



Европска унија



Потребата и предизвиците за имплементирање на буџетирање базирано на перформанси во Македонија.

Борче Треновски
Постар економист - ЦЕА

Европски инструмент за демократија и човекови права (ЕИДХР)
2012-2013 Подршка за просперитетно цивилно општество преку шеми на подршка низ земјата
(ЦБСС)

Референца: EuropeAid/134-015/L/ACT/MK

Скопје, Ноември 2014

- Ни овозможува да обезбедиме информации/податоци кога и дали програмите во буџетот, агенциите и другите институции кои обезбедуваат јавни услуги ги извршуваат ефикасно и ефективно обврските и работата која се бара од нив.
- има за цел да ја подобри ефикасноста и ефективноста на јавните расходи преку поврзувањето на финансирањето на организациите/институциите во јавниот сектор со резултатите кои истите ги испорачуваат.
- Главниот ефект од овој концепт може да се види во подобрената приоритизација на јавните расходи и подобрување на ефикасноста/ефективноста во обезбедување на јавни услуги.
- станува посебно популарен на меѓународно ниво, затоа што се повеќе земји сметаат дека е премногу лесно владите да го загубат својот фокус на фундаменталните цели во економиите кои треба да обезбедат позитивни аутпути за целата заедница

Што доведе до популаризација на буџетот базиран на перформанси во однос на традиционалното буџетирање?

- ✓ **Економските притисоци посебно во последната декада и се почестите барања од граѓаните за подобрување на перформансите во јавниот сектор**
- ✓ **Инпут-ориентираното (традиционално) буџетирање се фокусира на инкременталните нивоа на финансирање, буџетот базиран на перформанси примарно се фокусира на резултатите.**
- ✓ **Недостаток на традиционалниот (line-item budget) буџет е дека истиот не обезбедува информации кои треба да бидат водич за креирање на политики или донесување на одлуки**
- ✓ **Традиционалниот систем може да доведе до нерационална алокација и неефикасност бидејќи не му дава на менаџментот доволно флексибилност да се соочи со променливото окружување и често вклучува “use it or lose it” ситуација на крајот од годината**

Буџетирањето базирано на перформанси преставува комплексен и еволутивен процес со бројни отворени прашања

Не постои единствена стандардна дефиниција за буџетирањето базирано на перформанси, **ниту за типот на информацијата која треба да биде дел од него**, ниту за фазата во буџетскиот процес кога овој концепт треба да се воведи. Постојат исто така и други бројни отворени прашања, **посебно оние поврзани со тоа кога информацијата за перформансите треба да биде искористена во донесувањето на одлуки**.

интерпретацијата на резултатите од буџетирањето базирано на перформанси не е едноставна работа

Не постои единствен модел на буџет базиран на перформанси. Дури и кога земјите усвојуваат слични модели од овој концепт, тие користат различни пристапи за негово имплементирање, имајќи ги предвид нивните национални капацитети, култура и приоритети

Недостатоци и предизвици во буџетскиот процес во Р. Македонија (види Николов, Богоевска, 2014)

- ❑ **буџетскиот календар не се почитува во целост** и не дозволува доволна временска рамка според буџетските корисници. Постои **потреба стратешкото планирање подобро да се усогласи со буџетскиот процес.** Постои потреба од **зајакнување на стратешките сектори при министерствата** како и нивната комуникација со останатите сектори. Министерствата имаат свои стратешки документи кои **немаат карактеристика на интегрираност помеѓу себе.**
- ❑ Министерството за финансии ги поставува и контролира лимитите за буџетските корисници, меѓутоа поради недостаток на мерење на перформанси на буџетите **мотивацијата на буџетските корисници од прва линија е кон максимизирање на апсолутниот волумен на финансиски средства.**

- ❑ постои **недостаток на целосни анализи на оценки на влијанија**, анализа на ризици, подготовка на сценарија поврзани со економско-фискалните варијабли. **Недостасува соодветна буџетска рамка на среден рок која ќе биде употреблива за наредните години** -потреба од анализа на фискални ризици, квазифискални активности, даночен трошок и прикажување, анализа на неплатени обврски и фискална анализа на претходната фискална година итн.
- ❑ Програмата за јавни инвестиции-ПЈИ **недостасува појасна поврзаност за стратешките приоритети и со целите**, се очекува подобра поврзаност во буџетскиот процес преку развојниот дел на буџетот, потребна е подобра поврзаност на капиталните со тековните расходи и со проект менаџмент потребите.
- ❑ Се уште постои **големо раздвојување помеѓу владините политики, администрацијата и буџетот на Македонија**.



