



STRATEŠKI SAVETODAVNI PRISTUP KAO PODRŠKA UVOĐENJU BUDŽETA ZASNOVANOG NA REZULTATIMA:

Mogu li iskustva zemalja članica OECD biti poučna za međunarodnu razvojnu saradnu?

giz

On behalf of

BMZ



Federal Ministry
for Economic Cooperation
and Development

Izdavač

Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Registrovane kancelarije
Bon i Ešborn, Nemačka

Program javnih finansija, reformu uprave, inicijative za transparentnost

Friedrich-Ebert-Allee 40
53113 Bonn, Germany
Tel.: +49 228 44 60-0
Faks: +49 228 44 60-17 66

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn, Germany
Tel.: +49 6196 79 -1927
Faks: +49 61 96 79- 801927

public-finance@giz.de
www.gtz.de/de/themen/politische-reformen/886.htm

Lektura i obrada teksta
Regina Bernhard, Jana Leutner, David Franzreb, Eschborn

Dizajn
Druckreif GmbH & Co. KG

Stanje: 08/2011.

GIZ je odgovoran za sadržinu ove publikacije.

Naručilac
Savezno ministarstvo za ekonomsku saradnju i razvoj (BMZ)
Sektor za upravu, demokratiju, vladavinu prava

Poštanska adresa službi BMZ

BMZ Bonn
Dahlmannstraße 4
53113 Bonn, Germany
Tel.: +49 228 99 535-0
Faks: +49 228 99 535-3500

BMZ Berlin | im Europahaus
Stresemannstraße 94
10963 Berlin, Germany
Tel.: +49 30 18 535-0
Faks: +49 30 18 535-2501

poststelle@bmz.bund.de
www.bmz.de

**STRATEŠKI SAVETODAVNI PRISTUP KAO PODRŠKA UVOĐENJU
BUDŽETA ZASNOVANOG NA REZULTATIMA:**

Mogu li iskustva zemalja članica OECD biti poučna za međunarodnu
razvojnu saradnju?

Nemačko društvo za međunarodnu saradnju d.o.o. (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH) osnovano je 1. januara 2011. GIZ objedinjuje dugogodišnje iskustvo organizacija DED, GTZ i InWEnt. Za bliža obaveštenja, posetite sajt www.giz.de

Izdavač
Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn, Germany
Tel.: +49 61 96 79-1927
E-mail: public-finance@giz.de
Internet: www.giz.de

Odeljenje:
Država i demokratija (State and Democracy)
Program za javne finansije, administrativnu reformu, transparentnost (Sector Programme Public Finance, Administrative Reform, Transparency Initiatives)

Odgovorno lice:
Dr. Elke Zil Siehl, direktor odeljenja Država i demokratija (Director of Division State and Democracy), GIZ

Tekst i redaktura:
Regina Bernhard, Jana Lojtner Leutner, David Francreb Franzreb

Autori:
Regina Bernhard, rukovodilac projekta Budžetiranje zasnovano na rezultatima
Jana Lojtner Leutner, mlađi savetnik
David Francreb Franzreb, mlađi konsultant

Prilozi:
Janik Segert Jannick Saegert, savetnik

Kontakt:

Dr Dejvid Ngujen-Tan David Nguyen-Thanh
Šef sektora Programa za javne finansije, administrativnu reformu, transparentnost (Programme Public Finance, Administrative Reform, Transparency Initiatives)

Regina Bernhard
Kontakt: regina.bernhard@giz.de, Tel.: +49 61 96 79-1927
Eschborn, 2011

Sadržaj

Skraćenice.....	5
Apstrakt.....	6
1. Uvod	7
2. Teorijska osnova i pokretači reforme.....	8
2.1 Ciljevi reforme.....	9
2.2 Segmenti reforme i ciljevi segmenata.....	9
2.2.1 Budžetiranje zasnovano na programima.....	12
2.2.2 Budžetiranje zasnovano na učinku	13
2.3 Akteri reforme	15
2.4 Rezime	17
3. Budžetiranje zasnovano na rezultatima u zemljama članicama OECD.....	17
3.1 Različiti pristupi budžetiranju zasnovanom na rezultatima koji se primenjuju u praksi zemalja članica OECD	23
3.2 Ciljevi i pokretači reforme	24
3.4 Planiranje koraka.....	25
3.5 Merenje učinka / izveštavanje	26
3.6 Izazovi	26
4. Studije slučaja.....	27
4.1 Studija slučaja Nemačke: Nacionalni i sub-nacionalni nivo.....	27
4.1.1 Pravna pozadina reforme	28
4.1.2 Iskustva na nacionalnom nivou	28
4.1.3 Sub-nacionalni nivo – pozadina i ciljevi reforme.....	30
4.1.4 Pokretači reforme	31
4.1.5 Upravljanje reformom.....	34
4.1.6 Planiranje toka i finansiranje reforme	35
4.1.7 Merenje učinka – formulisanje indikatora.....	36
4.1.8 Revizija, kontrola i izveštavanje	37
4.1.9 Sticana saznanja	38
4.2 Studija slučaja Velike Britanije	39
4.2.1 Pozadina reforme	39

4.2.2. Pokretači reforme	41
4.2.3 Planiranje toka i finansiranje reforme	42
4.2.4 Rukovodioci reforme i razvoj kapaciteta.....	43
4.2.5 Merenje učinka	44
4.2.6 Kontrola i revizija	46
4.2.7 Sticana saznanja	47
5. Zaključak	50
6. Literatura	53
7. Nacrt Kontrolne liste.....	58

Skraćenice

BC	Odbor za budžet
BMF	Savezno ministarstvo finansija
OCD	Organizacije civilnog društva
CSR	Celovit pregled izdataka
FC	Odbor za finansije
EU	Evropska unija
GIZ	Nemačko društvo za međunarodnu saradnju
HMT	Trezor njenog veličanstva
HGRG	Zakon o načelima budžeta
IBRD	Međunarodna banka za obnovu i razvoj
ICT	Informacione i komunikacijske tehnologije
IDASA	Institut za demokratiju u Južnoj Africi
IFIs	Međunarodne finansijske ustanove
IFMIS	Integrirani informacioni sistemi upravljanja finansijama
IMF	Međunarodni monetarni fond
ISODEC	Integrirani centar za društveni razvoj
MF	Ministarstvo finansija
MPB	Ministarstvo za planiranje i budžet
MTEF	Srednjoročni okvir rashoda
NAO	Nacionalna revizorska kancelarija
OECD	Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj
PAC	Odbor za nadzor javnih računa
PASC	Odbor za praćenje rada javne uprave
PEFA	Javni rashodi i finansijska odgovornost
PEM-PAL	Upravljanje javnim finansijama – učenje u saradnji sa kolegama
PFM	Upravljanje javnim finansijama
PI	Informacije o učinku
PMDU	Jedinica predsednika vlade zadužena za nadgledanje sprovođenja odluka
PSA	Ugovori o pružanju usluga u javnom sektoru
SAI	Vrhovna revizorska institucija
SBO	Visoki budžetski zvaničnici
VB	Velika Britanija

STRATEŠKI SAVETODAVNI PRISTUP KAO PODRŠKA UVOĐENJU BUDŽETA ZASNOVANOG NA REZULTATIMA:

Mogu li iskustva zemalja članica OECD biti poučna za međunarodnu razvojnu saradnju?

Apstrakt

Međunarodni trend koji je prisutan u oblasti upravljanja budžetom, t.j. prelazak s klasičnog linijskog budžetiranja fokusiranog na ulazne stavke, ka složenijem sistemu budžetiranja okrenutog ka rezultatima, uticao je na neke od naših partnerskih zemalja. Međutim, u mnogim od njih vodi se aktivna rasprava o tome da li je prelazak na ovakav sistem budžetiranja opravdan i na koji način se može izvesti.

Cilj ove studije je da se za potrebe međunarodne razvojne saradnje iskoriste iskustva reformi sprovedenih u zemljama članicama OECD. Analiza iskustava u ovoj studiji pokazuje da je sprovođenje reformi bio zahtevan i skup proces čak i u zemljama OECD. Stoga je važno realno proceniti kakvi su kapaciteti i mogućnosti dotične partnerske zemlje za sprovođenje reforme. Ova studija nastoji da pruži neke ideje o tome kako da se pojednostavi uvođenje budžetiranja zasnovanog na rezultatima, naglašavajući dva načina na koja to može da se učini:

- S jedne strane, pokazala je da uvođenje budžetiranja zasnovanog na rezultatima uključuje razičite segmente reforme, i da nije uvek neophodno da se sprovede ceo reformski program da bi se postigli određeni ciljevi.
- Kada zemlje uvode celovit reformski paket moguće je pojednostaviti reformu i putem smanjivanja broja programa i pojednostavljenjem indikatora učinka.

U skladu s tim, ova studija argumentuje da se prilikom kreiranja paketa reforme i uvođenja budžetiranja zasnovanog na rezultatima mora uzeti u obzir specifična situacija koja u tom kontekstu vlada u dotičnoj zemlji, isto kao i kapaciteti za reforme kojima raspolaže partnerska zemlja. Krajnji rezultat našeg istraživanja će biti izrada Kontrolne liste (checklist) koja će biti korišćena kao podrška uvođenju budžetiranja zasnovanog na rezultatima kroz savetodavni pristup.

1. Uvod

Međunarodni trend koji je prisutan u oblasti upravljanja budžetom, t.j. prelazak s klasičnog linijskog budžetiranja fokusiranog na ulazne stavke, ka složenijem sistemu budžetiranja okrenutog ka rezultatima, uticao je na neke od naših partnerskih zemalja. Međutim, u mnogim od njih vodi se aktivna rasprava o tome da li je prelazak na ovakav sistem budžetiranja opravdan i na koji način se može izvesti. U tom smislu je i Nemačko društvo za međunarodnu saradnju, u ulozi partnera u reformskim aktivnostima, suočeno s teškoćama kojima su izložene mnoge zemlje. Bez obzira na potrebu većina ovih zemalja za unapređivanjem svojih administrativnih sistema, uočeno je da tehničke pripreme za uvođenje budžetiranja zasnovanog na rezultatima i upravljanje reformskim procesima mogu prekomerno da opterete sektore za budžet u ministarstvima finansija. Stoga se i rasprave koje se vode u partnerskim zemljama o tome da li je prelazak na budžetiranje prema rezultatima zaista neophodan zasnivaju na različitim mišljenjima. Stvar dodatno komplikuje činjenica da postoji nekoliko varijanti budžetiranja zasnovanog na rezultatima, kao i da se u praksi za slične pristupe često koriste različite definicije. U nameri da obezbedi delotvornu podršku partnerskim zemljama u procesu donošenja odluke o obimu reforme i načinu na koji će ona biti sprovedena, GIZ je u ime Saveznog ministarstva za ekonomsku saradnju i razvoj počeo da razrađuje savetodavni pristup uvođenju budžetiranja zasnovanog na rezultatima.

Zašto budžetiranje prema rezultatima? Konvencionalni sistem linijskog budžetiranja zasnovanog na ulaznim stavkama davao je samo ograničene informacije o tome kakav će biti budući uticaj odluka koje se danas donose. Umesto da se orijentiše na uticaj koji ostvaruje pružanje usluga, ovaj sistem je usredsređen na korišćenje resursa. Zbog toga su podsticaji za efikasnijim i efektivnijim upravljanjem resursima ograničeni. Očekivane prednosti uvođenja jedne od varijanti budžetiranja zasnovanog na rezultatima zvuče uverljivo: veća transparentnost, povećana efikasnost u vršenju javnih usluga, orijentisanost na rezultate koji treba da budu ostvareni, poboljšani nadzor, bolja alokacija oskudnih resursa i, najzad, poboljšana fiskalna disciplina s obzirom da ovakav sistem budžetiranja omogućava bolje postavljanje prioriteta. Međutim, u praksi su tokom sprovođenja reformi uočene prepreke koje ometaju proces: visoki troškovi, preveliki naponi, generisanje većeg volumena informacija od onog sa kojim je zakonodavna vlast spremna da postupa ili čak nije ni u stanju da savlada, mali broj uspešno realizovanih procesa, slabljenje političke podrške tokom uvođenja sistema budžetiranja zasnovanog na rezultatima. Ova studija ima za cilj da iskoristi iskustva zemalja članica OECD za izradu Vodiča za stručnjake koji će biti korišćen za pružanje strateške savetodavne podrške partnerskim zemljama u procesu uvođenja budžetiranja zasnovanog na rezultatima. U tom cilju, trenutno se razmatraju reformski procesi u zemljama članicama OECD kako bi se izdvojila iskustva koja mogu biti korisna u pružanju savetodavnih usluga ministarstvima finansija partnerskih zemalja.

Ključno pitanje je da li prednosti određene varijacije budžetiranja zasnovanog na rezultatima pretežu nad nedostacima iste, i u kojim preduslovima uvođenje budžetiranja zasnovanog na rezultatima uopšte ima opravdanja. U ovoj studiji smo pristupili ovom pitanju tako što smo najpre objedinili sve forme budžetiranja zasnovanog na rezultatima i istražili primere različitih modela koji se primenjuju u zemljama članicama OECD, nakon čega smo izveli preliminarne zaključke koji će biti korišćeni u kontekstu razvoja. Ovi zaključci će biti revidirani u posebnoj studiji koja sledi u nastavku istraživanja. Tema druge studije će biti relevantna iskustva u procesu reforme budžeta u partnerskim zemljama.

Drugo poglavlje istražuje različite varijacije koje postoje u okviru budžetiranja zasnovanog na rezultatima. Jasno se predočavaju funkcije budžeta koje je potrebno ojačati odgovarajućom

varijacijom budžetiranja zasnovanog na rezultatima. Ovo poglavlje ne promovira jednu varijaciju, već polazi od različitih mogućih ključnih karakteristika reformskih procesa.

Treće poglavlje pruža pregled različitih modela budžetiranja zasnovanog na rezultatima koji se primenjuju u zemljama članicama OECD, i to u obliku sekundarnog istraživanja, a posvećuje se sledećim pitanjima: Gde i kada je uvedeno budžetiranje zasnovano na rezultatima? Koji su razlozi postojali za sprovođenje reforme? Koje je ciljeve imala ta reforma? Koji model budžeta zasnovanog na rezultatima je bio izabran i zbog čega? Koje su bile ključne karakteristike reforme?

Četvrto poglavlje posvećeno je konkretnim slučajevima upravljanja budžetskim procesom u dve zemlje članice OECD. Prvo je posmatrano iskustvo Nemačke, s osvrtom na različita rešenja koja se primenjuju na nacionalnom i sub-nacionalnom nivou. U drugom koraku je analizirana primena budžetiranja zasnovanog na rezultatima u zemlji članici OECD koja predstavlja primer dobre prakse u tom pogledu. Za istraživanje konkretnog slučaja odabrano je iskustvo Velike Britanije zbog toga što je u toj zemlji proces reforme u relativno poodmakloj fazi. U četvrtom poglavlju se razmatraju ista pitanja koja su razmatrana u trećem, s tim što se veća pažnja posvećuje razlozima za sprovođenje reforme i kontekstu u kome su nastale ključne karakteristike date reforme.

U završnom poglavlju su razmotrena iskustva zemalja članica OECD koja savetnici za razvoj mogu da iskoriste u svom radu. Polazi se od toga koliko su ta iskustva primenljiva u drugim zemljama. Pored tehničkih aspekata reforme, posebna pažnja se posvećuje aspektu političke ekonomije, kao važnom faktoru za donošenje odluke o sprovođenju reforme i pokretaču procesa. Izrađena je prva Kontrolna lista s relevantnim pitanjima, pristupima i instrumentima, na osnovu koje će biti analizirana iskustva savetnika za razvoj. Ova Kontrolna lista treba da bude testirana u sklopu naših partnerskih zemalja. Kao što je već rečeno, u drugoj fazi istraživanja će biti analizirana iskustva reforme u tri partnerske zemlje (Studija 2). Krajnji cilj istraživanja je izrada Kontrolne liste koja će biti korišćena kao podrška uvođenju budžetiranja zasnovanog na rezultatima kroz savetodavni pristup. Svrha Kontrolne liste je da pruži podršku savetnicima i partnerskim zemljama kod kreiranja pristupa za reformu koji prilagođen svim specifičnostima dotične zemlje.

2. Teorijska osnova i pokretači reforme

Ovo poglavlje sadrži pregled modela i ciljeva budžetiranja zasnovanog na rezultatima. To će ujedno biti i teorijska osnova za analizu koja je prvenstveno usmerena na tehnička pitanja budžetske reforme. Najpre ćemo pokušati da razjasnimo različitu terminologiju koja se koristi za budžetiranje zasnovano na rezultatima. Jedan od ciljeva je da definišemo različite komponente budžetiranja zasnovanog na rezultatima i razmotrimo koje su komponente neophodne za njegovo uvođenje u određenom okruženju. Radi lakšeg razumevanja, za komponente budžetiranja koristitićemo pojam „segmenti reforme“. U kontekstu savetodavnog pristupa „budžetiranje zasnovano na rezultatima“ ćemo koristiti kao zajednički okvir za sve varijacije ovog modela budžetiranja. Nakon toga ćemo utvrditi koje su najvažnije karakteristike segmenata reforme, njihovi ciljevi i ključni akteri. Naša hipoteza je da nije neophodno da svaka zemlja uvodi celovit reformski paket, već da svoje konkretne ciljeve može postići sprovođenjem određenih segmenata reforme.

2.1 Ciljevi reforme

Sledeći korak je identifikacija konkretnih ciljeva reforme. Iako se razlozi zbog kojih se države odlučuju za reformu budžeta, kao i način sprovođenja reforme razlikuju od zemlje do zemlje, sve reforme ipak imaju neke zajedničke ciljeve. U tom smislu možemo izdvojiti pet opštih ciljeva:¹

- upravljanje efikasnošću i delotvornošću agencija i ministarstava i/ili unutrašnjom kontrolom i odgovornošću unutar pojedinačnih ministarstava
- poboljšanje procesa planiranja budžeta
- poboljšano odlučivanje u budžetskom procesu i/ili poboljšana raspodela resursa i odgovornost ministarstava prema ministarstvu finansija
- poboljšanje spoljne transparentnosti i odgovornosti prema parlamentu i javnosti
- ostvarenje ušteta

U nastavku studije studije ćemo razmotriti na koji način karakteristike budžetske reforme doprinose ostvarenju reformskih ciljeva.

2.2 Segmenti reforme i ciljevi segmenata

U donjoj tabeli su prikazani ciljevi koji se mogu postići kroz određene segmente reforme. Takođe se može videti i teorijska povezanost između segmenata reforme i ciljeva. U praksi, određeni faktori iz oblasti političke ekonomije mogu da ometaju ili da utiču na ostvarenje određenih ciljeva (na primer, kada parlament u svom radu koristi informacije o učinku, to utiče na nivo odgovornosti). O faktorima koji ometaju ostvarenje ciljeva biće više reči u četvrtom poglavlju, u kome ćemo razmotriti dva konkretna slučaja uvođenja budžetiranja zasnovanog na rezultatima.

Tabela 1: Segmenti reforme

¹ Vidi slične sugestije OECD-a 2005:132.

Segmenti budžetiranja zasnovanog na rezultatima	Glavne karakteristike segmenata	Ciljevi	Akteri/korisnici	Reforme podrške
<p>Budžetiranje zasnovano na programima</p> <p>(=budžetiranje zasnovano na proizvodima)</p>	<p>Planiranje</p> <ul style="list-style-type: none"> - Razlaganje stavki linijskog budžeta u programe i pod-programe (OECD kao merilo daje 30-40 programa) - Definisanje programskih ciljeva (na svim nivoima: finansijske/nefinansijske aktivnosti/rezultat/ishod/uticaj) - Ciljevi programa mogu se izvesti iz razvojnih strategija, strategija ministarstava i/ili srednjoročnih okvira rashoda - Programi ne moraju biti u potpunosti pokriveni budžetom. <p>Priprema</p> <ul style="list-style-type: none"> - Kapitalni i rekurentni budžeti kombinovani u programima - Programska klasifikacija je glavno sredstvo koje povezuje resorna ministarstava i ministarstvo finansija u procesu pripreme budžeta - Pregled programa iz prethodnih godina može služiti kao izvor informacija <p>Saglasnost</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programi mogu biti obavezni (definisani zakonom o budžetu ili podzakonskim aktima), a mogu služiti jedino u svrhu informisanja - Predmet rasprave u parlamentu su programski ciljevi ili programski resursi - Zakonodavna vlast može da odobri, modifikuje ili odbije program, u zavisnosti od svojih ovlašćenja <p>Izvršenje</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programi mogu da sadrže različite ekonomske kategorije (plate/zarade, investicije, rekurentne stavke, itd.) - Opređeljivanje sredstava (alokacije) može biti fiksno, a može biti dozvoljeno i prebacivanje sredstava među ekonomskim kategorijama/programima, sa ili bez obaveštavanja/saglasnosti ministarstva finansija/parlamenta - Godišnji gotovinski planovi mogu biti zasnovani na 	<p>Poboljšano planiranje</p> <p>Postavljanje prioriteta</p> <p>Poboljšano odlučivanje</p> <p>Politika zasnovana na činjenicama</p> <p>Strateško odlučivanje</p> <p>Povećana odgovornost i transparentnost</p> <p>Poboljšana čitljivost/razumevanje budžeta</p> <p>Poboljšana efikasnost i odgovornost</p> <p>Rukovodeća funkcija: poboljšana efikasnost, vrednost za novac</p>	<p>Ministarstvo finansija – jedinica za planiranje/ministarstvo za ekonomsko planiranje/predsedništva</p> <p>Ministarstvo finansija/resorna ministarstva</p> <p>Parlament (odbor za budžet ili javne račune i sektorski odbori)</p> <p>Različiti hijerarhijski nivoi u ministarstvima: rukovodioci programa (kadrovi ministarstva) u ministarstvu finansija i resornim</p>	<p>Razvoj strategije</p> <p>Srednjoročni budžetski okvir (MTBF)?</p> <p>Obračunsko računovodstvo?</p>

	<p>opredeljenim sredstvi za konkretan program</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programska klasifikacija može biti osnova za kontni okvir <p>Spoljna kontrola</p> <ul style="list-style-type: none"> - Obim spoljne kontrole zavisi od nalaza revizorskog izveštaja/obima eksterne revizije (može obuhvatiti reviziju vrednosti za novac / učinka) - Parlamentarna kontrola može se baviti ostvarenim rezultatima 	Povećana odgovornost	<p>ministarstvima</p> <p>Vrhovna revizorska institucija/parlament</p>	
Budžetiranje zasnovano na učinku	<p>Mogući modeli:</p> <p>1) Budžetiranje na osnovu prikazanog učinka (presentational Performance Budgeting)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Informacije se mogu odnositi na ciljeve ili rezultate učinka - Informacije koje omogućavaju dijalog sa zakonodavnom vlašću i građanima o pitanjima javne politike i smernicama vlade - Informacije o učinku ne utiču na donošenje odluke o finansiranju - NAPOMENA: nefinansijske informacije o učinku (indikator rezultata/ishoda/uticaja; finansijski=utrošeni novac) mogu se izrađivati bez neposredne veze s budžetskim procesom i bez programske klasifikacije <p>2) Budžetiranje na osnovu informacija o učinku (Performance-informed budgeting)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Programski ciljevi zasnovani na indikatorima učinka (rezultat/ishod/uticaj) - Informacije o učinku su važne za proces odlučivanja i nadzor nad efikasnošću rada uprave, ali ne moraju nužno određivati iznos sredstava koja će biti opredeljena <p>3. Budžetiranje na osnovu neposrednog učinka (Direct Performance Budgeting)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Opredeljivanje sredstava direktno izvršiocima, najčešće na osnovu ostvarenih rezultata - Može da pruži podršku prevazilaženju inkrementalnog (graničnog) budžetiranja 	<p>Povećana odgovornost i transparentnost</p> <p>Vidi: Program B, s posebnim naglaskom na poboljšano odlučivanje; odgovornost</p> <p>Vidi: Program B, s posebnim naglaskom na poboljšano odlučivanje; odgovornost</p>		Ugovor zasnovan na učinku

2.2.1 Budžetiranje zasnovano na programima

Budžetiranje zasnovano na programima² podrazumeva ponovno klasifikovanje linijskih budžeta (po ulaznim stavkama) na osnovu programa/proizvoda, što vodi ka značajnom smanjenju broja linijskih stavki. Obično je svaka potrošačka jedinica (uglavnom nadležno ministarstvo) zadužena za nekoliko programa. Mada se zaduženje za pojedinačne programe najčešće poverava nekom od rukovodilaca u okviru jedne potrošačke jedinice (na primer, direktoru), u sprovođenje pojedinačnih programa mogu biti uključene različite potrošačke jedinice. Međutim, problematično je preklapanje odgovornosti naročito između resornih ministarstava, zbog čega ponovna klasifikacija u praksi ponekad utiče na organizacionu strukturu ministarstava i raspodelu zaduženju između ministarstava (OECD Kraan 2007:5). Da bi izbegle povećane administrativne troškove skrivene u programskim strukturama, neke vlade izuzimaju administrativne budžete ključnih ministarstava iz programske klasifikacije, ili nastoje da izdvoje stavke za administrativne budžete. Administrativni budžeti se sastoje od plata za zaposlene i troškova za kancelarijski materijal (OECD Kraan 2007: 8). Pošto formiranje programa podrazumeva definisanje ciljeva, programska klasifikacija treba da bude sačinjena na osnovu rezultata.

U Tabeli 1 su prikazana očekivanja koja u teoriji prate budžetiranje zasnovano na rezultatima. Ova očekivanja su detaljnije opisana u daljem tekstu. Jedan od ključnih ciljeva reforme je jačanje procesa planiranja što se postiže rangiranjem političkih ciljeva po prioritetima. Vlada utvrđuje političke ciljeve na osnovu različitih strateških dokumenata kao što su: strategija za smanjenje siromaštva, strategija rasta i razvoja, strategije ministarstava i/ili srednjoročni okviri rashoda (MTEF). U procesu pripreme budžeta formirani programi se mogu koristiti da se ojača proces odlučivanja. Na taj način se u pregovorima između resornih ministarstava i ministarstva finansija raspravlja o političkim ciljevima sadržanim u 30-40 programa, umesto rasprave o nekoliko hiljada budžetskih stavki, počev od broja potrebnih olovaka do broja stolica, i slično. Štaviše, programski budžeti obično sadrže kapitalne i rekurentne budžete, čime se omogućava bolji pregled ukupnih državnih troškova i obezbeđuje podrška formulisanju politike zasnovane na činjenicama.

Drugi mogućni cilj je povećanje odgovornosti i transparentnosti. Parlament obično raspravlja o programskim ciljevima, a ne o ulaznim stavkama, dok je izvršna vlast pre svega odgovorna za ostvarene rezultate u odnosu na visinu izdataka. Sprovođenje nekih programa je zakonska obaveza, dok se drugi pridodaju linijskom budžetu (po stavkama) i služe isključivo u informativne svrhe. U oba slučaja, od budžeta zasnovanog na programima se očekuje da pokaže političke programe vlade i učini budžet razumljivijim. Obim naknadne kontrole budžeta od strane parlamenta zavisi od obima eksterne revizije. U nekim zemljama koje primenjuju budžetiranje zasnovano na rezultatima ne vrši se revizija učinka, mada bi spoljna kontrola rezultata povećala odgovornost i poboljšala budžetski proces.

Povećana efikasnost i odgovornost izvršnih agencija bi mogla da bude jedan od ciljeva programskog budžetiranja tokom faze izvršenja. Rukovodilac je u vezi sa izvršavanjem svog programa odgovoran za rezultate koji se ostvaruju u odnosu na utrošene resursa. Da bi mogao da ispuni ovaj zadatak rukovodilac mora da ima veći stepen fleksibilnosti. Kao rezultat takvog rada očekuje se povećana efikasnost i odgovornost.

² Sinonim za budžetiranje zasnovano na proizvodu

Budžetiranje zasnovano na programima se obično uvodi u sklopu budžetiranja zasnovanog na učinku, obzirom da indikatori učinka omogućavaju merenje uspešnosti u ostvarivanju programskih ciljeva. Međutim, u ovom poglavlju ćemo videti da neke karakteristike budžetiranja zasnovanog na programima pomažu ostvarenje ciljeva čak i bez indikatora učinka. Drugim rečima, budžetiranje zasnovano na programima samo po sebi može da bude od koristi zemljama da ojačaju proces planiranja i usmere ga prema (razvojnim) ciljevima.

Još jedno važno pitanje koje će biti razmotreno u ovoj studiji tiče se neophodnosti ulaganja dodatnih napora u sprovođenje reforme, kao što je uvođenje srednjoročnog planiranja i obračunskog računovodstva. Do sada su se mnoge zemlje prilikom uvođenja budžetiranja zasnovanog na rezultatima opredelivale za srednjoročno planiranje. U ovoj studiji istražujemo da li za ovu opciju postoje alternative. Obračunsko računovodstvo takođe najčešće prati uvođenje budžetiranja zasnovanog na programima. Mi ćemo pokušati da istražimo da li se izborom ove opcije po pravilu uvećava kvalitet reforme ili ne.

2.2.2 Budžetiranje zasnovano na učinku

OECD uopšteno definiše planiranje budžeta zasnovanog na učinku kao sistem „budžetiranja kojim se opredeljeni resursi povezuju sa merljivim rezultatima“ (Anderson 2008:3). Ključni koncept planiranja budžeta zasnovanog na učinku je zasnovan na prikupljanju informacija o učinku (PI) i njihovo uključivanje u proces izrade budžeta.

Informacije o učinku u ovoj studiji se odnose na sve informacije koje se prikupljaju formulisanjem i merenjem indikatora učinka i ciljeva. Dok se indikatori učinka odnose na merenje učinka u odnosu na skup srednjoročnih i dugoročnih ciljeva, neposredni ciljevi ukazuju na nivo učinka koji je ostvaren kroz određenu aktivnost. Osim toga, dok se uz pomoć indikatora učinka kvantifikuje ukupan napredak koji je ostvaren u organizaciji, neposrednim ciljevima se konkretno definiše ono što je potrebno postići.³

Informacije o učinku se koriste u pregovorima o budžetu zajedno s informacijama o fiskalnim faktorima i političkim prioritetima. Kao jedan od faktora u procesu odlučivanja, obično služe za informisanje u vezi budžetskih alokacija (PUMA/SBO 2002:12). Za analizu informacija o učinku nije neophodno izvršiti ponovnu klasifikaciju stavki u budžetu po programima. Ponovna klasifikacija stavki se uglavnom vrši kada se informacije o učinku formulišu preko indikatora o napretku u sprovođenju programa.

Prema metodologiji OECD, pristupi za integrisanje informacija o učinku u proces budžetiranja se mogu grupisati u tri kategorije (cf. OECD Kraan 2007, Anderson 2008). U donjoj tabeli je prikazana veza između učinka i odluka o finansiranju koja se javlja kod različitih oblika budžetiranja zasnovanog na učinku.

