politike, Sektor za budžetiranje i javne rashode
Javna uprava i teritorijalni razvoj

PEM PAL Plenarni sastanak Budžetske zajednice prakse (BZP)

26. februar 2013. godine, Tirana, Albanija



Sadržaj

1. Budžetska anketa OECD-a – pregled
2. Anketa budžetiranja prema učinku – konceptualni okvir
3. Preliminarni rezultati
 - a. Informacije o učinku
 - b. Pregledi rashoda
4. Naredni koraci



Kratak pregled ankete

- 2012. čini treći talas anketiranja (pored 2003. i 2007.godine)
- Tri pod-ankete su trenutno aktualne
 - Anketa o programskom budžetiranju (proleće 2012)
 - Anketa o budžetskim praksama i procedurama (zima 2012-13)
 - Anketa o odgovornosti i kontroli (planirana za proleće 2013)
- Pokrivenost ankete
 - Zemlje članice OECD
 - Saradnja sa regionalnim akterima (Cabri/Afrika, IDB/Latinska Amerika, PEMPAL/ EECA)
- Proces anketiranja
 - Upitnik pilotiran pre obuhvatanja čitavog uzorka
 - Kontrola kvaliteta odgovora zemalja
 - Rezultati predstavljeni za komentare i validaciju na sastancima mreže viših budžetskih zvaničnika
- Anketa o programskom budžetiranju – dobijeni odgovori iz 31 zemlje članice i Ruske Federacije– prezentacija koja sledi...



Konceptualni okvir: Definisanje budžetiranja prema učinku

Budžetiranje prema učinku predstavlja upotrebu informacije o učinku kako bi se finansiranje povezal sa rezultatima (kao što su izlazni rezultati) sa ciljem povećanja efikasnosti, efektivnosti, transparentnosti i odgovornosti.

OECD je identifikovao tri tipa budžetiranja prema učinku:

- 1. Prezentaciono budžetiranje prema učinku:** Objavljivanje informacije o učinku u budžetu i drugim dokumentima vlade. Služi za diseminaciju informacija radi veće transparentnosti i odgovornosti vladinih operacija, ali nema eksplicitnu ulogu u odlučivanju.
- 2. Budžetiranje na osnovu informacije o učinku:** Bilo predloženi budući, ili protekli učinak da bi se informisala raspodela sredstava. Informacija o učinku se koristi zajedno sa drugim informacijama u procesu donošenja odluka.
- 3. Budžetiranja prema učinku po formuli:** Raspodela sredstava zasnovana isključivo na proteklom učinku. Koristi se samo u specifičnim sektorima, kao što su obrazovanje i zdavstvo.

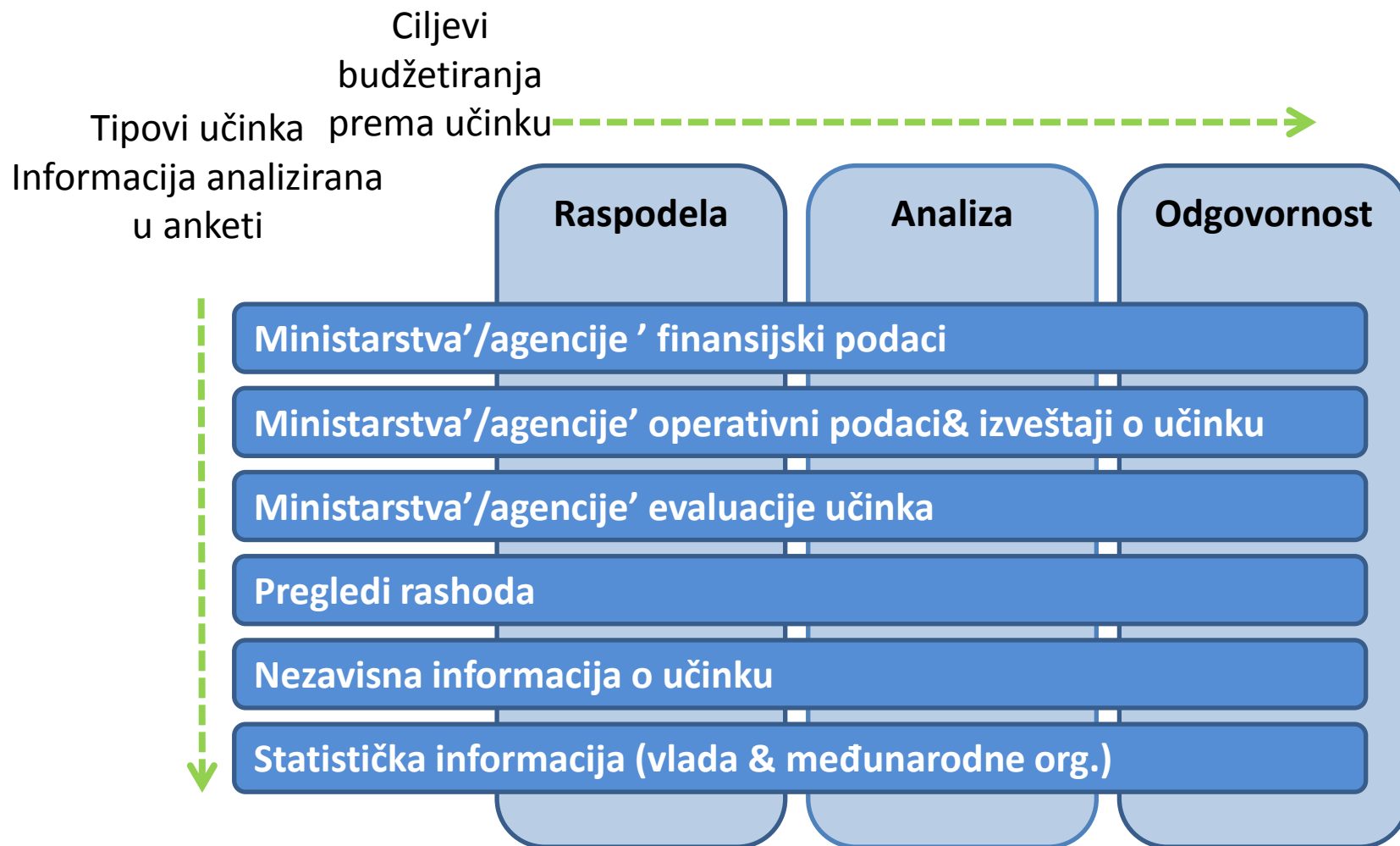


Pristupi budžetiranju prema učinku su različiti...

