

Европски инструмент за демократија и човекови права (ЕИДХР)

**БУЏЕТ БАЗИРАН НА ПЕРФОРМАНСИ –  
ЗА ПОДОБАР БУЏЕТСКИ ПРОЦЕС  
И ЗГОЛЕМУВАЊЕ НА ТРАНСПАРЕНТНОСТА И ОТЧЕТНОСТА**



# БУЏЕТ БАЗИРАН НА ПЕРФОРМАНСИ – ЗА ПОДОБАР БУЏЕТСКИ ПРОЦЕС И ЗГОЛЕМУВАЊЕ НА ТРАНСПАРЕНТНОСТА И ОТЧЕТНОСТА

ЦЕНТАР ЗА ЕКОНОМСКИ АНАЛИЗИ (ЦЕА)  
Институт за демократија Социетас Цивилис -ИДСЦ

Д-р Борче Треновски

М-р Билјана Ташевска



Европски инструмент за демократија и човекови права (ЕИДХР)  
2012-2013 Поддршка за просперитетно цивилно општество преку грантови  
шеми во земјата

Референца: EuropeAid/134-015/L/ACT/MK

Скопје, септември 2014

Издавач Центар за Економски Анализи-ЦЕА  
За издавачот Марјан Николов  
Наслов БУЏЕТ БАЗИРАН НА ПЕРФОРМАНСИ: ЗА  
ПОДОБАР БУЏЕТСКИ ПРОЦЕС И  
ЗГОЛЕМУВАЊЕ НА ТРАСПАРЕНТНОСТА  
И ОТЧЕТНОСТА  
Илустрација Јордан Ѓорчев  
Тираж 200 примероци

CIP - Каталогизација во публикација  
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски",  
Скопје

336.146(497.7):341.171.075.2(4-672ЕУ)(036)

ТРЕНОВСКИ, Борче

Буџет базиран на перформанси : за подобар буџетски процес и  
зголемување на транспарентноста и отчетноста / Борче Треновски,  
Билјана Ташевска. - Скопје : Центар за економски анализи - ЦЕА,  
2014. - 50 стр. : илустр. ; 30 см

Фусноти кон текстот. - Библиографија: стр. 45-46. - Содржи и: Анекс

ISBN 978-608-4731-06-1

1. Ташевска, Билјана [автор]

а) Буџет на Македонија - Транспарентност - Препораки на Европската  
комисија - Водичи

COBISS.MK-ID 97071114

Почитувани,

Зборот перформанси е англицизам во македонскиот јазик. Нема еднозначен соодветен македонски збор кој може да ги покрие сите ситуации во кои значењето на тој збор би бил целосно рефлексива на активноста или настанот кој би сакале да го опишеме. Можеби тоа е така бидејќи, по мое мислење, ние не сме научени на култура на мерење на перформанси. Перформанси претставува секое постигнување или резултат кој овозможува да се направи споредба на напорот кој е направен за тоа постигнување или резултати и ресурсите кои се потрошени за тоа постигнување или резултати со влезните големини (инпути) и потребното време кое е инвестирано. Не случајно ревизорите во тој контекст зборуваат покрај за економичност, и за ефикасност и за ефективност. Иста работа или ист резултат може да се постигне за пократко време со помалку инвестирани работа и ресурси. Задача на секој кој располага со туѓи средства е да размислува на таков начин, да размислува за инвестирањето на туѓите средства и ресурсите за постигнување на најдобар резултат. Во либералната економија пазарот е тој за кого се верува дека ќе обезбеди таква алокација на ресурсите со која најефикасно би се постигнале економски резултати. При постоење на пазарни неуспеси улога на владата е да внимава во јавните финансии на транспарентен начин да покаже дека направила таков сооднос помеѓу употребените јавни средства и постигнатите резултати кој сооднос е најдобар во даден временски период. Тоа значи дека тоа било најдобрата можна ефикасност која таа влада можела да ја постигне во даден временски период.

Во динамиката на развојот на јавните финансии во Македонија во ЦЕА сметаме дека е дојдено време да се размислува на овој начин кога се работи за средствата на граѓаните на Македонија прибрани од извршната власт. Секако дека предизвик е да се воспостави соодветна метрика за управување на буџетски процес преку буџет заснован на перформанси. Во таков случај треба да се има програмско буџетирање, систем на индикатори, добро познавање на материјата за која буџетирањето се однесува во најмала рака. Затоа и го дизајниравме и го спроведуваме овој проект кој е подржан од

ЕУ. Затоа и ја користам приликата да ја поздравам уште еднаш одлуката на ЕУ да го подржат овој проект кој дефинитивно ќе овозможи да се покрене јавната дебата на тема јавни финансии и резултати/перформанси од извршувањето на буџетските планови. Погрешно е имањето само на краткорочен хоризонт на планирање на буџети на македонските влади до сега. Тој за нив е ефективен но не секогаш е економичен и ефикасен за македонските граѓани. Во целите кои се сакаат да се постигнат мора да биде земен во предвид и животниот циклус на јавните расходи кој досега никогаш не бил земен во предвид во донесувањето на одлуките за ниту еден јавен проект или јавен програм спонзориран од буџетите на Македонија.