³ Definicija prema HM Treasury, Choosing the right FABRIC.

Tabela 2: Ključne karakteristike budžetiranja zasnovanog na učinku

Budžetiranje na osnovu prikazanog učinka	Budžetiranje na osnovu informacija o učinku	Budžetiranje na osnovu neposrednog učinka
NIZAK STEPEN	Veza između učinka i finansiranja	VISOK STEPEN
Informacije sadržane u budžetskom dokumentu	Informacije povezane s programom	Opređeljivanje resursa prema ostvarenim rezultatima

U slučaju planiranja budžeta na osnovu prikazanog učinka, veza između učinka i finansiranja je slaba ili nepostojeća, jer se informacije o učinku pojavljuju u budžetskom dokumentu kao pozadinske. Cilj dodavanja pozadinskih informacija budžetu je želja da se poveća odgovornost vlade za postizanje političkih ciljeva i transparentnost u postavljanju budžetskih prioriteta radi dobijanja saglasnosti parlamenta.

Budžetiranje zasnovano na informacijama o učinku, kao i budžetiranje zasnovano na neposrednom učinku baziraju se na programskom budžetiranju i omogućavaju gore pomenute prednosti. U slučaju budžetiranja zasnovanog na informacijama o učinku, ciljevi programa se baziraju na indikatorima učinka. Ovde su informacije o učinku značajne za proces odlučivanja, kao i za praćenje efikasnosti u vršenju javnih usluga. Proces odlučivanja je potencijalno ojačan time što budžet sadrži obavezujuće indikatore učinka. Međutim, to ne znači će se obavezno odrediti visina alokacija. Obzirom da se vlada smatra odgovornom za postizanje rezultata, očekuje sa i povećana odgovornost.

Najbliža veza između informacija o učinku i odluka o finansiranju postoji kod budžetiranja zasnovanog na neposrednom učinku gde alokacija resursa zavisi od ostvarenih rezultata (OECD 2005:114f). Budžetiranje zasnovano na neposrednom učinku direktno povezuje odluke o alokacijama sredstava sa rezultatima, što daje osnovu za pretpostavku da se time jača proces odlučivanja. Ono što se u suštini očekuje od budžetiranja zasnovanog na neposrednom učinku jeste da će biti izbegnuto inkrementalno (granično) budžetiranje, što vodi ka poboljšanjima u procesu planiranja. Očekuje se da će kod budžetiranja zasnovanog na neposrednom učinku odgovornost biti veća u odnosu na druga dva oblika planiranja budžeta, s obzirom da rezultati neposredno utiču na dodelu resursa. Međutim, povezanost između rezultata i dodele resursa ne otkriva suštinu *razloga* zbog kojih nisu ostvareni očekivani rezultati. To može dovesti do pogrešnih odluka o podsticajima, jer odgovorno lice nema prostora za obrazlaganje razloga za neuspeh, već se automatski suočava sa smanjenjima u budžetu.

Kao što je već rečeno, prilikom uvođenja budžetiranja zasnovanog na učinku obično se vrši ponovna klasifikacija budžeta po programima. Međutim, programska struktura nije preduslov za planiranje budžeta prema učinku. U nekim slučajevima može biti korisno da se informacije o učinku dodaju budžetskoj dokumentaciji, na primer kada parlament ili civilno društvo zahtevaju veću odgovornost i/ili transparentnost u pogledu ostvarivanja određenih rezultata.

2.3 Akteri reforme

Ključni faktor budžetske reforme je ministarstvo finansija (MF) koje ne treba shvatiti kao jedinstven i homogen faktor, već kao faktor koji deluje u saradnji s drugim faktorima koji utiču na reformu. Centralnu ulogu u reformi može da ima državni sekretar⁴/sekretar trezora⁵, koga predsednik/premijer države može da podržava ili da vrši pritisak na njega. Državne agencije u zemljama članicama OECD imaju najrazličitije uloge u procesu osmišljavanja i primene pristupa budžetiranju i upravljanju zasnovanom na učinku. U nekim zemljama, ministarstvo finansija nije uključeno u te procese, a u nekima je ono glavni projektant i rukovodilac sistema zasnovanog na učinku (OECD Curristine 2005:6).

Reformski proces se može inicirati na dva načina: odozgo prema dole i odozdo prema gore. U zemljama u kojima postoji politička volja za reformom, proces obično započinju donosioci političkih odluka, nakon čega se on nameće ministarstvu finansija i potrošačkim jedinicama (pristup odozgo prema dole). Reformu isto tako mogu da započnu rukovodeći kadrovi srednjeg nivoa u ministarstvu finansija. U nameri da modernizuju procese, rukovodeći kadrovi srednjeg nivoa mogu da razrade sopstvene koncepte i pokušaju da pridobiju podršku na najvišim upravljačkim i političkim nivoima (pristup odozdo prema gore). U naredna dva poglavlja ćemo sagledati koristi i rizike koji su sadržani u oba pristupa. Na primer, slaba uključenost političkih faktora u proces može značiti da ne postoji dovoljan pritisak za promene. S druge strane, prevelik politički pritisak bez dovoljnog motivisanja administracije može dovesti do toga da zaposleni rade samo onoliko koliko je potrebno da zadovolje nova pravila, ali ne i da stvarno poprave učinak. U svakoj zemlji rizik od nedovoljnog ili preteranog uključivanja centralnih struktura u proces zavisi od postojeće institucionalne strukture, na primer od stepena u kome je izvršena decentralizacija u zemlji.

Različiti sektori u okviru ministarstva finansija su uključeni u reformski proces. Glavnu ulogu obično ima sektor za budžet, dok u nekim ministarstvima finansija postoji i sektor za planiranje koji je zadužen za pripremu kapitalnog budžeta. U nekim zemljama, za razvojno planiranje su zadužena druga ministarstva, kao što je ministarstvo za ekonomsko planiranje. Kao što je već rečeno, u zemljama u kojima se koristi budžetiranje zasnovano na rezultatima, kapitalni i rekurentni budžeti se često objedinjuju, što može da dovede do sukoba interesa među sektorima ili ministarstvima.

Nije retka pojava osnivanja specijalne jedinice za reforme, čiji je zadatak da upravljaju procesom reforme budžeta (jedinica za reformu budžeta/jedinica za reformu upravljanja javnim finansijama). U vezi s tim, najvažnije pitanje je kako urediti odnose između specijalne jedinice za reformu i drugih sektora. Naše generalno mišljenje je da treba podržati stav da jedinica za reformu direktno odgovara rukovodiocima najvišeg nivoa (odnosno, državnom sekretaru). Međutim, u praksi su jedinice za reformu često u istom rangu kao ostale jedinice u odeljenju. Problem je u tome što jedinica čiji je zadatak da koordinira reformu zavisi od uputstava odeljenja koje treba da bude reformisano.

Drugi akteri uključeni u budžetsku reformu su potrošačke jedinice. U ovoj studiji potrošačkim jedinicama se smatraju resorna ministarstva. Dešava se da resorna ministarstva uvedu budžetiranje zasnovano na rezultatima pre nego što ministarstvo finansija donese odluku o tome. Češći je slučaj da ministarstvo finansija inicira reformu pa onda krene sa ubeđivanjem

⁴ Odnosi se na rukovodioca višeg ranga u ministarstvu.

⁵ Zavisno od sistema i pravne tradicije u zemlji.

resornih ministarstava da prihvate reformu, mada ima slučajeva da se resorna ministarstva dobrovoljno uključuju u sprovođenje reforme.

Parlament je još jedan ključni akter u ovom procesu, a naročito odbor za budžet/odbor za javne račune i pojedini sektorski odbori. Za značajnu reformu kao što je uvođenje budžetiranja zasnovanog na rezultatima neophodno je odobrenje i podrška parlamenta, pogotovo kada se očekuje da će povećana odgovornost biti jedna od glavnih koristi reforme. To u praksi znači da parlament može i da odbije projekat reforme. U većini pravnih sistema, zakonodavna vlast odobrava korišćenje javnih sredstava iz trezora. To važi i za sredstva za sprovođenje reforme koja parlament odobrava prilikom godišnjeg usvajanja nacionalnog budžeta. Kod usvajanja budžeta parlament obično sledi preporuke odbora za budžet.⁶ Jedno od pitanja koje želimo da razmotrimo u ovoj studiji je da li budžetiranje zasnovano na rezultatima vodi ka pomeranju moći sa odbora za budžet na sektorske odbore, i da li ta činjenica utiče na stav odbora prema reformi budžeta.

Vrhovna revizorska institucija (SAI) i civilno društvo su takođe veoma važni akteri reforme. Prilikom prelaska na sistem budžetiranja zasnovanog na rezultatima, može se dogoditi da se uloga vrhovne revizorske institucije promeni. Iako vrhovna revizorska institucija zadržava ulogu tela koje se stara za transparentno i pravilno trošenje novca poreskih obveznika, u sistemu koji je u većoj meri orijentisan ka rezultatima sužava se prostor za njenu tradicionalnu ulogu praćenja stavki izdataka unazad do odobrene aproprijacije. Istovremeno, pomeranje naglaska od odgovornosti za pravilno i dozvoljeno korišćenje javnih resursa ka odgovornosti za delotvorno korišćenje javnih resursa, otvara se prostor da nacionalne revizorske institucije prerastu u čuvarke vrednosti poreskih obveznika (Hughes 2008:16). Naknadna kontrola ostvarenih rezultata koju vrši parlament (odbor za javne račune) u principu zavisi od revizije koju vrši vrhovna revizorska institucija. Ako ona ne vrši reviziju učinka, parlament ne može da nadzire rezultate koje ostvaruje vlada. Civilno društvo takođe ima važnu ulogu kontrolora rezultata koje ostvaruje vlada. U nekim zemljama organizacije civilnog društva (OCD) aktivno učestvuju u reformi budžeta koju sprovodi vlada. Uključivanje organizacija civilnog društva u reformski proces zavisi od specifičnosti zemlje, ali je ono veoma važno zbog podizanja nivoa svesti građana o procesu reforme. Pored toga, organizacije civilnog društva imaju značajnu ulogu kod pokretanja i organizovanja javnih rasprava na kojima građani mogu da daju značajan doprinos procesu.

Donatori su takođe jedan od ključnih aktera o kojima treba voditi računa u kontekstu razvojne saradnje. Kada je reč o budžetskoj reformi u zemaljama članicama OECD, uloga donatora nije relevantna.

⁶ Može imati različite nazive, zavisno od konteksta određene zemlje.

2.4 Rezime

U ovom poglavlju su identifikovani glavni akteri reforme budžeta i predstavljene dve varijacije (segmenti) reforme budžetiranja zasnovanog na rezultatima (budžetiranje zasnovano na programima i budžetiranje zasnovano na učinku). Svaki segment reforme služi određenom cilju. U trećem poglavlju i kroz dve studije slučaja pokazaćemo da zemlje teže ka uvođenju standardnog celovitog paketa reforme, u čijem sastavu je ponovna klasifikacija linijskih stavki u programe, formulisanje indikatora učinka, obračunsko računovodstvo i srednjoročno finansijsko planiranje. Ovakav pristup je složen i komplikovan, o čemu će takođe biti reči.

Veoma je važan zaključak ovog poglavlja da sprovođenje određenih segmenata reforme takođe može imati smisla. Za savetodavni pristup je važno da se najpre pažljivo ocene ciljevi reforme u partnerskoj zemlji i ako je moguće izbegne preopterećivanje administracije. Nakon toga treba pokušati ostvariti ciljeve sprovođenjem pojedinih segmenata reformskog paketa.

3. Budžetiranje zasnovano na rezultatima u zemljama članicama OECD

Ovo poglavlje sadrži analizu uvođenja reformskog procesa i tekuće reforme budžetiranja zasnovanog na rezultatima u zemljama OECD.⁷ Glavni aspekti reformskog procesa u svakoj od zemalja članica prikazani su u Tabeli 3. Sem toga, urađeno je sekundarno istraživanje različitih varijacija budžetiranja zasnovanog na rezultatima u sklopu sledećih pitanja: Koji su različiti pristupi budžetiranja zasnovanog na rezultatima do sada uvedeni, ili se trenutno uvode u praksu? Ko je inicirao reformu? Kakvu ulogu u reformskom procesu imaju ključni akteri? Koje je ciljeve imala reforma? Na koji način su reforme integrisane u zakonodavstvo? Kakvi su postupci predviđeni za izveštavanje? Kakve teškoće su se pojavile tokom reformskog procesa?

U daljem tekstu se ukazuje na činjenicu da u literaturi nema dokaza koji potvrđuju da su ove reforme uspešne. Informacije o preprekama i izazovima s kojima se suočavaju zemlje članice OECD u procesu reforme su takođe šture. U ovom poglavlju izneti su generički zaključci, dok su u četvrtom poglavlju identifikovani i detaljno obrađeni potencijalni rizici i prepreke kroz konkretne studije slučaja. Zaključci i pouke iz trećeg i četvrtog poglavlja biće obrađeni u Kontrolnoj listi u šestom poglavlju.

⁷ Zemlje članice OECD su: Australija, Austrija, Belgija, Kanada, Češka, Danska, Finska, Francuska, Nemačka, Grčka, Mađarska, Island, Irska, Italija, Japan, Koreja, Luksemburg, Meksiko, Holandija, Novi Zeland, Norveška, Poljska, Portugal, Slovačka, Španija, Švedska, Švajcarska, Turska, Velika Britanija i SAD.

Tabela 3: Karakteristike reforme u zemljama članicama OECD

Zemlja članica OECD	Ključna odlika reforme	Cilj reforme	Pokretač reforme	Vremenski okvir	Izmene u pravnom okviru	Uvedeno računovodstvo na obračunskoj osnovi	Izveštavanje o finansijama i učinku
Austrija	Budžetiranje zasnovano na informacijama o učinku	Odgovornost / Efikasnost / Planiranje	Budžetska uprava u okviru ministarstva finansija	Počela 2007. Traje	Izmena i dopuna Ustava	X	X
Australija	Budžetiranje zasnovano na informacijama o učinku	Odgovornost/ Efikasnost	Nacionalna revizorska komisija	Počela 1996. Traje	Zakon o upravljanju finansijama i finansijskoj odgovornosti; Zakon o vlastima Komonvelta i kompanijama; Zakon o glavnom revizoru	X	X
Belgija	Nije uvedena						
Kanada	Budžetiranje zasnovano na informacijama o učinku	Planiranje / Odgovornost		Počela krajem 1970ih Traje	Savezni zakon o odgovornosti (2006)	X	X
Čile	Budžetiranje zasnovano na neposrednom učinku u određenim sektorima	Odgovornost/ Efikasnost	Nacionalna kancelarija za budžet u ministarstvu finansija	Počela 1994. Traje			X
Češka Republika	Nije uvedena						
Danska	Budžetiranje zasnovano na prikazanom učinku/ informacijama o učinku Budžetiranje zasnovano na	Planiranje / Efikasnost	Ministarstvo finansija (Odeljenje za modernizaciju uprave)	Počela 1983. Traje	Smernice koje je izdalo ministarstvo finansija	X	X

	neposrednom učinku u određenim sektorima						
Francuska	Budžetiranje zasnovano na informacijama o učinku	Efikasnost/ Odgovornost	Parlament	Počela 1998, Traje	2001: Ustavni podzakonski akt o budžetskim zakonima	X	X
Estonija	Planira se uvođenje						
Finska	Budžetiranje zasnovano na prikazanom učinku Budžetiranje zasnovano na neposrednom učinku u određenim sektorima	Efikasnost/ Kontrola rashoda	MoF	Počela 1988, Traje	Delimično uspostavljene pravne reforme	X	X
Nemačka	Nije uvedena						
Grčka	Nije uvedena						
Mađarska	Nije uvedena						
Island	Budžetiranje zasnovano na prikazanom učinku Budžetiranje zasnovano na neposrednom učinku u određenim sektorima	Odgovornost					
Irska	Budžetiranje zasnovano na prikazanom učinku	Efikasnost/ Odgovornost	EU/MMF (Program podrške)	Počela 2006. Traje	Planirano: <i>Zakon o fiskalnoj odgovornosti</i>		X
Izrael	Nije uvedena						

Italija	Nije uvedena						
Japan	Budžetiranje zasnovano na prikazanom učinku	Efikasnost	Vlada (Premijer)	Počela 2001. Traje	Nema pravne definicije Nema zahteva	X	X
Koreja	Budžetiranje zasnovano na informacijama o učinku Budžetiranje na osnovu neposrednog učinka (smanjenje 10%)	Kontrola rashoda	Ministarstvo za planiranje i budžet (MPB)	Počela 2000, Sprovedena u 3 faze Nije dovršena	Nema pravne definicije Novi zakon s potpuno ažuriranom definicijom budžetskog sistema	X	X
Luksemburg	Informacije nisu dostupne						
Meksiko	Budžetiranje zasnovano na informacijama o učinku	Odgovornost / Efikasnost	Vlada	Počela 2006. Traje	Opšti zakon o fiskalnom računovodstvu	X (do 2012)	X
Holandija	Budžetiranje zasnovano na prikazanom učinku	Odgovornost / Efikasnost	Parlament uz podršku ministarstva finansija	Počela tokom 1970ih Neuspešna Ponovo razmotrena tokom 1980ih Traje	„Uredba o podacima o učinku“ na osnovu sekundarnog zakonodavstva 2002	X	X
Novi Zeland	Budžetiranje zasnovano na informacijama o učinku	Odgovornost / Efikasnost	Vlada	Počela 1984: Nova javna uprava Traje	Zakonodavna osnova 1989: Zakon o javnim finansijama	X	X
Norveška	Budžetiranje zasnovano na prikazanom učinku	Odgovornost / Efikasnost	Vlada Ministarstvo finansija	Počela 1986 Traje	Nema pravne definicije Zahtevi da se razrade informacije o učinku	X	X

	Budžetiranje zasnovano na neposrednom učinku u određenim sektorima						
Poljska	Budžetiranje zasnovano na informacijama o učinku	Odgovornost/ Efikasnost	Vlada: Kabinet premijera	Počela je 2006. Traje Očekuje se da bude završena 2012.	Izmene zakona 2006.	X	X
Portugal	Budžetiranje zasnovano na programu Budžetiranje zasnovano na neposrednom učinku u određenim sektorima	Efikasnost/ Kontrola rashoda	Vlada	Počela 2006. Sprovodi se u 3 koraka Traje	Zakon o državnom budžetu 2006.	X	Finansijsko izveštavanje
Španija	Budžetiranje zasnovano na programu / Budžetiranje zasnovano na prikazu učinka	Odgovornost / Efikasnost / Planiranje	Ministarstvo privrede i finansija	Počela 1984: Traje	Reforma organskog budžetskog zakona 2001, 2003. I 29006.	X	X
Slovačka	Budžetiranje zasnovano na informacijama o učinku	Planiranje / Efikasnost	Vlada	Počela 2004. traje	Izmena zakona i posebnih pravnih akata		X
Slovenija	Budžetiranje zasnovano na informacijama o učinku	Efikasnost		Počela 2000. Traje	Zakon o javnim finansijama br. 79/99	X	X
Švedska	Budžetiranje zasnovano na prikazanom učinku/informaciji o učinku Budžetiranje zasnovano na neposrednom učinku u određenim sektorima	Planiranje / Efikasnost	Vlada	Počela 1996. Traje	Nema pravne definicije Dopis o apropijacijama	X	X

Švajcarska	Informacije nisu dostupne			Počela 1990.		X	
Turska	Budžetiranje zasnovano na prikazanom učinku/informaciji o učinku	Odgovornost / Efikasnost / Planiranje	Ministarstvo finansija	Počela 2005.	Zakon o javnom upravljanju i kontroli finansija	X	X
Velika Britanija	Budžetiranje zasnovano na prikazanom učinku Budžetiranje zasnovano na neposrednom učinku u određenim sektorima	Efikasnost/ Odgovornost	Trezor	Počela 1998. Traje	Nema pravne definicije	X	X
SAD	Budžetiranje zasnovano na informaciji o učinku	Odgovornost / Efikasnost / Planiranje	Kancelarija za upravljanje i budžet	Počela 1993. Traje	Akt o državnom zakonodavstvu o učinku i rezultatima (1993)	X	X

3.1 Različiti pristupi budžetiranju zasnovanom na rezultatima koji se primenjuju u praksi zemalja članica OECD

Budžetiranje zasnovano na rezultatima predstavlja široko rasprostranjen i dugoročan trend u svim zemljama OECD. Iako su budžeti zasnovani na programima pogodni za jačanje određenih funkcija budžeta, kao što su planiranje i efikasnost (vidi poglavlje 2), Tabela 3 pokazuje da se većina zemalja članica OECD opredelila za budžetiranje zasnovano na učinku kojim se dodeljeni resursi povezuju sa merljivim rezultatima. Do sada, od 34 zemlje članice OECD njih 26 je u celoj državnoj upravi pokrenulo reformske inicijative koje mogu biti klasifikovane kao budžetiranje na osnovu učinka. Pristupi koji su primenjeni u Španiji i Portugalu, mogu se na osnovu kategorizacije iz drugog poglavlja svrstati u budžetiranje zasnovano na programima. Ipak, obe zemlje sprovele su segmente budžetiranja na osnovu učinka. Mali je broj zemalja članica OECD, kao što su Belgija, Češka, Nemačka, Grčka, Mađarska, Izrael i Italija, koje nisu na nacionalnom nivou uvele neku vrstu budžetiranja zasnovanog na rezultatima. Tabela 3 prikazuje vrstu budžetiranja zasnovanog na učinku koju su uvele zemlje članice OECD, u skladu s definicijom iz drugog poglavlja:

Budžetiranje zasnovano na prikazanom učinku: Devet zemalja članica, što predstavlja jednu trećinu, koristi budžetiranje zasnovano na prikazanom učinku. Kao što je opisano u drugom poglavlju, informacije o učinku date su samo kao pozadinske informacije, i služe pre svega povećanju transparentnosti i odgovornosti. U većini ovih zemalja, opredeljenje za budžetiranje zasnovano na prikazanom učinku može se posmatrati kao preliminarna faza prelaska na budžetiranje zasnovano na informacijama o učinku. Te zemlje su izvestile da imaju teškoće prilikom razrade merila učinka, ali da žele da povećaju korišćenje informacija o učinku u budžetskom procesu (OECD 2005:100f).

Budžetiranje zasnovano na informacijama o učinku: Tabela pokazuje zemlje članice OECD koje u praksi danas primenjuju budžetiranje zasnovano na informacijama o učinku. Od posmatranih zemalja, 14 se može svrstati u ovu kategoriju. U ovim zemljama informacije o učinku (PI) predstavljaju jedan od faktora u procesu odlučivanja i generalno uzev koriste se za informisanje o alokacijama budžetskih sredstava. U odgovorima na upitnik OECD iz 2005, oko 30% od 28 zemalja članica izjavilo je da koristi informacije o učinku u diskusijama o budžetu koje se vode između ministarstva finansija i ministarstava kao korisnika budžetska sredstva. Ostale zemlje koriste informacije o učinku u diskusijama o budžetu koje vode s bar jednim brojem svojih ministarstava koja koriste budžetska sredstva (OECD 2005:103). Obično informacije koje govore o lošem učinku predstavljaju podsticaj za ministarstvo finansija da pojača nadzor ili kontrolu agencije i programa (Aristovnik/ Seljak 2009:5).

Budžetiranje zasnovano na neposrednom učinku: Budžetiranje zasnovano na neposrednom učinku se danas gotovo ne primenjuje u zemljama OECD. Može se reći da Koreja primenjuje budžetiranje zasnovano na neposrednom učinku na celovit način, automatskim smanjenjem vrednosti budžeta u iznosu od 10% za programe koji nisu ostvarili svoje ciljeve (OECD 2007:48). Pa ipak, neke zemlje koriste budžetiranje zasnovano na neposrednom učinku u određenim sektorima. Tipičan sektor je visoko obrazovanje. U Čileu, Danskoj, Finskoj, Norveškoj i Švedskoj, finansiranje univerzitetske nastave počiva na formuli u kojoj učinak predstavlja ključni element. Čile, Danska i Norveška koriste ovaj pristup u sektoru zdravstva. Preduslov za korišćenje ovog pristupa u ovim sektorima je da za rezultate/aktivnosti i ishode postoje jasni parametri koji se mogu lako kvantifikovati (OECD 2005:104ff).

U praksi se često kombinuju sve tri vrste budžetiranja na osnovu učinka. Zemlje članice OECD su usvojile niz metoda i pristupa koji mogu biti različiti čak i unutar jedne zemlje, zavisno od sektora i lokalnih agencija. Dobar primer za ovakav slučaj je Nemačka u kojoj budžetiranje zasnovano na rezultatima nije uvedeno na nacionalnom nivou, ali se primenjuje u nekoliko saveznih pokrajina unutar Nemačke (vidi poglavlje 4.1).

3.2 Ciljevi i pokretači reforme

Iako zemlje iz različitih razloga pokreću i sprovode budžetsku reformu, ipak imaju neke zajedničke ciljeve. Tabela 3 pokazuje da je više od 80% zemalja članica OECD koje su sprovele budžetsku reformu to uradilo s ciljem da poveća efikasnost i delotvornost vlade u pružanju usluga. Isto tako, njih 70% želi da poveća transparentnost i odgovornost, a jedna trećina ima za cilj jačanje funkcije planiranja. Generalno posmatrano, budžetska reforma često se dovodi u vezu sa značajnijim reformskim nastojanjima čiji je cilj da se poboljša kontrola nad javnih rashodima, kao i efikasnost i učinak javnog sektora.

U zemljama članicama OECD postoje različiti ključni faktori koji podstiču reformske napore. Tabela 3 pokazuje da u jednoj trećini zemalja članica OECD ključnu ulogu u podsticanju reforme imaju ministarstva finansija (ili adekvatna ministarstva). U sledećoj trećini zemalja, kao pokretač reforme navodi se samo „vlada“. Dve zemlje navele su parlament kao pokretačku snagu. U nekoliko slučajeva reformu su pokrenule druge institucije kao što je trezor ili vrhovna revizorska institucija.

Kao što se videlo iz poglavlja 2.3, odgovornost za izradu inicijativa za budžetiranje zasnovano na učinku uglavnom su imala ministarstva finansija, mada se uloga tog ministarstva u uvođenju budžetiranja zasnovanog na rezultatima u velikoj meri razlikuje među zemljama. S jedne strane, postoje zemlje kao što su Čile i Velika Britanija koje su usvojile centralizovani pristup odozgo prema dole; u njima ministarstvo finansija ima značajnu i aktivnu ulogu u razradi i sprovođenju ovakvih reformi. S druge strane, u zemljama kao što su Island i Danska, koje primenjuju decentralizovani pristup odozdo prema gore, ministarstvo finansija veoma malo učestvuje, dok su ostala ministarstva pojedinačno odgovorna za sprovođenje ovih reformi. U sistemu koji je u većoj meri decentralizovan uloga ministarstva finansija je uglavnom ograničena na davanje smernica i saveta (OECD 2007:34). Stepenu u kome je ministarstvo finansija uključeno u izradu parametara na osnovu kojih se meri učinak i u definisanje ciljeva učinka u pojedinačnim ministarstvima kao korisnicima budžetskih sredstava, takođe se razlikuje od zemlje do zemlje. U približno jednoj trećini ovih zemalja, ministarstva izrađuju sopstvene parametre za merenje učinka i postavljaju sopstvene ciljeve bez ikakvog učešća ministarstva finansija. U drugoj trećini zemalja definišu se ciljevi i parametri u konsultacijama s ministarstvom finansija (OECD 2005:92f). Sem toga, u skoro 50% zemalja je za prebacivanje sredstava iz jedne stavke u drugu potrebna saglasnost ministarstva finansija (Rose 2003:1).

Već dugi niz godina vlade zemalja članica OECD vode debatu o najadekvatnijoj ulozi vrhovne revizorske institucije u odnosu na informacije o učinku. Generalno posmatrano, ministarstva finansija smatraju da revizija treba da bude ograničena na finansijske informacije, dok revizorske jedinice najčešće želele da imaju veću ulogu, kao što je recimo kontrola ostvarenih rezultata. Pregled PUMA/SBO za 2000. pokazuje da su u polovini zemalja informacije o učinku bile predmet revizije kod većine, ili bar kod nekih programa. Druga polovina se izjasnila da informacije o učinku nisu uopšte bili predmet revizije (PUMA/SBO 2002:2f)

3.4 Planiranje koraka

U gornjoj tabeli su prikazani određeni aspekti planiranja u odnosu na vremenski okvir, promene u pravnom okviru, i na to da li su zemlje uvele obračunsko računovodstvo kao prateću reformu.

Analiza vremenskog okvira reformi čiji je cilj budžetiranje zasnovano na rezultatima pokazuje da je u pitanju neprekidan proces, a ne kratkoročni ili srednjoročni projekat. Više od jedne decenije, većina vlada zemalja članica OECD ulažu napore u razradu individualnog okvira. U najvećem broju zemalja inicirane su bar dve ili više uzastopnih reformi, uglavnom s ciljem da se razradi i poboljša korišćenje informacija o učinku u budžetskom procesu (OECD 2005:90). Neke od njih, kao što su Koreja i Portugal, odlučile su da reformu sprovode u fazama. Druge, kao Holandija, koje su u prvom pokušaju imale neuspešnu reformu, odustale su i kasnije ponovno razmatrale njeno sprovođenje. Generalno posmatrano, stiče se utisak da u zemljama članicama OECD uvođenje pristupa zasnovanog na rezultatima predstavlja proces pokušaja i grešaka. Iako već dugo rade na sprovođenju reforme, nijedna od njih do sada nije navela da je okončala proces reforme.

Što se tiče reforme pravnog okvira, vlade moraju doneti odluku o tome kako da informacije o učinku uvedu u svoj budžetski sistem. Oko dve trećine zemalja članica OECD je to učinilo kroz zakonodavstvo, bilo na ustavnom ili na nivou sekundarnog zakonodavstva, odnosno donošenjem organskog zakona o budžetu. U ostalim zemljama, reforma se ne uvodi preko zakonodavstva, već ministarstvo finansija objavljuje formalne zahteve i političke smernice za ministarstva koja su korisnici budžetskih sredstava. Da li će reforma pravnog okvira biti deo zakonodavstva zavisi od pravne tradicije i prirode sistema javne uprave u jednoj zemlji. U nekim zemljama zakonodavstvo je neophodan preduslov za uvođenje bilo kakve reformske inicijative; u drugim, kao što su Velika Britanija i Japan, to nije slučaj. Institucionalizacija reformi kroz zakonodavstvo obezbeđuje poštovanje i neku vrstu stalnosti jer olakšava nastavak reformi i kada dođe do promene vlasti, iako usvajanje zakona o reformama nije nikakva garancija da će reforme biti i sprovedene (OECD 2008:3).