- Bez konsenzusa o tome **kako i do kog nivoa** informacija o učinku treba konkretno da se koristi – “Više ne mora da znači i bolje”
- **Pozicija 1:** Povezati informaciju o učinku što čvršće sa budžetskim procesom. MF/Glavni izvršilac/Kabinet treba da prate učinak cele vlade u najširem stepenu
- **Pozicija 2:** To je previše birokratski, izobličuje podsticaje za rukovodioce, proizvodi veliki broj neiskorištenih izveštaja, preopterećuje Ministarstvo finansija informacijama, podriva vlasništvo resornog ministarstva
- **Zlatna sredina?:** Neophodna procena učinka; naročito unutar resornih ministarstava radi debate i transparentnosti oko rezultata, Kabinet/Glavni izvršilac/MF treba da koriste informaciju o učinku na ciljani način gde je to relevantno (npr. zdravstvo, obrazovanje, novi programi, programi visokog prioriteta)



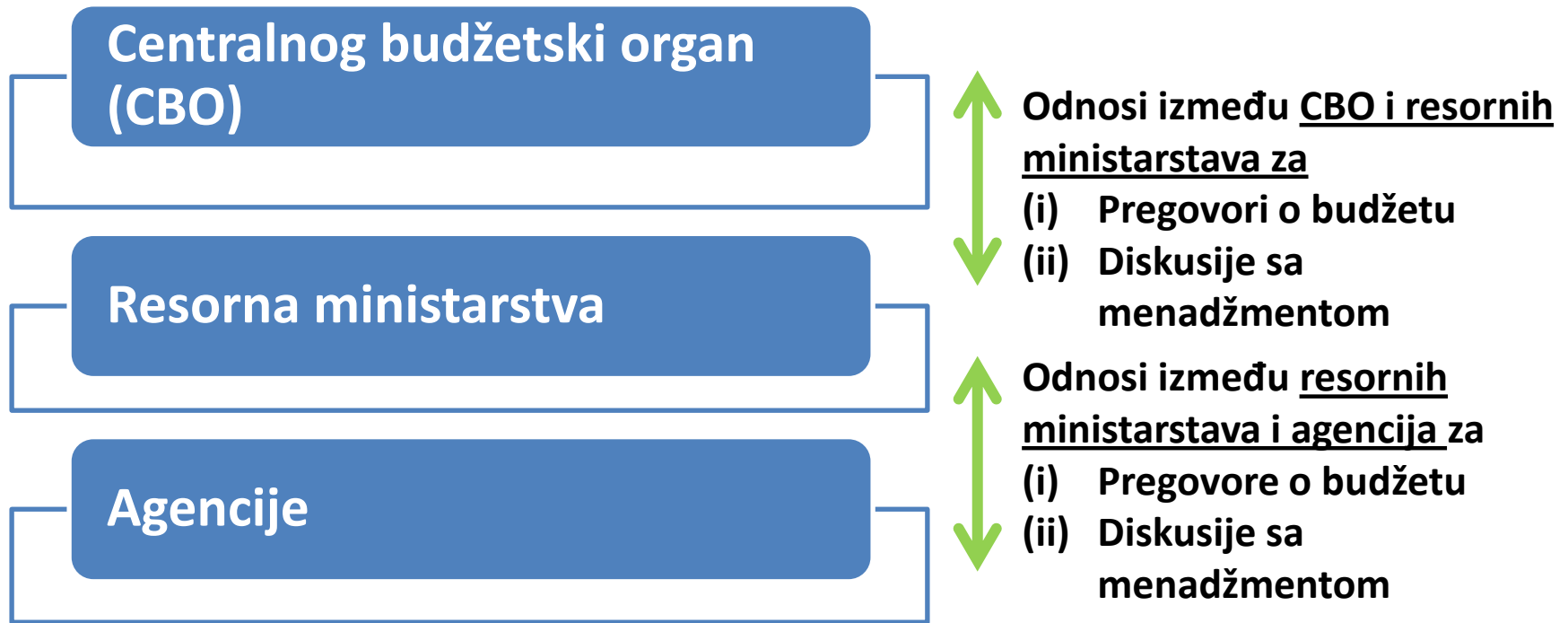
Informacija o učinku može da se koristi za različite svrhe od strane različitih aktera





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

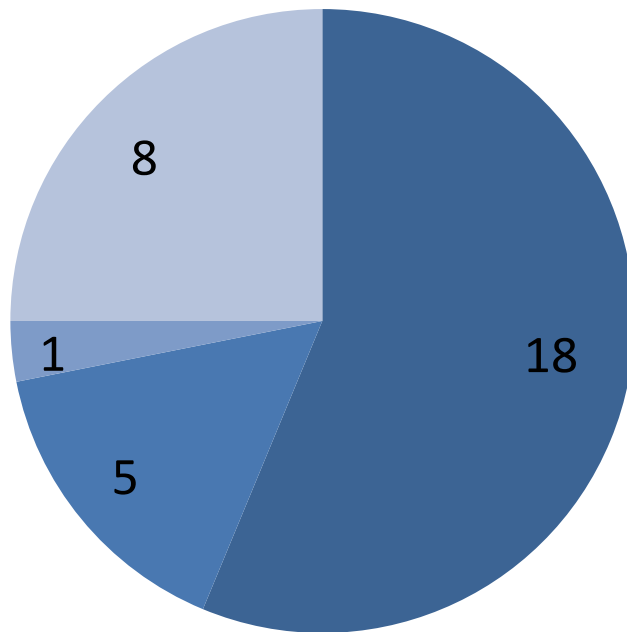
Opseg centralne vlade pokriven upitnikom





Većina zemalja ima uspostavljen okvir, ali opseg varira

Da li CBO ima standardni okvir budžetiranja prema učinku koji se primenjuje uniformno u svim organizacijama centralne vlade?



- Da, i isti se primenjuje na sva resorna ministarstva centralnog nivoa vlasti, kao i na agencije
- Da, ali se isti primenjuje samo u resornim ministarstvima
- Da, ali je opcionalan za resorna ministarstava i agencije
- Ne, resorna ministarstva/agencije imaju svoje sopstvene