За бенефитите од ваквото истражување и потребата од истото во трудот најпрвин ќе направиме осврт на проблемите и предизвиците со кои се соочува буџетскиот процес во државата. Овде посебно внимание даваме на транспарентноста во јавните финансии која во Македонија се повеќе се намалува. Зошто е битна транспарентноста во јавните финансии е бидејќи таа сама по себе не значи многу доколку не се стави во контекст и на постигнатите резултати и перформанси. Понатаму ќе биде елаборирано и анализирано (во насока на потребата од буџетирање базирано на перформанси) и истражувањето и резултатите од истражувањето и мониторингот на буџетската отвореност и потребата од мерење на буџетските перформанси кое ЦЕА, и нашиот партнер во овој проект ИДСЦС, го спроведоа во рамките на овој проект; и на крај ќе биде претставен и елабориран процесот на буџет базиран на перформанси – суштината на концептот, неговата еволуција и примена, потребата од истиот во државата. На крај презентираме и можни чекори во насока на имплементација на буџет базиран на перформанси во Р. Македонија.

**Со почит**

**Д-р Марјан Николов**

**Координатор на проектот**

## Содржина

<b>ВОВЕД</b>	<b>8</b>
<b>1. ПОТРЕБАТА ОД ВОВЕДУВАЊЕ НА БУЏЕТ БАЗИРАН НА ПЕРФОРМАНСИ - НЕДОСТАТОЦИ И ПРЕДИЗВИЦИ НА БУЏЕТСКИОТ ПРОЦЕС ВО Р.МАКЕДОНИЈА</b>	<b>10</b>
1.1 Што треба да смениме во буџетскиот процес	12
1.2 Зошто буџетот базиран на перформанси може да биде решение?	13
<b>2. БУЏЕТСКАТА ТРАНСПАРЕНТНОСТ И ОТЧЕТНОСТ ВО КОНТЕКСТ НА БУЏЕТ БАЗИРАН НА ПЕРФОРМАНСИ</b>	<b>14</b>
2.1 Каде се наоѓа Македонија во однос на буџетската транспарентност и отвореност?	22
2.2 Зошто буџетот базиран на перформанси може да биде решение?	26
<b>3. БУЏЕТОТ БАЗИРАН НА ПЕРФОРМАНСИ – НОВА ДИНАМИКА НА МАКЕДОНСКИОТ БУЏЕТСКИ ПРОЦЕС</b>	<b>28</b>
3.1 Истражување и резултати	28
3.2 Што може да заклучиме/научиме?	39
<b>4. БУЏЕТ БАЗИРАН НА ПЕРФОРМАНСИ</b>	<b>40</b>
4.1 Буџетот базиран на перформанси – дефинирање, причини за имплементирање и модалитети	40
4.2 Еволуција, имплементирање и резултати од буџетот базиран на перформанси	45
4.3 Конкретни искуства во буџетирање базирано на перформанси	47
4.3.1 Што можеме да научиме/заклучиме?	48

<b>4.4 Студија на случај – буџетирањето базирано на перформанси во Словенија</b>	<b>50</b>
4.4.1 Што можеме да научиме/заклучиме?	53
<b>4.5 Чекори во дизајнирање и имплементирање на буџет базиран на перформанси - дали овој концепт е применлив во Македонија?</b>	<b>54</b>
<b>5. ИЗВОРИ (РЕЛЕВАНТНА ЛИТЕРАТУРА)</b>	<b>63</b>
<b>АНЕКС</b>	<b>66</b>