Зошто буџетот базиран на перформанси може да биде решение?

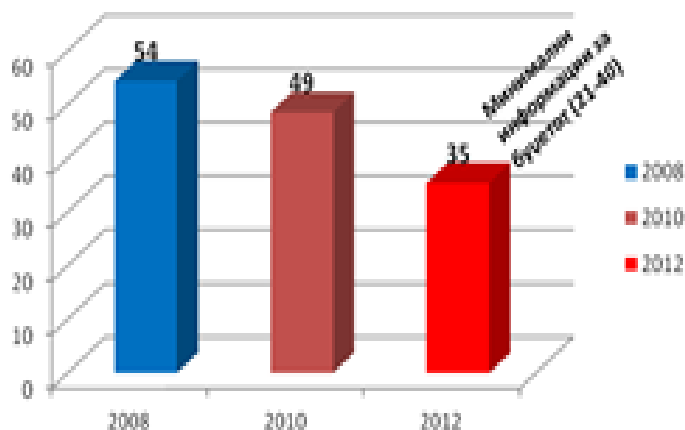
- Буџетирањето базирано на перформанси ќе има значајно влијание на зајакнување и континуиран развој на стратешките сектори при министерствата, кои ќе преставуваат клучни места каде што се поставуваат стратешките цели/индикатори, кои понатаму ќе се користат во буџетскиот процес.
- Буџетот базиран на перформанси ќе овозможи промена на фокусот на фискалниот менаџмент од контрола на лимитите на средствата на буџетските корисници, кон контрола на перформансите и резултатите/перформанси кои се постигнуваат со тие средства.

- Податоците и информациите во форма на индикатори кои ќе произлезат ќе овозможат континуирано спроведување на целосни анализи на оценки на влијанија, анализа на ризици, подготовка на сценарија поврзани со економско-фискалните варијабли итн. Фискалната стратегија ќе стане во права смисла на зборот водич кој ќе треба да се следи од буџетските корисници во следите години (на среден рок)
- Буџетот базиран на перформанси ќе биде посебно важна потпора и механизам за спроведување на развојниот дел од буџетот каде што резултатите кои се очекуваат се големи и многубројни, и истите ќе можат да се споредат со потрошените буџетски средства.
- Ќе се обезбеди повратна спрега и поврзување на политиките/плановите на Владата, работата на јавниот менаџмент и администрација, распределбата на буџетските средства и резултатите од истите.

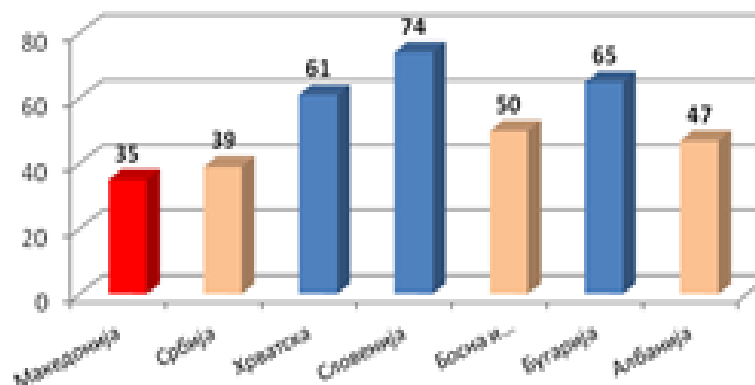
Буџетската транспарентност и отчетност во контекст на буџет базиран на перформанси

Каде се наоѓа Македонија во однос на буџетската транспарентност и отвореност?