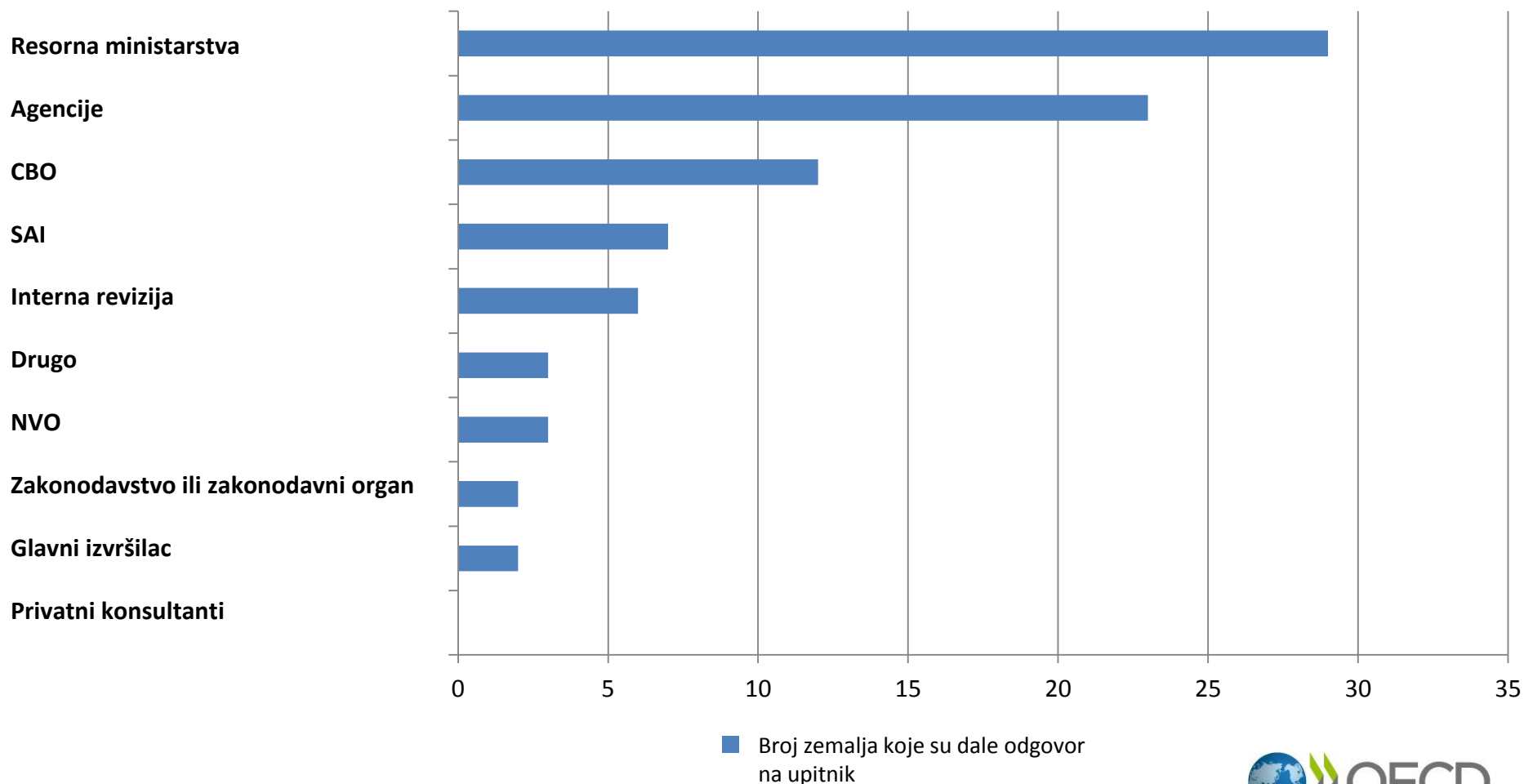
Najpriježniji korisnici: resorna ministarstva

Aktivnosti	Dve najčešće institucije odgovorne u OECD zemljama
Uspostavljanje standardnog okvira budžetiranja prema učinku ili priprema smernica	Glavni izvršioi (npr. Kabineti predsednika/premijera i CBO
Postavljanje ciljeva učinka	Resorna ministarstva i agencije
Generisanje informacije o učinku	Resorna ministarstva i agencije
Sprovođenje evaluacija	Resorna ministarstva i agencije
Razvijanje i održavanja ICT sistema za upravljanje ili podršku podataka i obradu potreba za budžetiranje prema učinku	CBO i institucije interne revizije
Raspodela i/ili preraspodela sredstava samo na osnovu informacije o učinku (neuključujući preglede potrošnje)	CBO i resorna ministarstva



Informacija se generiše u nizu

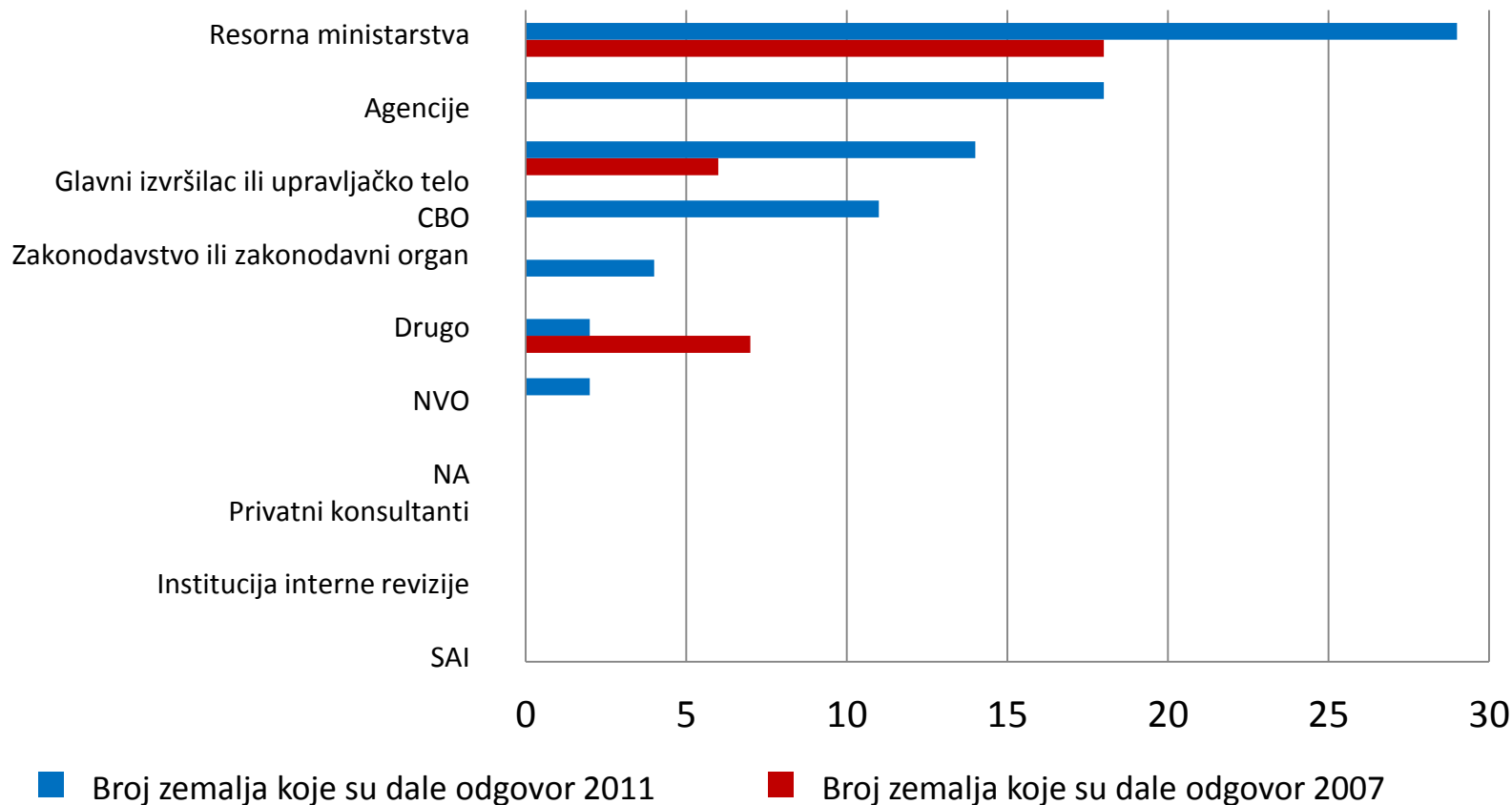
Glavne institucije odgovorne za generisanje informacije o učinku