Kao što je već rečeno u drugom poglavlju, prelaz na obračunsko računovodstvo ne mora uvek biti sastavni deo projekta reforme ali može da prati reformu čiji je cilj budžetiranje zasnovano na rezultatima. Više od 80% članica OECD prešlo je na obračunsko računovodstvo, ili su trenutno u procesu prelaska. Eksperti za budžetiranje posvetili su veliku pažnju razlozima za i protiv obračunskog računovodstva (npr., Diamond 2002, Athukorala/Reid 2003). Najveća prednost obračunskog računovodstva je to što omogućava opsežno merenje vladinih resursa i obaveza (Diamond 2002:5), pa samim tim obezbeđuje više informacija o vladinoj tekućoj finansijskoj situaciji. Drugi argument koji ide u prilog njegovom uvođenju je taj što omogućava efikasnije poređenje troškova, čime se jača takmičarski duh (PUMA/SBO 2002:8). Međutim, reforma može sa sobom nositi i velike probleme, kao što su ogromni troškovi i veliki tehnički zahtevi (vidi studije konkretnih slučajeva, poglavlje 4), što za posledicu može imati dugo trajanje reforme. Sugerisano je da bi promena računovodstvenog sistema pre trebalo da prati opštu budžetsku reformu, nego da bude na čelu te reforme (Diamond 2002:10, 17). U kontekstu razvojne saradnje, značajan nedostatak predstavljaju problemi i troškovi koji prate sprovođenje reforme (Athukorala/Reid 2003:25).

3.5 Merenje učinka / izveštavanje

Tabela 3 pokazuje da sve zemlje članice OECD koje su uvele budžetiranje zasnovano na učinku, sistematski izveštavaju o informacijama koje se tiču finansija i učinka. Oko 70% njih uključuje informacije o učinku u većinu programa, dok ostale to čine za ograničeni broj programa (PUMA/SBO 2002:2ff). Mnoge zemlje članice OECD su se susrele s teškoćama u ovom procesu. Glavne teškoće su vezane za postavljanje jasnih ciljeva, dobijanje dovoljne količine visokokvalitetnih podataka i definisanje merila za konkretne aktivnosti. Mnoge zemlje članice OECD se i posle pet godina bore s ovim izazovima, što ukazuje da je neophodno vreme kako bi se razradila prava merila i prikupili relevantni podaci odgovarajućeg kvaliteta. Štaviše, revidiranje i ažuriranje merila za učinak predstavlja stalni proces, jer se potrebe i prioriteti stalno razvijaju (OECD Curristine, 2005:97). Indikatorima učinka definišu se politički ciljevi koji se mere kroz merljive programe. Time se na osnovu indikatora učinka poboljšava proces odlučivanja i povećava odgovornost.

Merenje učinka je preduslov za izveštavanje o finansijama i učinku. Zajedničko merilo učinka koje se koristi u skoro svim zemljama članicama OECD su rezultati/aktivnosti i ishodi.⁸ Međutim, zemlje koje se nalaze u početnim fazama reforme usredsređuju se najpre na rezultate/aktivnosti, dok ishode razrađuju u kasnijim fazama (OECD 2005:90f). U sadašnjoj fazi tranzicije, polovina svih zemalja članica izjavila je da koristi kombinaciju rezultata/aktivnosti i ishoda za većinu ili za neke od svojih programa (PUMA/SBO 2002:3f).

O informacijama o učinku može se izveštavati u različitim formatima i dokumentima. Informacije o učinku mogu se odnositi na postupke budžetiranja i računovodstvene postupke. One su pretežno uključene u budžetsku dokumentaciju koja se dostavlja parlamentima u zemljama članicama OECD. U malom broju zemalja svako ministarstvo priprema sopstveni izveštaj, dok neka od njih iznose svoje ciljeve u odvojenim izveštajima za celu državnu upravu (PUMA/SBO 2002:4ff). S obzirom na to da su formulacija i merenje bitni za uvođenje budžetiranja zasnovanog na rezultatima, o tome će detaljnije biti reči u studiji slučaja Velike Britanije.

3.6 Izazovi

Većina zemalja članica OECD ima problema s prelaskom na budžetiranje zasnovano na rezultatima. Mada se svaka od njih suočavala s problemima u vezi sa pristupom reformi, i/ili sa institucionalnom i političkom strukturom, postoje određeni izazovi za koje se čini da nastaju nezavisno od zemlje i konkretnih uslova u njoj (SBO 2006:4f). Zemlje članice navele su da su sledeće izazove s kojima su se suočavale tokom svog reformskog procesa:

Merenje: Na neke funkcionalne i programske oblasti merenje učinka se lakše primenjuje nego na druge. Pokazalo se da problemi nastaju naročito kad je reč o nematerijalnim aktivnostima, kao što su na primer predlozi politika. Za merenje učinka vezuju se i drugi izazovi, kao što je postavljanje jasnih ciljeva i postojanje dobrih sistema za prikupljanje podataka. Na nivou ministarstava finansija problemi se pojavljivaju pre svega u pogledu razvoja kapaciteta za analizu i procenu informacija koje se dobijaju od različitih ministarstava kao korisnika budžetskih sredstava.

⁸ *Rezultati* su usluge koje vladina tela pružaju građanima, privredi i/ili drugim vladinim telima. *Ishodi* su efekti ili posledice koje rezultati ili aktivnosti vlade imaju na zajednicu.
Izvor: "Outcome-focused Management and Budgeting", *OECD Journal of Budgeting*, Volume 1, broj 4.

Otpor aktera: Teško je motivisati ključne aktere da napuste modele tradicionalne i poznate budžetske prakse. Otpor se može pojaviti na svim nivoima, počev od nivoa osoblja preko rukovodećeg pa čak i do ministarskog nivoa. Političari treba da imaju važnu ulogu u promovisanju razvoja i korišćenja informacija o učinku u budžetskom procesu. Ideja je da političari treba da postavljaju jasne opšte i specifične ciljeve budžetskim korisnicima i kreiraju formalne mehanizme kojima će kontrolisati napredak u ostvarenju ovih ciljeva. Za budžetiranje zasnovano na učinku ključno pitanje je da li i na koji način političari koriste informacije o učinku kada donose odluke o budžetu. Međutim, u praksi se političari često žale da dobijaju prevelike količine informacija promjenljivog kvaliteta i značaja. Političari u zakonodavstvu i političari u izvršnoj vlasti imaju različite potrebe u pogledu informacija. Zbog toga svaka informacija, da bi bila korisna, mora biti prilagođena njihovim zahtevima (OECD 2007:68ff).

Iako postoji širok konsenzus o teoretskim koristima budžetiranja zasnovanog na rezultatima, u literaturi ima nedovoljno podataka o empirijskim ocenama uspeha. Nepostojanje empirijskih dokaza posledica je činjenice da postoje teškoće koje su imanentne povezivanju finansijske reforme sa ishodima i ciljevima koji se mere, kao što su odgovornost i efikasnost. Razlozi leže u tome da – između ostalog – budžetiranje zasnovano na rezultatima uglavnom predstavlja deo šireg kruga drugih reformi u oblasti upravljanja javnim finansijama koje utiču na ishod ove reforme. Štaviše, uspeh reforme ne zavisi isključivo od toga kako je tehnički projektovana. U stvari, drugi važni faktori koji se tiču okruženja u kome se odvija reforma, kao što su politički i institucionalni sistem, politička kultura i fiskalno okruženje igraju važnu ulogu u procesu sprovođenja (Robinson/Brumby, 2005:4). Činjenica da su istraživanja ograničena i da je najveći deo istraživanja usredsređen na to kako budžetski zvaničnici vide reforme (Klase/Dougherty, 2008:277) predstavlja jedan od razloga za probleme koji se javljaju u empirijskoj oceni.

Interesantno je da uprkos tome što je u zemljama članicama OECD bilo potrebno mnogo vremena i finansijskih sredstava za uvođenje reformi usmerenih na budžetiranje zasnovano na rezultatima, teško je uočiti bilo kakav uspeh ovih reformi koji se može jasno kvantifikovati.

4. Studije slučaja

4.1 Studija slučaja Nemačke: Nacionalni i sub-nacionalni nivo

Kao što je pomenuto u trećem poglavlju, Nemačka je odlučila da ne uvodi budžetiranje zasnovano na rezultatima na nacionalnom nivou. Međutim, nemačko iskustvo na nižim nivoima sistema vlasti daje dobre primere različitih mogućnosti uvođenja budžetiranja zasnovanog na rezultatima. U ovom poglavlju ćemo na osnovu intervjua s relevantnim administrativnim personalom i na osnovu analize dostupne literature opisati iskustvo dve nemačke savezne pokrajine (*Bundesländer*), Hesena i Berlina. Savezna republika Nemačka je takođe razmatrala ideju uvođenja budžetiranja zasnovanog na rezultatima, ali su naponi na tom planu obustavljeni 2010. Zbog toga ovo poglavlje počinje kratkim pregledom pristupa na nivou savezne države, a zatim daje analizu koja je usredsređena na iskustva pokrajina Hesena i Berlina.⁹

⁹ Ovo poglavlje zasniva se na zaključcima iz razgovora sa saveznim ministarstvom finansija, ministarstvom finansija Hesena i senatskom upravom za finansije Berlina u martu/april 2011. Zahvaljujemo se ovim institucijama na podršci.

4.1.1 Pravna pozadina reforme

Nemačka ima saveznu nacionalnu vladu i 16 vlada saveznih pokrajina. U skladu s istorijom nemačkog saveznog sistema, odluku o uvođenju budžetiranja zasnovanog na rezultatima donosi svaka od 16 saveznih pokrajina. Član 109 saveznog ustava Nemačke (*Grundgesetz*, GG) kaže: „vlade na saveznom nivou i na nivou saveznih pokrajina su nezavisne u razvoju svog budžetskog sistema“.¹⁰ To saveznim pokrajinama daje autonomiju u definisanju svog godišnjeg budžetskog procesa, ali ne znači anarhiju u pogledu opšteg budžetskog sistema. Budžetski sistem definiše set zakona na nivou savezne države i na nivou saveznih pokrajina, uključujući budžetski kodeks (*Bundshaushaltsordnung*) i osnovni budžetski zakon (*Haushaltsgrundsatzgesetz*, HGrG), kojima se definiše pravna osnova budžetiranja na nacionalnom nivou i u svim nemačkim saveznim pokrajinama (vidi Heuer et al 2001). Ovi osnovni pravni zahtevi sa svoje strane moraju biti konkretizovani u budžetskom kodeksu saveznih pokrajina (*Länderhaushaltsordnung*), kojim njih 16 definišu konkretnu organizaciju i klasifikaciju svog budžetskog procesa.

Što se tiče budžetske klasifikacije, osnovni budžetski zakon je januara 2010, obavezao sve savezne pokrajine da se pridržavaju linijske strukture u pripremi svojih budžeta. Osnovni budžetski zakon je takođe uključio „klauzulu fleksibilnosti“ (HGrG § 7a, stari) koja dozvoljava saveznim pokrajinama da same odluče da li žele da uvedu paralelnu strukturu budžetiranja zasnovanog na rezultatima. Ovu mogućnost iskoristio je jedan broj pokrajina, koje su zbog toga morale dva puta da pišu budžetski plan. Rezultat je da su pokrajine Hesens i Hamburg 2006. inicirale izmene osnovnog budžetskog zakona i insistirali na njima kako bi omogućile uvođenje budžetiranja zasnovanog na rezultatima bez zadržavanja linijske strukture budžeta (BMF 2007b). Istovremeno, nacionalna vrhovna revizorska institucija je preporučila da se insistira na reformi, a nacionalno ministarstvo finansija je započelo sopstveni projekat reforme kako bi uvelo budžetiranje zasnovano na rezultatima (vidi 4.1.1). Dinamično okruženje tražilo je izmene osnovnog budžetskog zakona (vidi BMF 2009), koje su prošle u parlamentu i stupile na snagu 1. januara 2010. Izmenama osnovnog budžetskog zakona u 2010, odbačena je klauzula fleksibilnosti, ali je izričito data mogućnost svakoj od 16 zemalja da se opredeli za linijski budžet zasnovan na stavkama ili za budžet zasnovan na rezultatima (HGrG § 1a).

4.1.2 Iskustva na nacionalnom nivou

Kada je u pitanju iskustvo na nacionalnom nivou, važno je razumeti najvažniju karakteristiku nacionalnog budžeta u političkom kontekstu Nemačke kao savezne države: na centralnom nivou vlasti skoro 80% budžeta čine „transferna sredstva“ (*Transferleistungen*) koja se neposredno prenose na niži nivo vlasti ili se koriste za potrebe servisiranja kamata. Samo ostatak od oko 20% budžeta može biti pogođen prelazom sa linijskog budžetiranja na budžetiranje zasnovano na rezultatima. Ovo ne znači da u federalnim političkim sistemima nema potrebe za reformom centralnih budžeta, već da troškovi i prednosti reforme treba da budu pažljivo procenjeni, uzimajući u obzir mogući visok udeo „transfernih sredstava“ na centralnom budžetskom nivou.

¹⁰ Prevod autora prema: „Bund und Länder sind in ihrer Haushaltswirtschaft selbständig und voneinander unabhängig“.

U 2006, Savezno ministarstvo finansija je osnovalo projektnu grupu¹¹ u svom odeljenju za savezni budžet koja je imala zadatak da radi na reformskim opcijama kroz koje bi se u Nemačku uvelo budžetiranje zasnovano na rezultatima.¹² Što se tiče prelaza s tradicionalnog linijskog budžeta na budžetiranje zasnovano na rezultatima, ministarstvo finansija je reagovalo na trend koji postoji na međunarodnom i državnom nivou da se za budžetiranje u većoj meri koriste pristupi orijentisani na rezultate (BMF 2007a, BRH 2006). Isto tako, preporuka savezne vrhovne revizorske institucije (*Bundesrechnungshof*), koja je pratila evoluciju ideja reforme, bila je uvođenje budžetiranja zasnovanog na rezultatima (BRH 2006).

Zatim je ministarstvo finansija iniciralo i podsticalo projekat reforme. Uz podršku jedne konsultantske firme, i uz konsultacije s odborom za budžet u parlamentu, resornim ministarstvima i vrhovnom revizorskom institucijom, ministarstvo finansija je izradilo nacrt koncepta modernizacije budžetskog i računovodstvenog sistema (*Feinkonzept zur Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens*; (BMF 2008a). Glavni ciljevi sagledani su u svetlu poboljšanih alokacija budžeta zasnovanog na rezultatima, kao i povećanih upravljačkih sposobnosti i veće transparentnosti koji su ostvareni eliminisanjem više od 5430 postojećih stavki nemačkog saveznog budžeta (BMF 2007b i 2008a). Koncept je predložen s ciljem da se linijska struktura budžeta svede na najmanju meru i da se ona u novom projektu budžeta podvede pod strukturu proizvoda (*produktorientierter Teil des Haushalts*). Proizvodi bi predstavljali obavezni deo budžeta, što znači da bi parlament trebalo da glasa za strukturu proizvoda, a ne za linijsku strukturu. Dalje, predloženo je da se zadrži postojeća podela na odeljke (*Einzelpläne*) i poglavlja (*Kapitel*). Rezultat toga je da svaki odeljak treba u suštini da se sastoji od tri poglavlja: 1) ministarstvo, 2) politički programi, i 3) sektori. Proizvodi se zatim dodeljuju različitim poglavljima, pri čemu „1) ministarstvo“ ima pravo samo na jedan proizvod, „3) sektori treba da imaju jedan proizvod za svakog korisnika/agenciju (BMF 2008a: 5). Novi projekat budžeta postavljen je tako da ukupno ima najviše 1000 proizvoda, a u okviru proizvoda mogu da se pokriju samo linijske stavke. Štaviše, koncept ministarstva finansija zahteva da se povežu proizvodi s informacijama o učinku i operativnim podacima (*Kennzahlen*) kako bi ostvareni rezultati bili merljivi. Međutim, nisu postojale informacije koje bi ukazivale na to da bi nepoštovanje postavljenih ciljeva automatski imalo posledice po budžetsku alokaciju. Trebalo je da uvođenje budžetiranja zasnovanog na rezultatima na nacionalnom nivou bude postepeno, testiranjem opisanog pristupa tokom trogodišnjeg pilot programa pre nego što počne modernizacija svih budžetskih korisnika/agencija (BMF 2008a:16ff.). U skladu s reformom računovodstvenog sistema, sugerisano je uvođenje obračunskog računovodstva (*erweiterte Kameralistik*) radi boljeg izračunavanja resursa potrošenih za određeni proizvod (BMF 2008a:8ff.). Bilo je prognozirano da će troškovi uvođenja obračunskog računovodstva ipak iznositi oko 126 miliona EUR između 2008. i 2018, plus 243 miliona EUR između 2008. i 2023 za tekuće troškove (BMF 2008a:18f.).¹³

Da bi se obezbedila široka politička podrška osnovan je upravljački odbor na nivou sekretara iz različitih resornih ministarstava saveznih pokrajina, koji treba da se sastaje dva puta godišnje i da razmatra opcije uvođenja budžetiranja zasnovanog na rezultatima. To je prihvaćeno kao dobar način da se zadobije podrška na visokom nivou izvršne vlasti. Na inicijativu ministarstva finansija i u saradnji sa zakonodavnom granom vlasti osnovana je grupa koju sačinjavaju

¹¹ Grupa za projekat "Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens", za kratak rezime rada projekta za reformu, vidi BMF, 2008.

¹² Grupa za projekat je takođe razmotrila mogućnosti reformisanja računovodstvenog sistema i fiskalnog upravljanja odozgo prema dole. Pošto je pažnja u ovom radu usmerena na budžetiranje zasnovano na rezultatima, ova dva aspekta nećemo dalje razmatrati (za dalje informacije vidi BMF, 2007).

¹³ Za uvođenje i tekuće troškove obračunskog računovodstva (*Doppik*) predviđeno je oko 251 milion EUR odnosno 314 milion EUR (BMF 2008a:18f).

članovi odbora za budžet (*Berichterstattergruppe*) sa zadatkom da u parlamentu lobiraju za projekat reforme. Ispostavilo se da je najteži deo reforme bio vezan za ubeđivanje parlamenta u potencijalne koristi od reforme. Kao što će biti detaljno razmotreno u poglavlju 4.1.3, interes parlamenta da zadrži kontrolu nad ulaznim stavkama budžeta može da bude suprotan motivaciji koja ide u prilog reformi. U slučaju Nemačke, izgleda da je budžetski odbor u nacionalnom parlamentu (*Haushaltsausschuss im Bundestag*) video više rizika nego prednosti i zamrznuo je sredstva namenjena modernizaciji budžetske strukture u 2010. Zato je ministarstvo finansija odlučilo da obustavi svoje aktivnosti na uvođenju budžetiranja zasnovanog na rezultatima (BRH 2010:63f).¹⁴

Sve u svemu, primer sa saveznog nivoa pokazuje koliko je važno baviti se interesima različitih aktera, i otkriva teškoće u vezi sa reformom čak i u visoko razvijenom okruženju.

4.1.3 Sub-nacionalni nivo – pozadina i ciljevi reforme

Za razliku od nacionalnog nivoa, nekoliko saveznih pokrajina odlučilo je da uvede budžetiranje zasnovano na rezultatima.¹⁵ S obzirom na to da je odluka o uvođenju budžetiranja zasnovanog na rezultatima decentralizovana i da ona spada u nadležnost saveznih pokrajina, načini sprovođenja su se veoma razlikovali. U praksi svaka savezna pokrajina koja odluči da uvede budžetiranje zasnovano na rezultatima bira sopstveni način na koji će to obaviti. Heseni i Berlin su primeri dveju različitih opcija. Berlin, kao mala savezna jedinica (*Stadtstaat*), predstavlja donekle poseban slučaj: pažnja je bila usmerena na uvođenje budžetiranja zasnovanog na rezultatima na decentralizovanom nivou (*Bezirksebene*). Kao što će biti objašnjeno u poglavlju 4.1.3, najveći izazov je tada bio postizanje konsenzusa između različitih predstavnika decentralizovanog nivoa (*Bezirke*).¹⁶

Na osnovu obavljenih razgovora može se zaključiti da su ciljevi reforme u Berlinu i Hesenu bili u osnovi isti. Oni odražavaju ciljeve navedene u Tabeli 1, poglavlje 2: delotvornost i efikasnost budžetskog procesa, transparentnost, odgovornost, odlučivanje na osnovu informacija, i pravične budžetske alokacije.¹⁷ Sem toga, cilj Berlina je bio da ostvari kontrolu nad rashodima i da poredi ključne aspekte (benčmarking).¹⁸ Taj cilj je bilo moguće ostvariti zahvaljujući tome što se reforma vrši na decentralizovanom nivou i što je moguće vršiti poređenje budžeta i rezultata u različitim jedinicama (*Bezirke*).

Mada pokrajine Heseni i Berlin imaju slične ciljeve, načini koji su odabrani za postizanje ovih ciljeva razlikuju se u bitnim aspektima. U nastavku ovog poglavlja predstavljena su dva načina na koje se uvodi budžetiranje zasnovano na rezultatima, s ciljem da se pokažu različita iskustva u praksi.

¹⁴ Vidi i: <http://www.manager-magazin.de/politik/deutschland/0,2828,724410,00.html> i <http://www.government2020.de/blog/?p=219>

¹⁵ Od 2009. Baden-Virtemberg, Berlin, Bremen, Hamburg, Heseni, Donja Saksonija, Severna Rajna – Vestfajlja i Rajnland-Falc angažovali su se na uvođenju budžetiranja zasnovanog na rezultatima (BMF 2009).

¹⁶ Ovo poglavlje ni na koji način nema za cilj da daje sud o različitim pristupima. Različiti reformski konteksti Hesena i Berlina u svakom slučaju otežavaju poređenje. Ideja ovog poglavlja je da se opišu dva različita načina na koje je moguće uvesti budžetiranje zasnovano na rezultatima.

¹⁷ Poslednji pomenuti cilj, koji se odnosi na pravičnost, izričito je isticalo osoblje u Berlinu. Za više informacija pogledati:

http://www.hmdf.hessen.de/irj/HMdf_Unutrašnjjet?cid=0dd7f29e7f0386761274ad879c331d1e

¹⁸ Vidi: <http://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/bezirke/index.html>, uključujući link za publikaciju „Was kostet wo wieviel?“ („Koliki su troškovi u različitim jedinicama?“ u prevodu autora). „Trka prema dole“, koja je rezultat preteranog naglaska na efikasnost i potcenjivanja kvaliteta i delotvornosti, čega se kritičari benčmarkinga plaše, do sada nije zabeležena u praksi (intervju).

Razjašnjenje termina

Da bi se razumele razlike u dve nemačke savezne pokrajine, bitno je letimično pogledati termine koji su korišćeni u Hesenu i Berlinu za definisanje budžetiranja zasnovanog na rezultatima. Tu se već vide bitni aspekti reforme koji se razlikuju u ova dva pristupa reformi.

Razjašnjenje termina:

- Budžetiranje na osnovu proizvoda ili programa (*Produkthaushalte*) u Hesenu: Hesen je uveo budžetiranje zasnovano na rezultatima tako što je informacije o programima i učinku učinio obaveznim delom budžeta, pa su one na taj način postale predmet glasanja u parlamentu. U terminologiji OECD to bi bilo slično kategoriji budžetiranja zasnovanog na informacijama o učinku (vidi poglavlje 2)
- Upravljanje budžetom na osnovu proizvoda ili programa (*produktorientierte Steuerung des Haushalts*) u Berlinu: Berlin je uveo budžetiranje zasnovano na rezultatima tako što informacije o programu i učinku nisu obavezni deo budžeta, već predstavljaju dopunske informacije. U tom slučaju parlament nije morao da glasa o programima; odnosno, administracija je operacionalizovala programe kroz linijske stavke koje zatim odobrava parlament. U terminologiji OECD to bi bilo slično kategoriji budžetiranja zasnovanog na prikazanom učinku (vidi poglavlje 2).

Klasifikacija opisana u ovom antrfileu je važna imajući u vidu prihvatanje reforme od strane zakonodavne vlasti. Ovo će biti detaljnije razmatrano uz navođenje slučajeva u narednom odeljku, „Pokretači reforme“, to jest, konkretnije, u delu „Politički faktori – interesi različitih aktera“.

4.1.4 Pokretači reforme

Reformski procesi i u Berlinu i u Hesenu započeli su 1990ih. Imali su podršku širokog kruga aktera. Među snagama koje su podržavale reforme bili su i visoki politički predstavnici, kao što su premijer Hesena i gradonačelnik Berlina¹⁹, delegati u parlamentu, rukovodioci, kao i administrativno osoblje u ministarstvima finansija na nivou saveznih jedinica. Pokretači reforme, odnosno motivacija za iniciranje reformi, koji nisu bili isti u ove dve savezne pokrajine odražavaju specifičnosti koje su dovele do odluke o promeni. Dok su u Hesenu politički akteri tražili modernizaciju budžetskog sistema (Hessische Landesregierung 2005), u Berlinu je konstatovano da su okolnosti koje su nastale po okončanju hladnog rata stvorile „povoljnu situaciju“ (*situative Günstigkeit*) za okupljanje različitih aktera za podsticanje reforme:

Motivacija za reformu u Hesenu	Motivacija za reformu u Berlinu
Početni podsticaj je u Hesenu došao iz parlamenta, uz podršku vrhovne revizorske institucije. Proces je osnažen preko političke kampanje koju je vodila tada vladajuća partija, koja je lobirala za to da	Početak reforme u Berlinu snažno je podstakla „pogodna situacija“ posle kraja hladnog rata i ponovnog ujedinjenja Nemačke i Berlina, kada je budžet Berlina morao je da se suoči sa velikim

¹⁹ Berlin (kao Hamburg i Bremen) je savezna jedinica koja obuhvata samo jedan grad (*Stadtstaat*), a ne širu regionalnu teritoriju s različitim opštinama. Najviši politički predstavnik je gradonačelnik (*Regierender Bürgermeister*).

<p>Heseni postane najmodernija i najefikasnija nemačka savezna pokrajina.²⁰ Nakon podsticaja iz parlamenta i ideje o modernizaciji, vlada je pozvala na formiranje komisije čiji je zadatak bio da izradi nacrt modernizacije budžetskog i računovodstvenog sistema. Nakon odluke kabineta, vlada je iznela osnovni koncept projekta za modernizaciju, koji je odobrio parlament.</p>	<p>smanjenjima finansijskih sredstava. To su sredstva koja su stizala tokom hladnog rata od obeju supersila kao podrška njihovim saveznicima u istočnom i zapadnom delu Berlina. Činjenica da se morala rešavati novonastala situacija koja je imala uticaja i na budžet otvorila je put širokoj podršci za reformu u redovima političkih krugova i uprave za reformu, i kao što se i očekivalo vodila ka efikasnijoj i pravednijoj alokaciji budžetskih sredstava.</p>
--	---

Iako je uvođenje budžetiranja zasnovanog na rezultatima imalo podršku širokog kruga aktera, mora se imati na umu da su različiti akteri sledili različite interese, zbog kojih su postavljali različite prioritete u pogledu očekivanih ciljeva reforme. Interesi aktera uključenih u proces reforme predstavljaju ključno političko pitanje iznalaženja motivacije i prihvatanja predviđenih promena. U nastavku je dat kratak prikaz različitih interesa, mogućih problema i ideja o njihovom rešavanju.

Politički faktori – interesi različitih aktera

U gornjem tekstu su pomenuti glavni ciljevi reforme budžetskog sistema koji su usmereni ka budžetiranju zasnovanom na rezultatima. Ovi ciljevi mogu se razlikovati po prioritetima zavisno od interesa različitih aktera. Međutim, gledano iz ugla posmatranja aktera, to ne znači da će svi akteri uvek slediti iste interese. Primeri iz nemačkog iskustva govore o različitim interesima:

- *Parlament*: U Hesenu se parlament uglavnom nadao da će popraviti transparentnost budžeta i odgovornost vlade (razgovor, i Jock 2006/2007:207). Nasuprot tome, čini se da je na saveznom nivou interes parlamenta da održi kontrolu nad budžetskim stavkama bio jači od uverenja da će se povećati transparentnost.
- *Administracija u ministarstvu finansija*: Administracija u ministarstvu finansija je imala cilj da poboljša efikasnost i delotvornost budžetskih postupaka. S obzirom na to da prelaz sa linijskih stavki ka budžetiranju zasnovanom na rezultatima podrazumeva uvođenje novih radnih postupaka, politička podrška i upravljanje odozgo prema dole predstavljeni su kao ključ za promene u ponašanju administracije u sva tri slučaja (na osnovu razgovora obavljenih u ministarstvu finansija u Hesenu, Berlinu i na nacionalnom nivou).
- *Resorna ministarstva*: Resorna ministarstva se uglavnom nadaju da će poboljšati upravljačku fleksibilnost i autonomiju u definisanju budžetskih stavki za postizanje određenih političkih ciljeva predviđenih programom. Ipak, administracija bi takođe mogla imati razloge da smatra kako su njeni interesi ugroženi i da blokira reformu (vidi poglavlje 3). Na primer, u Berlinu je navedeno da se personal plašio ukidanja radnih mesta, ukoliko ne bi mogli da budu sigurni da će određeni broj programa obavezno biti postavljen pod njihovu nadležnost. Odgovorni rukovodioci i političari reagovali su na ove strahove tako što su pružili uveravanja da će biti sačuvana postojeća radna mesta.

Kao što poslednji primer pokazuje, interesi različitih aktera u određenim okolnostima moraju biti uzeti u obzir. Na osnovu iskustava u Hesenu i Berlinu stižu se dalje ideje o tome kakvi bi mogli biti mogućni sukobi interesa i na koji način bi mogli da budu rešeni:

- Što se tiče transparentnosti i odgovornosti, administrativno osoblje s jedne strane i parlament s druge mogu imati različite interese: sudeći prema razgovoru obavljenom u

²⁰ Kampanja „Hessen Vorn“. Reforma nije bila ograničena na budžetsku strukturu, već je obuhvatala i ideju modernizacije celokupnog javnog servisa (*Neue Verwaltungssteuerung*), vidi Jock 2006/2007: 185-232.

ministarstvu finansija Hesena, dok je interes administracije da ima detaljnu bazu podataka kako bi precizno planirala korake za sprovođenje određenih politika, u parlamentu bi mogle iskrsnuti teškoće u vezi razumevanja dobijenih celovitih informacija i postupanja s njima. U ovom slučaju transparentnost ne povećava razumevanje budžeta i sprečava parlament da transformiše dobijene podatke u merila odgovornosti. Da bi rešio ove probleme, Heseni je razradio odgovarajući format za izveštavanje. Parlamentu je pridodata specijalna jedinica čiji je zadatak da pripremi informacije koje se podnose parlamentu, na način koji predstavlja razumljivu sintezu informacija. Prilikom pripremanja informacija postoji mogućnost njihovog iskrivljavanja, što može imati negativan uticaj na transparentnost. Kako će to izgledati u praksi, mora se pažljivo razmotriti u zavisnosti od date situacije.