Индекс на буџетска отвореност (ОВИ)

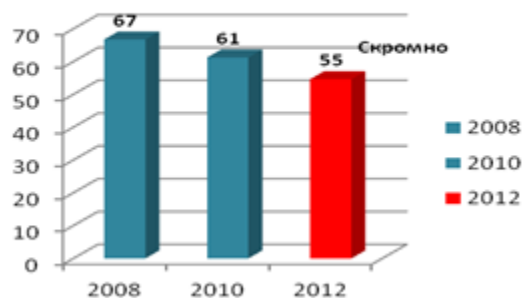


ОВИ во соседните земји - 2012 год.

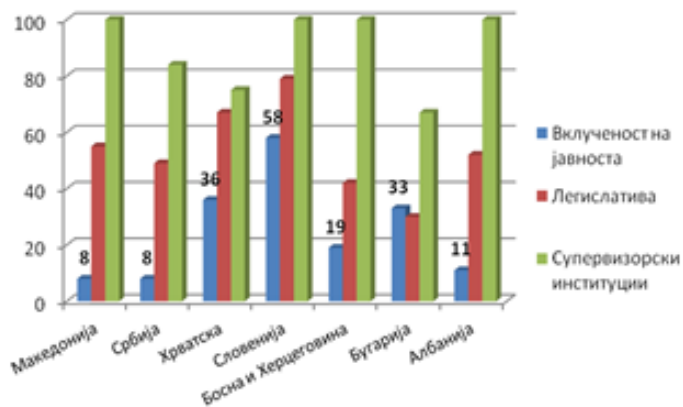
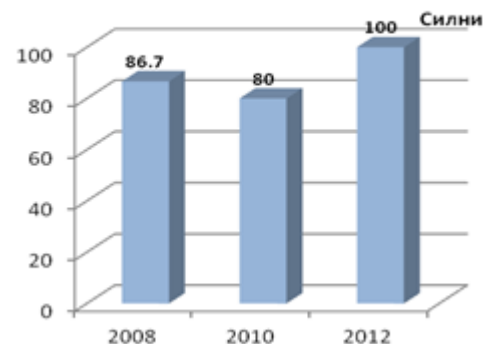


Каде се наоѓа Македонија во однос на буџетската транспарентност и отвореност?

Легислатива за буџетскиот процес
(адекватна сила и капацитет за надзор/контрола)



Супервизорски институции
(независност/адекватност/сила)



Буџетска транспарентност/отвореност	Број на земји од 100 испитани	Земји
Опширни информации (ОВИ 2012 резултати од 81-100)	6	Франција, Нов Зеланд, Норвешка, Јужноафричка Република, Шведска, Велика Британија
Значајни информации (ОВИ 2012 резултати од 61-80)	17	Бразил, Бугарија, Чиле, Хрватска, Република Чешка, Германија, Индија, Индонезија, Мексико, Португалија, Русија, Словачка, Словенија, Јужна Кореа, Шпанија, Уганда, САД
Некои информации (ОВИ 2012 резултати од 41-60)	36	Авганистан, Албанија, Аргентина, Азербејџан, бангладеш, Босна и Херцеговина, Боцвана, Колумбија, Костарика, Ел Салвадор, Грузија, Гана, Гватемала, Хондурас, Италија, Јордан, Казахстан, Кенија, Либерија, Малави, Мали, Монголија, Мозамбик, Намибиа, Непал, Никарагва, Пакистан, Папуа Нова Гвинеја, Перу, Филипини, Полска, Романија, Шри Ланка, Танзанија, Турција, Украина
Минимални информации (ОВИ 2012 резултати од 21-40)	15	Ангола, Буркина Фасо, Доминиканска Република, Еквадор, Либан, Македонија, Малезија, Мароко, Сао Томе и Принципе, Србија, Сиера Леоне, Тајланд, Тимор-Лесте, Тринидад и Тобаго, Венецуела
Штури или никакви информации (ОВИ 2012 резултати од 0-20)	26	Алжир, Бенин, Боливија, Камбоџа, Камерун, Чад, Кина, Демократска Република Конго, Египед, Еквадоријална Гвинеја, Фици, Ирак, Киргистан, Мјанмар, Нигер, Нигерија, Катар, Руанда, Саудиска Арабија, Сенегал, Таџикистан, Тунис, Виетнам, Јемен, Замбија, Зимбабве



