

Donošenje odluka zasnovano na učinku: UVIDI I PLANOVI ZEMALJA PEMPAL-a

*OECD Sastanak viših budžetskih zvaničnika Centralne, Istočne i Jugoistočne Evrope i PEMPAL-ove ZPB
decembar 2024.*

*Iryna Shcherbyna, viši specijalista Svetske banke za javni sektor i koordinatorka Resursnog tima PEMPAL-ove ZPB
Naida Čaršimamović Vukotić, član Resursnog tima PEMPAL-ove ZPB*

Pregled prezentacije



- I. **Korišćenje informacija o učinku (PI) u programima zemalja PEMPAL-a i budžetiranju prema učinku (PBU) i izazovi**
- II. **Glavni uvidi za snažne informacije o učinku koje se mogu koristiti u odlučivanju:**
Informacije o učinku predstavljaju most za budžetiranje zasnovano na dokazima i donošenje odluka o politikama
- III. **Pokretači i prateći alati**
- IV. **Budući rad PEMPAL-a na temu informacija o učinku**



PEMPAL-ova Zajednica prakse budžeta (ZPB), Godišnji plenarnih sastanak 2024. godine u Sarajevu, april 2024.

Upotreba informacija o učinku u zemljama PEMPAL-a (1)



- Tokom prethodne decenije, sve zemlje PEMPAL-a uvele su ili ojačale svoje sisteme PBU.
- Uprkos značajnom napretku, ima prostora za dalje približavanje najboljim globalnim praksama
 - Oko 55% zemalja PEMPAL-a imaju aspekte učinka u budžetiranju u poređenju sa 85% zemalja OECD-a. Preostale zemlje PEMPAL-a su u fazi pripreme ili proširenja nakon faze pilotiranja.
 - Za 42% zemalja PEMPAL-a je potpuno PBU obavezno za sve rashode, u poređenju sa 85% zemalja OECD-a.



Upotreba informacija o učinku u zemljama PEMPAL-a (2)