- Kako proces reforme na saveznom nivou pokazuje, drugi mogući sukob interesa može nastati zbog toga što premeštanje kontrole nad ulaznim stavkama iz delokruga parlamenta u nadležnost administrativnih jedinica u odgovarajućim ministarstvima povećava upravljačku fleksibilnost: reorganizacijom koja znači prelaz sa ulaznih stavki na budžetiranje zasnovano na rezultatima parlament može izgubiti kontrolu nad pojedinačnim ulaznim stavkama i nad njihovim definisanjem. Zadatak parlamenta bi onda bio jedino da glasa o pripremljenim programima i agregatnim finansijskim sredstvima namenjenim za svaki od njih. Definicija konkretnih stavki namenjenih sprovođenju programa prepuštena je diskrecionom pravu odgovornog rukovodioca u dotičnom ministarstvu. To može za rezultat imati veću upravljačku fleksibilnost a očekuje se i efikasnije upravljanje finansijskim resursima. S druge strane, to znači da parlament, kao predstavnik naroda, nema moć da odlučuje o tome koje stavke su najpogodnije za ostvarenje ciljeva programa (vidi iskustva OECD u poglavlju 3). Berlin predstavlja primer za to kako da se postupa kada postoji takav izazov. Kao što je već rečeno u delu koji se bavi razjašnjavanjem termina, Berlin je uveo budžetiranje zasnovano na rezultatima u kome informacije o programima i učinku nisu predstavljale obavezni deo budžeta, već „samo“ dopunske informacije. To znači da administracija prvo koristi programe kao smernice za odlučivanje na osnovu informacija, a zatim operacionalizuje programe koristeći linijsku strukturu, o čemu se zatim glasa u parlamentu. Na taj način parlament zadržava kontrolu nad linijskim stavkama, a administracija ima na raspolaganju elaboraciju programa i odgovarajućih indikatora, kao instrument kojim usmerava svoje odluke.

Iz ovog slučaja se vidi koliki je značaj uloge parlamenta. Naročito u saveznim pokrajinama u kojima parlament takođe mora da prebaci fokus sa stavki na rezultate i ubuduće glasa o programima umesto o stavkama (kao u Hesenu), važna je podrška reforme od strane predstavnika zakonodavne vlasti. Međutim, tamo gde se ne dovodi u pitanje kontrola parlamenta nad budžetskim stavkama, kao što je slučaj u Berlinu, aktivna podrška reforme nije u toj meri bitna, mada je široki konsenzus uvek dobar podsticaj za reforme.

Da zaključimo: čak i kada postoji široki konsenzus aktera koji podstiču reformu, važno je da se razmotre moguće razlike ili čak sukobljeni interesi i da im se pristupi uz adekvatne mere u datom kontekstu. Tokom vremena mogu nastati razlike u interesima, pa je stoga važno stalno imati u vidu probleme koji se pojavljuju.

4.1.5 Upravljanje reformom

U obe savezne pokrajine ministarstvo finansija bilo je glavni projektant reforme. U Berlinu i Hesenu formirane su specijalne jedinice za reformu budžeta u okviru ministarstva finansija, za koje se smatra se da su bile veoma korisne za usmeravanje procesa reforme (razgovori u Hesenu i Berlinu):

- Heseni je osnovao jedinicu za reformu budžeta²¹ u odeljenju za budžet u okviru ministarstva finansija. Jedinica je raspuštena 2011, ali sada odgovornost leži na jedinici za osnovna pitanja u odeljenju za budžet u okviru ministarstva finansija.
- Berlin je u ministarstvu finansija osnovao jedinicu za reformu budžeta, koja je bila neposredno odgovorna sekretaru savezne pokrajine (na osnovu intervjuja).

Berlin je mala savezna pokrajina (*Stadtstaat*) sa decentralizovanom strukturom uprave i upravljanjem javnim finansijama koja se opredelila za uvođenje budžetiranja zasnovanog na rezultatima na decentralizovanom nivou (*Bezirksebene*). Međutim, kao što je već rečeno, tada je ustanovljeno da ima problema sa postizanjem konsenzusa među predstavnicima dvanaest jedinica na decentralizovanom nivou (*Bezirke*). Zato je glavni zadatak jedinice za reformu u okviru ministarstva finansija bila moderacija participativnog procesa izrade kataloga programa i indikatora koji su obavezni za sve decentralizovane jedinice, na osnovu kojih će potom biti omogućene informacije o učinku. Međutim, videlo se da je za taj proces bilo potrebno mnogo vremena. Na primer, broja proizvoda u katalogu koji je utvrđivan korišćenjem metode pokušaja i grešaka bio je veoma visok na početku, nakon čega je smanjen i potom opet povećan kako bi odgovarao potrebama s kojima se administracija suočavala u praksi (vidi takođe primer u 4.1.6. Koliki značaj ima vremenski okvir može se videti u poglavlju 3 i 4.2).

- U Hesenu je ministarstvo finansija usvojilo princip rukovođenja odozgo prema dole i uvelo sistem usmeren ka postizanju ciljeva (*Zielsystem*); vidi antrfile u nastavku. Problemi su se ipak pojavili pri utvrđivanju proizvoda, koje nije bilo uvek lako opravdati, na primer u okviru administrativnog upravljanja ili zakonodavnih mera (vidi Jock 2006/2007:211).

Procesi vezani za sistem usmeren ka postizanju ciljeva (*Zielsystem*) u Hesenu

Da bi u prvi plan mogli doći rezultati umesto ulaznih stavki, ključni aspekt je veza između političkih ciljeva i budžeta (Hessisches Ministerium der Finanzen 2010 – Ministarstvo finansija pokrajine Heseni 2010.). Zato su Heseni i Berlin uveli sistem usmeren ka postizanju ciljeva (*Zielsystem*), koji će biti opisan na primeru Hesena.²² Vlada Hesena formuliše političke ciljeve koji su deo godišnjeg budžetskog plana. Nadležna ministarstva zatim definišu ciljeve u svojim sektorima i povezujući ih s političkim ciljevima. Ovi sektorski ciljevi moraju dobiti saglasnost ministarstva finansija, koje ima pravo da stavi veto i time primora nadležna ministarstva da revidiraju svoje ciljeve. U trećem koraku ciljevi se raspodeljuju na proizvode, a u četvrtom se operacionalizuju kroz ulazne stavke (vidi Jock 2006/2007: 213f). Proizvodi, isto tako, moraju odgovarati političkim i sektorskim ciljevima; za administraciju oni su sredstvo upravljanja i osnov za određivanje finansijskih alokacija (vidi Pokrajina Heseni 2006.).

Budžet s definisanim političkim ciljevima usvaja parlament. Specifičnost Hesena je uloga vrhovne revizorske institucije (*Landesrechnungshof*). Vrhovna revizorska institucija (SAI) u Hesenu na osnovu reviziju usmerene na procese, vrši reviziju sektorskih ciljeva i alokacija

²¹ "Gesamtprojektleitung Neue Verwaltungssteuerung, GPLNVS"

²² To ne znači da je jedan sistem superioran; primer Hesena je jednostavno bolje dokumentovan od primera Berlina. Za više informacija, pogledati:

<http://www.berlin.de/verwaltungsmodernisierung/index.html>

<http://www.berlin.de/verwaltungsmodernisierung/index.html>

budžeta. Zato vrhovna revizorska institucija pored kontrolora i ima ulogu savetnika²³. Sa stanovišta administracije SAI je koristan faktor u procesu razrade ciljeva i proizvoda (na osnovu intervjua u Hesenu).

U Berlinu i Hesenu važan aspekt reformskog procesa bio je ogroman trud uložen u interno komuniciranje reforme. U Berlinu je inicirana „reformaska štampa“, a u Hesenu redovni bilteni preko kojih je personal dobijao informacije o postupcima i statusu reformskog procesa (intervjui u Hesenu i Berlinu).

4.1.6 Planiranje toka i finansiranje reforme

Planiranje toka, kakvo se podrazumeva u ovoj studiji, odnosi se na redosled i vremenski raspored reforme i povezano je pratećim reformama kao što je obračunsko računovodstvo i srednjoročni okvir rashoda (MTEF).

Kad je reč o vremenskim odrednicama, primeri saveznih pokrajina u Nemačkoj su u skladu s iskustvom OECD, koje je ukratko izneto u trećem poglavlju. Oba procesa započela su tokom 1990ih i bile su potrebne godine da se pređe na budžetiranje zasnovano na rezultatima.²⁴ Njegovo uvođenje obuhvata čestu primenu procesa pokušaja i grešaka, i zahteva mnogo vremena da bi se različiti akteri informisali o prednostima i da bi se rešavali rizici koji se pojavljuju (vidi gore „politički faktori – interesi različitih aktera“). Na primer, u Berlinu je oko tri godine trajala debata o tome kako indikatori izrađeni za svaki program mogu da odgovore određenom idealu kvaliteta i kako se definiše „kvalitet“²⁵. Kao što ćemo jasnije videti u studiji slučaja Velike Britanije (poglavlje 4.2), veoma je teško proceniti vremenski okvir u kome je potrebno uvesti budžetiranje zasnovano na rezultatima jer je ono često kombinovano s drugim reformama, na primer s obračunskim računovodstvom.²⁶

Što se tiče planiranja toka sprovođenja reforme, ne postoji jedinstven i najbolji način za primenu budžetiranja zasnovanog na rezultatima. Na primer, postoje određene sličnosti u tome kako su u Berlinu i Hesenu pokrenute reforme. Obe pokrajine su se opredelile za postupno uvođenje: definisane su pilotne oblasti za sprovođenje reforme, pa su informacije o oblastima u kojima je to uspešno obavljeno prosleđene u oblasti u kojima reforma treba da započne. Isto tako, obe savezne pokrajine su odabrale proces koji ide odozgo prema dole, a vodila ga je specijalna jedinica za reformu u ministarstvu finansija.

Obračunsko računovodstvo i srednjoročni okvir rashoda često se pominju kao reforme koje prate uvođenje budžetiranja zasnovanog na rezultatima. Ostaje pitanje da li su ove reforme neophodne ili ne. Prema nemačkom iskustvu, odgovor je jasan: ni obračunsko računovodstvo, ni srednjoročni okvir rashoda, nisu preduslov za budžetiranje zasnovano na rezultatima. Hesenu je uveo obračunsko računovodstvo koje ima podršku SAP softvera, što se po opštoj oceni

²³ Vidi: <http://www.rechnungshofhessen.de/index.php?seite=aufgaben.php&selected=1&selected2=45>

²⁴ U Hesenu se Programski budžet (*Produkthaushalt*) koristi od 2008. Uveden je prema određenom vremenskom okviru (Jock 2006/2007: 211), ali reforma se ipak nastavlja kroz proces prilagođavanja, na primer u pogledu formata izveštavanja. U Berlinu su prvi budžeti zasnovani na rezultatima uvedeni 2001: <http://www.berlin.de/sen/finanzen/haushalt/bezirke/index.html>.

²⁵ Na primer: kada način tretiranja parka zadovoljava u pogledu kvaliteta? Ili: kada oprema u osnovnoj školi zadovoljava ideju dovoljnog kvaliteta?

²⁶ Isto se odnosi na Hesenu i na Berlin, gde se uvode dve različite vrste obračunskog računovodstva (*Doppik* u Hesenu, i *Kostenleistungsrechnung* u Berlinu).

smatra korisnim za modernizaciju javnog budžetskog procesa (Jock 2006/2007:205ff). Nasuprot tome, Berlin nije uveo obračunsko računovodstvo, u smislu upravljačkog računovodstva, već jednostavniji oblik računovodstva (*Kostenleistungsrechnung*) koje obuhvata i kapitalnu potrošnju, ali bez potpunog bilansa stanja. Iako predstavljaju različite primere, Heseni i Berlin smatraju da obračunsko računovodstvo nije neophodno za budžetiranje zasnovano na rezultatima. Kao preduslov je pomenut funkcionalan računovodstveni sistem koji prati tokove gotovine ili unapređen obračun sredstava. Dalje, obe savezne pokrajine su izvestile o tome da troškovi rastu neproporcionalno nakon uvođenja obračunskog sistema s podrškom informacionih tehnologija. Što se tiče potrebe za srednjoročnim okvirom rashoda, na osnovu povratnih informacija iz razgovora koji su vođeni u Berlinu vidi se da planirani resursi (commitment appropriations) služe i za to da obezbede finansijska sredstva za programe koji traju duže od godine koja je pokrivena budžetom.

Kada je reč o troškovima, nije lako odrediti konkretan iznos jer su reforme još uvek u toku. Ono što je jasno na osnovu izveštaja iz Berlina i Hesena, jeste da su najskuplje tehničke reforme i reforme koje zahtevaju IT podršku. Troškovi u ovoj oblasti nastaju ne samo zbog neophodnog softvera, već i zbog potrebe da se osoblje obuči za nove IT alatke. Troškovi za razradu programa i indikatora koji su s njima povezani predstavljaju manji izazov. Veći izazov je da se postigne politički konsenzus o načinu sprovođenja reforme i obuci različitih aktera za rad u uslovima nove organizacije budžeta, kao i za korišćenje dostavljenih informacija (vidi „Politički faktori – interesi različitih aktera“). Kao što se može videti, slučajevi Hesena i Berlina potvrđuju iskustva zemalja članica OECD da je potcenjivanje troškova, kao i vremena, česta pojava.

4.1.7 Merenje učinka – formulisanje indikatora

Sem pitanja planiranja toka i finansiranja, razrada indikatora učinka je važan aspekt za uvođenje budžetiranja zasnovanog na rezultatima (naročito kad je reč o budžetiranju na osnovu učinka). Da bi se sprovelo budžetiranje zasnovano na učinku, bitan je način na koji će biti formulisani indikatori učinka. Kao što je pomenuto u trećem poglavlju, mnoge zemlje članice OECD su se suočile s teškoćama prilikom njihovog formulisanja. Glavni problemi su im bili da idenitifikuju jasne ciljeve, da dobiju dovoljnu količinu podataka visokog kvaliteta, kao i da definišu merila za konkretne proizvode. U Hesenu, plan je bio da se formulišu indikatori koji se ne odnose samo jednu dimenziju (na primer efikasnost), već u idealnom slučaju na više dimenzija (kao što su delotvornost, kvalitet, zadovoljstvo korisnika ili drugi). Očigledno, što više dimenzija indikatori pokrivaju, utoliko je složenije sprovesti ih i zahteva više vremena, što je bio slučaj u Hesenu (vidi antrfile u nastavku). Kada se imaju u vidu ovi problemi, jasno je da može biti korisno razmisliti o tome kako pojednostaviti proces uvođenja budžetiranja zasnovanog na rezultatima. Želimo da ukažemo na dva primera:

Mogućnosti za pojednostavljenje u uvođenju budžetiranja zasnovanog na rezultatima

- U Hesenu je problem složenosti rešavan tako što je smanjen broj operativnih cifara (*Kennzahlen*) koje definišu različite dimenzije jednog indikatora.²⁷ Počeli su sa pet dimenzija koje pokrivaju operativne cifre (delotvornost, efikasnost, aktivnosti (*Leistungsmerkmale*), kvalitet procesa i

²⁷ Za više informacija vidi:

http://www.hmdf.hessen.de/iri/HMdf_Unutraesnjet?cid=3f71f334fe8813863214f1252f46ffa7

zadovoljstvo korisnika), ali su posle smanjili na tri dimenzije (delotvornost, efikasnost, aktivnosti).²⁸ Treba napomenuti da se politička kontrola nad upravljanjem umanjuje smanjenjem broja dimenzija koje su pokrivene operativnim ciframa.

- Ministarstvo finansija Hesena prolazi kroz proces uvođenja budžetiranja zasnovanog na rezultatima i njegovog prilagođavanja, a takođe preko GIza daje drugim zemljama savete u pogledu uvođenja budžetiranja zasnovanog na rezultatima. Uz savete iz Hesena, ministarstvo finansija Crne Gore smanjilo je broj programa po upravnoj jedinici na tri²⁹ (zbog čega je smanjen broj indikatora koji treba da budu razrađeni). Ovde je važna uloga administrativnih troškova (osoblje i troškovi upravljanja). Da bi se izbeglo uvećanje drugih programa, izrada jednog posebnog programa za svaku upravnu jedinicu koji bi regulisao ove troškove mogla bi biti od koristi. Ako se traži benčmarking, moguće je dalje porediti ove programe koji se odnose na osoblje i upravljanje, i razmotriti da li postoje velike razlike između različitih ministarstava i drugih jedinica.

Ovi primeri pokazuju da je za adekvatno političko upravljanje bitna prava ravnoteža između pojednostavljenja i neophodnih detalja u informacijama. To se posebno odnosi na zemlje koje imaju slabe administrativne kapacitete. Dakle, kao što pokazuju savetodavna iskustva ministarstva finansija u Hesenu, bitno je da se uspostavi dobra ravnoteža između detaljnih informacija kako bi se poboljšalo političko upravljanje i izvodljivost reforme.

Ako se slučajevi Berlina i Hesena povežu sa tri oblika budžetiranja na osnovu učinka u skladu s definicijom OECD i objašnjenjima datim u drugom poglavlju, vidi se da ni jedna ni druga zemlja ne predviđaju sankcije za neispunjavanje ciljeva koji su definisani u programima. To znači da nema direktnih smanjenja u budžetu ako određeni ciljevi nisu ispunjeni. Tako Heseni i Berlin, kao ni većina zemalja članica OECD, ne podržavaju ideju budžetiranja zasnovanog na neposrednom učinku, već su se opredelili za budžetiranje zasnovano na informacijama o učinku, odnosno za budžetiranje zasnovano na prikazanom učinku (vidi antrfile u 4.1.3).

4.1.8 Revizija, kontrola i izveštavanje

U Nemačkoj su vrhovne revizorske institucije (SAI) na nacionalnom i sub-nacionalnom nivou nezavisne i ne pripadaju ni jednoj od tri državne vlasti: nemaju ni izvršnu, ni zakonodavnu, ni sudsku vlast, već služe kao kontrolori i savetnici vlade i parlamenta. Kao što je rečeno u odeljku 4.1.4, vrhovna revizorska institucija Hesena je imala posebnu ulogu u uvođenju budžetiranja zasnovanog na rezultatima. Pažljivo je pratila reformski proces i bila je uključena u razradu proizvoda tako što je reviziju razrade sektorskih ciljeva i alokacije budžeta sprovodila iz perspektive procesa. Svoj rad s naglaskom na reviziju ulaznih stavki morala je da prilagodi reviziji usmerenoj na rezultate. Pozivajući se na svoje redovne postupke, vrhovna revizorska institucija je izvršila finansijsku reviziju i reviziju vrednosti za uloženi novac, i na kraju godine je to predstavila parlamentu. Sem toga, vrhovna revizorska institucija može u svako doba da obavesti parlament o važnim rezultatima revizije. Ona zato služi ne samo kao kontrolor, već i kao savetnik parlamenta i vlade.³⁰ Njene preporuke su jedna od osnova za donošenje političkih odluka. Vrhovna revizorska institucija u Berlinu nije bila eksplicitno uključena u reformski proces, već je obavljala svoje redovne funkcije. Ona sprovodi finansijske revizije i revizije vrednosti za uloženi novac koje se iznose pred parlament na kraju fiskalne godine.

²⁸ Berlin je, na primer, razmatrao mogućnost uvođenja operativnih cifara ali je odlučio da to ne učini zbog toga što njegovo uvođenje veoma složeno (intervju).

²⁹ Uobičajena brojka je oko 30-40.

³⁰ Vidi: <http://www.rechnungshofhessen.de/index.php?seite=aufgaben.php&selected=1&selected2=45>.

Revizija obuhvata dvanaest decentralizovanih jedinica koje su pod jurisdikcijom Berlina.³¹ U obe savezne jedinice godišnji izveštaj vrhovne revizorske institucije se objavljuje.

U Hesenu parlament odlučuje o programima i budžetskim alokacijama. Takođe ima pravo da pita za razloge ukoliko nije ispunjen neki od ciljeva definisanih u programu, kao i da razmatra posledice koje to ima za odgovarajuću jedinicu uprave. U praksi ova mogućnost još uvek nije često korišćena, ali kako izveštava ministarstvo finansija Hesena, smatra se da su odgovarajuće aktivnosti u porastu. U Berlinu, iako parlament ima pravo da pita za razloge zbog kojih nije ispunjen neki cilj koji je definisan u programu, u praksi proces ostaje više u okviru upravne grane izvršne vlasti. Razlog je specijalna struktura Berlina kao „*Stadtstaat*“ i to što je reforma usmerena na decentralizovani nivo. Ministarstvo finansija sa svojim decentralizovanim strukturama koristi programe i indikatore kao smernice za diskusiju o alokaciji budžeta. Kao što je već rečeno, oni zatim transformišu programe u linijsku strukturu budžeta, i traže saglasnost parlamenta. Sledeći logiku OECD koncept u Hesenu može biti svrstan u budžetiranje zasnovano na informacijama o učinku, a u Berlinu kao budžetiranje zasnovano na prikazivanju učinka. U Hesenu administracije ministarstava svaka tri meseca podnose parlamentu izveštaje o statusu indikatora (Jock 2006/2007:207). Osnovana je posebna jedinica koja prethodno procesuirala i objedinjuje izveštaje kako bi ih učinila razumljivim za poslanike (vidi primer u 4.1.3, „Politički faktori – interesi različitih aktera“). U Berlinu je osnovana posebna budžetska komisija koja treba da se sastaje svake druge nedelje i razmatra dobijene podatke.

4.1.9 Sticana saznanja

Iskustva iz Nemačke pružaju uvid u to koliko različiti putevi uvođenja budžetiranja zasnovanog na rezultatima mogu biti slični, i daju sliku o kojim pitanjima se mora voditi računa kada se uvodi budžetiranje zasnovano na rezultatima. Ona isto tako pokazuju da se reformski procesi moraju prilagoditi specifičnom kontekstu. Zato je moguće izvući pouke iz iskustva drugih zemalja, ali oni koji ih sprovedu ne mogu da prilagođavaju sticane pouke svom kontekstu.

Kao zaključak, evo kratkog pregleda pouka koje se mogu izvući na osnovu nemačkog iskustva:

- U Nemačkoj je sub-nacionalni nivo bio snažan faktor koji je podsticao reformu. Predstavljao je avangardu u uvođenju budžetiranja zasnovanog na rezultatima i zajedno s vrhovnom revizorskom institucijom glavnu pokretačku snagu u razmatranju pravne osnove budžetskog sistema Nemačke. To pokazuje da nije moguće započeti uvođenje budžetiranja na sub-nacionalnom nivou bez aktivne podrške nacionalnog nivoa sve dotle dok pravna i ustavna osnova nude fleksibilnost u smislu budžetskih struktura; to će uglavnom biti slučaj u sub-nacionalnim ili decentralizovanim političkim sistemima.
- Ne postoji jedinstven i najbolji način za uvođenje budžetiranja zasnovanog na rezultatima. Proces uvođenja tekao je u Hesenu i Berlinu u skladu s njihovim konkretnim ciljevima, i pod uticajem različitih aktera koji su bili uključeni u proces. Tokom uvođenja, i Hesenu i Berlinu tražili su načine da pristupe različitim interesima koji su bili prisutni, i prošli su kroz dugotrajne procese prilagođavanja. Ovde je glavna pouka: različite okolnosti zahtevaju različite načine uvođenja. Poštujte to i pokušajte da nađete rešenja za različite potrebe koje se pojavljuju.
- Iskustva sticana na nacionalnom nivou u Nemačkoj pokazuju da podrška parlamenta može biti značajna za reformski proces. Postalo je jasno da je visoka politička podrška važna, ali da jednostavno uvođenje odozgo prema dole ne funkcioniše u složenom

³¹ Za više informacija vidi: <http://www.berlin.de/rechnungshof/wir-ueber-uns/aufgaben.html>

okruženju s diferenciranim strukturama moći. Bitno je da zakonodavni nivo prihvati uvođenje naročito kada se dovodi u pitanje kontrola parlamenta nad ulaznim stavkama budžeta.

- Uvođenje budžetiranja zasnovanog na rezultatima i u Hesenu i u Berlinu obuhvatalo je mešavinu upravljanja odozgo prema dole i procesa pokušaja i greške. To je pomoglo da se za dati kontekst utvrde specifični putevi uvođenja, ali to takođe zahteva veoma mnogo vremena. Prilagođavanja različitih elemenata budžetiranja zasnovanog na rezultatima se još uvek vrše, kao u slučaju Hesena u kome su reforme počele pre približno 13 godina.
- Uvođenje jedinica za budžetsku reformu u okviru ministarstva finansija pomoglo je da se strukturira i usmerava proces budžetiranja zasnovan na rezultatima.
- Ni obračunsko računovodstvo ni srednjoročni okvir rashoda nisu preduslovi za uvođenje budžetiranja zasnovanog na rezultatima. Preduslov reforme je funkcionalan računovodstveni sistem, bez obzira da li je reč o gotovinskom ili obračunskom računovodstvu. Sudeći prema planiranju na godišnjoj osnovi, planiranje obaveznih sredstava (appropriation commitments) može biti podjednako praktično kao i srednjoročni okvir rashoda, s tom što je manja verovatnoća da će preopteretiti reformske kapacitete administracije.
- Ne sme se potcenjivati način na koji će biti formulisani indikatori učinka. Podaci visokog kvaliteta su preduslov za indikatore o učinku. Oni su neophodni radi ocenjivanja indikatora izrađenih radi operacionalizacije programa/proizvoda i ostvarenih rezultata.
- Manje može biti više: potrebno je razmotriti administrativne kapacitete i iznaći mogućnost za smanjivanje složenosti zadatka i preopterećenja kapaciteta koji su na raspolaganju administraciji za potrebe uvođenja promena. Da bi se poboljšalo političko upravljanje i izvodljivost reforme izuzetno je važno da se uspostavi dobra ravnoteža između detaljnih informacija.

4.2 Studija slučaja Velike Britanije

Dok slučaj Nemačke predstavlja dobar primer zemlje koja je bila protiv toga da na nacionalnom nivou uvede budžetiranje zasnovano na rezultatima iako ga je uvela na nižem nivou, Velika Britanija spada u zemlje koje se često pominju kao primer dobre prakse za reformu sprovedenu na nacionalnom nivou. Ovo poglavlje o reformi u Velikoj Britaniji zasnovano je na analizama i intervjuima koji su vođeni s akterima koji su uključeni u reformski proces.³²

4.2.1 Pozadina reforme

Velika Britanija je 1998. uvela varijaciju budžetiranja na osnovu učinka koja spada u kategoriju *budžetiranja zasnovanog na prikazanom učinku* (vidi Tabelu 3, poglavlje 3). Važno je naglasiti da je budžetiranje zasnovano na učinku uvedeno u Velikoj Britaniji kao rezultat reforme uprave čiji je cilj bio da povećanje efikasnosti pružanja javnih usluga tako što će naglasak biti premešten s ulaznih stavki na rezultate/aktivnosti i ishode. Prelazak na budžetiranje zasnovano na učinku obavljeno je generisanjem informacija o učinku pružanja javnih usluga koje su bile

³² Poglavlje sa oslanja na zaključke iz intervjua koji su obavljani s osobljem trezora njenog veličanstva i s Rej Šostakom (Ray Shostak), bivšim šefom jedinice predsednika vlade zadužene za nadgledanje sprovođenja odluka i člana uprave trezora. Zahvaljujemo im na podršci.

pridodate kao prilog budžetu. To se dogodilo iako informacije o učinku ni u jednom trenutku nisu bile relevantne za finansiranje odluka, već su korišćene samo u informativne svrhe. Stoga se može tvrditi da je budžetiranje zasnovano na učinku pre bilo nusproizvod nego glavni cilj reforme u Velikoj Britaniji. U svakom slučaju, teško je razdvojiti ova dva reformska procesa.

Da bi se razumela reforma u Velikoj Britaniji, važno je znati kakva je bila politička dimenzija u njenoj pozadini. U 1997. novoizabrana laburistička vlada imala je za cilj da poveća sredstva namenjena pružanju javnih usluga, što znači da su za te potrebe obezbeđena dodatni resursi. Da bi zadržala poverenje poreskih obveznika i obezbedila odgovornost sektora za rezultate koji su ostvareni zahvaljujući dodatnim sredstvima, vlada Velike Britanije je pokušala da promeni administrativnu kulturu tako što je naglasak stavila na rezultate/aktivnosti i ishode (učinak). To je postignuto uvođenjem *ugovora o pružanju usluga u javnom sektoru* 1998 (PSA), kojima su konkretizovani ciljevi javnog sektora. Režim PSA koji je stalno unapređivan u narednih dvanaest godina, uključio je proces konsultacija s javnošću kako bi se neposredni ciljevi prilagodili potrebama građana.

Sadašnja koaliciona vlada koja je došla na vlast 2010, usvojila je drugi pristup: režim PSA je napušten ubrzo nakon što je nova vlada stupila na dužnost. Kad se Velika Britanija suočila s visokim budžetskim deficitima i s činjenicom da oporavak od finansijske krize napreduje sporije nego što se očekivalo, nova vlada je proglasila da se novi naglasak stavlja na odgovornost za ostvarivanje vrednosti za uloženi novac, verujući da se to pre može postići striktnom kontrolom nad ulaznim stavkama i time što će sektori trošiti novac na transparentan način, a ne usredsređivanjem na ishode (učinak).

Iako okvir za upravljanje učinkom koji je u Velikoj Britaniji uveden 1997. danas više nije u upotrebi, pouke iz reformskog iskustva ove zemlje su zanimljive. Dakle, u ovom poglavlju je razmatrotan razvoj okvira za upravljanje učinkom koji je bio na snazi od 1997. do početka 2010.

Režim PSA se prvi put javlja u *Celovitom pregledu izdataka za 1998.* (CSR) koji je sadržao oko 600 ciljeva učinka za oko 35 oblasti državne uprave³³. Celovit pregled izdataka za 1998. je predstavljao budžet vladinih sektora za period od tri naredne godine, što je označilo raskid s praksom godišnjih budžeta (Smith 2007:212). U ovom poglavlju će biti pokazano da je reformski proces u Velikoj Britaniji, kao i budžetski proces uopšte, pretežno bio pokretan od strane izvršne vlasti. Glavni cilj vlade je bio da kroz reforme ojača efikasnost javnog sektora i poveća učinak, poboljša odgovornost direkcija i poveća odgovornost vlade prema javnosti u pogledu rezultata koji su ostvareni na osnovu dodatnih sredstava za izvršenje javnih usluga. Vlada je zahtevala da svaki sektor pripremi PSA koji sadržati ciljeve datog sektora i indikatore učinka za merenje datih ciljeva (OECD 2004:421). Zatim je PSA bio predmet pregovora između trezora njenog veličanstva (u ovom tekstu: trezor) i sektora koji je korisnik budžetskih sredstava. Trezor je imao za cilj da dobije veću kontrolu nad učinkom sektora. Obuhvaćeni sektori davali su prednost uvođenju režima PSA, zbog toga što su težili ka većoj operativnoj autonomiji i slobodi u odnosu na spolja nametnute kontrole nad ulaznim stavkama. Režim PSA je bio zamišljen kao sklapanje višegodišnjih „ugovora“ između građana/poreskih obveznika i vlade za isporučivanje niza konkretizovanih ishoda koje građani/poreski obveznici mogu da koriste kao sredstvo kontrole.