Извор: International Budget Survey Report – 2012, Open budget Partnership

КОЈ ИМА НАЈГОЛЕМ ПАД/РАСТ

Период	Бр. на споредлив и земји	Промена на просечниот ОВИ резултат	Најголемо подобрување (+15 поени или повеќе)	Најголем пад (-15 поени или помалку)
2006-2012	40	+10 (47 до 57)	Ангола, Албанија, Бангладеш, Бугарија, Хрватска, Ел Салвадор, Грузија, Индија, Индонезија, Монголија, Мароко, Русија, Уганда, Виетнам	Романија
<u>2008-2012</u>	77	+5 (41 до 46)	Авганистан, Ангола, Бангладеш, Демократска Република Конго, Доминиканска Република, Хондурас, Малави, Либерија, Монголија, Пакистан, Русија, Сао Томе и Принципе	Египет, Македонија , Нигер, Романија, Шри Ланка
2010-2012	93	+2 (43 до 45)	Авганистан, Бурка Фасо, Доминикаска Република, Хондурас, Мозамбик, Пакистан, Сао Томе и Принципе	Египет, Србија, Шри Ланка, Замбија

Главни препораки за Македонија

- треба да почне да објавува/креира Граѓански буџет и Пред – буџетска изјава/соопштение;
- треба да се зголеми опфатот и информациите кои ги обезбедуваат полугодишните и годишните извештаи за буџетот, како и обезбедување подетални дополнителни податоци во предлог буџетот кој ќе овозможат полесно мониторирање на ефектите од буџетот и одредување на фискалната позиција на креаторите на политиката;
- иако ревизорскиот извештај за буџет е достапен до јавноста, постојат ограничени информации за успешното имплементирање на забелешките кои истиот ги посочува
- неопходно е креирање на механизми и можности за вклучување на јавноста во дискусиите за буџетото и буџетскиот процес

Зошто буџетот базиран на перформанси може да биде решение?

- ќе овозможи **јавно презентирање и достапност на значајни информации** (податоци, образложенија на програми итн.) за имплементирање на буџетската активност, кои до сега не биле достапни (барем не јавно);
- ќе **овозвозможи пристап до информации за резултатите од буџетските активности** (преку бројни индикатори за мерење на перформансите) кои до сега не беа достапни;
- ќе се **поттикне јавна (или научна) дебата за резултатите и ефикасноста** на определен буџет (програми, активности, корисници), што најдиректно ќе влијае јавноста да биде правилно информирана и да може да креира мислење за определен буџет врз основа на релевантни податоци;
- ќе биде рамка во која ќе се креираат бројни индикатори следејќи дефинирани стандарди, практики кои ќе го зголемат сетот на релевантни информации кои се објавуваат за буџетската активност;



Зошто буџетот базиран на перформанси може да биде решение?

- ќе овозможи **јавноста многу полесно да ги мониторира ефектите од буџетот и да креира слика и мислење за фискалната позиција на креаторите на политиката;**
- ќе овозможи **ревизијата на буџетите да добие нова димензија (посебно интересна за јавноста) која ќе ја опфаќа успешноста и постигнатите резултати на определени сегменти во буџетот;**
- самиот фокус на резултатите во буџетот базиран на перформанси, од една страна го зголемува интересот за отчетност на фискалните власти и транспарентно презентирање на широк опсег на информации, додека од друга влијае на зголемување на интересот на јавноста за вклучување во буџетскиот процес.

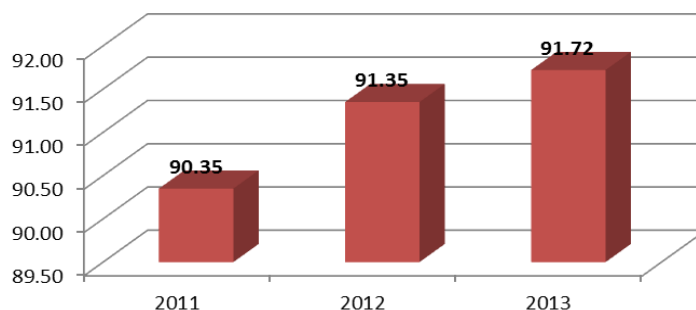


Дали во Р. Македонија се мерат перформансите на буџетските корисници, дали имаме потреба и основа за буџет базиран на перформанси?