... Pojačana uloga resornih ministarstava za utvrđivanje ciljeva

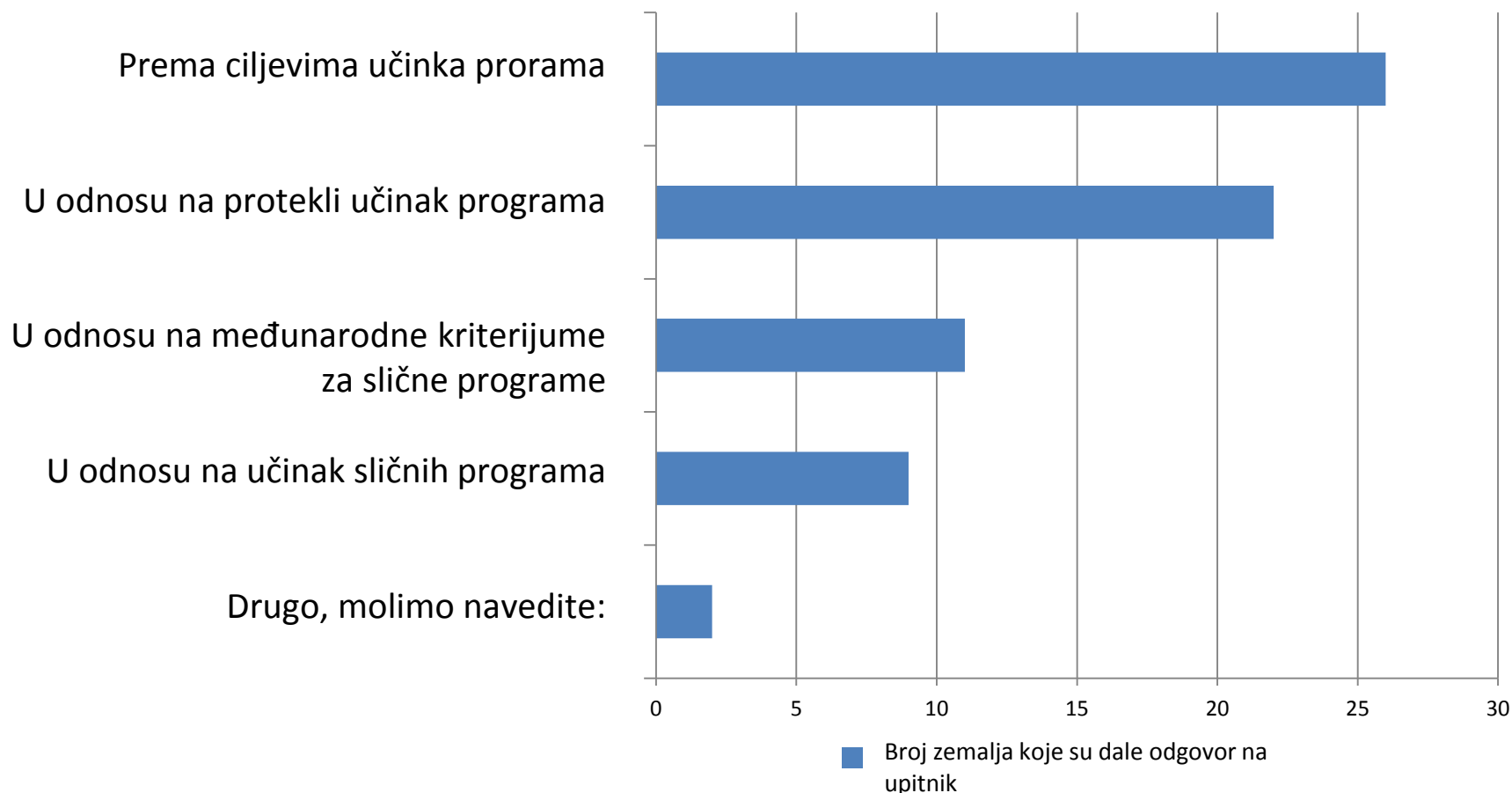
Odgovorni za utvrđivanje ciljeva učinka





Ciljevi učinka se utvrđuju prema cijevima i proteklom učinku

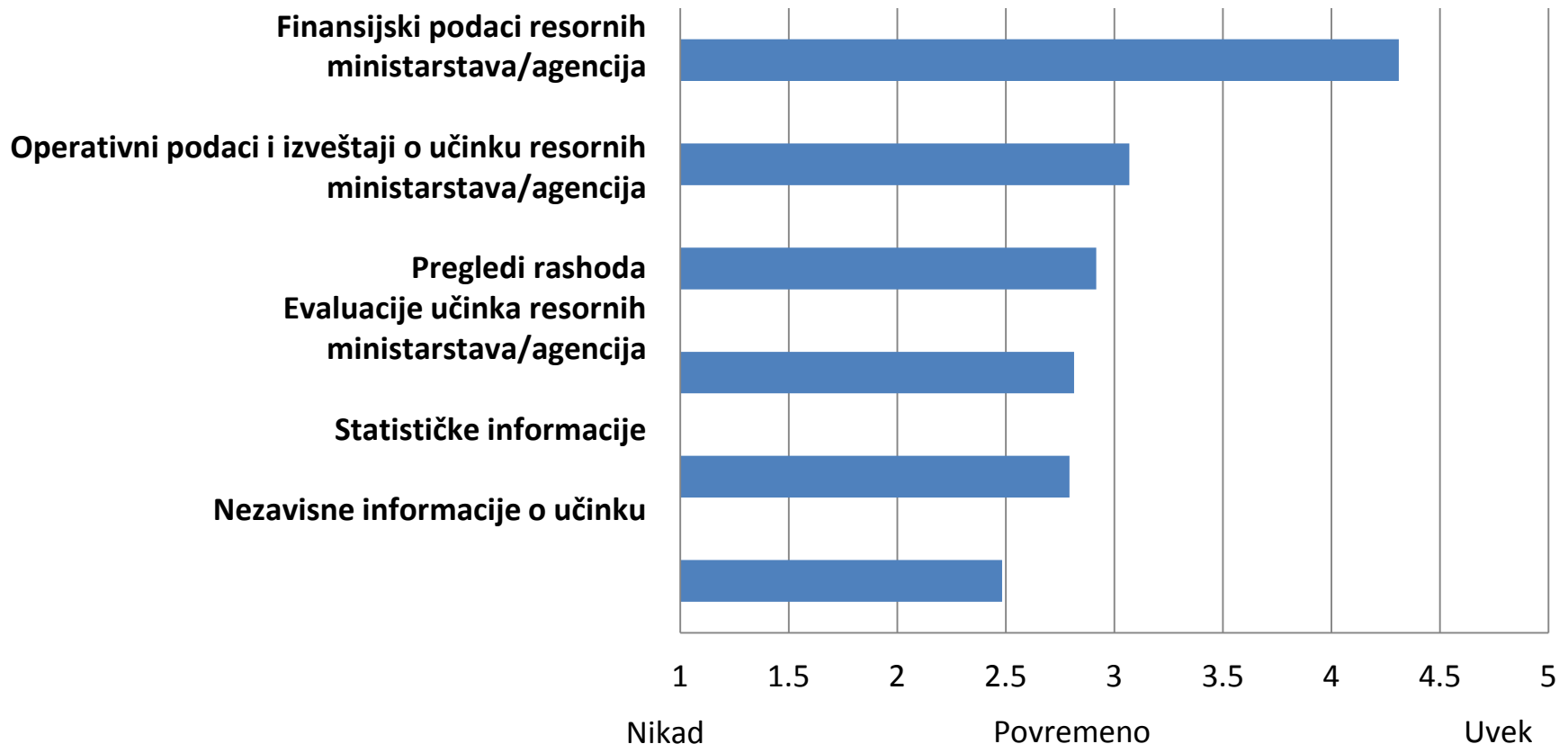
Kako se utvrđuju ciljevi učinka?