³³ <http://www.parliament.uk/documents/commons/lib/research/briefings/snpc-03826.pdf>

4.2.2. Pokretači reforme

Proces reforme u Velikoj Britaniji može biti klasifikovan kao centralizovani pristup odozgo prema dole, u kome je trezor igrao veliku i aktivnu ulogu u razvijanju i sprovođenju reforme (vidi poglavlje 2). Međutim, podrška premijera bila je važna za proces sprovođenja reforme jer je preko nje iskazana snažna podrška lidera i političko opredeljenje za reformu. Sam premijer podsticao je uvođenje budžetiranja zasnovanog na rezultatima, ali su PSA model zajedno razradili trezor (koji je imao vodeću ulogu) i nekoliko nacionalnih aktera, poput nacionalne revizorske kancelarije, kabineta vlade i kancelarije za nacionalnu statistiku (Webber 2007:8). Drugi ključni akter u reformskom procesu bila je jedinica predsednika vlade zadužena za nadgledanje sprovođenja odluka (PMDU), koja je osnovana u kasnijoj fazi reformskog procesa s ciljem da pruži podršku upravljanju reformom. U poglavlju 4.2.4 (upravljanje reformom) će biti više reči o PMDU.

U stvari, reforma budžeta je služila ciljevima trezora koji je želeo da poveća kontrolu nad rezultatima aktivnosti drugih odeljenja. Time je jačana uloga trezora u procesu formulisanja politike (OECD Scheers/Sterck/Bouckaert 2005:143). Kao što je već rečeno, odeljenja su težila dobijanju veće operativne autonomije i slobode u odnosu na spolja nametnute kontrole nad ulaznim stavkama. Zato je reforma dobila podršku većine onih koji su je sprovodili. Uključivanje visokog političkog nivoa u režim PSA bilo je obezbeđeno time što je veliki broj početnih ciljeva aktivnosti bio zasnovan na obavezama koje su iznete u *Izbornom manifestu* 1997 (1997 Election Manifesto). Na taj su način zvaničnici bili motivisani da poboljšaju javne usluge, što je bilo u saglasnosti sa željom ministara da budu ponovo izabrani (Hughes 2008:7).

Za razliku od drugih zemalja članica OECD kao što su Francuska i Nemačka (kao što je objašnjeno u poglavlju 4.1), parlament u Velikoj Britaniji nije bio ključni faktor procesa reforme. Uloga parlamenta u Velikoj Britaniji odraz je istorijskog odnosa s Krunom, naime činjenice da je suveren tražio odobrenje i ovlašćenje parlamenta da podigne poreze za potrošnju. Parlament ima veoma mali broj ovlašćenja u procesu odobravanja budžeta, a naročito su ograničena ovlašćenja koja se tiču izmena i dopuna (OECD 2004:407). Odnosno, on ne može da promeni format godišnjih procena troškova (Lienert 2010:8). Isto tako, nije preuzeo zvaničnu nadzornu ulogu u odnosu na PSA. Međutim, ocena učinka u odnosu na ciljeve u godišnjim izveštajima sektora predstavljala je važnu alatku za parlament i njegovu ulogu u nadzoru nad izvršnom vlašću. Odbor nadležan za ispitivanje kvaliteta i standarda uprave u okviru javne uprave je *odbor za praćenje rada javne uprave* (PASC). Iako parlament nije imao nikakvu zvaničnu nadzornu ulogu, PASC je 2003. sproveo istraživanje vladinih ciljeva koje je bilo posebno usredsređeno na utvrđene ciljeve za javne usluge.³⁴

Intenzivna uključenost vrhovne revizorske institucije koja se u Velikoj Britaniji zove *nacionalna revizorska kancelarija* (NAO) predstavlja posebnu karakteristiku procesa reforme u Velikoj Britaniji. Nacionalna revizorska kancelarija je i pre uvođenja PSA imala određenu ulogu u vrednovanju efikasnosti i delotvornosti javnih rashoda, u skladu sa svojim statutarnim nadležnostima za reviziju računa vladinih sektora. Uvođenje PSA je bila prilika za nacionalnu revizorsku kancelariju da preuzme sistematičniju ulogu praćenja učinka vlade u postizanju boljih rezultata, na primer, vrednovanjem sistema podataka za ciljeve koje je vlada postavila (Hughes 2008:16).

³⁴ www.parliament.uk/briefing-papers/SN03826.pdf

Učešće javnosti je takođe ojačano u režimu PSA zahvaljujući Pregledu prenošenja ovlašćenja za odlučivanje od jula 2003 (*Devolving Decision-Making review*).³⁵ Pregled su zajednički obavili trezor i jedinica za nadgledanje sprovođenja odluka (PMDU) kako bi stekli uvid i znanje na osnovu značajnih rezultata koji su ostvareni u pružanju javnih usluga od 1997. Jedan od važnih zaključaka je bio da će za stvaranje novog, integrisanijeg pristupa ciljevima i drugim kontrolama biti potrebno da se povećaju konsultacije na lokalnom nivou. Sledstveno tome, proces konsultacija s civilnim društvom na lokalnom nivou je počeo i u nekim slučajevima doveo do velikih promena u pogledu nekih od ciljeva.

4.2.3 Planiranje toka i finansiranje reforme

Generalno posmatrano, stiče se utisak da postoji veoma malo javnih informacija koje se tiču toka reformskih koraka. Ideja da se režim PSA uvede preko Celovitog pregleda izdataka iz 1998, objavljena je neposredno pre nego što se to dogodilo, što sugerise da šira reforma nije tekla prema glavnom planu koji je bio prethodno razrađen. Reforma u Velikoj Britaniji se može opisati kao reforma koja svoje utemeljenje ima u jasnoj političkoj agendi, pri čemu se detalji o njenom sprovođenju razrađuju u hodu, to jest prema tome kako se odvija reforma. Konkretno, na samom početku nije postojala celovita strategija reforme koja bi sadržala vremenske okvire i korake reforme, već je umesto toga vršeno vrednovanje s ciljem da se poboljša režim PSA. Ovo objašnjava razlog zbog koga je period prelaza sa ulaznih stavki kao ciljeva na ishode kao ciljeve bio dugotrajan (1998-2007), i razlog za preveliki ciljeva i ugovora kojih je u početku bilo mnogo, smanjen do nivoa kojim se može upravljati (vidi poglavlje 4.2.5). Pa ipak, postoje dokazi da je trezor bio ubeđen da je ovaj proces učenja bio neophodan kako bi se promenila administrativna kultura u pravcu većeg oslanjanja na rezultate, jer je pristup zasnovan na upravljanju učinkom bio novina za sve aktere reforme.

Iako je proces započeo 1998, i dalje su vršene stalne analize radi smanjenja broja ciljeva i prilagođavanja reformskih načela i procesa do 2010, kada je nova vlada napustila režim PSA. Pregled OECD o korišćenju informacija o učinku u budžetskom procesu pokazuje je da je Velika Britanija bila među zemljama kojima je bilo potrebno više od deset godina da uvedu sistem merenja učinka (OECD Curristine 2005:4). To pokazuje da je celovitu reformu teško sprovesti u datom vremenskom okviru, već je pre u pitanju proces koji traje. Isto tako, teško je meriti poboljšanja u kratkom vremenskom periodu. Kada je definisan novi set podataka za potrebe praćenja nedavno ustanovljenog cilja zasnovanog na rezultatima, bez pozadinskih informacija teško se može znati da li godišnje ili kvartalne fluktuacije potiču od sezonskih promena ili od bitnog poboljšanja kvaliteta pruženih usluga (Hughes 2008:11).

Isto tako, teško je razdvojiti budžetsku reformu od pratećih reformi. U kontekstu promene u pravcu budžetiranja zasnovanog na učinku, Velika Britanija (kao i većina zemalja članica OECD, vidi poglavlje 3) je takođe uvela obračunsko računovodstvo 2000.³⁶ Srednjoročno planiranje uvedeno je zajedno s budžetiranjem zasnovanim na učinku od kako je sa režimom PSA uvedena trogodišnja perspektiva, sa ciljem odeljenja dobiju mogućnost veće srednjoročne sigurnosti u okviru koje mogu da planiraju reforme (Smith 2007:212).

³⁵

http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/media/9B9/26/devolving_decision1_409.pdf

³⁶ Međutim, i ranije je bilo pokušaja da se pređe na obračunsko računovodstvo. Jedan rad u kome je istraživana reformski proces za uvođenje obračunskog računovodstva u Velikoj Britaniji smatra da je za tu reformu bio potreban period od najmanje 30 godina, kao i da je to proces koji traje (Vidi: OECD Hepworth 2002:117).

Iskustva zemalja OECD pokazuju da su često bili potcenjeni troškovi uvođenja budžetiranja zasnovanog na rezultatima i pratećih reformi. Velika Britanija je bila svesna činjenice da moraju biti obezbeđena dovoljna sredstva za sprovođenje reformi. Takve reforme povećavaju obim i složenost procesa, što nastaje kao lančana reakcija od budžetiranja preko računovodstva do revizije. Sledstveno tome, Velika Britanija je veoma mnogo investirala u razvoj okvira, znanja i stručnosti, u sisteme informacionih i komunikacionih tehnologija (ICT) i u spoljnu komunikaciju (OECD Scheers/Sterck/Bouckaert 2005:153). Ispostavilo se da je teško unapred proceniti troškove reforme. Teško je čak i naknadno to učiniti. Sudeći prema dostupnim informacijama, ne postoji procena koliki su troškovi koji nastaju sprovođenjem reforme.

4.2.4 Rukovodioci reforme i razvoj kapaciteta

U drugom poglavlju pokazano je da se uloga centralnih agencija u razvoju i uvođenju pristupa budžetiranju i upravljanju zasnovanom na učinku u zemljama OECD veoma razlikuje. Kao što je već rečeno, proces reforme u Velikoj Britaniji je uglavnom bio podstican od strane izvršne vlasti, dok je zakonodavstvo imalo malu ulogu. Kada je reforme otpočela, premijer je preuzeo aktivnu ulogu u političkom upravljanju procesom reforme. Da bi kontrolisao napredak reforme on je sazivao mesečne sastanke sa državnim sekretarima u sektorima i sa visoko rangiranim zvaničnicima. To je ukazivalo da vrhovno rukovodstvo reformu postavlja kao visoki prioritet, i da time implicitno podstiče svakog unutar uprave, što je svakako podstaklo napredovanje procesa.

Institucije zadužene za upravljanje procesom reforme bile su ministarstva finansija, odnosno trezor, i od 2001. jedinica predsednika vlade zadužena za nadgledanje sprovođenja odluka (PMDU). Kao što je već rečeno, jedinica PMDU je osnovana kao podrška upravljanju reformom, kako bi se obezbedilo izvršenje javnih usluga u skladu s premijerovim prioritetima (uglavnom zdravlje, obrazovanje, kriminal i saobraćaj). Smeštena je pri kabinetu vlade, i neposredno izveštavala premijera. Na taj način je jedinica bila u bliskoj vezi s političkim nivoom i imala ulogu da rešava probleme za premijera i trezor u pogledu dnevnih operacija, dok se trezor više bavio projektovanjem i sprovođenjem reforme i saradnjom sa sektorima. Uticaj PMDU je u velikoj meri bio zasnovan na pažnji koju je premijer posvećivao reformi. Mada je postavljanje PMDU u kabinetu odražavalo visok politički prioritet koji je reforma predstavljala, vlada koja je izabrana 2010. odustala je od režima PSA i vratila jedinicu u trezor. Za razliku od reformskih jedinica u drugim zemljama (na primer sub-nacionalni nivo u Nemačkoj), jedinica PMDU nije osnovana u okviru trezora već u okviru kabineta. Međutim, ona je bila u tesnoj vezi s trezorom preko osoblja koje je bilo uglavnom regrutovano iz trezora njenog veličanstva. Čak su i kancelarije PMDU sa oko 30 stalno zaposlenih bile smeštene u zgradi trezora. Osobe za kontakt s PMDU u trezoru i u sektorima bili su visoki zvaničnici, što je pokazivalo politički značaj ove jedinice i olakšavalo njen rad. Prema zvaničnim dokumentima, jedinica PMDU se bavila potrebom nepristrasne procene reformskih opcija koje su bile na raspolaganju za rad u oblastima u kojima se postižu lošiji rezultati. Njen glavni zadatak je bio da podržava vladu u nastojanju da pruža bolje i efikasnije javne usluge tako što će.³⁷

- Vršiti monitoring i izveštavati o rezultatima najviših prioriteta premijera u oblasti aktivnosti i prioriteta
- Identifikovati ključne prepreke poboljšanju i akcije koje su potrebne da bi se popravili rezultati

³⁷ <http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20061004085342/cabinetoffice.gov.uk/pmdu/>

- Ustupati znanja o najboljoj praksi na planu rezultata, i
- Podržavati razvoj visokokvalitetnih ciljeva PSA koji će delotvorno podsticati poboljšanja u oblasti javnih usluga.

Kao što je već rečeno, projekat i sprovođenje reforme su bili u domenu rada trezora. Izveštaji govore o velikoj pažnji koja je poklanjana merenju i vrednovanju učinka koji su ostvarili timovi u okviru trezora. Trezor je pregovarao sa sektorima o PSA i nastavio da prati dešavanja i nakon njihove implementacije. Isto tako, postignut je dogovor o setu trogodišnjih limita na troškove za svaki od 25 velikih vladinih sektora (Hughes 2008:1). Takođe su postavljeni opšti i neposredni ciljevi i uštede koje će se ostvariti efikasnošću vladinih sektora u odnosu na opredeljene resurse (OECD 2007:192).

U okviru trezora formirani su timovi za rashode kako bi nadgledali rad svakog sektora, dok su u okviru sektora formirani timovi za učinak čiji je zadatak da koordiniraju sprovođenje PSA. Ovi timovi za učinak su bili utemeljeni u strategiji ili u finansijskom odeljenju, i razlikovali su se od sektora do sektora. Prema dostupnim podacima stiče se utisak da je saradnja najbolje funkcionisala u sektorima u kojima je tim bio lociran u finansijskom odeljenju.

Kao što je pokazano u trećem poglavlju, u mnogim zemljama članicama OECD bilo je teško motivisati ključne aktere da se odvoje od tradicionalnih i poznatih budžetskih praksi. Nedovoljni kapaciteti za sprovođenje novih (upravljačkih) praksi bili su razlog za otpor aktera. Sledstveno tome, razvoj kapaciteta za bolje finansijsko upravljanje bio je ključ za uspeh reforme, s obzirom na to da reformisan sistem zahteva drugačije upravljačke sposobnosti u poređenju s ranijim sistemom (orijentacija na aktivnosti i rad usmeren na rezultate). Da bi rešio problem nedostatka odgovarajuće stručnosti koja je neophodna za sprovođenje reformi, trezor je definisao program obuke za sticanje stručnosti i znanja (OECD Scheers/Sterck/Bouckaert 2005:153). Tokom vremena sektori su stekli veći kapacitet za razvoj delotvornih sistema za informisanje o učinku.

Jedinica PMDU je podržala sektore koji su sprovodili reformu, u svojstvu analitičkog faktora koji rešava problema i teži napretku, i pomaže da se prevaziđu ključni izazovi za ostvarenje rezultata (HM Treasury, Hill, 2003:8). Razvila je jednostavan ali očigledno delotvoran sistem za rangiranje i predstavljanje informacija o učinku za 24 cilja koji su najvažniji za premijera i kabinet (Hughes 2008:13). Nastavila je da ostvaruje rezultate u politički prioritetnim oblastima kao što su zdravstvo i obrazovanje i da izveštava direktno premijera. Trezor i PMDU su isto tako napravili zajedničke smernice za planiranje i sprovođenje aktivnosti, i uveli mehanizam povratnih informacija o napretku za viši rukovodeći nivo (HM Treasury, Hill, 2003:8).

4.2.5 Merenje učinka

U drugom poglavlju (2.2.2) rečeno je da je ključna karakteristika budžetiranja zasnovanog na učinku stvaranje informacija o učinku (PI) i njihova integracija u budžetski proces. Informacije o učinku ukazuju koliko je jedna organizacija uspešna u odnosu na svoje planove i ciljeve. Za generisanje pouzdanih informacija o učinku bitno je formulisanje merljivih indikatora učinka. Kao što je pomenuto u poglavlju 3, mnoge zemlje OECD suočile su se sa teškoćama tokom procesa formulisanja. Glavni problemi su definisanje jasnih ciljeva, dobijanje dovoljnih podataka visokog kvaliteta i projektovanje mera za konkretne aktivnosti. U Velikoj Britaniji najviše problema koji se odnose na podatke o učinku bilo je uzrokovano nedovoljnom vezom između indikatora i ciljeva, nedovoljnom vezom između podataka koje su generisale različite jedinice uprave, nedovoljnim kvalitetom spoljnih podataka i netačnim izveštavanjem o podacima (OECD Scheers/Sterck/Bouckaert 2005:149).

Posmatrano iz perspektive politike, ciljevi bi trebalo da budu formulisani tako da vlada može da informiše javnost o svojim pogledima na budućnost i ulozi javnih usluga u načinu na koji će pogledi na budućnost biti predstavljeni javnosti (Hughes 2008:7). U tom smislu je u Velikoj Britaniji formulisane ciljeva koji su tehnički primenljivi predstavljalo izazov. Kao što je ranije objašnjeno, ovo pitanje je rešavano uključivanjem trezora, koji je iz perspektive politike posmatrao proces formulisane PSA za sektore, iako je to proces koji je pretežno tehničke prirode. Štaviše, jedinica PMDU je bila nadležna za postavljanje, monitoring i izveštavanje o rezultatima u pogledu ostvarenja najvažnijih aktivnosti i prioriteta premijera. S druge strane, trezor je objavio tehničke napomene kao deo pregleda troškova iz 2002. i 2004. Tehničke napomene su detaljni dokumenti koji sadrže precizan postupak definisanja ciljeva PSA, izvore podataka koji su korišćeni za poređenje programa s ciljevima i način ocenjivanja ciljeva, preko stepena ostvarenosti ciljeva ili na neki drugi način (OECD, Noman 2008:9). Tehničke napomene su neka vrsta smernica u pogledu tehničkih aspekata sprovođenja političkih ciljeva.

Prelaz od ulaznih stavki kao ciljeva na rezultate/aktivnosti i ishode kao ciljeve je takođe bio izazov. Mada je većina ciljeva postavljenih 1998. polazila od ulaznih stavki ili od procesa a ne od ključnih ishoda i rezultata/aktivnosti vlade, prelaz na rezultate/aktivnosti i ishode kao ciljeve je bio lagan. U 1998, samo 15 procenata početnih ciljeva iz PSA bilo je formulisano kroz ishode, u 2004 ih je već bilo 80 procenata. U 2007, svi ciljevi vlade su bili formulisani prema ishodima (Hughes 2008:8).

Preveliki broj ciljeva učinka prepoznat je kao jedna od najčešćih grešaka koje zemlje čine kada prelaze na budžetski sistem koji je orijentisan ka rezultatima. Umesto da pružaju bolje informacije donosiocima odluka, prevelik broj ciljeva učinka u stvari dovodi do smanjenja transparentnosti jer se može dogoditi da više neće biti moguće upravljati prevelikom količinom informacija. Kao i druge zemlje OECD, Velika Britanija se takođe suočila sa određenim teškoćama usled velikog broja ciljeva učinka. Kao što je već rečeno, celoviti pregled izdataka iz 1998 (CSR) je postavio preko 300 opštih ciljeva učinka i 600 neposrednih ciljeva za 35 područja vladine aktivnosti. Između ostalog, bilo je jasno da se ciljevi iz PSA moraju dramatično konsolidovati ukoliko se želi postići njihov uticaj na odlučivanje. U celovitom pregledu izdataka iz 2007, njihov broj je bio značajno smanjen sa 110 sektorskih na 30 izričito među-sektorskih PSA. Istovremeno je izvršeno restruktuiranje kabinetskih i parlamentarnih odbora kako bi se olakšala koordinacija između sektora i povećala odgovornost za te ciljeve (Hughes 2008:10).

Nedostatak celovitih i pouzdanih podataka o ishodima je naveden kao razlog za odlaganje reformi orijentisanih ka učinku dok se ne poboljša informacioni sistem. U Velikoj Britaniji centralni akteri uradili su mnogo kako bi obezbedili kvalitet podataka. Na primer, trezor je izdao priručnik pod nazivom „Izbor pravog materijala“ (*Choosing the Right FABRIC*)³⁸ koji opisuje kriterijume za dobar sistem merenja učinka. On je takođe sugerisao prioritete oblasti u pogledu informisanja o učinku i sadržao kriterijume za merenje individualnog učinka. Iako su bile shvaćene kao koristan prvi korak, ove smernice nisu bile dovoljne da garantuju kvalitet podataka o učinku. Dodatni pokušaj je bio da se iskoristi stručnost nacionalne revizorske kancelarije (NAO). Od 2003, nacionalna revizorska kancelarija je bila odgovorna za potvrđivanje sektorskog sistema podataka koji se koristi prilikom izveštavanja o tome kakav učinak je ostvaren u odnosu na PSA (OECD Scheers/Sterck/Bouckaert 2005:149). Ipak, kvalitet podataka i dalje je ostao stalni izazov. Razlog je uglavnom inherentno balansiranje između poboljšanja kvaliteta podataka i troškova koje ono uključuje. Kvalitet podataka može biti poboljšan samo ako

³⁸ http://archive.treasury.gov.uk/performance_info/fabric.pdf

se obezbede odgovarajući resursi, međutim obzirom da to stvara velike troškove mora se proceniti da li poboljšanje kvaliteta podataka vredi više od resursa koje je potrebno uložiti.

Drugo važno pitanje kojim se treba baviti je pitanje da li postoji sistem motiva ili sankcija koji bi primorao sektore/budžetske korisnike da poštuju ciljeve. U Velikoj Britaniji nije bilo formalnih ili pravnih sankcija za ministre i sektore koji ne izvršavaju svoje PSA. Nije postojala unapred definisana mehanička veza između ranijeg učinka i alokacije resursa. Automatsko kažnjavanje sektora za neostvarivanje rezultata smatralo se neefikasnim, zbog toga što su ponekad spoljni uticaju u značajnoj meri uticali na ishode. Međutim, premijer je vršio veliki pritisak na rukovodioce sektora koji nisu imali dobar učinak. Rezultat pritiska je bio da su sektori počeli da ulažu veće napore u sprovođenje sistema upravljanja učinkom.

Što se tiče finansijskog izveštavanja o učinku, u skladu sa fiskalnim zakonom Velike Britanije ne postoji obaveza redovnog izveštavanja o izvršavanju budžeta parlamentu i javnosti. Ipak, u praksi, kancelarija za nacionalnu statistiku i trezor njenog veličanstva zajedno su izdavali mesečne procene glavnih finansijskih statistika javnog sektora na osnovu podataka prikupljenih od sektora.

4.2.6 Kontrola i revizija

U okviru režima upravljanja učinkom bilo je neophodno da se rukovodiocima pruži mogućnost delotvornog upravljanja. To je zahtevalo omogućavanje veće fleksibilnosti rukovodiocima i labavljenje sistema kontrole. Kako bi se delotvorno upravljalo rezultatima/aktivnostima, bila je neophodna veća sloboda u pogledu aktivnosti. Međutim, to je isto tako značilo da rukovodilac mora biti odgovorniji za svoj učinak, što zahteva određene kontrolne mehanizme (OECD Hepworth 2002:145). Velika Britanija je uvela razrađen sistem kontrole putem koga trezor i vladin kabinet, preko jedinice predsednika vlade zadužene za nadgledanje sprovođenja odluka (PMDU), periodično ocenjuju i prilagođavaju napredak ostvaren u sprovođenju reforme. Sem toga, rad svakog odeljenja nadgledali su timovi za rashode formirani u okviru trezora. Štaviše, trezor je zadržao jedinstven portal da bi sva dokumenta koja se tiču učinka sektora bila objavljena. Sektori moraju takođe odgovarati parlamentu za pouzdanost informacija o učinku (See: OECD Noman 2008:6,10).

Kao što je rečeno u drugom poglavlju, kod prelaska na budžetski sistem koji je orijentisan na rezultate uloga vrhovne revizorske institucije može da se promeni u pravcu postanka čuvara vrednosti koju plaćaju poreski obveznici. Nacionalna revizorska kancelarija (NAO) u Velikoj Britaniji je imala važnu ulogu u vršenju revizije uspeha reformi. Uvođenje PSA je bilo prilika za NAO da preuzme sistematičniju ulogu u nadgledanju učinka vlade u pogledu poboljšanja ishoda (ss. 6-7) (OECD 2004:436).³⁹ NAO je definisala dobru vrednost za novac kao otpimalno korišćenje resursa za postizanje planiranih ishoda s ciljem da parlamentu obezbedi nezavisnu i rigoroznu analizu o načinu na koji se troši javni novac za postizanje tih političkih ciljeva. Integracija NAO u okvir za upravljanje učinkom počela je 2002, kada je NAO bila pozvana da oceni kvalitet sistema podataka koji potpomaže postizanje cilja u odnosu na PSA. Ocena sistema podataka završena je 2007. Na osnovu sopstvenog istraživanja, NAO je dala preporuke o tome kako da se ostvari veća vrednost za novac i da se poprave usluge koje se posmatraju. Ovaj zadatak je zahtevao od revizora nacionalne revizorske kancelarije da svoja znanja prošire

³⁹ Zakon o nacionalnoj reviziji (ss. 6-7) predviđa zadatke za kontrolora, odnosno generalnog revizora (C&AG), šefa NAO. NAO obavlja ove zadatke u njegovo ime.

izvan uskih računovodstvenih pitanja i svom radu pristupe otvorenije, uz veću saradnju sa sektorskim ekspertima i oslanjanje na njihova znanja (Hughes 2008:16). Međutim, vredi pomenuti da je za NAO u svetlu pomeranja ka ulozi savetnika, pruženje ekspertize uz istovremeno zadržavanje nezavisnosti bio jedan od izazova.

Izveštaji NAO predstavljali su osnovu za razgovore s odborom za nadzor javnih računa (PAC), koji je zatim objavio svoj izveštaj i preporuke, na koje vlada mora da odgovori. U nekim slučajevima, NAO je nastavila istraživanje i izmerila napredak u odnosu na date preporuke.⁴⁰ Sem toga, pod-odbor kabineta za javne usluge i rashode (PSC) sastao se da bi obavezao ministre da odgovaraju za to kako pružaju javne usluge i kako koriste javne fondove da bi ih pružali. Mada režim PSA generalno predstavlja važno sredstvo kojim parlament vrši svoju ulogu u pažljivom posmatranju izvršne vlasti, mali broj parlamentaraca iskoristio je ovo sredstvo zato što dobijene informacije nisu dovoljno shvaćene. Na taj način njegov potencijal a parlament još uvek nije iskorišćen. Umesto toga, tvrdilo se da je parlamentarna kontrola u Velikoj Britaniji čak oslabila jer su odobrenja u režimu PSA davana na agregatnom nivou (OECD Scheers/Sterck/Bouckaert 2005:138f.). Studija nemačkog slučaja je dobar primer situacije u kojoj je parlament bio svestan ovih rizika, naročito rizika gubljenja kontrole nad ulaznim stavkama, što je rezultiralo odbijanjem predloga reforme koji je podnelo nemačko ministarstvo finansija. Može se rezimirati da uvođenje budžetiranja zasnovanog na rezultatima u potpunosti ima kapacitet da ojača odgovornost vlade samo ukoliko kontrolne institucije imaju volju i sposobnost da iskoriste ovu alatku.

4.2.7 Sticana saznanja

(1) Politička podrška i volja da se sprovede reforma su ključni za uspeh reforme

Slučaj Velike Britanije pokazuje da je važna podrška reformi. Reforme će mnogo lakše biti inicirane i sprovedene ako predstavljaju vladin vrhunski prioritet. U Velikoj Britaniji sam premijer je gurao reformu koja je postala politički prioritet vršenjem pritiska na odgovarajuće institucije da uspešno sprovedu reformu. Reforma je isto tako bila deo vladine političke agende zbog čega je bila povezana s ostvarenjem političkih ciljeva. Važnost reforme je dodatno istaknuta osnivanjem posebne ustanove (PMDU) čiji zadatak je bio vrši nadzor nad ostvarenjem najviših prioriteta reforme i podnosi izveštaj neposredno premijeru. Međutim, slučaj Velike Britanije isto tako pokazuje da se od sistema lako može odustati kada se promeni politička podrška. Mada je upravljanje učinkom predstavljalo visok politički prioritet za laburističku vladu, vlada koja je izabrana 2010. na čijem čelu su konzervativci, distancirala se od pristupa i čak napustila ugovore o pružanju usluga (PSA). To pokazuje da različiti vladini prioriteti mogu imati za rezultat različite pristupe pružanju javnih usluga.

(2) Jako liderstvo je neophodno

Politička podrška je takođe podstakla jako liderstvo trezora i jedinice predsednika vlade zadužena za nadgledanje sprovođenja odluka (PMDU). Kao što je već rečeno, trezor je igrao vodeću ulogu u procesu sprovođenja, uključujući pregovore o PSA i česte kontrole rada sektora. Formiranje timova za rashode u okviru trezora sa zadatkom da posmatraju rad svakog sektora

⁴⁰ http://www.nao.org.uk/about_us/what_we_do/the_value_for_money_programme/what_is_a_vfm_study.aspx

predstavljalo je jednu od mera za uspostavljanje kontrolnih mehanizama. Trezor ne samo da je bio aktivno uključen u razvoj informacija o učinku, već je i podržavao razvoj kapaciteta u okviru sektora. Sve u svemu, posvećena uloga trezora često se pominje kao ključni faktor uspeha kad je reč o reformi u Velikoj Britaniji.

(3) Više odgovornosti za sektore/rukovodioce i podstiče promene kulture

Slučaj Velike Britanije pokazuje da ako vlada želi da poveća šanse za uspešno sprovođenje reformi koje su okrenute ka rezultatima, ona treba da podstiče saradnju ključnih aktera i da snažno podržava nadležne sektore kada sprovedu reformu. Promena administrativne kulture u pravcu razmišljanja u pravcu rezultata takođe je bila važna za uspeh. Da bi se to ostvarilo bilo je važno je obezbediti povećanu odgovornost rukovodilaca u ministarstvima. Usled pomeranja odgovornosti na sektore, nadležno rukovodstvo je bilo daleko više uključeno u reforme upravljanja finansijama, što je dovelo do boljih rezultata. Trezor je odigrao snažnu ulogu u upravljanju procesom, dok je sektorima da dovoljan stepen slobode u sprovođenju okvira. To je ojačalo podršku sektora za reformu (OECD Scheers/Sterck/Bouckaert 2005:152, 154).