## Вовед

Огледало на секоја економска програма и листа на приоритети која ја има една држава, преставува Буџетот на една земја. Планирањето и спроведувањето на Буџетот на една држава преставува планирање и спроведување на нејзините планови и приоритети за идниот едногодишен период, кои ќе имаат влијание и во наредните години. На политичкиот пазар кој е многу сличен со кој било друг пазар, граѓанинот врз основа на презентирањето на приоритетите (квалитетите на производот) на секоја од презентираниите политички платформи одлучува да го даде својот глас (да се реши да го купи производот) за определена политичка опција. Давањето на својот глас (купувањето на производот) воедно преставува и давање на право на избраната политичка платформа (продавачот) во иднина да одлучува за цената која треба да ја плати секој од избирачите (одлучува за даноците и другите давачки) и приоритетите за кои собраните средства ќе бидат потрошени (производот кој во иднина ќе го добие купувачот). Планот за реализација, т.е. зделката која е склучена на политичкиот пазар, односно планот за обезбедување на средствата и нивно трошење на најефикасен и најефективен начин, е рефлектиран во Буџетот кој е предложен. Според тоа, граѓаните го полнат Буџетот и имаат право да знаат како се трошат нивните пари. Домаќинското трошење на Буџетот обезбедува подобар живот за сите граѓани, па поради тоа граѓаните треба да знаат колку вложуваат за Буџетот, за што се трошат парите и што добиваат од трошењето на Буџетот и тоа по која цена (СЕА, 2013).

Друга многу важна димензија во оваа насока преставува “опачината на паричката” – колку рационално се трошат средствата од буџетот и дали постои некој начин за утврдување на ефикасноста во реализирањето и менаџирањето на буџетските активности. Овие две димензии се меѓусебно поврзани и само кога двете се исполнети буџетот рационално и ефикасно ја исполнува својата улога. Во оваа насока со цел јавните добра кои ги обезбедува државата да се реализираат што поефикасно потребно е: граѓаните да бидат информирани за буџетите (плановите за трошење и обезбедување јавни добра) и активно да учествуваат во буџетскиот процес. Од посебна важност за секоја буџетска активност е утврдувањето на перформанси кои треба да се постигнат со цел истата да биде реално оценета како повеќе/помалку успешна. Овој процес не е така едноставен имајќи ги предвид: политичкиот контекст, транспарентно утврдување на резултатите и аутпутот од секоја



активност (перформанси), независна ревизија на перформансите, интегрирање на перформансите во политичките одлуки итн. Од причина што секој од овие чекори е придружен од бројни проблеми и дилеми нашата проектна активност и ова истражување го насочуваме кон утврдување на потребите и бенефитите од воведување на буџет базиран на перформанси во Македонија, како еден од предусловите за зголемување на буџетската транспарентност/отчетност и како главен услов за ефикасно управување со буџетските средства. Свесни сме дека ова е долготраен процес кој дури и во најразвиените држави не е целосно завршен и се соочува со бројни пречки, меѓутоа искрено се надеваме дека нашиот проект и истражување ќе бидат “иницијална каписла” која ќе ја активира и поттикне оваа значајна категорија во буџетскиот процес во нашата држава.

## 1. Потребата од воведување на буџет базиран на перформанси - недостатоци и предизвици на буџетскиот процес во Р.Македонија

Последните 23 години буџетскиот процес во Македонија е повеќе или помалку затворен процес. Загрозени се двата основни предуслови за негово преминување на повисоко ниво - прво, транспарентноста, отвореноста и вклучувањето на јавноста во буџетскиот процес е во незавидна ситуација (практично не постои јавноста како монитор/коректив); второ, не постојат формални индикатори за ефикасноста и резултатите од бројните буџетски активности и проекти кои се презентираат и реализираат.

Покрај претходното се надоврзува уште една специфика/предизвик - студиите и истражувањата кои сериозно ја анализираат буџетската проблематика од аспект на ефикасноста во менаџирањето со буџетските средства и транспарентното презентирање на буџетските активности во рамките на реализирањето на буџетите, скоро и да не постојат<sup>1</sup>. Од тие причини ЦЕА во последните неколку години значаен дел од својата мисија ја посвети токму во оваа насока: беше креиран порталот за буџет – Колку не чини Македонија?, беа реализирани обуки за службениците во Собранието за надзор на јавните финансии, беа објавувани статии за оваа проблематика и давани изјави во медиумите, беа организирани средби и дебати, беше направено истражување – Добро управување преку поголема фискална транспарентност<sup>2</sup>, во моментот се реализираат два европски проекти во оваа област итн. Оттука при презентирање на позитивните/негативните карактеристики на македонскиот буџетски процес ќе се повикаме на истражувањето на ЦЕА: Добро управување преку поголема фискална транспарентност (види пошироко Николов, Богоевска, 2014).

<sup>1</sup> За едни од ретките истражувања на тема перформанси во јавните финансии види во Николов 2006: *"Measuring the performance of kindergartens in Macedonia with Data Envelopment Analysis"*:

[http://www.cea.org.mk/documents/journal/CEA\\_Journal%20final%202nd%20issue.pdf](http://www.cea.org.mk/documents/journal/CEA_Journal%20final%202nd%20issue.pdf).