U pregovorima o budžetu, podaci o finansijskom učinku se gotovo uvek koriste, nefinansijski povremeno

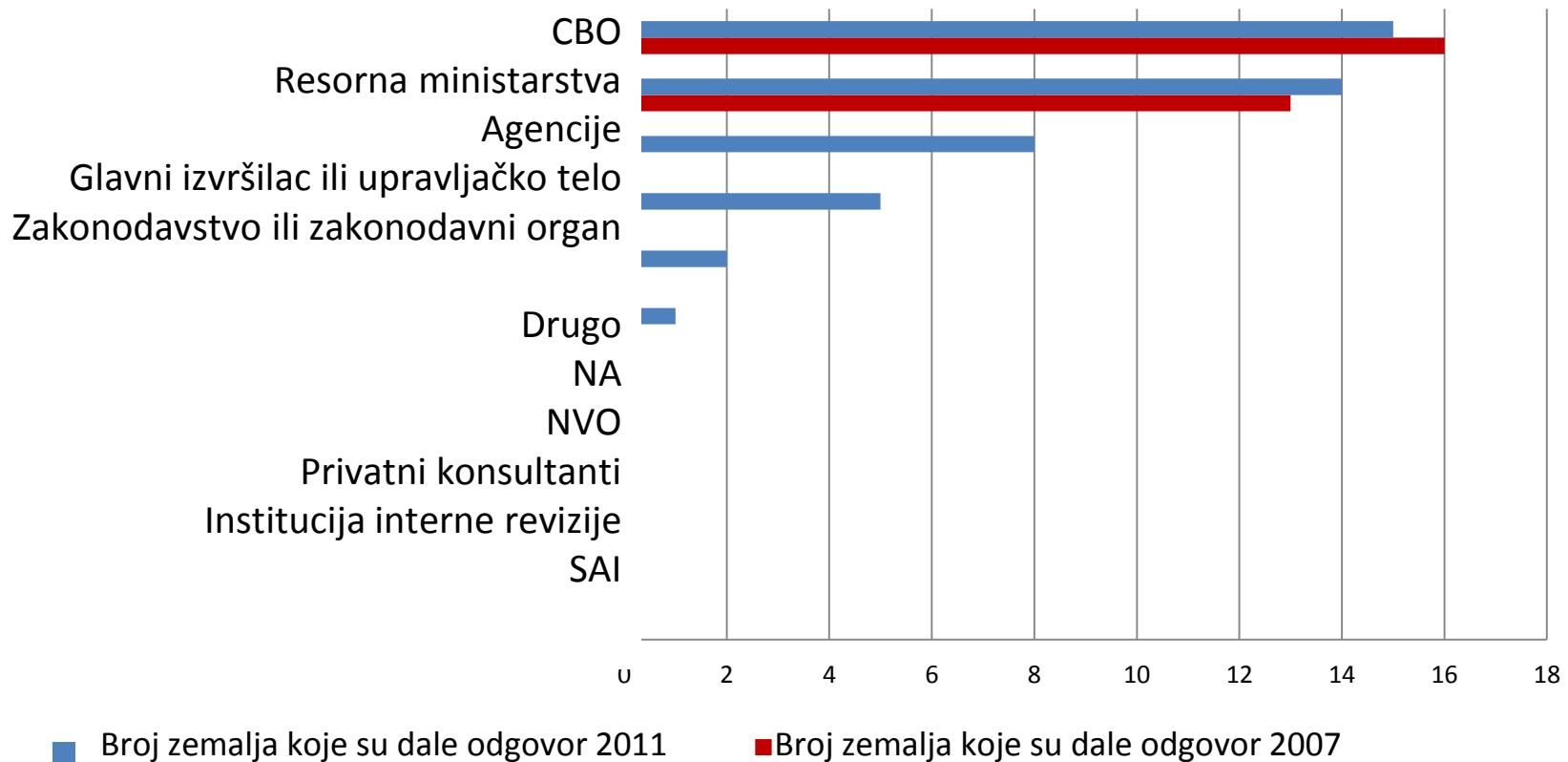
Koliko često Centralni budžetski organ (CBO) i resorna ministarstva koriste sledeće vrste informacija o učinku u svojim pregovorima o budžetu?





Nema jasne dominacije kad je upitanju pre/raspodela; možda blagi trend decentralizacije