(4) Značaj vremenskog okvira

Proces reforme u Velikoj Britaniji počeo je 1998. ali je bilo stalnih prilagođavanja dok sistem nije napušten 2010. Kao što je već rečeno, to pokazuje da je bilo teško sprovesti celovitu reformu u datom vremenskom okviru obzirom da je reč o kontinuiranom procesu koji traje.

(5) Merenje učinka

Neki zaključci u vezi sa procesom u Velikoj Britaniji koji mogu biti generalizovani:

- Mada je lakše na početku formulisati aktivnosti i ciljeve orijentisane na proces, pomeranje ka ciljevima orijentisanim na rezultate i ishode je spor tranzicioni proces.
- Kada prvi set indikatora bude ustanovljen, treba i dalje nastojati da se smanji broj ciljeva vezanih za učinak. Studija slučaja Velike Britanije pokazuje da je proces smanjivanja ciljeva važan da bi se razumelo kako funkcioniše sistem upravljanja učinkom. Iz tog razloga moglo bi biti korisno da svaka zemlja stekne sopstveno iskustvo i ovaj proces shvati kao proces učenja, a ne da odmah krene sa smanjenim brojem ciljeva.
- Neophodni su stalni naponi da se popravi kvalitet podataka. Priručnik koji opisuje dobar sistem za merenje učinka kao i za prilagođavanje uloge vrhovne revizorske institucije za kontrolu je u tom smislu koristan.

(6) Adekvatni podsticaji

Važno je razumeti na koji način se stvaraju pravi podsticaji kada se informacije o učinku koriste za potrebe upravljanja i budžetiranja. Ako se ne obezbedi podrška ključnih aktera, mogu nastati problemi s lažnim podsticajima i igrama. Rešenja uključuju konsultacije s personalom u prvoj liniji pružanja usluga (OECD Noman 2008:11).

(7) Prilagođavanje uloge SAI omogućava bolje opcije za kontrolu

Tokom procesa reforme u Velikoj Britaniji uloga SAI takođe je prilagođena i ova institucija je na sistematičan način ugrađena u proces. Njena uloga se menjala od kontrolne jedinice do uloge savetnika u trezoru i budžetskim korisnicima. Sem što daje opšti zaključak o vrednosti koja se

ostvaruje za uloženi novac, u novom okviru NAO daje preporuke o tome kako da se ostvari bolja vrednost za novac i poboljšaju usluge koje su predmet posmatranja. Tvrdi se da je nezavisna perspektiva koju je uvela NAO uticala na poboljšanje kvaliteta konkretnih ciljeva i pružila podršku jačanju kredibiliteta okvira u celini (Hughes 2008:16).

(8) Mešoviti rezultati u pogledu uspeha reforme

I pored toga što u literaturi nema previše dokaza o uspešnosti reformi, u ključnim oblastima u kojima su uspostavljeni PSA ostvareni su značajni rezultati, uključujući smanjenja kriminala, poboljšanja u pogledu vremena čekanja u bolnicama i poboljšano pohađanje nastave u obrazovanju. Postoji opšta pretpostavka da je efikasnost povećana zahvaljujući prelazu sa ulaznih stavki na ishode. Dok ciljevi orijentisani na ulazne stavke mogu da ograniče budžetske korisnike u smislu aktivnosti prema kojima će usmeravati svoje resurse, ciljevi usmereni ka rezultatima omogućavaju decentralizovano odlučivanje jer dozvoljavaju sektorima i budžetskim kopriscinama da odaberu najbolju kombinaciju aktivnosti za postizanje željenih rezultata (OECD Noman 2008:11, 12). U stvari, Pregled prenošenja ovlašćenja za odlučivanje od jula 2003 (*Devolving Decision-Making review*)⁴¹ navodi na zaključak da je pristup kroz PSA okvir doveo do suštinskih poboljšanja u mnogim javnim uslugama. Zaključak je donet na osnovu boljih rezultata koji su ostvareni u oblasti velikih javnih usluga. Ovde su, na primer, pokazana poboljšanja u oblasti javnog zdravlja, gde je režim PSA uticao da se za preko 99 procenata smanji broj ljudi koji su morali da čekaju više od 12 meseci da bi im se izvršila operacija.

Mada je odgovornost izvršne vlasti ojačana tako što su sektori postali odgovorniji trezoru i vladinom kabinetu, odgovornost vlade u celini još uvek nije postala veća jer poslanici ne razumeju budžetiranje zasnovano na rezultatima. Kao što je već rečeno, uvođenje budžetiranja zasnovanog na rezultatima jača odgovornost vlade samo ako kontrolne institucije imaju volju i kapacitete da iskoriste njegovu prednost.

Formiranjem kancelarije za budžetsku odgovornost (OBR) kao nezavisnog tela, nova vlada je pokazala tendenciju da želi da se bavi uočenim nedostacima sa većom odgovornošću. Kancelarija za budžetsku odgovornost (OBR) je osnovana maja 2010. sa ciljem da sačini nezavisnu procenu javnih finansija i ekonomije, bilans stanja javnog sektora i dugoročnu održivost javnih finansija.⁴² Osnivanje OBR takođe ima za cilj da poveća transparentnost i otvorenost u formulisanju ekonomske i fiskalne politike. Da li rad OBR stvarno i doprinosi ostvarenju ovih ciljeva ostaje da se vidi.

⁴¹

http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/media/9B9/26/devolving_decision1_409.pdf

⁴² Vidi: http://www.hm-treasury.gov.uk/data_obr_index.htm

5. Zaključak

Cilj ovog projekta je da ukaže na zaključke vezane za reformska iskustva zemalja članica OECD koja su korisna u kontekstu razvojne saradnje. Da bi se izgradila praktična alatka, naši zaključci su iscrpno navedeni u kontrolnoj listi (vidi poglavlje 7). Pošto na ovom mestu nije moguće da se vodi temeljita diskusija o istima, biće navedeni neki opšti zaključci koji se odnose na razvojnu saradnju. Iskustvo sticano kroz reforme koje je istraženo u ovoj studiji pokazuje da su i u zemljama OECD reforme bile teške i skupe za sprovođenje. To pokazuje da je važno realno oceniti šta partnerske zemlje mogu da postignu. U skladu s tim, u ovoj studiji se tvrdi da projekat reformskog paketa za uvođenje budžetiranja zasnovanog na rezultatima mora uzeti u obzir specifičnu situaciju koja u tom kontekstu vlada u dotičnoj zemlji. Iako studija nije protiv uvođenja celovitog reformskog paketa, ipak se naglašava da reformski paket treba da bude pažljivo projektovan i da uzme u obzir reformske kapacitete i reformsko okruženje zemlje partnera.

Ova studija nastoji da pruži neke ideje o tome kako da se pojednostavi uvođenje budžetiranja zasnovanog na rezultatima, naglašavajući dva načina na koja to može da se učini:

- S jedne strane, pokazala je da uvođenje budžetiranja zasnovanog na rezultatima uključuje razičite segmente reforme, i da nije uvek neophodno da se sprovede ceo reformski program da bi se postigli određeni ciljevi. Na primer, poglavlje 2 pokazuje da budžetsko planiranje može biti poboljšano uvođenjem programskog budžetiranja i bez obaveznog formulisanja informacija o učinku.
- Kada zemlje uvode celovit reformski paket (budžetiranje zasnovano na programu i budžetiranje zasnovano na učinku) moguće je pojednostaviti reformu i putem smanjivanja broja programa i pojednostavljenjem indikatora učinka (vidi poglavlje 4.1.7).

Da bi se donela odluka o načinu uvođenja budžetiranja zasnovanog na rezultatima treba uzeti u obzir dostupna finansijska sredstva, osoblje i stručnost osoblja. Postoji uzročno posledična veza kod uvođenja budžetiranja zasnovanog na rezultatima: što je reforma složenija i celovitija, to su veći troškovi i resursi koje treba uložiti. Pažljivo obavljena analiza isplativosti pomaže da se ustanove glavni ciljevi reforme budžetiranja i utvrdi reformski paket koji najbolje odgovara potrebama zemlje. Naš osnovni stav je da postoje alternative uvođenju celovitog reformskog paketa za koji se zemlje najčešće odlučuju, kao i da je moguće projektovati takav reformski pristup koji je prilagođen ciljevima i potrebama svake zemlje, a koji neće preopteretiti kapacitete zemlje.

Evo nekih od zaključaka u sažetoj formi:

Opšta iskustva OECD s reformama: Analiza reformi sprovedenih u zemljama OECD pokazala je da je većina zemalja OECD prešla na budžetiranje zasnovano na rezultatima, i najveći deo njih na budžetiranje zasnovano na informacijama o učinku. Većina zemalja promenila je zakonodavni okvir da bi otvorila put za reformu. Štaviše, većina je uvela reformu zajedno s obračunskim računovodstvom i srednjoročnim planiranjem. Iskustva zemalja članica OECD pokazuju da celovita reforma kao što je uvođenje budžetiranja zasnovanog na rezultatima predstavlja pre svega stalni proces a ne kratkoročni ili srednjoročni projekat. U stvari, nijedna od članica OECD nije rekla da je reforma do sada u potpunosti sprovedena.

Prednosti i nedostaci budžetiranja zasnovanog na rezultatima: Mada budžetiranje zasnovano na rezultatima ima odgovarajuće karakteristike koje jačaju budžetski proces, mora se uzeti u obzir da ono takođe podrazumeva i viši nivo složenosti i, iz tog razloga, veće troškove za

pripremu budžeta. I dok veća fleksibilnost resornih rukovodilaca u izvršenju budžeta može potencijalno da poveća efikasnost, povećana fleksibilnost smanjuje sposobnost kontrolisanja rukovodilaca programa. Zavisno od fleksibilnosti, javljaju se i veći rizici ako se zapostavlja budžetska disciplina ili veća osetljivost na poremećaje u procesu. Štaviše, veća diskreciona prava izvršne vlasti mogla bi da stvore bojazan kod parlamenta da će izgubiti uticaj na ulazne stavke, kao što je bio slučaj u Nemačkoj. Ovde je izazov da se shvati interes različitih uključenih aktera i da se s njima radi, vodeći računa o različitim načinima na koje se uvodi budžetiranje zasnovano na rezultatima.

Pokretači i rukovodioci reforme: Ministarstvo finansija obično igra ključnu ulogu u procesu reforme. Iskustva Velike Britanije takođe pokazuju da je važno uključiti ceo aparat državne uprave i podsticati promenu administrativne kulture. Pokazalo se da je dobro osnovati posebnu jedinicu u okviru ili van ministarstva finansija jer je ona korisno sredstvo za upravljanje procesom reforme. Intenzivno uključivanje vrhovne revizorske institucije u Velikoj Britaniji i u nemačkoj saveznoj pokrajini Hesens moglo bi da bude primer kako se koristi stručnost institucije. Mada snažno političko opredeljenje i rukovodeća uloga ministarstva finansija ubrzavaju proces, primer Nemačke pokazuje da i parlament igra ključnu ulogu u uspešnom uvođenju budžetiranja zasnovanog na rezultatima. Studija nemačkog primera takođe pokazuje da u federalnim političkim sistemima pokretači reforme mogu biti akteri na sub-nacionalnom nivou, jer su sub-nacionalne države bile te koje su podsticale reformu nacionalnog pravnog okvira.

Korišćenje informacija o učinku (PI): Korišćenje informacija o učinku u budžetiranju zasnovanom na učinku – obično uz ponovnu klasifikaciju budžeta u skladu s programima – otvara mogućnost da se meri rezultat koji je ostvaren. Glavna prednost je što time proces odlučivanja dobija veću snagu i što se povećava potencijal za odgovornost vlade u odnosu na parlament. Međutim, iskustva zemalja OECD, kao što su Velika Britanija i Hesens, pokazuju da postoji opasnost od generisanja prevelike količine informacija koju instance za nadzor ne mogu da savladaju. Na primer, Hesens je morao da razvije sistem filtera kako bi grupisao informacije u obimu koji se može koristiti. Rezultat je da je potrebno više rada, i da bi moglo uticati na odgovornost, pošto parlament zavisi od filtera jedinice koja je odgovorna za objedinjavanje informacija. Štaviše, mnoge zemlje članice OECD su rekle, a studije konkretnih slučajeva to pokazuju, da indikatori učinka koji su merljivi i imaju smisla teško mogu da se formulišu. Teškoće koje zemlje članice OECD imaju sa korišćenjem informacija o učinku trebalo bi da budu uzete u obzir prilikom razrade reformskog pristupa u zemlji partneru.

Trajanje i troškovi reforme: Pošto je uvođenje budžetiranja zasnovanog na rezultatima kontinuiran proces a ne kratkoročni ili srednjoročni projekat, ne treba potcenjivati troškove ni vremenski okvir u vezi sa njim. Iskustva u zemljama članicama OECD, kao i obe studije konkretnih slučajeva, pokazali su da procesi prilagođavanja treba da budu uključeni u određivanje vremenskog okvira reforme i da se troškovi mogu neproporcionalno povećavati naročito kada postoji uverenje da su reforme neophodne uz podršku IT sistema.

Obračunsko računovodstvo i srednjoročno finansijsko planiranje: Da li neku partnersku zemlju treba savetovati da uvede obračunsko računovodstvo u kombinaciji s uvođenjem programa zavisi od analize kapaciteta te zemlje da simultano vodi dva složena koraka reforme, kao i od rezultata analize isplativosti. Ista preporuka važi i za uvođenje srednjoročnog planiranja. Za potrebe ove studije treba napomenuti da ni uvođenje obračunskog računovodstva ni sprovođenje srednjoročnog planiranja ne predstavljaju ni zahtev ni neophodan preduslov za uvođenje budžetiranja zasnovanog na programu, i da bi trebalo pažljivo razmotriti da li uvođenje ove dve reforme može preopteretiti reformske kapacitete zemlje.

Sva pitanja o kojima je ovde bilo reči obrađena su u Kontrolnoj listi. Kontrolna lista je zamišljena kao sredstvo koje će koristiti savetnici za pitanja razvoja i vlade partnerskih zemalja da bi razmatrali da li su dostupni kapaciteti i finansijski resursi dovoljni za reformu i šta može biti ostvareno s tim dostupnim resursima. Izazove i rizike treba razmotriti na početku kako bi se izbegla iznenađenja u sprovođenju reforme. Ako se koristi na odgovarajući način, kontrolna lista daje savetnicima za pitanja razvoja i partnerskim zemljama strateški instrument kojim se projektuje takav reformski pristup koji će biti prilagođen svim specifičnostima partnerske zemlje, uzimajući u obzir potrebe i kapacitete iste.

6. Literatura

Anderson, Barry (2008), "Performance Budgeting: A Users Guide", *International Conference on Performance Budgeting*, Meksiko Siti

<http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICOINSPANISH/Resources/MexicoWBBarry2008.pdf>

Aristovnik, Aleksander / Seljak, Janko (2009), „Performance budgeting: selected international experiences and some lessons for Slovenia“, *MPRA Paper No. 15499*, Minhen

http://mpra.ub.uni-muenchen.de/15499/1/MPRA_paper_15499.pdf

Athukorala, Sarath Lakshman/ Reid, Barry (2003), "Accrual Budgeting and Accounting in Government and its Relevance for Developing Member Countries", *Asian Development Bank*, Manila

http://www.adb.org/documents/reports/accrual_budgeting_accounting/Accrual_Budgeting_Accounting.pdf

Ballart, Xavier / Zapico, Eduardo (2010), „Budget reforms in Spain“, u: *Wanna et al. The Reality of Budget Reform: Counting the Consequences in 11 Advanced Democracies*, London

http://www.xavierballart.com/publicacions/012_Budget%20Reform%20in%20Spain.pdf

Battye, Jonathan (2009), "Ten Lessons from the Performance Management Framework in England and thoughts for the future", Prime Minister's Delivery Unit, *Presentation at OECD Senior Budget Officials Network*

Bobay, Frédéric (2008), „Performance Budgeting in France and Public Service Delivery“, *International Conference on Performance Budgeting (PB) Mexico, 9-10. juni, 2008*.

siteresources.worldbank.org/.../Resources/5-2FredericBobayFinal.pdf

BMF (2007a), „Der Bund modernisiert sein Haushalts- und Rechnungswesen“, Berlin

www.bundesfinanzministerium.de/.../001_1,templatelD=raw,property=publicationFile.pdf

BMF (2007b), „Konzept für ein modernisiertes Haushalts- und Rechnungswesen des Bundes“, Berlin

www.bundesfinanzministerium.de/.../003_1,templatelD=raw,property=publicationFile.pdf

BMF (2008a), „Feinkonzept zur Modernisierung des Haushalts- und Rechnungswesens. Abschnitt B Produkthaushalte“, Berlin

http://www.bundesfinanzministerium.de/nn_4318/DE/Wirtschaft_und_Verwaltung/Finanz_und_Wirtschaftspolitik/Projekt-MHR/300609_Feinkonzept_MHR.html

BMF (2008b), „Auf dem Weg zu einem neuen Haushalts- und Rechnungswesens des Bundes“, u mesečnom izveštaju BMF, 2008, Berlin

www.bundesfinanzministerium.de/.../Monatsbericht-April-2009,templatelD=raw,property=publicationFile.pdf

BMF (2009), „Die Modernisierung des Haushaltsgrundsatzgesetzes. Hintergründe, Ergebnisse und Bedeutung der Reform“, Berlin

www.hamburg.de/contentblob/1788512/.../vortrag-suhr.pdf

BRH (2006), "Unterrichtung durch den Präsidenten des Bundesrechnungshofes. Bericht nach §§ 99 BHO über die Modernisierung des staatlichen Haushalts- und Rechnungswesens" (Drucksache 16/2400)

BRH (2010), "Unterrichtung durch den Bundesrechnungshof. Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2010 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes" (Drucksache 17/3650)

Bundesregierung (2009), „Entwurf eines Gesetzes zur Modernisierung des Haushaltsgrundsätzegesetzes (Haushaltsgrundsätzemodernisierungsgesetz - HGrGMoG)“ (Drucksache 16/12060)

Diamond, Jack (2002), "Performance Budgeting: Is Accrual Accounting Required?" *IMF Working Paper, december 2002, Vašington D.C.*

Diamond, Jack (2003), "From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies", *IMF Working Paper WP/03/169*, Fiscal Affairs Department, Vašington D.C.

Diamond, Jack (2010), "Towards Good Practice Guidelines in the Sequencing of PFM", treći neobjavljeni nacrti, novembar 2010.

Dorotinski, Bill (2011), "Managerial Accountability in Budget Execution", Presentation at *PEM-PAL Plenary Meeting*, Zagreb
<http://www.pempal.org/event/eventitem/read/28/78>

Hessische Landesregierung (2005), „Reformkurs Hessen“, Wiesbaden

Hessisches Ministerium der Finanzen (2010), "Haushaltsreform in Hessen: Erfassung des Ressourcenverbrauchs und Outputorientierung", Vortrag im Rahmen der *Fachtagung der GTZ* „Staatliche Institutionen zwischen Steuerungsaufgaben und Vielfalt – Wer bestimmt wen?, Berlin

Heuer, Ernst et al. (2001), Kommentar zum Haushaltsrecht, Neuwied, Luchterhand

Hill, Alex (2003), "Evaluating Performance in Public Services", *National Institute of Economic and Social Research/ HM Treasury*, London

HM Treasury (2001), "Choosing the Right Fabric: A Framework for Performance Evaluation", *United Kingdom Government*, London

HM Treasury/Cabinet Office/NAO (2003), "Setting Key Targets for Executive Agencies: A Guide", *United Kingdom Government*, London

HM Treasury (2004), "Devolving decision making: 1- Delivering better public services: refining targets and performance management", March 2004, London
http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hmtreasury.gov.uk/media/9B9/26/devolving_decision1_409.pdf

HM Treasury (2011), "The Magenta Book - Guidance for Evaluation", *United Kingdom Government*, London

Hughes, Richard (2008), "Performance Budgeting in the UK: 10 Lessons from a Decade of Experience", *International Monetary Fund*, Washington DC
<http://siteresources.worldbank.org/INTMEXICO/Resources/1-4RichardHughesFinal.pdf>

Ireland Department of Finance (2011), „Reforming Ireland’s Budgetary Framework: A Discussion Document“, Dublin

www.finance.gov.ie/documents/publications/guidelines/budgetref.pdf

Jock, Christian (ed.) (2006/2007), „Aktivitäten auf dem Gebiet der Staats- und Verwaltungsmodernisierung in den Ländern und beim Bund“, Deutsches Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung, Špejer

Kim, John M. (2007), “From Line-item to Program Budgeting: Global Lessons and the Korean Case“, *Korea Institute of Public Finance*, Seoul

Klase, Kenneth A./ Dougherty, Michael K. (2008), “The Impact of Performance Budgeting On State Budget Outcomes“, *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*, 20 (3), s. 277-298

Krywanio, David (2011). “Budget and Reporting Processes and Formats: Facilitating Improved Decision Making for Service Delivery“, *Presentation at PEM-PAL Plenary Meeting*, Zagreb

Laar, Marco (2011), “Managerial accountability in the Netherlands“, *Presentation at PEMPAL Plenary Meeting*, Zagreb

<http://www.pempal.org/event/eventitem/read/28/78>

Land Hessen (2006), „Glossar – Begriffserläuterungen im Rahmen der Reform des Haushalts- und Rechnungswesens sowie des Personalwesens“, 5. izdanje.

http://www.hmdf.hessen.de/irj/HMdf_Internet?cid=434a757a4721860444d5e443f95d2d31

Lie, Amund (2006), „The New Zealand Model - From New Public Management to Whole-of-Government?“, University of Oslo, Oslo

rokkan.uni.no/rca/Paper/Amund_Lie_The_New_Zealand_Model.doc

Lienert, Ian (2010), “Role of the Legislature in the Budget Processes“, *International Monetary Fund, Technical Notes and Manuals*, Vašington D.C.

<http://blog-pfm.imf.org/files/fad-technical-manual-9.pdf>

Micheli, Pietro/Neely, Andy (2010), “Performance Measurement in the Public Sector in England: Searching for the Golden Thread“, *Public Administration Review*, 70 (4), p 591-600

Mordacq, Frank (2008), „Budgetary Reform and Parliament: The French Experience“, *International Symposium on the changing role of parliament in the budget process*, Afjonkarahisar, Turska

www.oecd.org/dataoecd/63/4/41831999.pdf

OECD (2002), „Budgeting in Finland“, *OECD Journal on Budgeting Vol.2 – No.2*, Pariz

www.oecd.org/dataoecd/52/63/40140552.pdf

OECD, Hepworth, Noel (2002), “Government Budgeting and Accounting Reform in the United Kingdom“, *OECD Journal on Budgeting 2 (1): Models of Public Budgeting and Accounting Reform*, s.115-162, Pariz

OECD, PUMA/SBO (2002), „Overview of results-focused management and budgeting in OECD member countries“, *Twenty-third Annual Meeting of OECD Senior Budget Officials*, Vašington

[http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=PUMA/SBO\(2002\)1&docLanguage=En](http://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=PUMA/SBO(2002)1&docLanguage=En)

OECD (2004), „Budgeting in Chile“, *OECD Journal on Budgeting Vol.4 – No.2*, Pariz
www.oecd.org/dataoecd/52/28/40139802.pdf

OECD (2004), “The Legal Framework for Budget Systems: An International Comparison“, *OECD Journal on Budgeting, Special Issue*, s. 405-443, Pariz

OECD, Curristine, T. (2005), „Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire“, *OECD Journal on Budgeting*, 5 (2), s. 88-131, Pariz
www.oecd.org/dataoecd/4/53/43480959.pdf

OECD, Scheers, Bram /Sterck, Miekatrijn/ Bouckaert, Geert (2005), “Lessons from Australian and British Reforms in Results-oriented Financial Management“, *OECD - Journal on Budgeting*, 5 (2), Pariz

OECD (2006), „Budgeting in Norway“, *OECD Journal on Budgeting Vol.6 – No.1*, Pariz
www.oecd.org/dataoecd/53/13/40140177.pdf

OECD, SBO (2006), „Summary of key findings from the 2006 meeting of the Senior Budget Officials (SBO) network on performance and results“, *34th Session of the Public Governance Committee*, 30-31. oktobar 2006, Pariz

OECD (2007), “Performance Budgeting in OECD Countries”, Pariz
http://www.oecd-ilibrary.org/performance-budgeting-in-oecd-countries_514qd08hgpjk.pdf;jsessionid=2kquuk9ii4rdp.delta?contentType=/ns/Book&itemId=/content/book/9789264034051-en&containerItemid=/content/book/9789264034051-en&accessItemIds=&mimeType=application/pdf

OECD, Kraan, Dirk Jan (2007), “Programme Budgeting in OECD Countries“, *OECD Journal on Budgeting* 7 (4), Pariz
<http://www.oecd.org/dataoecd/42/17/43411385.pdf>

OECD (2008), „Budgeting in Portugal“, *OECD Journal on Budgeting Vol.8 – No.3*, Pariz
www.oecd.org/dataoecd/59/19/42007276.pdf

OECD, Noman, Zafar (2008), “Performance Budgeting in the United Kingdom“, *OECD Journal on Budgeting*, 8 (1), Pariz

Oliver, James (2003), “The UK Core Executive’s Use of Public Service Agreements as a Tool of Governance“, *Public Administration*, Vol. 88 (2), s 397-419

Page, Kevin (2011), “Interim Reporting Practices and Legislative Oversight”, Prezentacija na trećem godišnjem sastanku *OECD Parliamentary Budget Officials*, Štokholm

Robinson, M. (2002), “Best Practice in Performance Budgeting“, *Queensland University of Technology Discussion Paper No. 124*, Kvinfoslend
<http://ideas.repec.org/p/qut/dpaper/124.html>

Robinson, Marc/Brumby, Jim (2005), "Does Performance Budgeting Work?: An Analytical Review of the Empirical Literature", *IMF Working Paper* WP/05/210, Vašington

Rose, Aidan (2003), „Results-Oriented Budget Practice in OECD Countries“, *Overseas Development Institute, Working Paper 209*, London
www.odi.org.uk/resources/download/1377.pdf

Smith, Peter C. (2007), "Performance Budgeting in England: Public Service Agreements", u: *Robinson, Marc (2007) "Performance budgeting. Linking funding and results"*, Njujork

Webber, D. (2004), „Wrestling with Outcomes: The New Zealand Experience“ *in: Agenda, Vol. 11, No. 4. Australian National University, Kanbera*
epress.anu.edu.au/agenda/011/04/11-4-A-4.pdf

Wehner, Joachim (2011), "Committee structures for budget approval and oversight", prezentacija na trećem godišnjem sastanku *OECD Parliamentary Budget Officials*, Štokholm

The World Bank (1998), "Public Expenditure Management Handbook", Vašington
<http://www1.worldbank.org/publicsector/pe/handbook/pem98.pdf>

Yamamoto, Hiromi (2003), „New Public Management: Japan´s Practice“, *IIPS Policy Paper 293E*, Tokio
www.iips.org/bp293e.pdf

7. Nacrt Kontrolne liste

Kontrolna lista: Strateški savetodavni pristup kao podrška uvođenju budžeta zasnovanog na rezultatima

1. Pozadina reforme	2
1.1 Zašto?.....	2
1.2. Šta?	2
1.3. Kako.....	3
2. Pokretači reforme.....	3
2.1 Opšta pitanja.....	3
2.2 Vlada (kabinet/ministarstvo finansija/resorna ministarstva).....	4
2.3 Parlament: Odbor za budžet/odbor za finansije, odbor za nadzor javnih računa.....	5
2.4 Vrhovna revizorska institucija.....	6
2.5 Civilno društvo i mediji	7
3. Institucionalni i pravni zahtevi.....	7
3.1 Institucionalni zahtevi	7
3.2 Pravni zahtevi	8
4. Finansiranje reforme	8
5. Tok reforme.....	9
5.1 Redosled koraka reforme	9
5.2 Prateće reforme	10
5.3 Vremenski okvir reforme	10
6. Rukovodioci reforme	11
6.1 Koordinacija između visokog rukovodstva i među ministarstavima	11
7. Sprovođenje segmenata reforme.....	13
7.1 Budžetiranje zasnovano na programu.....	13
7.1.1 Proces ponovne klasifikacije budžeta.....	13
7.1.2 Format budžeta.....	14
7.1.3 Obračun troškova	15

7.2 Budžetiranje zasnovano na učinku	16
7.2.1 Korišćenje informacija o učinku (PI)	16
7.2.2 Formulisanje i merenje indikatora učinka	16
7.2.3 Sistem informisanja i izveštavanja	18
8. Kontrola i revizija	18
8.1 Monitoring i evaluacija.....	18
8.2 Interna i eksterna revizija revizija	19
9. Razvoj kapaciteta	19

Prethodne napomene

Kontrolna lista je strateški instrument za razvojne savetnike i rukovodioce reforme u partnerskim zemljama (uglavnom ministarstva finansija). Kontrolna lista daje celovit raspon relevantnih pitanja, zaključaka i preporuka izvučenih iz primera zemalja članica OECD i odgovarajuće literature za svaku fazu procesa budžetske reforme. Može biti korišćena za razmatranje fundamentalnih strateških odluka na početku procesa reforme. U tom slučaju Kontrolna lista služi kao smernica za razvoj reformske strategije kojom će se uvoditi budžetiranje zasnovano na rezultatima. Međutim, može biti korišćena i za jačanje upravljanja tekućim procesom reforme ako su sve strateške odluke prethodno već donete. Dok su se prva tri poglavlja uglavnom bavila pitanjima savetničkih usluga za politički nivo, poglavlja 4-9 su usmerena na nivo sprovođenja budžetske reforme.

Uspeh budžetskih reformi zavisi od određenih političkih i tehničkih elemenata kao što su institucionalni, organizacioni i pravni preduslovi koje treba razmotriti pre formulisanja činjenica. Naročito je važno voditi diskusije o dometu reformi. Ova studija pokazuje da nije neophodno uvesti celovit reformski paket, već da je važnije usredsrediti se na karakteristike reforme koje najbolje služe potrebama zemlje. Zatim, pokazano je da su reformski procesi kao što je uvođenje budžetiranja zasnovanog na rezultatima stalni procesi, a ne procesi u kojima je moguće ostvariti brze rezultate i uspehe. U razvojnom kontekstu posmatrano, važno je obezbediti da institucije koje sprovode reforme imaju kapacitete i resurse da stvore održiv budžetski sistem zasnovan na rezultatima. Ova pitanja treba razmotriti na političkom nivou odlučivanja pre nego što proces započne.

Koncept Kontrolne liste u celini zasnovan je na pretpostavci da reforma još nije počela i da će savetnik imati priliku da sa partnerskom zemljom razmotri osnovna pitanja kao što su ciljevi i dometi reformi. Poglavlja 1-5 bave se fundamentalnim strateškim pitanjima kao što su ciljevi, pokretači i preduslovi reforme i finansijska strategija. U praksi će savetnik često nastupiti u situaciji kada su mnoge od ovih odluka već donete. U takvom slučaju, poglavlja 1-5 mogu služiti kao retrospektivna orijentacija o tome da li su u datom trenutku jasna suštinska pitanja. Van toga, pitanja koja se odnose na upravljanje procesom reforme, kao i tehnička pitanja, pitanja potrebe za razvojem kapaciteta i kontrola i revizija mogu biti važnija u toj fazi (poglavlja 6-9). Peto poglavlje pokreće nekoliko važnih tema koje se tiču planiranja toka i vremenskog okvira i zato se bavi suštinskim pitanjima reforme. Zbog toga planiranje toka i vremenski okvir u svakom slučaju treba da budu dominantni, možda čak treba razmotriti prethodne odluke ukoliko postane jasno da je zemlja preopterećena reformom.