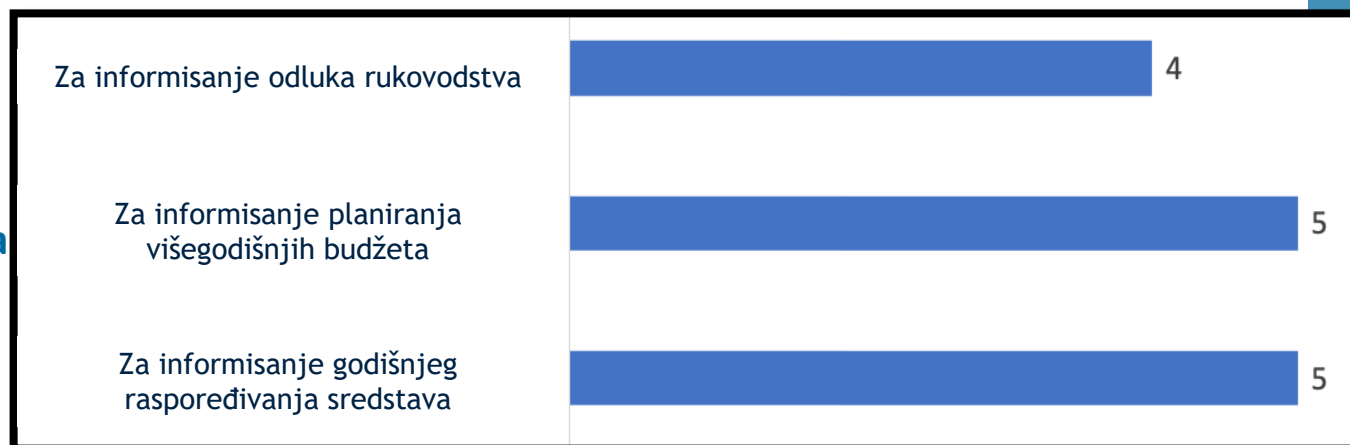
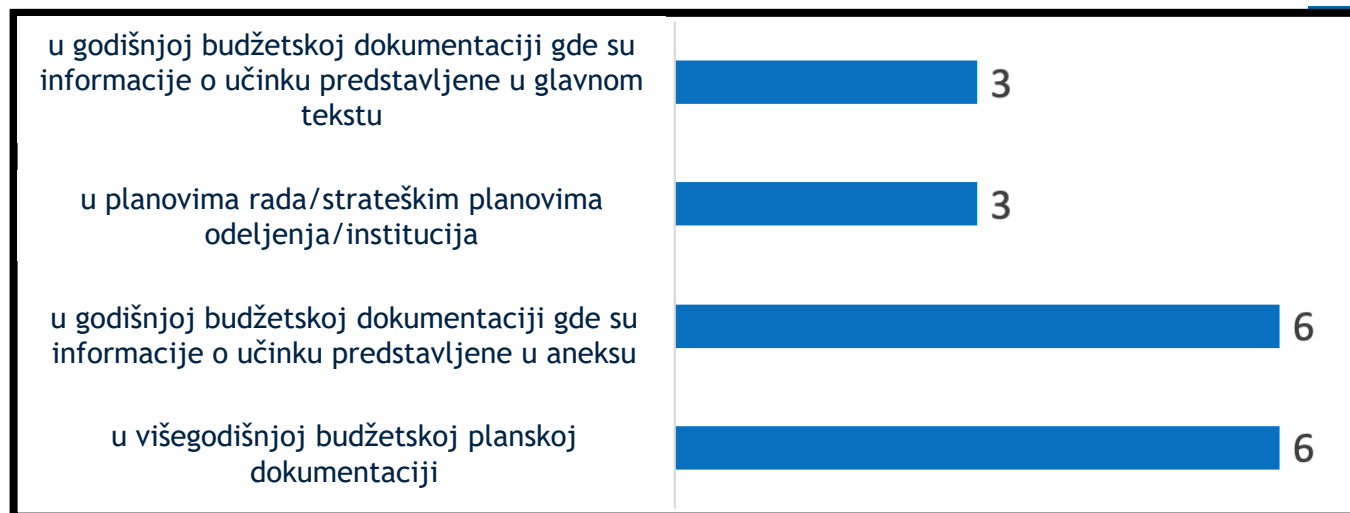
GLAVNI IZAZOVI PBU U ZEMLJAMA PEMPAL-a	GLAVNI IZAZOVI PBU U ZEMLJAMA OECD
Nedostatak sredstava (npr. vreme, zaposleni)	Nepostojanje uticaja na budžetske odluke
Nepostojanje uticaja na budžetske odluke	Nepostojanje obuke za zaposlene na temu informacija o učinku
Loš kvalitet informacija/podataka o učinku	Nedostatak kulture učinka u javnom sektoru
Pretrpanost informacijama (tj. previše informacija je predstavljeno)	Pretrpanost informacijama (tj. previše informacija je predstavljeno)
Nepostojanje okvira za merenje uticaja budžeta po učinku	Ne spada u glavne prioritete za vladu i/ili parlament
Nepostojanje obuke za zaposlene na temu informacija o učinku	Nedostatak relevantnog znanja ili tehničke ekspertize
Nedostatak kulture učinka u javnom sektoru	Loš kvalitet informacija/podataka o učinku
Neadekvatne informacione i komunikacione tehnologije	Nedostatak informacija/podataka o učinku

- **Izazovi PBU su slični izazovima u zemljama OECD-a i uglavnom se odnose na informacije o učinku**, uz napomenu da se izazovi vezani za ranije faze implementacije PBU smatraju većim u zemljama PEMPAL-a.
- U poređenju sa 2016. i 2019. godinom, zemlje PEMPAL-a su **svesnije izazova vezanih za uticaj na budžetske odluke i kvalitet informacija o učinku**.

Upotreba informacija o učinku u zemljama PEMPAL-a (3)

5

- **Informacije o učinku u zemljama PEMPAL-a su uglavnom predstavljene u aneksu budžeta.** Glavni predlog o tome kako da se poboljša upotreba u zemljama OECD-a i PEMPAL-a jeste da se poboljša način na koji se informacije o učinku predstavljaju.
- **Za većinu zemalja PEMPAL-a, ciljevi učinka su postavljeni na nivou programa** (u skladu sa dobrom praksom, kao u 75% zemalja OECD-a). Za neke, ciljevi su takođe postavljeni na više dodatnih podnivoa.
- **Većina zemalja PEMPAL-a još uvek ima prilično fragmentiranu programsku strukturu**, što se kasnije odražava na fragmentiranje informacija o učinku.
- **Broj pokazatelja učinka u PBU u zemljama PEMPAL-a varira**, od 200 do 5000.
- **Informacije o učinku se koriste za informisanje o raspodeli resursa** u 5 zemalja PEMPAL-a.