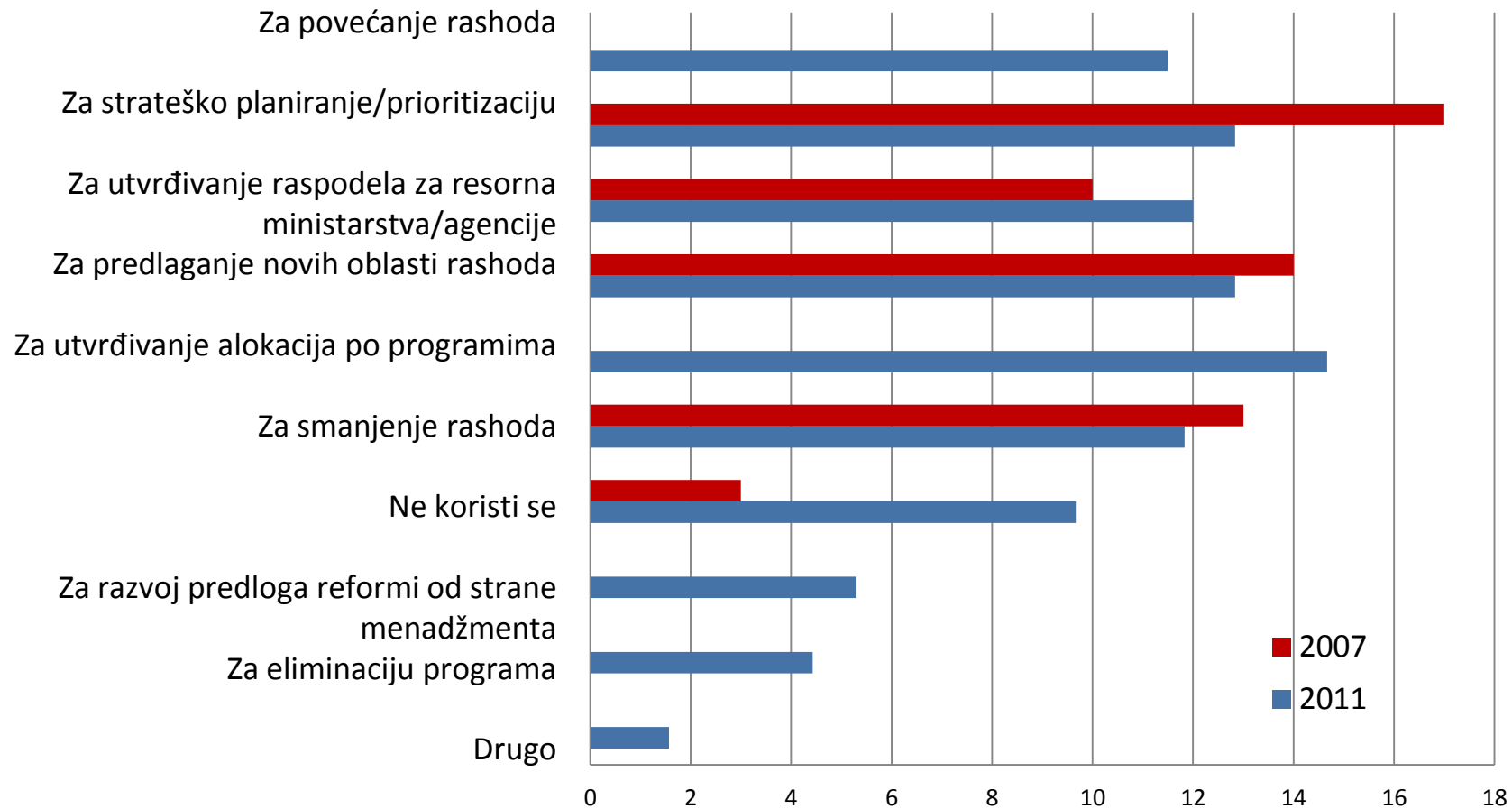
Ko je odgovoran za raspodelu ili preraspodelu sredstava na osnovu PI?





Informacija o učinku se koristi za različite svrhe ...

Kako se informacija o učinku generalno koristi od strane resornih ministarstava u pregovorima sa CBA?





Ne postoji jedinstven odgovor na loš učinak

Šta se dešava kada se ne ispune ciljevi učinka?





Informacija o učinku – pregled rezultata ankete

- Prakse budžetiranja prema učinku se široko sprovode, ali različito
- Budžetiranje prema učinku je generalno decentralizovana praksa u okviru centralne/federalne vlade. Izuzeci su Pregledi rashoda, koji su po prirodi odozgo na dole.
- Decentralizacija se povećava: Uloga centralnih ministarstava u odnosu na finansiranje i utvrđivanje ciljeva se smanjuje (2007 naspram 2011/12)
 - U pregovorima o budžetu između CBO i resornih ministarstava, informacija o učinku se koristi manje za strateško planiranje i u povećanom stepenu se uopšte ne koristi
 - Prisutno je povećanje uloge resornih ministarstava i agencija kao glavnih institucija, odgovornih za utvrđivanje ciljeva učinka
- Ali u isto vreme, mnoštvo zemalja je ukazalo da su mjere štednje generalno ojačala budžetiranje prema učinku



Pregledi rashoda

Posebna vrsta vladine evaluacije, koja se vrši ex ante sa specifičnim ciljem da se **identifikuju budžetske uštede** u vladi i otvori fiskalni prostor.

Pregledi rashoda imaju tri glavne odlike :

- Pregledi rashoda ne bave se samo efektivnošću i efikasnošću programa sa tekućim nivoima finansiranja, već ispituju i posledice po rezultate i ishode alternativnih nivoa finansiranja.
- Odgovornost za proceduru pregleda rashoda je u odgovornosti Ministarstva finansija ili Kabineta premijera, uz učešće resornog ministarstva.
- Naredni pregledi rashoda se obično određuju u toku budžetskog procesa.