Imajte u vidu da preporuke koje su date možda neće uvek biti relevantne za sve partnerske zemlje zbog različitih konteksta tih zemalja. Mada ova Kontrolna lista predstavlja pokušaj da se na uopšten način predstave određena ključna pitanja, zaključci i preporuke, nju treba proveriti sa stanovišta savetničkih usluga za svaku partnersku zemlju kako bi se videlo da li su teme o kojima se govori u Kontrolnoj listi relevantne za dati slučaj.

Q = suštinska pitanja koja treba postaviti

F = zaključci iz našeg rada koji su relevantni za savetodavni pristup

R = preporuke za savetnike

1. Pozadina reforme

1.1 Zašto?

- Q: Šta je obrazloženje za uvođenje budžetiranja zasnovanog na rezultatima u kontekstu konkretne zemlje?
- Q: Šta su očekivani rezultati/koristi od reforme? Šta su ciljevi zemlje (na primer, poboljšano planiranje ili odlučivanje, poboljšana efikasnost i pružanje javnih usluga, povećana odgovornost, uštede)?
- Q: O čemu je postignut dogovor tokom političkog dijaloga a) s grupom za koordinaciju donatora, b) s Nemačkom razvojnom saradnjom? Kakve su obaveze preuzete od sada? Kakve su implikacije po reformu upravljanja javni finansijama? Da li su određeni indikatori za reformu upravljanja javnim finansijama? Da li su povezani s budžetiranjem zasnovanim na rezultatima?

- F: Očekivani rezultati/koristi od reforme su važni za projektovanje procesa reforme. Ciljevi reforme mogu se razlikovati zavisno od konteksta i aktera (na primer, ministarstvo finansija, parlament i vrhovna revizorska institucija).

• R: Mora se s pažnjom razmotriti razlog zbog koga zemlja želi da reformiše budžetski sistem. U kontekstu davanja saveta važno je da se s partnerom razmotri cilj reforme.

• R: Postojeći sporazumi moraju se razmotriti s donatorima, jer to može ograničiti broj izbornih mogućnosti.

1.2. Šta?

- Q: Koju terminologiju koristi partner (budžetiranje zasnovano na programu, budžetiranje zasnovano na učinku, budžetiranje zasnovano na rezultatu...)? Da li je način na koji se ti termini koriste u skladu s načinom na koji vi razumete te termine?
- Q: Šta tačno želi partner da uvede? Koji je domet reforme? Da li su ciljevi realno postavljeni?

- F: Ako termini nisu dosledno korišćeni, koristite poglavlje 2 u kome se objašnjava moguća razlika između termina „budžetiranje zasnovano na programu“, „budžetiranje zasnovano na učinku“ ili „budžetiranje zasnovano na rezultatima“.
- F: Domet reforme treba da bude predmet razgovora na početku. Određene karakteristike budžeta zasnovanog na rezultatima služe određenim ciljevima (vidi poglavlje 2, Tabela 1). Budžetiranje zasnovano na programu može biti iskorišćeno da bi se poboljšalo planiranje razvojnih ciljeva bez obaveznog generisanja indikatora učinka i merenja učinka. S druge strane, moglo bi biti dovoljno da se informacije o učinku dodaju budžetu kao aneks ako je cilj da se povećaju odgovornost i transparentnost u pogledu ostvarenja političkih ciljeva, čak i bez ponovnog klasifikovanja budžeta u skladu s programima.
- F: Kada su za ostvarenje ciljeva potrebni i uvođenje budžetiranja zasnovanog na programu i informacije o učinku, postoje drugi načini da se smanji složenost reforme. Smanjenje programa i odgovarajućih indikatora može, na primer, biti način da se smanji obim

	poslova uprave.
<ul style="list-style-type: none"> • R: Morate biti sigurni da vi i vaš partner govorite o istoj stvari. Saglasnost je važna kako bi se izbegli nesporazumi. • Pokušajte da identifikujete najmanji mogući reformski paket koji je usmeren na ostvarenje ciljeva zemlje. Savetujte uvođenje celokupnog reformskog paketa samo ako institucije partnerske zemlje imaju dovoljne kapacitete da ga sprovedu. 	
1.3. Kako	
<ul style="list-style-type: none"> • Q: Koja varijacija/segment budžetiranja zasnovanog na rezultatima može na najbolji način služiti ostvarenju ciljeva? Koji segment najbolje služi potrebama zemlje? • Q: da li je potreban ceo reformski paket za ostvarenje ciljeva zemlje da bi se poboljšao njen sistem upravljanja javnim finansijama (PFM)? Šta su rizici/izazovi? Da li bi iste prednosti mogle biti ostvarene na lakši, jednostavniji način? • Q: Postoji li strateški papir koji usmerava proces reforme i da li taj papir navodi sve aspekte reforme? 	<ul style="list-style-type: none"> • F: Pod pritiskom spoljnih snaga partnerske zemlje često teže sprovođenju celovitog procesa reforme koji obično sadrži budžetiranje zasnovano na informacijama o učinku zajedno sa srednjoročnim finansijskim planiranjem i obračunskim računovodstvom. • F: Za postizanje ciljeva partnerske zemlje nije uvek neophodno uvođenje celovitog reformskog paketa. Tabela u poglavlju 2 identifikuje koje karakteristike su neophodne da bi se ostvarili ciljevi. • F: Postoji inherentno balansiranje između prednosti reforme (jačanje planiranja, odgovornosti, i efikasnosti) i administrativnih, proceduralnih i političkih troškova.
<p><i>Preporuke:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Tehnička saradnja treba da podrži stvaranje pristupa reformi koji na je najbolji način prilagođen tako da odgovara potrebama zemlje. Samo apsolutno neophodne karakteristike reforme treba da budu uvedene kako se ne bi preopteretili reformski kapaciteti zemlje. • Neophodno je s partnerom razgovarati o tome šta se mora učiniti na uštrb reforme i predočiti mu šta je sve neophodno da se učini, kao i kakvi su rizici reforme. • Domet reformskog programa treba da bude razmotren sa svim uključenim akterima – vladom partnerske zemlje, njenim ministarstvom finansija, resornim ministarstvima, parlamentom, donatorima – kako bi se steklo vlasništvo nad što većim delom procesa. • Koristite analitičke alatke iz međunarodnih organizacija kao što su PEFA ocena ili budžetski pregled OECD kako biste ocenili snage i slabosti budžetskog sistema partnerske zemlje. 	
2. Pokretači reforme	
2.1 Opšta pitanja	
<ul style="list-style-type: none"> • Q: Ko je inicirao reformu? • Q: Ko je pokretačka snaga procesa reforme? Koje interese ima određena grupa/jedinica? Ima li sukobljenih interesa koji bi mogli biti prepreka procesu (kao strah parlamenta da izgubi kontrolu nad ulaznim stavkama, uprava se usteže da prihvati promene)? • Q: Da li iza procesa stoje spoljni faktori (donatori, MMF, Svetska banka, OECD itd.)? • Q: Proces ide odozgo prema dole, ili odozdo prema gore? Odozgo prema dole: vlada i ministri upravljaju reformom. Odozdo prema gore: pojedinačni budžetski korisnici su ključni akteri (Anderson 2008:5). Koji od njih ima veće izgleda da bude uspešan? 	<ul style="list-style-type: none"> • F: Reforme iniciraju različiti akteri (u rasponu od ministarstva finansija, parlamenta ili uprave do spoljnih donatora). • F: Ovi akteri imaju različite interese. Ako ti interesi nisu predmet razmatranja, proces reforme mogu blokirati akteri koji misle da njihovi interesi nisu zadovoljeni. • F: Procesi odozgo prema gore pokazali su se kao ključan faktor uspeha. Pa ipak, drugi akteri (kao uprava ili parlament) moraju biti barem voljni da ne blokiraju reformu. • F: Praksa u Nemačkoj pokazala je da postoji veoma mala javna svest o procesu reforme. Pošto je uvođenje budžetiranja zasnovanog na rezultatima veoma složen posao, možda će biti

<ul style="list-style-type: none"> • Q: Postoji li javni interes za reformu? 	<p>teškoća u otpočinjanju procesa sa celovitim učešćem, naročito ako civilno društvo nije organizovano. Treba pridavati značaj uključivanju predstavnika naroda (parlament).</p>
<p><i>Preporuke:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • U mnogim partnerskim zemljama međunarodne finansijske institucije i donatori vršili su pritisak na zemlju da uvede celovit paket reforme. U tom slučaju, treba inicirati diskusiju o potencijalnim koristima reforme i ciljevima koje partnerska zemlja želi da sledi. To je važno da bi se obezbedilo vlasništvo nad procesom reforme. • Potrebno je razumeti interese različitih uključenih aktera u procesu reforme i uzeti ih u obzir. • Treba obezbediti političku podršku i podršku visokih rukovodilaca (odozgo prema dole) i snažno rukovođenje, ali isto i da akteri koji imaju ovlašćenja da stave veto (parlament) ne nađu razlog da blokiraju reformu. 	
<h2>2.2 Vlada (kabinet/ministarstvo finansija/resorna ministarstva)</h2>	
<ul style="list-style-type: none"> • Q: Da li postoji političko vlasništvo i liderstvo za reformu budžeta? (predsednik, premijer, ministar finansija)? • Q: U okviru ministarstva finansija: da li viši nivoi hijerarhije podržavaju reformu? • Kako se može obezbediti da se proces reforme nastavi u slučaju da dođe do promene/zamene na visokim političkim nivoima? • Q: Kako resorna ministarstva shvataju ovu reformu? Da li pružaju dovoljnu podršku? Da li su svesni koristi/obrazloženja koja se nalaze u pozadini reforme? Ako nisu, kako ih ubediti? • Q: Da li pojedinačni (programski) rukovodioci u ministarstvima uključeni? Da li su spremni svojih zadataka i prednosti reforme? 	<ul style="list-style-type: none"> • F: Veća je verovatnoća da će reforma biti uspešna ako uživa podršku vlade/premijera/ministra finansija. • F: Promene u politici često vode promeni interesa. Opređenje za reformu može nestati. • F: Postoje velike razlike u opredeljenju resornih ministarstava da podrže proces reforme i da preduzmu velike reformske korake razlikuju se u velikoj meri. • F: Osoblje ministarstva finansija možda će biti uzdržano u podršci procesu reforme pošto velika reforma budžetiranja obično za rezultat ima velike promene u okviru ministarstva (tj. reorganizaciju jedinica, promenu zadataka za osoblje), tako da se mora obezbediti podrška osoblja.
<p><i>Preporuke:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Sledite pristup koji uključuje višestruke nivoe u cilju generisanja vlasništva na svim nivoima vlasti. • Politički dijalog mogao bi biti korišćen za pridobijanje veće političke podrške, kao putem političkog dijaloga o bilateralnoj saradnji i/ili o podršci budžetu od većeg broja donatora. • Institucionalizacija reforme (na primer usvajanjem odgovarajućih zakona) čini održivost reforme verovatnijom. • Može biti osnovana upravljačka grupa radi diskusije o projektu i napretku reforme, kao i o potencijalnim pilot ministarstvima. Upravljačku grupu treba da čine nosioci reforme u okviru ministarstva finansija (sektor za budžet ili reformska jedinica) i zainteresovanih resornih ministarstava. Visoko pozicionirani predstavnici korisni su za vlasništvo nad procesom i za napredak procesa. • Resorna ministarstva s većim obavezama u odnosu na reformu mogu biti odabrana kao pilot ministarstva. Ona mogu delovati kao primer drugim ministarstvima. Pilot ministarstva treba da daju savete drugim ministarstvima u fazi uvođenja kako bi se obezbedila saradnja među ministarstvima i učenje na iskustvima. 	

- *Važno je da rukovodioci učestvuju. Oni daju osnovu za reformu i mogu podržati nastavak kada se dogode personalne promene na visokom političkom nivou. Svaka reforma tiče se promene mentaliteta ljudi. Radionice za senzibilizaciju osoblja svih ministarstava i učešće u procesu mogli bi da pruže podršku generisanju podrške i usaglašavanju. Dalje mere podrške mogle bi biti: određivanje zadataka za svakog člana osoblja s ciljem da se ostvari promena u načinu razmišljanja; integrisanje reforme u širi koncept modernizacije uprave; promena savetnika za upravljanje; obezbeđenje sigurnosti radnih mesta za jedinice ka kojima je usmerena reforma.*

2.3 Parlament: Odbor za budžet/odbor za finansije, odbor za nadzor javnih računa

<ul style="list-style-type: none"> • Q: Ko su relevantni akteri u okviru parlamenta? • Q: Da li parlament mora da odobri uvođenje budžetiranje zasnovano na rezultatima? Da li je svestan prednosti/nedostataka koje reforma može imati po parlament? • Q: Kako se odobrenje budžeta može povezati sa funkcijom revizije? • Q: Da li su odobravanje budžeta zasnovanog na rezultatima i adekvatna kontrola učinka moguća bez budžetske kancelarije? 	<ul style="list-style-type: none"> • F: U mnogim zemljama jedan odbor je nadležan za odobravanje budžeta (odbor za budžet /odbor za finansije, odnosno BC/FC) a drugi za nadzor nad budžetom (Vestminsterski model: odbor za nadzor javnih računa – PAC). U nekim zakonodavstvima odbori za budžet/finansije imaju zadatak da razmatraju revizorske izveštaje, nekad preko pod-odbora (kao Nemačka: odbor za proveru računa). U svakom slučaju, mora se praviti razlika između ove dve funkcije. • F: Analiza je pokazala da je manja verovatnoća da reforme budu uspešne ako nemaju podršku parlamenta. Međutim, parlament može smatrati da je uvođenje budžetiranja zasnovanog na rezultatima, naročito u fazi odobravanja. • F: Rizici iz perspektive odbora za budžet u fazi odobravanja su: <ol style="list-style-type: none"> a. Gubitak kontrole nad ulaznim stavkama jer parlament glasa o daleko širem budžetu nego kada je reč o linijskom budžetiranju; manja mogućnost transfera troškovnih stavki; b. Negativni efekti tokom izbornih kampanja jer stavke orijentisane na ulazne podatke obezbeđuju više informacija o alokaciji resursa izbornim jedinicama. c. Prenos vlasti na druge odbore, jer odbor za budžet može zavisiti od toga kako je sektorski odbor ocenio program. • F: Skoro sva zakonodavstva nedovoljno koriste potencijal koji ima funkcija revizije za informisanje i unapređenje funkcije odobravanja budžeta (Wehner 2011). • F: Parlamenti bez budžetske kancelarije obično su manje efikasni ako nema adekvatne kontrole vladinih cifara jer možda neće biti u stanju da kontrolišu/analiziraju date cifre. • F: Zahtevi za finansijskim izveštavanjem menjaju se s uvođenjem budžetiranja zasnovanog na rezultatima – neophodno je više dubinske kontrole učinka. Korisni, pravovremeni
---	---

	privremeni izveštaji neophodni su za delotvorni zakonodavni nadzor (Page 2011).
<p><i>Preporuke:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Ako je u ranoj fazi obezbeđeno učešće parlamenta, naročito preko odbora za budžet/odbora za finansije (BC/FC), to je podrška uspehu reforme. Kampanje za podizanje svesti o koristi/prednostima reforme mogu biti od pomoći.</i> • <i>Razmišljajte o načinima da svedete na najmanju meru gubitak moći od strane parlamenta i na to kako poslanici svojim biračima prodaju prednosti budžetiranja zasnovanog na rezultatima.</i> • <i>U poređenju s rizikom od toga da parlament uloži veto (zavisno od konteksta zemlje), obezbeđena kontrola nad ulaznim budžetskim stavkama u parlamentu može povećati prihvatljivost.</i> • <i>Model pod-odbora (nadzorna funkcija dodeljuje su pod-odboru odbora za budžet) pogodan je za to da u najvećoj meri iskoriste potencijal uticaja koji zaključci revizije imaju na budžetske odluke (Wehner, 2011).</i> • <i>U mnogim zemljama bilo bi preporučljivo da se ojača nadzor parlamenta nad revizijom. Ako nema naknadne produbljene kontrole rezultata, jačanje odgovornosti putem budžetiranja zasnovanog na rezultatima je ograničeno.</i> • <i>Da bi se obezbedila naknadna kontrola parlamenta nad budžetiranjem zasnovanom na rezultatima: revizija učinka je neophodna jer je parlamentarna debata zasnovana na revizorskom izveštaju.</i> • <i>Budžetska kancelarija u parlamentu mogla bi ojačati sposobnost odbora za budžet da bolje oceni uticaj programa i ostvarenje indikatora učinka i da bude manje zavisna od drugih odbora.</i> • <i>Postoji potreba da zakonodavne budžetske kancelarije formulišu dobre prakse za analizu mesečnih finansijskih informacija, kao i za analizu privremenih izveštaja parlamenta (Page: Interim Reporting Practices and Legislative Oversight, Presentation April 2011).</i> 	
<h2>2.4 Vrhovna revizorska institucija</h2>	
<ul style="list-style-type: none"> • Q: Da li je uključena vrhovna revizorska institucija? Ako nije, kako može biti uključena? • Q: Koju ulogu ona vrši? • Q: Kakve implikacije ima uvođenje budžetiranja zasnovano na učinku za ulogu vrhovne revizorske institucije? Da li to znači promenu vrste revizije koju vrši; od tradicionalne revizije do revizije učinka? • Q: Ako se uloga vrhovne revizorske institucije menja, da li to zahteva izmenu i dopunu ustava kako bi se proširio obim njenog mandata? • Da li vrhovna revizorska institucija u zemlji ima finansijske i operativne sposobnosti da preuzme novi mandat? Da li je finansijski nezavisna; da li ima redovan i predvidiv dotok novca? Da li u operativnom smislu ima kadar i profesionalne kompetencije da odgovori na zahteve budžetiranja zasnovanog na učinku? Ili bi uvođenje reforme preopteretilo finansijske i operativne kapacitete ove institucije? • 	<ul style="list-style-type: none"> • F: Da bi vlada bila odgovorna za rezultate, neophodno je da vrhovna revizorska institucija izvrši reviziju učinka. • F: Vrhovna revizorska institucija može služiti kao savetnik za razradu programa ili indikatora učinka (vidi Studiju slučaja Velike Britanije i Nemačke: Hesen). • F: Vrhovna revizorska institucija je aktivno uključena u reviziju budžetiranja zasnovanog na rezultatima i sa revizije kakvu je obavljala prešla je na reviziju učinka/vrednost za uloženi novac.
<p><i>Preporuke:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Sensitizacija vrhovne revizorske institucije da bi se mogao utvrditi potencijal budžetiranja zasnovanog</i> 	

na rezultatima.

- Ocenite finansijske i operativne sposobnosti vrhovne revizorske institucije i obezbedite da uvođenje revizije učinka ne predstavlja preveliko opterećenje.
- Obuka vrhovne revizorske institucije da može da vrši reviziju vrednosti za uloženi novac.
- Ako ima prostora, može biti korisno da se ojača uloga vrhovne revizorske institucije kao savetnika ministarstvu finansija i parlamentu.

2.5 Civilno društvo i mediji

- Q: Gde je u okviru procesa reforme prostor za učešće organizacija civilnog društva i medija?
- Q: Šta bi mogle biti neke od mogućih prepreka aktivnom učešću organizacija civilnog društva i medija? Koliko je lak pristup informacijama o reformi?
- Q: Koju ulogu mogu organizacije civilnog društva igrati u prilog podrške reformskom programu?
- Q: Da li su organizacije civilnog društva i mediji u zemlji partneru već mobilisane, ili sposobne da mobilišu i pruže objektivni i analitički doprinos procesu reforme?
- F: U nekim zemljama postoje organizacije civilnog društva pri budžetskim grupama koje su već aktivno uključene u budžetski proces u zemlji; kao IDASA u Južnoj Africi i ISODEC u Gani.

Preporuke:

- *Pokušajte da obezbedite učešće organizacija civilnog društva i medija u celokupnom procesu reforme, jer njihovo uključivanje povećava svest građana o reformi. Takođe je korisno da se iniciraju i podstiču javne debate u kojima bi javnost mogla dati vredan doprinos. Međutim, uključenost zavisi od stepena mobilizacije civilnog društva u datoj zemlji. Ako je ono manje mobilisano, nađite način na koji može biti podstaknuto da učestvuje.*
- *Neposredna podrška može isto tako biti u obliku pomoći povećanju učešća organizacija civilnog društva kroz obuku, izgradnju kapaciteta i finansiranje.*
- *Posredno: diskutujte s partnerom na koji bi se način on uključio u rad s organizacijama civilnog društva. Na primer, razmotrite kako bi proces reforme mogao biti otvoren i transparentan, šta je to što bi informacije učinilo lako dostupnim za organizacije civilnog društva i medijime.*

3. Institucionalni i pravni zahtevi

3.1 Institucionalni zahtevi

- Q: Da li će institucionalna organizacija u resornim ministarstvima odgovarati strukturi programa, ili obrnuto?
- F: Preklasifikacija budžeta prema programima mogla bi voditi preklapanju odgovornosti između različitih ministarstava, što će neizbežno dovesti do problema. Na taj način reforma budžeta se odrazila na organizacionu strukturu ministarstava i na podelu zadataka između ministarstava (OECD Kraan 2007:5).
- F: Dva osnovna pristupa projektovanju programa ((Diamond 2003:14/15):

<ul style="list-style-type: none"> • Q: Da li je uveden funkcionalni sistem interne revizije? • Q: Da li je uveden funkcionalni obračunski sistem? 	<ol style="list-style-type: none"> 1) programska struktura odgovara budžetskom korisniku – uzmete budžetskog korisnika i projektujete program samo u okviru aktivnosti tog ministarstva. 2) Odredite široke oblasti političkog delovanja, identifikujući programe na toj osnovi tako da pojedinačne institucije mogu na kraju da daju doprinos samo jednom delu programa. <ul style="list-style-type: none"> • F: Interna revizija ima važnu ulogu u svakom sistemu upravljanja javnim finansijama. Naročito njegova funkcija kao sredstva za upravljanje rizikom može biti korišćena za upravljanje procesom reforme. • F: Funkcionalan obračunski sistem (bez obzira da li obračunski ili gotovinski) pokazalo se da predstavlja preduslov za uvođenje budžetiranja zasnovanog na rezultatima.
<p><i>Preporuke:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Treba izbeći reorganizaciju budžetskih korisnika jer bi mogla suštinski da uspori proces reforme. • Generalno posmatrano klasifikacija budžeta treba da sledi organizacionu strukturu, jer to pomaže da se na najmanju meru svedu vreme i napor koji su neophodni za sprovođenje reforme. To podrazumeva da ministarstvo finansija prihvata da su resorna ministarstva odgovorna za organizaciju ministarstva na način koji smatraju odgovarajućim, a da se uzdržava od pokušaja da budžet prilagodi aktuelnim političkim ciljevima na način koji je bolji od onog koji se ostvaruje preko postojeće organizacione strukture (vidi OECD Kraan 2007:5, 6, takođe Diamond 2003:14, 15). • Ne zaboravite važnu ulogu koju u procesu reforme igra sistem interne revizije kao sredstvo za upravljanje rizikom. • Ne zaboravite važnu ulogu funkcionalnog obračunskog sistema, ali on treba da bude što jednostavniji kako postojeći kapaciteti ne bi bili preopterećeni. 	
<h3>3.2 Pravni zahtevi</h3>	
<ul style="list-style-type: none"> • Q: Da li regulatorni okvir odgovara reformi? Da li u kontekstu uvođenja budžetiranja zasnovanog na rezultatima postoji plan da se promeni organski zakon o budžetu? Da li bi to predstavljalo podršku sprovođenju reformi? 	<ul style="list-style-type: none"> • F: Institucionalizacija novih budžetskih pravila pomaže postojanju čvrstih osnova reforme i obezbeđuje podršku njihovoj primeni. To takođe ojačava položaj ministarstva finansija u odnosu na resorna ministarstva s obzirom na to da učešće u procesu ne zavisi od dobrovoljnih priloga.
<ul style="list-style-type: none"> • R: Obezbedite da nova pravila budu institucionalizovana, ako stari otežavaju ili sprečavaju uvođenje budžetiranja zasnovanog na rezultatima. Reforma/promena budžetskih zakona trebalo bi da prati reformske procese kako bi se podstaklo usaglašavanje i kako bi se ojačao položaj ministarstva finansija. 	
<h3>4. Finansiranje reforme</h3>	
<ul style="list-style-type: none"> • Q: Da li postoji procena troškova reforme? Ako ne postoji, postoje li zaštitni mehanizmi koji će obezbediti da troškovi budu procenjeni u nekoj kasnijoj fazi? • Q: Koja reformska aktivnost će biti najskuplja? 	<ul style="list-style-type: none"> • F: U mnogim slučajevima zemlje su izvestile da su najveće troškove reforme predstavljale IT licence i obuka za uvođenje računovodstva zasnovanog na IT ili za prelazak na obračunsko računovodstvo .

<p>Postoji li potencijal da se reformske aktivnosti svedu na apsolutni minimum?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Q: Da li je obezbeđeno finansiranje? Ako nije, koji su mogući izvori finansiranja (mobilizacija sopstvenih resursa, donatori)? 	<ul style="list-style-type: none"> • F: Iskustvo je pokazalo da uvođenje reformi koji su zasnovane na IT ne samo da je zahtevalo određene troškove, već je uključivalo i tekuće troškove za održavanje uvedenog sistema.
<p><i>Preporuke:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Razgovarajte o troškovima reforme i potencijalnim izvorima finansiranja s partnerom. Obezbedite da partner bude svestan ukupnih troškova (uključujući honorare za savetnike, tehničku opremu, dodatno potrebno osoblje, troškove promocije...) • Srednjoročna strategija finansiranja mogla bi biti od pomoći s obzirom na to da je za sprovođenje reformi potrebno dosta vremena i/ili one čak same po sebi predstavljaju tekuće procese. • Pokrenite to pitanje u dijalogu donatora. Obezbedite da i donatori podržavaju reformu. 	
<h2 style="color: #4F81BD;">5. Tok reforme</h2> <h3 style="color: #4F81BD;">5.1 Redosled koraka reforme</h3>	
<ul style="list-style-type: none"> • Q: Da li funkcionišu procesi upravljanja javnim finansijama? Šta su prioriteti reforme upravljanja javnim finansijama? Šta je ono što treba najhitnije reformisati? • Q: Da li pristup reformi odgovara ostvarenju ciljeva? (veza s poglavljem 1 - Pozadina) • Q: Koje druge reforme moraju biti paralelne, ili se odvijaju zajedno s uvođenjem budžetiranja zasnovanog na rezultatima? (vidi detaljno u pod-poglavlju 5.2) • Q: Da li se želi pristup korak po korak, ili uvođenje „velikim praskom“? Koje prednosti/rizike može imati svaki od ovih 	<ul style="list-style-type: none"> • F: Postoji obimna literatura koja se bavi odgovarajućim planiranjem toka reforme. Postoji saglasnost o tome da osnovi sistema budžetiranja treba da budu na snazi pre nego što počnu procesi reforme. Široko prihvaćen pristup Alena Šika (Allen Schick) o „Getting the basics right“ sugerise određeni tok koji može biti korišćen kao smernica (vidi preporuke u antrfielu). • F: Postoje dve faze savetovanja o toku reforme. Na višem nivou odlučivanja: ispravan tok ukupnih prioriteta reforme – reformski prioriteti određuju se prema tome šta treba da se dobije od sistema upravljanja javnim finansijama. Na nižem nivou odlučivanja, koji je više tehničkog karaktera, tok se sastoji od rasporeda reformskih aktivnosti kako bi se ostvario dati prioritet rezultata (verovatno s više detalja) (Diamond 2010). • F: Pristup velikog praska zahteva visok nivo podrške u smislu političke volje i resursa. Nosi potencijalno viske rizike pošto ne daje priliku da se uči na greškama i da se reforme prilagođavaju u hodu. Verovatnije je da će vlade usvojiti pristup „velikog praska“ kada postoje snažni faktori koji podržavaju brzu promenu, kao što su ekonomska kriza ili promena vlasti. Bez tih pokretačkih faktora moglo bi biti teško da se izvrši pritisak u pravcu uvođenja obuhvatnih reformi (OECD 2007:35).

pristupa?	
5.2 Prateće reforme	
<ul style="list-style-type: none"> • Q: Da li postojanje obračunskog računovodstva predstavlja preduslov za uvođenje budžetiranja zasnovanog na programu? Da li je neophodno uvesti te dve reforme istovremeno? • Q: Da li je neophodno srednjoročno finansijsko planiranje/treba li prvo njega uvesti? • Q: Da li je neophodno, da li je od pomoći, odnosno da li je čak lakše da se pre uvođenja budžetiranja zasnovanog na učinku prvo uvede budžetiranje zasnovano na programu? Ako jeste, da li u značajnoj meri usporava proces reforme? 	<ul style="list-style-type: none"> • F: Mada obračunsko računovodstvo daje više informacija o sadašnjoj finansijskoj situaciji vlade, njegovo uvođenje je teško i skupo. Iz tog razloga mora biti pažljivo razmotreno da li treba da bude uvedeno u vezi s reformom budžetiranja. Literatura i analiza studija konkretnih slučajeva sugerise da obračunsko računovodstvo nije preduslov za uvođenje budžetiranja zasnovanog na rezultatima. • F: Mada je veza između programa i srednjoročnog vladinog planiranja logična, ponovna klasifikacija budžeta u skladu s programima sama po sebi takođe dodaje vrednost procesu planiranja. Ako je planirano da programi traju duže od budžetske godine aprocijacije prema obavezama služe obezbeđenju finansijske podrške. Generalno posmatrano, to nije zahtev za budžetiranje zasnovano na rezultatima. • F: Tabela u poglavlju 2 pokazuje da budžetiranje zasnovano na programu već ojačava određene budžetske funkcije kao što je planiranje i stoga ispunjava sopstvene ciljeve. Međutim, bez formulisanja indikatora učinka odgovornost programskih rukovodilaca je ograničena. Ako se prvo uvede budžetiranje zasnovano na programu, to može biti odgovarajuće rešenje da se ne preoptereće reformski kapaciteti zemlji.
5.3 Vremenski okvir reforme	
<ul style="list-style-type: none"> • Q: Postoji li zadati vremenski okvir u kome zemlja želi da sprovede reformu? Da li je realan? • Q: Koji ne-tehnički (odnosno političko ekonomski) faktori mogu da utiču na tok reforme, posebno na vremenski okvir? Da li su uzeti u obzir u reformskom pristupu koji je zemlja usvojila? 	<ul style="list-style-type: none"> • F: Iskustvo sticano kroz reforme u nekoliko zemalja pokazuje da je za ovaj proces potrebno i do 15 godina (Anderson 2008:5). • F: Vremenski okvir će biti prilagođen zemlji, nije verovatno da bi bilo moguće za sve zemlje napraviti opšti tok ukupne reforme. To nije samo tehničko pitanje koje se tiče isključivo upravljanja javnim finansijama izvan političko-ekonomske reforme zemlje. Vremenski okvir zavisi od a) očekivanih rezultata/ciljeva, i b) političkog konteksta.
<p>Preporuke</p> <p><u>Sledite pristup postavljanja zdravih osnova „Getting the basics right“ (Allen Schick, 1998)</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • Vlada treba da podstiče okruženje koje podržava i zahteva učinak pre uvođenja budžetiranja zasnovanog na učinku ili budžetiranja zasnovanog na rezultatima. • Kontrola ulaznih stavki pre nastojanja da se kontrolišu rezultati. 	