<sup>2</sup> Публикацијата беше поддржана од Balkan Civil Society Development Network, Pontis foundation и Slovak Aid

***Недостатоци и предизвици на буџетскиот процес*** (секоја од наведените карактеристики/недостатоци преставуваат добри причини зошто развиените земји отпочнуваат процес на базирање на буџетите на перформанси и зошто отпочнување на овој процес во Македонија е неопходен) –

- 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. Постои тригодишна фискална стратегија која има генерален опис на приходите, расходите и ризиците сепак 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 од независни тела со што ќе допринесат дополнително кон фискалната транспарентност.
- 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.

Меѓутоа треба да се напомене дека во Македонија постои соодветна законска регулатива за буџетскиот процес која пропишува соодветен буџетски календар и е добра основа за стабилност и предвидливост во самиот процес. Особено е значајно што континуирано низ годините се воведуваат

подобрувања во буџетскиот процес (легислатива, институционално уредување, извршување, мониторинг итн.).

### ***1.1 Што треба да смениме во буџетскиот процес***

- ✓ Да се подобри презентирање на квазифискалните активности од јавните претпријатија, транспарентност во дискреционите расходи, презентација и образложување на обврските, поширок опфат на вкупно владините активности, зајакнати внатрешна и надворешна ревизија итн.
- ✓ Да се направи анализа за потребата од ревизија на буџетскиот календар каде ќе бидат вградени реалните временски ограничувања за администрацијата кај буџетските корисници и единки од централната и локалната власт.
- ✓ Од аспект на документи кои според добрите буџетски практики треба да се подготвуваат:
  - Пред-буџетска изјава
  - Граѓански буџет
  - Предизборниот извештај кој ќе служи за транспарентност на општата состојба на финансиите на Владата непосредно пред избори.
- ✓ Фискалната стратегија да премине во буџетска рамка на среден рок и да се разгледува и усвојува во Собрание на Р.Македонија.
- ✓ Да се подготви анализа од потребата од подготовка на буџет базиран на резултати (**performanse budget**) за Р.Македонија.

## **1.2 Зошто буџетот базиран на перформанси може да биде решение?**

Буџетот базиран на перформанси претставува концепт кој во процесот на имплементирање поврзува голем број делови во буџетскиот процес (планирање и цели, резултати/аутпути, индикатори, буџетски програми итн.), што непосредно влијае на отстранување или намалување на голем дел недоследностите или пропустите во планирањето, имплементирањето и мониторингот на буџетот во државата:

- Буџетирањето базирано на перформанси најпрвин 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. Ова ќе води кон интегрирање и поврзување на сите стратешки документи и целите/индикаторите во секој од нив, од министерството до агенциите и до најмалите буџетски корисници, што ќе овозможи вистинско интегрирање на стратешкото планирање во фискалниот менаџмент и 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. Ова најдиректно значи поврзување на буџетските средства со резултатите/перформанси кои со истите се постигнуваат, притоа овозможувајќи оценување на перформансите и работата на менаџерите со буџетските средства.
- Податоците и информациите во форма на индикатори кои ќе произлезат од процесот на буџетирањето базирано на перформанси ќе овозможат континуирано спроведување на целосни анализи на оценки на влијанија, анализа на ризици, анализа на животен циклус на јавни расходи, подготовка на сценарија поврзани со економско-фискалните варијабли итн. Во таа насока и 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) со цел постигнување на планираните фискални цели.

- 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. Ова ќе овозможи реално да се видат резултатите од крупните активности на државата и ефикасноста на политиките кои ги води во остварувањето на развојните цели. Со ова 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.

## **2. Буџетската транспарентност и отчетност во контекст на буџет базиран на перформанси**

Буџетот претставува исклучително важен инструмент на економската и социјалната политика на Владата за остварување на развој и задоволување на потребите на сите граѓани. Постојат голем број на докази дека најдобар начин за ефикасно управување со јавните финансии претставуваат буџетски системи кои се транспарентни, отворени за вклучување на јавноста и кои имаат ригорозни супервизорски институции. Постојат исто така бројни емпириски докази кои јасно ја покажуваат меѓузависноста помеѓу зголемувањето на јавниот долг, корупцијата и трошоците за обезбедување капитал на меѓународните пазари во една земја, наспроти намалувањето на транспарентноста и отвореноста на буџетскиот процес.

Фискалната транспарентност претставува отвореност кон јавноста за структурата и функциите на Владата, намерите во фискалните политики, сметките на јавниот сектор и фискалните проекции. Според ММФ и ОЕЦД, фискалната транспарентност во јавните финансии е главен елемент на доброто владино управување кое понатаму води кон макроекономска и фискална стабилност и е детерминанта за повисоки стапки на економски раст. Фискалната транспарентност може да служи и за рано идентификување на потенцијални ризици по фискалните резултати што пак води кон рано предупредување и соодветна фискална реакција при

променети економски претпоставки. Понатаму, фискалната транспарентност овозможува отчетност кон граѓаните-даночни обврзници, а и овозможува подобра кредитоспособност кон меѓународниот пазар на капитал<sup>3</sup>.