Ključni uvidi za snažne informacije o učinku koje se mogu koristiti u odlučivanju (1)



Većina zemalja PEMPAL-a preuzima ili planira mere/reforme koje se odnose na PBU, uglavnom povezane sa informacijama o učinku (PI):

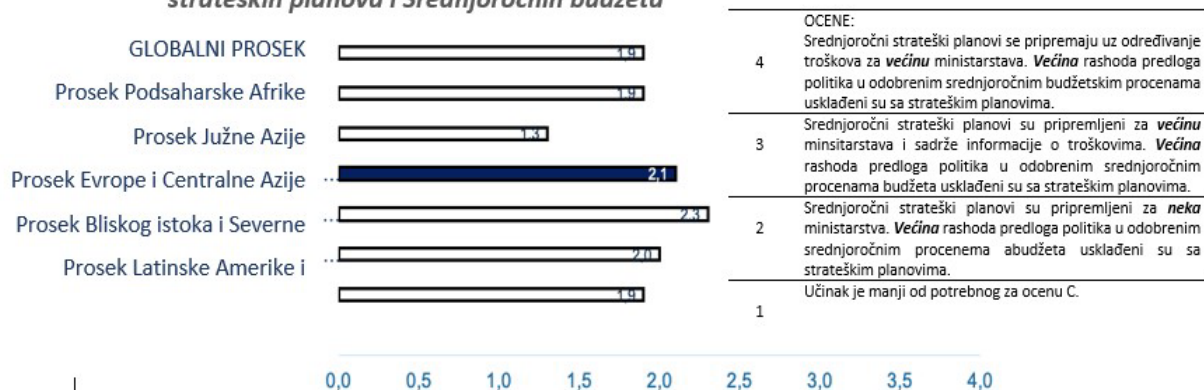
- 1. Smanjenje fragmentacije i obima PI** i pripadajuće programske strukture.
- 2. Pобољшanje kvaliteta i relevantnosti PI**, pošto su pokazatelji generalno nedovoljno orijentisani na ishode za građane/korisnike usluga i bez jasnih standarda, uzročni lanac/linija od rezultata do ishoda i mapiranje u odnosu na institucionalni okvir. Ovo je od suštinskog značaja da bi se pravilno shvatilo kako rad resornih ministarstava doprinosi dobrim rezultatima.
- 3. Korišćenje odgovarajućih međusektorskih pokazatelja učinka.**
- 4. Povezivanje budžetskih programa i PI koji se koriste u PBU sa strateškim dokumentima, sektorskim i institucionalnim**, kako u fazi planiranja tako i u fazi izveštavanja.

Ključni uvidi za snažne informacije o učinku koje se mogu koristiti u odlučivanju (2)

7

- **Veza između strateškog planiranja i budžetiranja je globalno među najslabijim elementima UJF;** informacije o učinku (PI) predstavljaju prirodan most između njih i preduslov za budžetiranje i politike zasnovane na dokazima

Regionalna prosečna ocena za nedavne procene PEFA pokazatelja o *Usklađivanju strateških planova i Srednjoročnih budžeta*