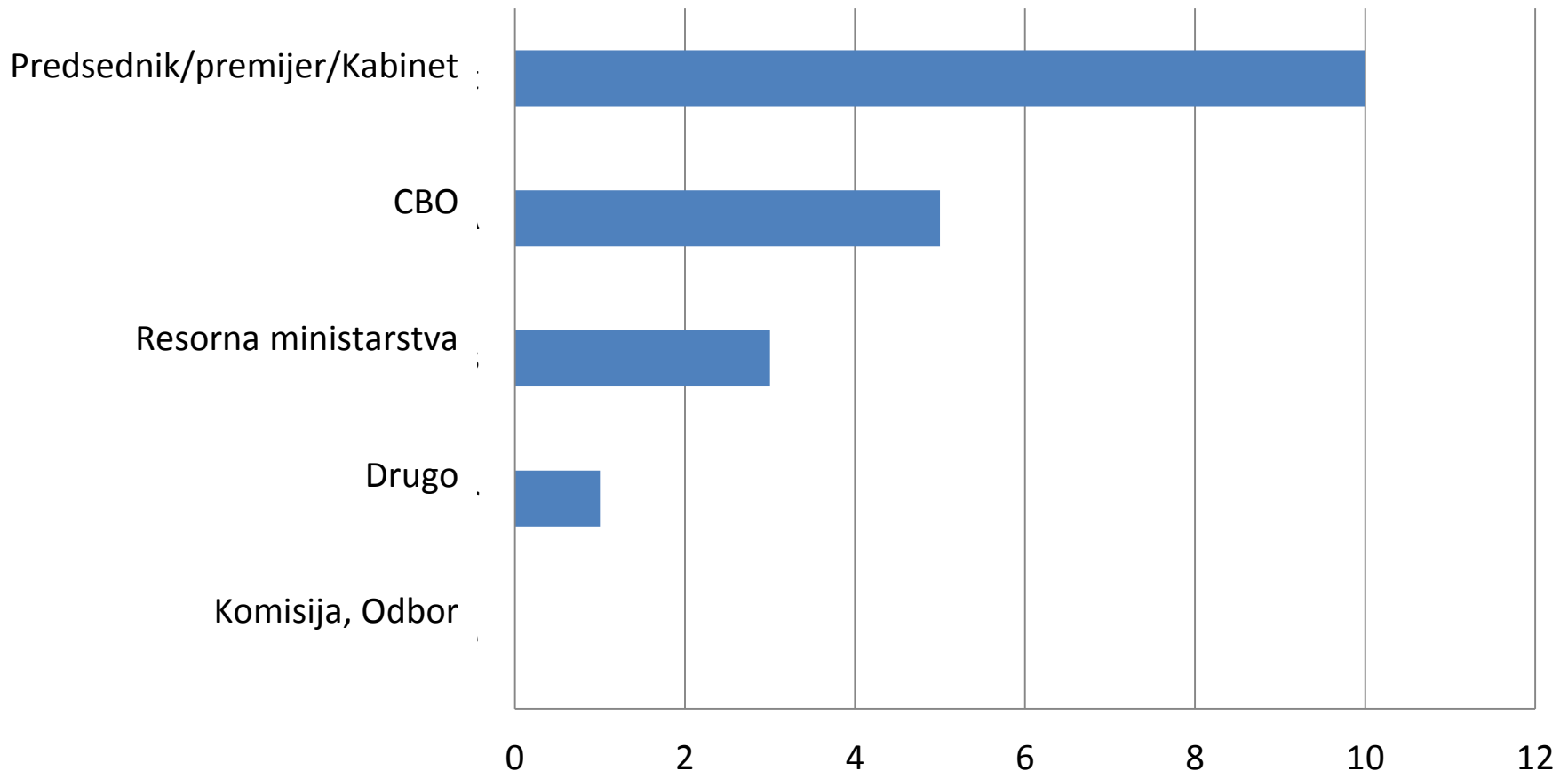
Preduslovi za učinkovit pregled rashoda

- Zahteva se politička volja, to jest ...
mora se videti kao rešenje za politički problem, a ne samo tehnički birokratski napor
- Pregledi efikasnosti – po oblastima politika
- Tim koji vrši preglede mora da ima neophodan politički i tehnički kapacitet
- Treba da se fokusira na prioritete, tj. da bude osetljiv na politiku kao i na efikasnost i efektivnost
- Sistem budžetiranja prema učinku treba da podrži pregled rashoda u najvećem stepenu (evaluacije, indikatori, izveštaji)
- Pregledi rashoda imaju najveći uticaj kad je promena neophodna, ali da bi se efekti pokazali potrebno je da prođe nekoliko godina – veze sa srednjoročnim okvirom su važne



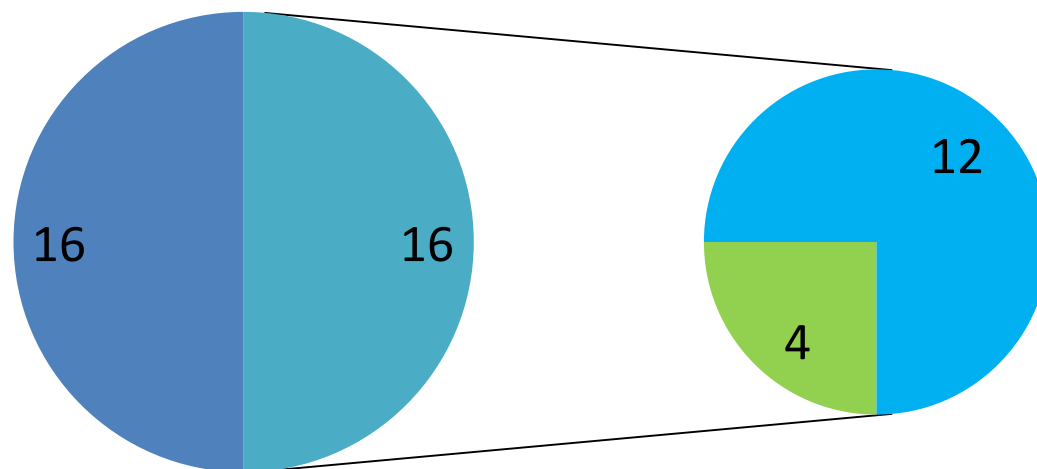
U suštini je pregled potrošnje proces odozgo na dole

Institucije sa finalnim autoritetom za donošenje odluka tokom procesa pregleda rashoda





Polovina (16) zemalja koje su odgovorile na anketu sprovode preglede rashoda, a većina njih uključuje i obavezne i diskrecione rashode

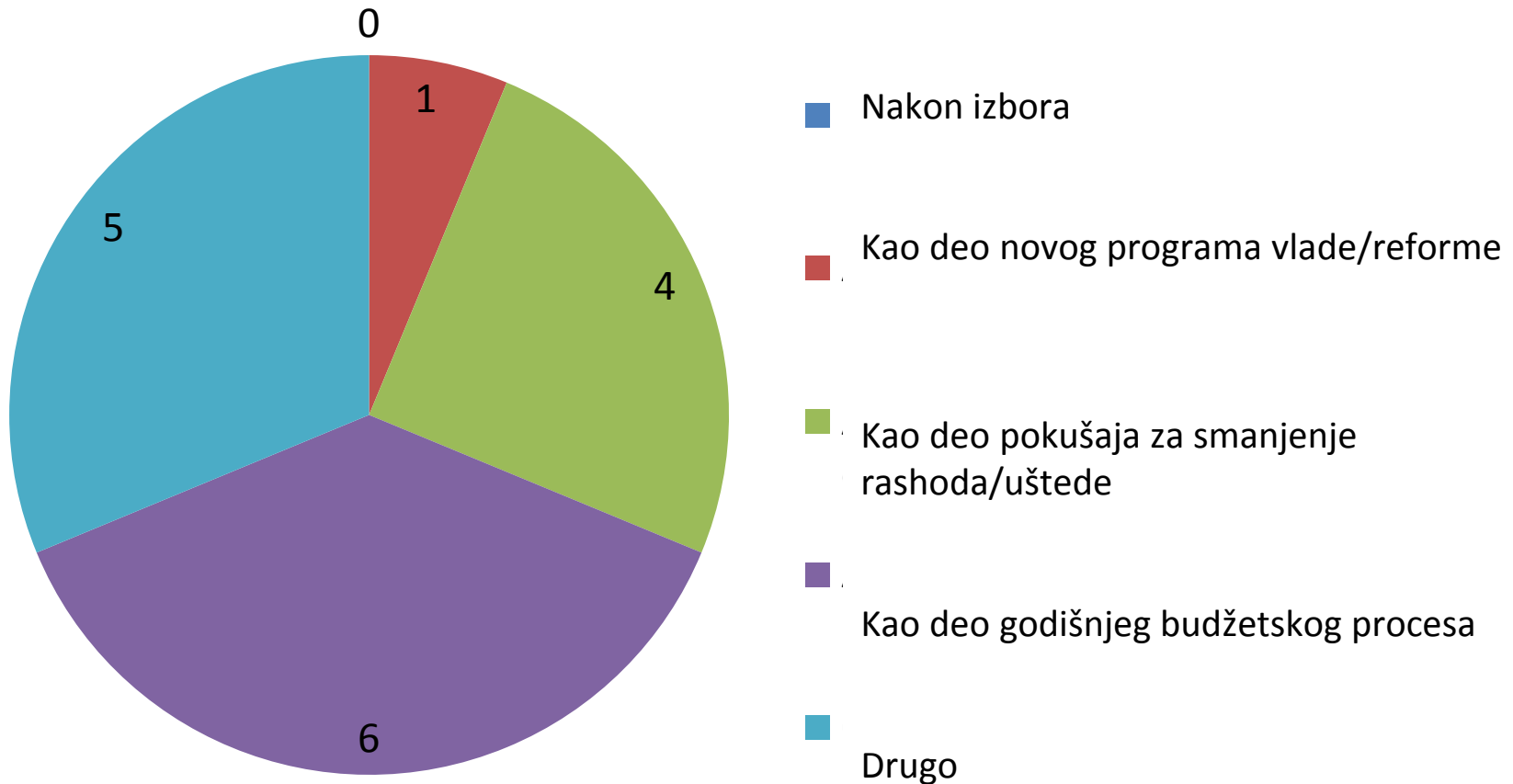


- Broj zemalja koje vrše preglede rashoda
- Transferi i/ili rashodi na temelju prava uređenih zakonom
- Rashodi na temelju budžetskih aroprijacija (diskrecioni rashodi)
- Oba tipa (a i b) rashoda se ispituju