Новиот Водич за фискална транспарентност на ММФ е структуриран во четири главни столбови чиј што фокус е ставен на потребните информации и податоци за ефективен фискален менаџмент и надзор<sup>4</sup>. (види детално IMF, 2014 како и во Николов 2009). Во продолжение ќе се обидеме накратко истите да ги претставиме и да укажеме на придонесот и важноста која буџетот базиран на перформанси може да го има за исполнување на овие принципи.

---

<sup>3</sup> Види повеќе на: <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/fiscal.htm>.

<sup>4</sup> Структурата и материјалот за првите три столбови е комплетирана, додека работата на четвртиот столб треба да биде завршена кон крајот на оваа година.

Структура на ревидираниот водич за фискална транспарентност (види IMF, 2014).

<p><b>Четири главни принципи/столбови на фискалната транспарентност според ММФ</b></p> <p>(IMF Fiscal transparency code – 2014)</p>	<p><b>Придонесот на буџетот базиран на перформанси (ББФ) за подобрување на фискалната транспарентност според видувањето на ЦЕА</b></p>
<p><b><u>Прв столб</u></b>  <b>Фискално известување</b>, во форма на фискални статистики и пресметки, кои треба да обезбедат релевантни, сеопфатни, навремени и доверливи информации за перформансите и финансиската состојба на владата.</p>	<p>Буџетирањето базирано на перформанси е скоро неразделен процес од првиот столб на Водичот за фискална транспарентност – покрај тоа што овој концепт е основа да се соберат доверливи и навремени информации/податоци за секоја програма/активност во буџетот, финансиската состојба на државата, истиот го задоволува барањето и за прибирање на информации за перформансите на буџетската политика. Креаторите на политиките според концептот на буџет базиран на перформанси, преку користењето на систем за прибирање и презентирање на информации/податоци (преку индикатори, анализи, образложенија) обезбедуваат навремени, релевантни и сеопфатни информации за макроекономска околина, фискални ризици програмите, перформансите и други фактори релевантни за буџетскиот процес. Според тоа фискалните власти се ставаат во еден “фискално - транспарентен” круг - бидејќи самото објавување на резултатите</p>



	<p>по активности во ББФ ги стимулира креаторите на политиките јавно да обезбедат што повеќе и поквалитетни информации за програмите/активностите и причините за остварувањето или неостварувањето на проектираните резултати. Оваа обезбедување на релевантни, сеопфатни информации понатаму ја зголемува довербата во буџетската политика и во крајна линија го оправдува нивното ефикасно (или неефикасно) делување.</p>
<p><b>Втор столб</b>  <b>Фискално предвидување/проектирање и буџетирање</b> – треба да обезбеди јасни информации за буџетските цели и политичките интенции на креаторите на политиките, заедно со сеопфатни, навремени и кредибилни проекции за еволуцијата на јавните финансии.</p>	<p>Невозможно е да се зборува за јасни буџетски цели, буџетски политики и предвидување во буџетскиот процес без да се имаат релевантни и навремени информации за перформансите од секоја буџетска програма и активност. Буџетот базиран на перформанси престапува силна основа за анализа на политичките одлуки и отчетноста на креаторите на политиките. Зошто? Од причина што во ББФ за секоја програма (буџетски корисник) ќе може јасно да се види од една страна колкави се ресурсите кои истиот ги алоцира, а од друга кои се резултатите кои треба да ги постигнат (дефинирани преку разни индикатори). Очекуваните резултати (односно перформансите) се огледало на политичките намери, цели и ефикасност. Фискалното предвидување и кредибилните проекции за еволуцијата на јавните финансии се силно поврзани со</p>