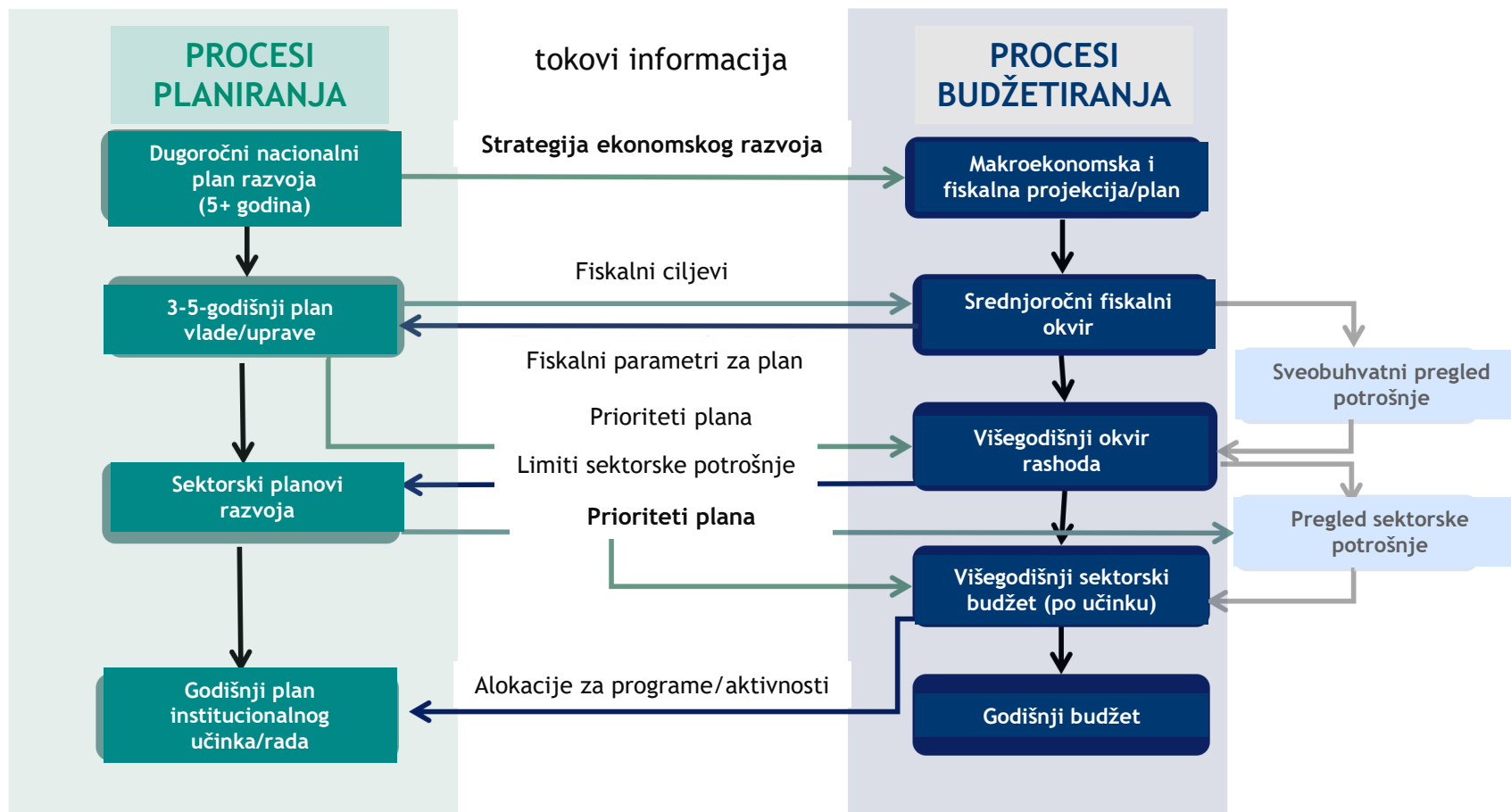
Strateško planiranje je holističko, obuhvata celokupnu državnu potrošnju svake godine	Strateško planiranje je često neopterećeno ograničenim sredstvima ili je to sekundarno.	Strateško planiranje pita šta nam je potrebno kako bi ostvarili naše ciljeve?
Budžetiranje je holističko, obuhvata celokupnu državnu potrošnju svake godine	Budžetiranje je fokusirano na kratak rok, a glavni fokus je tekuća godina.	Budžetiranje pita šta je to što možemo ostvariti uz ograničena dostupna sredstva?

- **Strateško planiranje i budžetiranje po prirodi imaju suprotne perspektive koje treba premostiti.**

Ključni uvidi za snažne informacije o učinku koje se mogu koristiti u odlučivanju (3)

8

Nedavno objavljen proizvod znanja PEMPAL-ove ZPB predstavlja **konceptualni okvir za usklađivanje strateškog i budžetskog procesa.**



Ključni uvidi za snažne informacije o učinku koje se mogu koristiti u odlučivanju (4)



- i. **potreba da se prilagodi** specifičnostima, kapacitetima, potrebama i administrativnoj kulturi svake zemlje; institucionalni aranžmani za strateško planiranje se veoma razlikuju.
- ii. **pojednostavljenje i racionalizacija** strukture budžetskog programa, a samim tim i informacija o učinku koje se koriste za budžetiranje
- iii. **adekvatno i stalno ulaganje u ljudske resurse i infrastrukturu podataka;** sistem je jak koliko i njegova najslabija karika; zemlje će možda morati da rade na kvalitetu pojedinačnih procesa i kvalitetu podataka, informacionih sistema i veština vladinih službenika
- iv. **važnost snažnog uključivanja i odgovornost resornih ministarstava**
- v. neophodnost **snažne ciljane veze sa strateškim planiranjem** – piramidalni pristup i za ciljeve (tj. očekivane rezultate) i pokazatelje (i sa jasnim nizom od rezultata to ishoda, kao što je ranije pomenuto)
- vi. programske structure i informacije o učinku treba da budu **usklađeni sa administrativnim odgovornostima i funkcijama pružanja usluga**
- vii. uključivanje **mešavine mera učinka** kako bi se obuhvatila višedimenzionalna priroda učinka u javnom sektoru, uz fokusiranje na građane ili krajnje korisnike usluga/proizvoda koje proizvodi svaka institucija
- viii. imati na umu krajnji cilj – **podsticanje učinka i učenja upravljanja javnim sektorom orijentisanog na učenje koje se vrti oko krajnjeg korisnika/građana**, a ne nagrade/kazne za vrednosti pokazatelja učinka