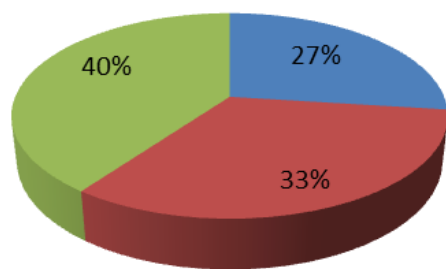
Истражување на транспарентноста отчетноста на буџетските корисници во Р. Македонија

Мониторингот го спроведоа ЦЕА и ИДСЦС на 60 буџетски корисници од вкупно 91 во буџетот на Р. Македонија, или 66% од сите буџетски институции во државата. Овие буџетски корисници располагаат/алоцираат околу 91% од вкупните расходи во буџетот на државата, или поточно ако се земат последните три години – 90,3% во 2011 год., 91.3% во 2012 год. и 91,7% во 2013 год.

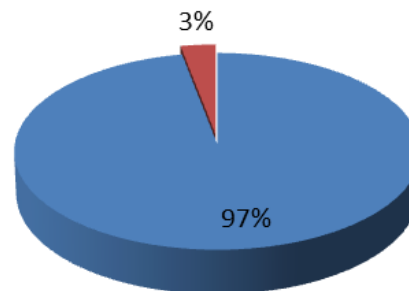
% од вкупните расходи во Буџетот на Р. М кои ги алоцираат буџетските корисници вклучени во истражувањето на ЦЕА/ИДСЦС



- 1/3 од службениците не слушнале што е буџет базиран на перформанси додека 1/2 само слушнале, но не знаат точно што тој претставува;
- 26,7% од мониторираните институции одговориле дека ги делат сите трошоци во буџетот по програмска класификација;
- Ниту една мониторирана институција не објавува буџет кои содржи аутпут показатели, ниту пак истите се користени заедно со показателите на резултати. Поради тоа не е можно да се оцени извршувањето и перформансите на расходната програма и дали постои прогрес кон постигнувањето на дадената цели;

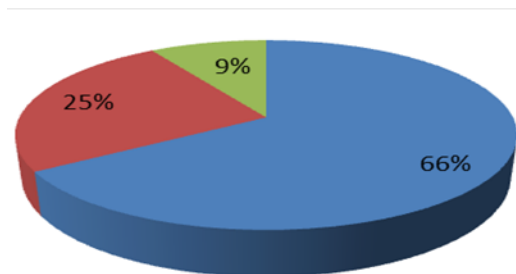


■ ги делат сите трошоци во буџетот по програмска класификација
 ■ некои од трошоците ги делат по програмска класификација

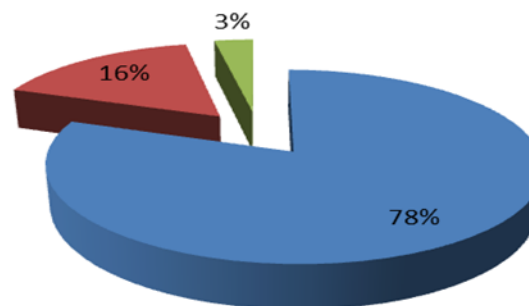


■ не ги објавуваат своите временски рамки за донесување на стратешкиот план и програма за работа
 ■ ги објавуваат своите временски рамки за донесување на стратешкиот план и програма за работа

- Дури **96,7%** од институциите не ги објавуваат временските рамки за изготвување на стратешки план и програма за работа;
- Во завршните сметки ниту една институција не ги објаснува разликите помеѓу оригиналните проценки на аутпут индикаторите и конкретните резултати за таа година, ниту пак разликите помеѓу оригиналните проценки на индикаторите на резултати и конкретните резултати за таа година;
- Само **5%** од институциите ги објавуваат резултатите од ревизијата на сопствените буџетски трошоци по објавувањето на ревизорскиот извештај од страна на Државниот Завод за Ревизија;
- **70%** од институциите не го објавуваат стратешкиот план, а **78,3%** не ја објавуваат програмата за работа за тековната година;



■ стратешкиот план и стратешките цели на институцијата се носат врз оние на Владата на Р.Македонија
 ■ истите се носат во согласност со оние на Владата на Р.Македонија но со извесна модификација
 ■ стратешкиот план и стратешките цели на институцијата не се носат врз оние на Владата на Р.Македонија