Nema uniformnosti u pogledu vremena kada se rade pregledi

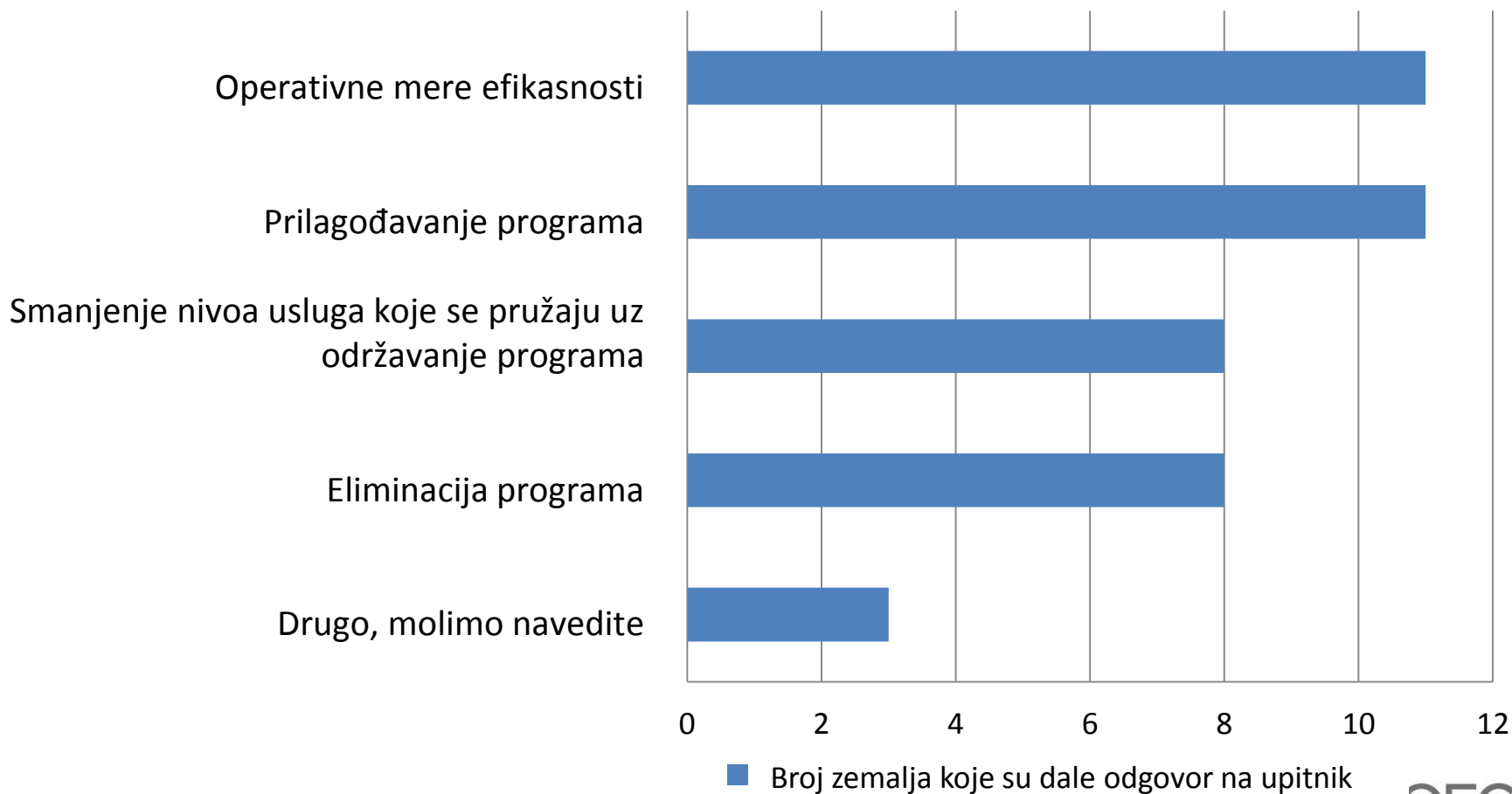
Kada se obuhvatni pregledi potrošnje (svi programi) vrše?





Pregledi najčešće ciljaju uštede u smislu efikasnosti

Koje vrste mera štednje su usvojene tokom poslednjeg pregleda rashoda?



Pregledi rashoda – pregled rezultata ankete

- CBO i resorna ministarstva su glavni akteri
- U suštini je pregled rashoda proces odozgo na dole
- Polovina (16) ispitanika koristi pregled rashoda
- Većina obuhvata obavezne i diskrecione rashode
- Velika varijacija u broju pregleda rashoda i vremena kad se oni pripremaju u odnosu na politički ciklus
- Pregledi najčešće ciljaju uštede u smislu efikasnosti



Naredni koraci

Pod-ankete	OECD	Regioni
Anketa o budžetiranju prema učinku	Rezultati predstavljeni/razmatrani na OECD SBO (viši budžetski zvaničnici) Mreži učinka i rezultata 26-27. novembra 2012	Latinska Amerika je u toku Istočna Evropa i centralna Azija? Afrika Azija
Anketa o budžetskim procedurama i praksama	Rok za anketu januar 2013, kontrola kvaliteta proleće 2013. Predstavljanje/diskusija o rezultatima na OECD SBO (viši budžetski zvaničnici) sastanku 3-4. juna 2013	Afrika i Latinska Amerika su u toku Istočna Evropa i centralna Azija? Azija
Anketa o odgovornosti i kontroli	Upitnik je u fazi izrade. Planira se slanje na proleće 2013. (Ovo će biti razmatrano u okviru OECD SBO Obračunske mreže)	Bez odluke
Anketa nezavisnih fiskalnih institucija	Anketa 2011. Preporuke će se razmatrai u okviru OECD SBO Mreže parlamentarnih budžetskih kancelarija 21-22. februara 2013	Bez odluke



Kontakt informacije

Knut KLEPSVIK

Viši analitičar politika, Sektor za budžetiranje i javne rashode

Knut.KLEPSVIK@oecd.org

Tel: +33 1 45 24 83 32

Web site: www.oecd.org/gov/budget

Baza podataka OECD za budžet:

<http://www.oecd.org/gov/budgeting/internationalbudgetpracticesandproceduresdatabase.htm>