	<p>утврдувањето на перформансите од буџетските програми – за да се одлучи во која насока ќе се насочи определена буџетска активност потребни се информации за тоа дали истата ја исполнила својата цел и ги постигнала очекуваните резултати; исто така фискалното предвидување, проекциите и фискалните цели се неразделно поврзани како со алоцираните јавните расходи, така и со перформансите и резултатите од буџетскиот процес.</p>
<p><b>Трет столб</b>  <b>Анализа и менаџмент на фискалниот ризик</b> – треба да осигура дека ризикот поврзан со јавните финансии е детектиран, анализиран, менаџиран и дека донесувањето на одлуки (поврзани со јавните финансии) во рамките на јавниот сектор е ефективно координирано.</p>	<p>Отпочнувањето на процесот на имплементирање на ББФ ќе преставува јавно презентирање на бројни индикатори кои во исто време ќе ги мерат перформансите меѓутоа ќе преставуваат и транспарентно презентирање на многу важни податоци кои ќе овозможат анализа на политиките, ризиците и промовирање на отчетност. Воедно ова ќе преставува и добра основа за мерење на нивната ефикасност/оправданост и лоцирање на пропустите, недостатоците и неефикасноста, предизвиците и фискалните ризици (она што преставува целта на овој столб) во буџетскиот процес. Еден од најголемите фискални ризици преставува нерационалното трошење на јавните средства – односно постигнување на слаби или скромни резултати/перформанси со алоцираните средства, што директно не поврзува со целите на ББФ. Од друга страна доброто</p>

	<p>менаџирање со јавните финансии неразделно е поврзано со повратната врска (feedback) од измерените перформанси на буџетските програми – слабите перформанси ќе бидат сигнал за менаџерите со јавните средства за промена во пристапите, структурата, процесите итн.</p>
<p><b>Четврт столб</b>  <b>Менаџмент со приходите од ресурсите</b> – треба да обезбеди транспарентна рамка за сопственоста, договорите, оданочувањето и приходите/аутпутите од природните ресурси. Комплетирањето на содржината на овој столб ќе бара помеѓу другото и адаптирање на принципите од претходните три столба на специфичните услови во земјите богати со ресурси.</p>	<p>Буџетот базиран на перформанси преставува извонредно добар начин на кој една држава може да изгради јасна/отворена правна и административна рамка на фискален менаџмент. Ова е особено важно за земјите кои се богати со ресурси и чии што големи приходи (во периодот додека ресурсите не се исцрпат) треба рационално да се менаџираат со цел резултати од буџетските политики да бидат видливи на среден/долг рок и по исцрпувањето (или намалувањето) на ресурсите. Во оваа насока важноста не е помала, напротив е и поголема за мали, отворени економии, без значајни природни ресурси, како Македонија, каде што менаџирањето со јавните приходи е пресудно за буџетската ефикасност.</p> <p>Секој сегмент од јавната структура треба да биде спремен да прифати дека во ББФ секој буџетски корисник/буџетска активност ќе биде јавно и јасно дефиниран како од аспект на инпутите/ресурсите кои ги користи, така и од ефикасноста на расходите, односно резултатите кои ги постигнува.</p>

	<p>Секој сегмент ќе биде дел од транспарентната рамка на јавните финансии која ќе ја користат креаторите на политиките, менаџерите со јавните финансии, јавноста, истражувачите итн. Дополнувањето на овој столб преставува адаптација на содржината од претходните три столбови, што според нас не ја исклучува можноста да се адаптира и за други групи на земји покрај оние богати со ресурси.</p>
--	---

Покрај анализата на четирите главни столбови на Водичот за фискална транспарентност на ММФ во однос на буџетирањето базирано на перформанси, на кратко ќе укажеме и на главните разлики на Водичот за фискална транспарентност од 2007 год. VS. Ревидираниот водич од 2014<sup>5</sup>.

**Прва разлика** – Ревидираниот водич за фискална транспарентност повеќе се фокусира на аутпутите, односно става поголем акцент на квалитетот на објавените информации како објективна основа за оцена на степенот на ефективност на фискалната транспарентност. Оваа прва разлика најдиректно покажува дека е посебно пожелно да се мерат перформансите/аутпутите и на фискалната транспарентност како основа за нејзината ефективност. Промената самата по себе укажува дека перформансите (аутпутите од активностите) се крајната точка кој ќе покаже дали целиот процес е ефективен и што треба да се промени во истиот – ова важи за фискалната транспарентност, а аналогно и за буџетскиот процес во целина (не е важен бројот на активности, важно е да се вложат што помалку ресурси а да се продуцира што поголем аутпут). **Втора разлика** преставува тоа што во ревидираниот водич се земаат предвид различните капацитети на секоја земја – наместо единствена најдобра практика се нудат неколку нивоа (базична, добра и напредна практика) и земјата може да се вклопи во секоја од нив и да ги исполнува постепено. **Трета разлика** - се става

<sup>5</sup> Детална разработка на ревидираниот водич за фискална транспарентност, направените промени и причините за истите види во IMF, 2014

посебно внимание на оценка и менаџмент на фискалниот ризик што беше сосема малку застапено во Водичот за фискална транспарентност од 2007 год. **Четврта** и последна покрупна разлика преставува тоа што ги вклучува последните новини во фискалниот менаџмент и меѓународните стандарди.