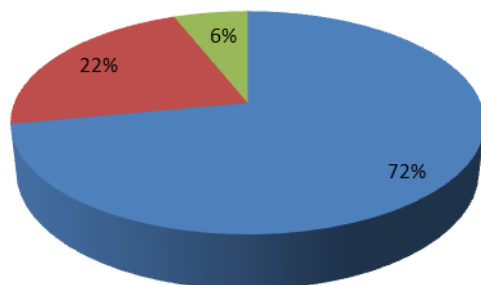
■ буџетот на институцијата се планира врз основа на стратешкиот план и стратешките цели на институцијата
 ■ делумно
 ■ не се планира врз основа на стратешкиот план и стратешките цели на институцијата

- Само 21,9% од институциите користат пропишана методологија за евалуација на постигнатите аутпути од програмите;
- Само 18,8% од институциите одговориле дека вршат анализа на промената на потребите на корисниците на кои се однесува програмата за работа на институцијата
- 38,7% од институциите не објавуваат никакво објаснување за разликата во предвидените и реализираните расходи;

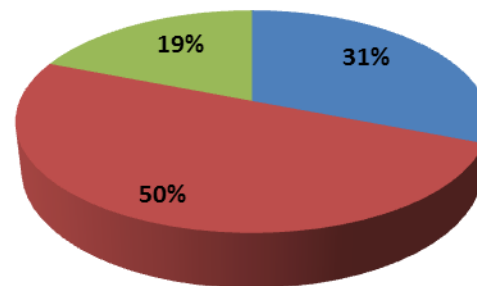


- Дури 2/3 од институциите не ги поврзуваат своите завршни сметки на буџетот со показателите на аутпути и на резултати од соодветните програми;
- Само 28,1% од институциите не се соочуваат со потешкотии при поврзувањето на планот на буџетот со целите на стратешките планови;
- Иако на 4/5 од институциите не им е целосно јасно што преставува буџет базиран на перформанси, истите посочуваат конкретни активности кои овој концепт опфаќа, а кои се можни решенија на нивните сегашни предизвици во буџетското планирање и имплементирање





- буџетите ги изготвуваат врз основа на потребите и врз основа на потребите од минатите години
- буџетите се изготвуваат врз основа на ресурсите кои се потребни за исполнување на програмата
- врз основа на буџетите од минати години



- не слушнале што е буџет базиран на перформанси
- слушнале но не знаат точно што тој претставува
- знаат точно што е буџет базиран на перформанси

Анализирајќи ги одговорите можеме да истакнеме дека иако на 4/5 од мониторираните институции во Р. Македонија не им е сосема јасно што претставува буџетирањето базирано на перформанси, најголем дел од истите посочуваат конкретни активности, а кои се можни решенија на нивните сегашни предизвици во буџетското планирање и имплементирање. Овие искрени предлози од јавната администрација ги препорачуваме до оние кои носат одлуки во владата сериозно да ги земат во предвид.

Анализата на постоечката состојба на сите буџетски корисници и нивните аутпут индикатори (наведени во Буџетот за 2015 год.)

- Дури 50 од вкупно 92 буџетски корисници (плус Фондот за здравствен осигурување, Фондот за ПИОМ и Агенцијата за вработување), што претставува 54% од вкупниот број на буџетски корисници, немаат наведено аутпут индикатори во Буџетот за 2015 год.;
- Голем број од буџетски корисници кои вработуваат доминантен дел од вработените во јавната администрација (во Буџетот за 2015 год.) и апсорбираат значаен дел од буџетските средства, воопшто немаат поставено аутпут индикатори: Министерството за финансии, Министерството за внатрешни работи, Министерството за надворешни работи, Министерството за правда, Министерство за образование и наука, Агенција за странски инвестиции и промоција на извозот, Министерство за животна средина итн.
- Аутпут индикаторите кои треба да ги мерат перформансите на буџетските корисници (кај остатокот од 42 буџетски корисници) се оскудни и недоволни.

***Дизајнирање на буџетирањето базирано на перформанси –
Кои чекори да ги преземеме?***

Благодарам за вниманието