Pokretači i prateći alati (1)



- **Pregled potrošnje i evaluacija učinka su vredni alati;** mogu da procene sprovođenje i dizajn politike; stepen u kojem se postižu očekivani rezultati; i teoriju promene/uzročnog lanca. Ovi alati mogu da koriste informacije o učinku, između ostalog, i mogu da daju preporuke za njihovo prilagođavanje/poboljšanje u budućnosti
- **Postoje usko povezane reforme koje podržavaju efikasniju upotrebu dokaza u vladi; one bi u idealnom slučaju trebalo da budu usklađene sa reformama finansijskog upravljanja:**
 - **Kvalitet podataka.** Standardi kvaliteta, relevantnosti, blagovremenost, tačnost, itd.
 - **Digitalizacija.** Razvoj FMIS-a i drugih IT sistema koji prikupljaju i obrađuju informacije o učinku.
 - **Upravljanje ljudskim resursima (HRM)** – Veštine i obuka za efikasno korišćenje podataka. Ugovori o učinku i individualno upravljanje učinkom.

Pokretači i prateći alati (2)

□ Pitanja kvaliteta podataka u informacijama o učinku



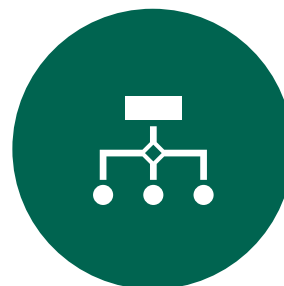
Jasni programski ciljevi. Efikasno merenje učinka zavisi od programa koji imaju jasne ciljeve. Ponekad programi imaju široke ili nejasne ciljeve, što otežava identifikovanje dobrih pokazatelja.



Doslednost i potpunost. Da bi bili upotrebljivi, skupovi podataka moraju biti potpuni i dosledni. Pošto vlade često moraju da se oslanjaju na podatke iz više izvora, često mogu postojati nedoslednosti ili praznine koje podatke čine neupotrebljivim.



Relevantnost. Da bi bile korisne informacije o učinku moraju biti direktno relevantne za cilj programa. Ovde je problem u tome što informacije koje su najlakše dostupne (tj. kvantitet) često ne mere ono što je važno (npr. kvalitet).



Pripisivanje. Odabrih pravih informacija o učinku često predstavlja izazov. Informacije o učinku treba da budu postavljene na nivou gde postoji jasna veza između vladinih informacija i akcija i posmatranih rezultata ili ishoda. Pokazatelji ishoda na koje utiču faktori van kontrole vlade imaju ograničenu upotrebu.

Buduće aktivnosti PEMPAL-a koje se odnose na informacije o učinku



- ❑ **Nakon nedavno objavljenog proizvoda znanja (PZ) ZPB o povezivanju strateškog planiranja i budžetiranja, sada je u toku rad na razvoju PZ posvećenog PI,** koji se oslanja na prethodni PZ. On će obezbediti koncepte, kontekst i institucionalne osnove i uloge u vezi sa upotrebom PI u donošenju odluka o budžetu i politici, kao i procese i pokretače. Biće uključeni brojni primeri zemalja (uključujući nekoliko zemalja OECD-a).
- ❑ **Počevši od fiskalne godine 2026. sa očekivanom novom Strategijom PEMPAL-a za period od 2026-2030, rad PEMPAL-a na temama budžetiranja biće unapređen** i dodatno fokusiran na razvoj znanja i razmenu znanja među kolegama u naprednijim i nijansiranijim reformama budžeta.
- ❑ **Informacije o učinku (PI) će biti ispitane u okviru nove RG PEMPAL-ove ZPB o budžetiranju za razvoj.** Ova Radna grupa će ispitati kapitalno budžetiranje kao novu oblast i unaprediti rad u oblastima povezivanja strateškog planiranja i budžetiranja i modernizacije budžetiranja prema učinku, uključujući omogućavanje donošenja odluka zasnovanih na dokazima i usmerenih na građane; pregledi potrošnje; srednjoročno budžetiranje; pristupi zelenog budžetiranja/budžetiranja za klimatske promene; i integrisanje označavanja budžeta u programsko budžetiranje, kao što su zeleno, rodno, SDG budžetiranje, itd.