*Во анексот покрај елаборирањето на најновиот надграден прирачник/водич за фискална транспарентност на ММФ од Јуни 2014, во однос на буџетот базиран на перформанси ќе биде елаборирана и претходната верзија објавена од ММФ во 2007 год. (види IMF, 2007).*

Оттука транспарентноста и отчетноста (која е една од главните цели на овој проект) се основата и темелите кои се неопходни за да се разбере концептот на буџет базиран на перформанси, кој оди и чекор понатаму придонесувајќи не само за транспарентен, туку и за ефикасен буџетски процес. Буџетот базиран на перформанси во таков случај дури и да биде само во неговата презентативна форма (ќе ја објасниме понатаму) ќе овозможи граѓаните најдиректно и најреално да ги согледаат резултатите од донесениот буџет. Фокусот нема повеќе да биде само на инпутите и ветените проекти, туку ќе биде ставен на резултатите и аутпутот кој јасно транспарентно ќе биде дефиниран и нема да може да се оспори. Трета точка во која ќе овозможи придобивки овој процес преставува флексибилноста во менаџментот со јавните средства која им се овозможува на буџетските корисници.

Како да се измери транспарентноста и отвореноста на буџетскиот процес во една држава? Во која насока се движи овој процес во Македонија, дали тој е причина плус за концептот на буџет базиран на перформанси? Една од глобалните алатки и анализи кои ја мерат отвореноста на буџетските процеси и добрите практики во буџетските процеси преставува иницијативата на International Budget Partnership (IBP). Според тоа анализата/анкетата на IBP во рамките на Open Budget Initiative (OBI) преставува глобална алатка од исклучителна важност за граѓаните на секоја земја.

*Што преставува Анкета на буџетската отвореност (Open Budget Survey) и Индексот на буџетска отвореност (Open Budget Index) види во Анекс.*

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

Оваа глобална програма за истражување и промовирање на буџетските практики, буџетската транспарентност, отвореност за вклучување на јавноста во буџетскиот процес и капацитетот на супервизорските институции има исклучителна важност за мала, отворена, пост-транзициска економија на патот кон зајакнување на своите капацитети и имплементирање на добри практики кои се однесуваат на буџетот/буџетскиот процес. Анализата на Индексот на буџетска отвореност (Open Budget Index) кој се пресметува како просек од 95 прашања дел од анкетата кои се однесуваат на буџетската транспарентност и отвореност (оценување на клучните буџетски документи согласно добрите меѓународни практики – нивната структура, распоред на објавување, опфат, достапност до јавноста итн.) покажува дека Македонија се наоѓа во пред-последната група на земји (со вредност на Индексот од 35, додека е рангирана на 68 место од 100 земји), односно во земјите кои обезбедуваат минимални информации за буџетските документи и буџетскиот процес (имајќи предвид дека последната група не обезбедува скоро никакви информации). Македонија во оваа група се наоѓа заедно со Ангола, Буркина Фасо, Доминиканска Република, Еквадор, Либан, Македонија, Малезија, Мароко, Сао Томе и Принципе, Србија, Сиера Леоне, Тајланд, Тимор-Лесте, Тринидад и Тобаго, Венецуела. Од европските земји во оваа група се наоѓа само Србија

Доколку го погледнеме местото на Македонија според Индексот за буџетска отвореност во однос на претходните две Анкети/анализи кои беа спроведени во 2008 и 2010 год., ќе утврдиме дека Македонија во тој период била во средната група на земји (ОВИ од 41 до 60), односно на групата на земји кои обезбедувале податоци за буџетските документи и буџетскиот процес. Почнувајќи од 2008 год. до последната пресметка на ОВИ во 2012 Македонија покажува континуиран пад (види графикон бр. 1).

Графикон 1



Графикон бр.2



Ова е потврдено и со класификацијата на земјите направена во Анализата на ОВИ, според тоа кои земји во текот на досега спроведените истражувања на буџетската отвореност постигнале најголем подем и пад. Македонија, заедно со уште четири земји (Египет, Романија, Нигер и Шри-Ланка) од вкупно 77 земји кои бил дел од истражувањето во 2008 год., спаѓа во групата на земји со најголем пад во индексот во периодот 2008-2012 год. од вкупно 19 поени (види табела бр.2).