- Gotovinsko računovodstvo pre obračunskog.
- Uspostaviti spoljnu kontrolu pre uvođenja unutrašnje kontrole.
- Uspostaviti unutrašnju kontrolu pre uvođenja upravljačke odgovornosti.
- U upotrebi treba da bude pouzdan računovodstveni sistem pre uvođenja integrisanog sistema finansijskog upravljanja.
- Budžet za poslove koje treba obaviti pre budžetiranja za rezultate koje treba ostvariti.
- Uvedite formalne ugovore u tržišnom sektoru pre uvođenja ugovora o učinku u javnom sektoru.
- Treba imati delotovrnu finansijsku reviziju pre odluke o reviziji učinka.
- Usvojite i sprovedite predvidive budžete pre insistiranja na tome da rukovodioci efikasno koriste resurse koji su im povereni.

Izvor: Public Expenditure Management Handbook, IBRD, 1998.

Sledite dvostepeni proces (Jack Diamond 2010)

Faza 1: Savetovanje viših nivoa odlučivanja:

- Definišite reformske prioritete i odredite njihovu hijerarhiju. Pokušajte da svedete složenost reforme na najmanju meru.
- Identifikujte slabu kariku u sistemu upravljanja javnim finansijama (preporučuje se korišćenje PEA ocene). Razmislite da li je to ono čime se prvo treba baviti – moglo bi da predstavlja rizike reformskim aktivnostima.

Faza 2: Savetovanje nižih nivoa odlučivanja:

- Razmislite izbor mogućnosti za reformske aktivnosti, njihov tok i vremenski okvir.
- Razmislite neophodnost drugih reformi u vezi s uvođenjem budžetiranja zasnovanog na rezultatima (tj. obračunsko računovodstvo, srednjoročno finansijsko planiranje).
- Da li partnerskoj zemlji treba savetovati da uvede obračunsko računovodstvo u vezi s uvođenjem programa zavisi od analize kapaciteta te zemlje da istovremeno sprovodi dva kpmolikovana reformska koraka, kao i od rezultata analize isplativosti.
- Budžetiranje zasnovano na programu može biti odgovarajući reformski korak pre odluke o budžetiranju zasnovanom na učinku.
- Razmislite razloge za i protiv pristupa korak po korak nasuprot pristupu velikog praska.
- Razmislite uravnoteženje: što je veći program, to je duži vremenski okvir.
- Razmislite da li vremenski okvir odgovara imajući u vidu složenost jedinstvene reformske aktivnosti.

Prilagodite tok reforme kontekstu konkretne zemlje. Imajte u vidu političke faktore koji bi mogli biti uzrok odlaganjima (na primer, izbori)

6. Rukovodioci reforme

6.1 Koordinacija između visokog rukovodstva i među ministarstavima

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Q: Ko je na čelu upravljanja reformom? Da li je visoki politički nivo neposredno uključen ili zainteresovan? Postoji li dovoljna komunikacija s akterima na visokom političkom nivou? • Q: U okviru ministarstva finansija – ko će koordinirati reformu? Postoji li plan da se formira jedinica za reformu budžeta? Ako postoji, koji su zadaci, i gde se nalazi u okviru ministarstva | <ul style="list-style-type: none"> • F: Mnoge zemlje osnovale su jedinicu za reformu budžeta s ciljem da koordinira proces reforme. Ovde je veliko pitanje odnos prema drugim sektorima. Mada je generalno uzev za reformsku jedinicu od koristi da neposredno izveštava rukovodioce visokog nivoa (tj. neposredno državnom sekretaru), ove jedinice su često postavljene na normalni nivo za jedinice u okviru sektora. Teškoća je u tome da jedinica koja koordinira reformu zavisi od |
|---|---|

<p>finansija? Ima li dovoljno moći/političke podrške da koordinira proces?</p> <ul style="list-style-type: none"> Q: Kako koordinirati proces između ministarstva finansija i resornih ministara? Da li je podela rada između ministarstva finansija i resornih ministarstava jasno definisana? Da li su definisani odgovorni rukovodioci? 	<p>uputstava sektora koji treba da bude reformisan.</p> <ul style="list-style-type: none"> F: U nekim slučajevima je bilo korisno za reformski proces da se uspostavi blisko savezništvo s resornim ministarstvima koja podržavaju reformu i da se ona integrišu u proces planiranja. Ministarstva koja volontiraju mogu biti uzeta kao pilot ministarstva za uvođenje reforme i njeno otpočinjanje.
<p>6.2 Srednji nivo rukovođenja</p>	
<ul style="list-style-type: none"> Q: Da li se rukovodioci pridržavaju reforme? Q: Da li je jasno definisana odgovornost rukovodilaca? Šta je njihova uloga u formulisanju budžeta, izvršavanju budžeta, izveštavanju, kadrovima, tehnologijama informacije i komunikacija, reviziji, itd? Koliko fleksibilnosti treba da imaju rukovodioci programa? 	<ul style="list-style-type: none"> F: Bitno je da se uključe ljudi. Da bi podstakli vlasništvo nad reformom, rukovodioci koji na kraju treba da sprovedu reformu moraju biti ubeđeni u njene koristi. Reformski proces/proces promene je u velikoj meri proces procejivanja mentaliteta rukovodilaca. F: Teško je zahtevati da rukovodioci budu odgovorni ako (Dorotinski 2011).⁴³ <ul style="list-style-type: none"> Nejasni su organizaciona struktura, mandat Rukovodioci nisu uključeni u postavljanje, planiranje, postavljanje ciljeva Ciljevi učinka menjaju se na godišnjoj osnovi Rukovodioci u stvari ne primaju odobrene budžetske nivoe; nema predvidivosti finansijskih sredstava Rukovodioci nemaju uticaj na proces nabavki koje se tiču njihovog rada Rukovodioci nemaju uticaja i ne upravljaju ljudskim resursima za svoje kancelarije (radna mesta ili zapošljavanje) Rukovodioci ne primaju na stalnoj ili redovnoj osnovi izveštaje o troškovima svojih jedinica Nema redovnog upravljanja ili učinka ni izveštaja o rezultatu Rukovodioci nemaju fleksibilnost ili diskreciona prava u vezi s alokacijom resursa Rukovodioci se biraju na osnovu svojih tehničkih, a ne upravljačkih sposobnosti Revizija se usredsređuje na usaglašenost, a zakonodavstvo i glavni izvršilac se usredsređuju na rezultate učinka F: Da bi rukovodioci imali odgovornost, važno je da postoji jasan sistem kontrole finansijskog upravljanja koji uključuje redovno izveštavanje, jasna budžetska pravila, sistem tvrdih i mekih kontrola koji je isto tako programiran kroz IT sisteme (Laar, 2011).

⁴³ Vidi: Dorotinski, Svetska banka, prezentacija na plenarnom sastanku PEM-PAL, Zagreb 2011. On je isto tako rekao da predstavlja prepreku ako je sistem trezora/računovodstva zasnovan na gotovinskoj osnovi. Ovde se ne deli to mišljenje.

	<ul style="list-style-type: none"> • F: Rukovodilac bi morao biti u mogućnosti da ne samo primenjuje reforme, već i da objasne reformu i prednosti koje donosi. Važne su sposobnosti komunikacije.
<p><i>Preporuke:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Pokušajte da u dijalog uključite aktere na visokom političkom nivou kako biste izgradili liderstvo za reformu. • Preporučljivo je da se osnuje među-ministarski upravljački odbor koji će upravljati reformskim procesom i u njega uključiti budžetske korisnike. Odbor bi mogao biti „koalicija voljnih“ kako bi bio delotvoran. Obavezni sastanci s nevoljnim budžetskim korisnicima mogli bi blokirati proces i zato ih treba kasnije sazivati. • Ako je osnovana reformska jedinica, ona treba da ima dovoljno osoblja i finansijskih sredstava kako bi mogla da upravlja reformskim procesom. Ona treba da dobije dovoljno ovlašćenja (izveštava državnom sekretaru) kako bi upravljala procesom. • Programi treba da budu projektovani tako da se uklapaju u postojeće organizacione strukture. Treba izbegavati preklapanje odgovornosti (vidi 3.1). • Identifikujte rukovodiocce u okviru ministarstva finansija i budžetskih korisnika i njihove uloge, i obezbedite da budu uključeni. Senzibilizacija, itd. • Da bi imali veću upravljačku odgovornost, rukovodioci bi trebalo da imaju ovlašćenje i fleksibilnost da odlučuju (u datim okvirima) o tome kako da ostvare rezultate. Rukovodioci bi trebalo da u okviru odobrenih budžeta izvrše sopstvene izbore u skladu s budžetskim principima i pravilima. Odgovornosti bi trebalo da budu delegirane do najnižih nivoa kako bi se postigla usaglašenost (Laar, Holandija, prezentacija na plenarnom sastanku PEM-PAL, Zagreb 2011). • Rukovodioci potrošačkih jedinica odgovorni su za finansijske rezultate, ne-finansijski učinak, poštovanje odgovarajućih pravila, postupaka, oni imaju ovlašćenja i fleksibilnost da donose odluke o resursima (u datim okvirima) da bi ostvarili rezultate (Dorotinski, prezentacija na plenarnom sastanku PEM-PAL, Zagreb 2011). • Uspostavite određene kontrolne tačke koje uključuju redovno izveštavanje, jasna budžetska pravila sistem tvrdih i mekih kontrola koje su programirane i za IT sisteme. Da bi se izmenio mentalitet ljudi, podstičite samoodređenje budžetskog korisnika koji pruža usluge, kao i orijentaciju ka građanima. 	
<p>7. Sprovođenje segmenata reforme</p> <p>7.1 Budžetiranje zasnovano na programu</p>	
<p>7.1.1 Proces ponovne klasifikacije budžeta</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Q: Ko vrši prekvalifikaciju ponovnu klasifikaciju budžeta sa ulaznih stavki na programe? Da li je nadležna osoba pripremljena za to? Postoji li svest o tome da programi treba da budu 	<ul style="list-style-type: none"> • F: Prekvalifikaciju budžeta u skladu s programima moraju obaviti budžetski korisnici (resorna ministarstva) koji sprovode programe, pošto ministarstvo finansija nema neophodne

<p>povezani s nacionalnim političkim strategijama (odnosno, razvojnim strategijama)?</p>	<p>informacije da to učini.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Resorna ministarstva možda nemaju kapacitete da izvrše prekvalifikaciju budžeta i možda će zavisiti od smernica ministarstva finansija.
<ul style="list-style-type: none"> • <i>R: Uvođenje programa bez formulisanja indikatora učinka moglo bi biti preporučljivo u slučaju zemalja koje imaju ograničene kapacitete, a teže određenim ciljevima kao što je poboljšanje procesa planiranja (vidi Tabelu 1, poglavlje 2). Mada je prednost ako postoje dobri indikatori za merenje učinka rukovodioca, samo budžetiranje zasnovano na programima takođe nudi prednosti poboljšanog planiranja.</i> • <i>R: Ministarstva finansija treba za budžetske korisnike da izda smernice za sprovođenje, kao podršku u sprovođenju reforme i izvršenju budžetiranja zasnovanog na rezultatima.</i> 	
<p>7.1.2 Format budžeta</p>	
<ul style="list-style-type: none"> • Q: Koji format budžeta najbolje odgovara rezultatima koje treba ostvariti? 	<ul style="list-style-type: none"> • F: Korisnost informacija zavisi od budžetskog formata.⁴⁴ • F: Format linijske strukture – koji može da obuhvati odvojene stavke za putovanja, nabavku kancelarijskog materijala, ili plate – otežava uključivanje bilo kakve informacije o učinku. Budžeti koji imaju jedinstveni „omot“ fondova za sve operativne troškove nude veću fleksibilnost i olakšavaju integrisanje informacija o učinku (Anderson 2008:6). • F: Postoje dve vrste budžetskih klasifikacija (OECD Kraan 2007:3): <ul style="list-style-type: none"> ➢ Koristi se za analitičke potrebe – funkcionalna klasifikacija razvrstava rashode u skladu sa svrhom, kao što su odbrana, pravosuđe i socijalna zaštita. Ekonomska klasifikacija razvrstava rashode prema ekonomskom karakteru definisanim u nacionalnim računima, kao što su kompenzacije zaposlenima, privremena potrošnja i subvencije. ➢ Koristi se za odobrenje budžeta u zakonima o aproprijacijama i definiše ulazne stavke budžeta. Institucionalna klasifikacija vrši podelu troškova prema organizacionoj strukturi vlade i ministarstava. • F: Korisna polazna tačka za određivanje političkog okvira u projektovanju programa je da se koristi funkcionalna klasifikacija vladinih rashoda. Davanjem celovitog pregleda vladinih rashoda u širokim političkim oblastima, predstavlja korisni okvir za stvaranje programske strukture (Diamond 2003:16). • F: Format uključuje prezentaciju celokupne dokumentacije: odobrene budžete, dodatke, rezimee, grafikone, diskusije o politici.

⁴⁴ Krywano, prezentacija na plenarnom sastanku PEM-PAL, Zagreb 2011: Format je širi od finansijskih tabela i sadrži klasifikacije, stavke i podstavke (linijske stavke)

Preporuke:

Iskoristite opšte Smernice za projektovanje programa (Diamond 2003:17)

- Svaki program povezan je samo s jednom funkcijom.
- Programi su izrađeni po hijerarhiji, tako da svaki program ima određeni broj pod-programa, svaki pod-program može biti razložen u niz aktivnosti i projekata.
- Svaki program ima odgovarajuću veličinu za efikasno upravljanje (prilagođeno konkretnoj zemji).
- Programi i pod-programi treba da budu definisani na takav način da podržavaju političko odlučivanje i određivanje prioriteta (jasni odnos između resursa i rezultata/ishoda).
- Programi moraju imati u vidu sve povezane aktivnosti i projekte koji pomažu da se ostvare njihovi ciljevi. To znači da kapital i rekurentno trošenje treba da budu razmatrani zajedno kada se ocenjuje izvršenje programa u odnosu na njegove ciljeve.
- Veći stepeni razdvajanja aktivnosti i projekata postojeće da bi podržali rukovođenje u ostvarivanju ciljeva pod-programa i rezultata, i biće projektovani s ciljem da im u tome pomognu.
- Odgovornost za sve pod-programe treba da ima jasnu upravljačku odgovornost, uobičajeno je i poželjno da to bude u okviru jedinstvene organizacione jedinice (vidi 6.2).
- Odgovornost za sprovođenje svakog konkretnog programa trebalo bi skoro uvek da jedinica uprave pripoji jednom poglavlju u budžetu. Kada nije moguće da se to ostvari, važno je dati vodeću ulogu određenom poglavlju.

7.1.3 Obračun troškova

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Q: Da li postoji odgovarajući sistem za obračun troškova? | <ul style="list-style-type: none">• F: Da bi se programska struktura mogla sprovesti moraju postojati odgovarajući mehanizmi koji omogućavaju da se u potpunosti izvrši obračun troškova za programe, tako da se rezultati programa mogu povezati s njihovim budžetskim troškovima, i zatim na kraju s njihovim koristima, kako bi se ocenio učinak programa (Diamond 2003:19). |
|---|---|

Preporuke:

Koristite pristup: Osnovni koraci u sistemu obračuna troškova zasnovanog na programu (Diamond 2003:22):

- Razbijte program na aktivnosti čije sprovođenje vodi ka cilju, usluzi ili proizvodu programa, i identifikujte jedinice koje su zadužene za sprovođenje tih aktivnosti.
- Identifikujte sve resurse koji se koriste i troškove koji su povezani sa tim resursima za sve osnovne radne jedinice koje su zadužene za izvršavanje programskih rezultata/aktivnosti.
- Kategorizite i izmerite neposredne troškove koji za radnu jedinicu nastaju zbog aktivnosti drugih radnih jedinica, kao i posredne troškove državne uprave ili sektora.
- Dodelite ili rasporedite sve neposredne i posredne troškove vezane za konkretne aktivnosti, koristeći dogovorenu metodologiju za obračun troškova.

7.2 Budžetiranje zasnovano na učinku

7.2.1 Korišćenje informacija o učinku (PI)

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Q: Da li postoji programska struktura?• Q: Kako će se koristiti informacije o učinku? | <ul style="list-style-type: none">• F: Studija je pokazala da je moguće koristiti informacije o učinku čak i ako budžet nije ponovo klasifikovan prema programskoj strukturi (odnosno, ako je cilj veća odgovornost za rezultate).• F: Ključni koncept budžetiranja zasnovanog na učinku je generisanje informacija o učinku (PI) i njihovo integrisanje u proces budžetiranja. Kategorizacija OECD se zasniva na vezi između učinka i odluka o finansiranju: u budžetiranju koje se bazira na informacijama o učinku, programski ciljevi su zasnovani na indikatorima učinka. Dakle, informacije o učinku su važne za proces odlučivanja, kao i za nadzor nad efikasnošću izvršenja javnih usluga. Veza između informacija o učinku i odluka o finansiranju je najsnažnija kod budžetiranja zasnovanog na neposrednom učinku gde alokacija resursa zavisi od ostvarenih rezultata. |
|--|--|

Preporuke:

- *Zavisno od ciljeva kojima partner teži, možda će biti dovoljno da se informacije o učinku dodaju budžetskoj dokumentaciji samo u informativne svrhe, čak i bez ponovne klasifikacije budžeta u programe.*
- *Međutim, preporučljivo je da se informacije o učinku dodaju budžetskoj dokumentaciji samo ako su relevantne za proces odlučivanja. U suprotnom, budžetska dokumentacija biva pretrpana podacima koji nisu relevantni, što bi moglo voditi u pogrešnom pravcu.*
- *Više informacija ne znači obavezno i veću transparentnost.*

7.2.2 Formulisanje i merenje indikatora učinka

- | | |
|---|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Q: Šta treba raditi da bi se informacije o učinku integrisale u budžetski proces? Kako se može poboljšati predstavljanje informacija o učinku i izveštavanje o njima? | <ul style="list-style-type: none">• F: Glavni problemi koji se javljaju u vezi s formulisanjem indikatora učinka su vezani za nalaženje jasnih ciljeva, dobijanje dovoljne količine podataka visokog kvaliteta, i projektovanje mera za konkretne aktivnosti. Činjenica da zemlje nastavljaju da se bore s ovim izazovima posle prvih pet godina pokazuje da je potrebno vreme da se razviju smislene mere i da se prikupe relevantni podaci |
|---|--|

<ul style="list-style-type: none"> • Q: Da li je razmatran kvalitet podataka o učinku? Postoje li ustanovljene definicije o merenju učinka? • Q: Kakvi se podsticaji mogu definisati koji bi uticali na potrošačke jedinice da poštuju informacije o učinku? • Q: Koliko je informacija neophodno? Kako ograničiti informacije koje se stvaraju? Kako obezbediti razumljivost informacija (na primer, za parlament)? 	<p>odgovarajućeg kvaliteta. Štaviše, revidiranje i ažuriranje mera za učinak je stalni proces jer se potrebe i prioriteti stalno razvijaju (OECD Curristine 2005:97).</p> <ul style="list-style-type: none"> • F: Kod budžetiranja zasnovanog na informacijama o učinku važno je da postoji proces kroz koji će se integrisati ove informacije u budžetski proces i koji će podstaći budžetske zvaničnike da ga koriste (OECD Curristine 2005:125). • F: Kriterijumi na osnovu kojih ministarstvo finansija meri kvalitet podataka o učinku mogu pružiti smernice potrošačkim jedinicama i povećati transparentnost u pogledu očekivanja. • F: Uvek postoji opasnost da povezivanje rezultata i finansijskih sredstava bude podsticaj davanju netačnih informacija (Curristine 2005:111). • F: Mnoge zemlje izvestile su na osnovu sopstvenog iskustva sticanog kroz reforme da generisanje prevelike količine informacija predstavlja ozbiljan problem (na primer, Švedska, SAD). U ovim zemljama parlamenti su se žalili na teškoće u savladavanju proizvedene količine informacija, što je za rezultat imalo smanjenje transparentnosti a time i odgovornosti. • F: Indikatori ne bi trebalo da se previše menjaju tokom godina; inače bi bilo teško da se kasnije rekonstruiše rezultat, što bi moglo dovesti do nedovoljne transparentnosti. • F: Izbor odgovarajućih i prihvaćenih indikatora (u kvantitativnom i kvalitativnom smislu) može trajati i godinama (vidi na primer studiju slučaja Berlina u Nemačkoj).
<p><i>Preporuke:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Budžetiranje zasnovano na učinku zahteva suštinsku transformaciju organizacionog ponašanja i klimu koja podstiče promenu kulture odustajanjem od ulaznih stavki i okretanjem ka rezultatima (OECD 2005:97). • Mada je na početku lakše formulisati ulazne stavke i ciljeve orijentisane na procese, prelaz na rezultate i aktivnosti orijentisane na ciljeve predstavlja spor tranzicioni proces. • Preporučuje se ministarstvu finansija da formuliše niz kriterijuma u vezi s kvalitetnim podacima o učinku kao i kriterijume za merenje učinka, vidi UK HM Treasury, <i>Choosing the Right FABRIC</i>. • Nije preporučljivo mehanički povezivati rezultate i troškove, jer to dovodi do automatskog smanjenja sredstava zbog lošeg učinka (tehnička ograničenja, loši podsticaji) (vidi OECD 2005:111). • Integrišite informacije o učinku u budžetski proces kako biste dobro iskoristili informacije. One imaju potencijal da promene budžetski proces u pravcu odlučivanja zasnovanog na aktivnostima/rezultatu i ishodu. • Kad usvojite prvi set indikatora, može biti korisno ako se naknadno pokuša sa samnjivanjem broja 	

ciljeva koje treba postići.

- *Ako ministarstvo finansija treba da motiviše budžetske korisnike da poboljšaju učinak, važno je da na raspolaganju ima neke podsticaje (finansijske/ne-finsijske, formalne ili neformalne).*
- *Važno je razumeti kako se stvaraju pravi podsticaji kada se informacije o učinku koriste za potrebe upravljanja i budžetiranja. Ako se ne pridobije podrška ključnih korisnika budžeta, to može dovesti do problema s lažnim podsticajima i igrama. Rešenja uključuju konsultacije s osobljem na prvoj liniji pružanja usluga (OECD Noman 2008:11).*
- *Pokušajte da ograničite stvaranje informacija ili nađite mehanizam da objedinite informacije (vidi studiju slučaja u Nemačkoj: Heseni): više informacija ne znači da je to obavezno i bolje (ako parlament ne može da obradi informacije, to vodi smanjenju transparentnosti i odgovornosti).*
- *Razmislite o načinima na koji možete da pojednostavite proces, na primer smanjenjem programa i povezanih indikatora (vidi studiju slučaja Nemačke).*
- *Treba osnovati kancelariju koja će obrađivati informacije/podatke, možda čak neposredno u okviru parlamenta (na primer, parlamentarne kancelarije za budžet).*
- *Pokušajte da stvorite kontinuitet indikatora kako biste omogućili održiva merenja.*
- *Neophodna su stalna nastojanja da se popravi kvalitet podataka. Priručnik koji opisuje dobar sistem za merenje učinka može biti od pomoći, kao i prilagođavanje uloge vrhovne revizorske institucije kontroli.*

7.2.3 Sistem informisanja i izveštavanja

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none">• Q: Da li je razmena informacija među uključenim akterima bezbedna? Kako da se uspostave delotvorni informacioni sistemi koji komuniciraju jedni s drugima – automatizacija razmene informacija?• Q: Da li je uspostavljena strategija komunikacije?• Q: Kako može sistem izveštavanja podržati razumljivost podataka?• Q: Da li postoje planovi da se budžetiranje zasnovano na rezultatima poveže s IFMIS ili drugim IT informacionim sistemima? | <ul style="list-style-type: none">• F: Poboljšana odgovornosti zavisi od odgovarajućih informacija za procenjivanje učinka (Diamond 2003:19)• F: U Hesenu je u parlamentu osnovana specijalna kancelarija za budžet s ciljem da prethodno obrađuje podatke iz izveštaja uprave (vidi 7.2.2) |
|--|--|

- *R: Prilikom projektovanja programa treba uzeti u obzir da je za pravovremeno davanje relevantnih podataka korisno stvaranje sveobuhvtnog i redovnog sistema informisanja i izveštavanja.*
- *R: Nađite način da povećate razumljivost podataka, na primer putem specijalne kancelarije za budžet u parlamentu (7.2.2)*

8. Kontrola i revizija

8.1 Monitoring i evaluacija

- | | |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none">• Q: Da li ministarstvo finansija kontroliše način na koji resorna ministarstva izvršavaju budžet?• Q: Koji podsticaji i mehanizmi sankcija mogu biti uvedeni kako bi se obezbedilo izvršavanje procesa? | <ul style="list-style-type: none">• Postoje i merila učinka i evaluacije. Ministarstvo finansija teži da ima manje aktivnu ulogu u evaluacijama nego u merenju učinka. Što se tiče evaluacija, glavne odgovornosti ministarstva finansija su (OECD Curristine 2005:116):<ul style="list-style-type: none">➢ Kontroliše napredak ministarstava kao budžetskih korisnika kada naručuju/sprovode evaluacije. |
|---|---|

<ul style="list-style-type: none"> • Q: Kako se koriste podaci o učinku? Da li je to važno za budžetski proces? 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Obezbeđuje generalne političke savete i smernice za ministarstva koja koriste budžetska sredstva. ➤ Preporučuje ministarstvima koja kontrolišu budžetska sredstva da prilikom budžetiranja koriste evaluacije. • F: Ministarstvo finansija koristi evaluacije kada vrši alokaciju resursa u okviru programa i da bi opravdalo postojeće alokacije konkretnim aktivnostima/programima. Evaluacije daleko više koriste ministarstva koja koriste budžetska sredstva. Postoji tendencija da evaluacije budu korišćene ne toliko kao deo procesa definisanja budžeta, već više za potrebe razvoja strategije i definisanje ciljeva (OECD Curristine 2005:121)
<p><i>Preporuke:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Važno je institucionalizovati korišćenje merila za evaluaciju/učinak u budžetskom procesu; u suprotnom nema prostora da budu korišćena.</i> • <i>Ako su izveštaji o evaluaciji ozbiljno shvaćeni, važno je vršiti monitoring i pratiti kako bi se videlo da li se sprovode usvojene preporuke.</i> 	
<h2>8.2 Interna i eksterna revizija revizija</h2>	
<ul style="list-style-type: none"> • Q: Da li je uveden sistem interne revizije, kako u ministarstvu finansija, tako i u resornim ministarstvima? Postoje li interna pravila za budžetsku disciplinu? Postoje li redovne konsultacije zasnovane na rezultatima interne kontrole? • Q: Da li se obavlja eksterna revizija? Da li se rezultati objavljuju? • Q: Da li postoji bilo kakva saradnja između servisa interne i eksterne revizije (vrhovna revizorska institucija) (razmena ideja i znanja)? • Q: Da li ima bilo kakvih mogućnosti da civilno društvo iskoristi svoju kontrolnu funkciju (na primer, sistem <i>duvanja u pištaljku</i>)? • Q: Nakon objavljivanja rezultata monitoringa: da li je uvođenje budžetiranja zasnovanog na rezultatima dovelo do željenih promena? Da li je uprava doista odgovornija za rezultate koje ostvaruje? Da li se građanima pružaju bolje usluge? Kakve su implikacije promena? 	
<h2>9. Razvoj kapaciteta</h2>	
<ul style="list-style-type: none"> • Q: Ima li ministarstvo finansija dovoljno kapaciteta da koordinira proces uvođenja 	

budžetiranja zasnovanog na rezultatima u samom ministarstvu finansija i u resornim ministarstvima? Šta se može učiniti da bi se ti kapaciteti povećali?

- Q: U slučaju da postoji jedinica za reformu budžeta: ima li dovoljno kapaciteta da koordinira proces (kadrove, resurse, znanja itd.)?
- Q: Kakvi su kapaciteti rukovodilaca koji su uključeni u resornim ministarstvima – ne samo da sprovedu reformu, već i da kasnije mogu da održavaju sistem i njegov rad?
- Q: Koje su sposobnosti neophodne za sprovođenje reforme? (na primer, dobro poznavanje programske baze) Kakva obuka je potrebna da bi se potvrdile te sposobnosti?
- Q: Da li postoji strategija upravljanja promenama?
- Q: Šta se čini u cilju promene mentaliteta uključenih ljudi? (više orijentacije na pružanje usluga, razmišljanje u pravcu rezultata, građani=klijenti, prepoznavanje potrebe da se dostupni resursi koriste efikasnije)
- Q: Da li su uvedeni mehanizmi za jačanje saradnje i učenja u okviru organizacije?
- Q: Šta se može naučiti iz iskustva drugih zemalja (studijske posete, itd.)?

Preporuke:

- *Ocena kapaciteta (GIZ alatka) može biti upotrebljena za analizu početnog stanja postojećih kapaciteta i njihovih propusta.*
- *Razvoj kapaciteta je ključna nadležnost GIZ. GIZ je identifikovao četiri dimenzije za razvoj kapaciteta koje utiču jedna na drugu kako bi se ojačao proces promena: razvoj ljudskih resursa, organizacioni razvoj, razvoj mreža i razvoj sistema u oblasti politike.*
- *GIZ nudi niz instrumenata tehničke saradnje za procese budžetske reforme, kao što su:*
 - *Organizacioni, upravljački i tehnički saveti*
 - *Organizacioni saveti u pogledu organizacije projektovanja i procesa u ministarstvu finansija namenjenih pripremi, upravljanju i kontrolisanju budžetskog procesa (formalizacija procesa i definicija uloga)*
 - *Saveti u pogledu koordinacije između ministarstva finansija i resornih ministarstava u budžetskom procesu*
 - *Obuka za kvalifikovano osoblje i rukovodeći personal*



Published by

Deutsche Gesellschaft für
Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH

Dag-Hammarskjöld-Weg 1-5
65760 Eschborn, Germany

T +49 6196 79-0
F +49 6196 79-11 15
E info@giz.de
I www.giz.de