Табела.2

Период	Бр. на споредливи 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
<b>2008-2012</b>	<b>77</b>	<b>+5</b> (41 до 46)	Авганистан, Ангола, Бангладеш, Демократска Република Конго, Доминиканска Република, Хондурас, Малави, Либерија, Монголија, Пакистан, Русија, Сао Томе и Принципе	Египет, <b>Македонија</b> , Нигер, Романија, Шри Ланка
2010-2012	93	+2 (43 до 45)	Авганистан, Бурка Фасо, Доминиканска Република, Хондурас, Мозамбик, Пакистан, Сао Томе и Принципе	Египет, Србија, Шри Ланка, Замбија

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

Споредено со балканските земји, Македонија во 2012 година има најниска вредност на индексот (35), следена само од Србија (39). Една група погоре (земји кои обезбедуваат некои информации за буџетот со ОВІ од 41 до 60) спаѓаат Албанија и Босна и Херцеговина. Додека во групата на земји кои обезбедуваат значајни информации за буџетот (ОВІ од 61 до 80) спаѓаат Словенија, Хрватска и Бугарија (види графикон бр.2).

Споредено со просекот на ОВІ по региони -Македонија се наоѓа под просекот на ОВІ-2012 за Источна Европа и Централна Азија од 52, како и под целокупниот просек на сите вклучени земји од 43, додека нејзината вредност од 35 е приближна до регионот на Суб-Сахарска Африка од 31 и Источна Азија и Пацификот од 39.

Вториот дел од Анкетата за буџетска отвореност (останатите 30 прашања) се однесуваат на улогата на Собранието, надзорот на буџетскиот процес и вклученоста на јавноста во буџетскиот процес. Во продолжени на Графиконите бр. 3 и 4 можат да се видат резултатите од анализата на овие параметри за Македонија во 2012 год. Кај адекватната сила и капацитет на Собранието за надзор на буџетскиот процес бележиме пад до нивото окарактеризирано како скромно. Додека кога станува збор за организираноста/независноста/екипираноста на надзорните институции Македонија бележи зголемување на мерката до максималниот износ од 100.

Графикон бр.3



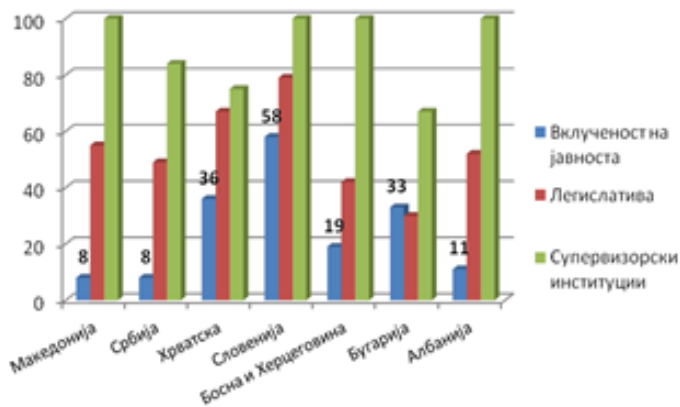
Графикон бр.4





Споредбата пак на овие параметри на Македонија со земјите во регионот покажува дека: во однос на адекватната сила и капацитет на Парламентите се наоѓаме блиску до просекот на регионот, независноста/екипираноста на ревизорските институции доби највисока оценка со што им се придружуваме на Словенија и Албанија, додека посебно е потенцирана пред се екстремно слабо оценетата вклученост на јавноста во буџетскиот процес (вредност 8 од 100). Со исклучок на Словенија, слаба вклученост на јавноста во буџетскиот процес ги карактеризира и другите земји од регионот (види графикон бр.5).

Графикон бр.5



**Главни препораки за Македонија од спроведената -Анкета на буџетската отвореност (Open Budget Survey) и Индексот на буџетска отвореност (Open Budget Index)<sup>6</sup>**

- треба да почне да објавува/креира Граѓански буџет и Пред – буџетска изјава/соопштение;
- треба да се зголеми опфатот и информациите (значајни информации недостигаат) кои ги обезбедуваат полугодишните и годишните извештаи за буџетот со цел потранспарентно следење на имплементирањето на буџетот, како и обезбедување подетални дополнителни податоци во предлог буџетот кој ќе овозможат полесно мониторирање на ефектите од буџетот и

<sup>6</sup> Пошироки (детални) информации достапни на International Budget Partnership – IBP <http://internationalbudget.org/> за: Детална анализа на буџетската транспарентност на глобално ниво – резултати, трендови, рангирање на земјите, препораки, новини итн.

- 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 буџетот и буџетскиот процес

## ***2.2 Зошто буџетот базиран на перформанси може да биде решение?***

Во насока на претходната елаборација на улогата на буџетот базиран на перформанси во остварувањето на четирите принципи за фискална транспарентност би можеле да посочиме дека неговата имплементација во Р. Македонија во однос на буџетската транспарентност и ОБИ:

- 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 овозможи 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;
- 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 и интервенирање во случаи кога определени програми се покажуваат како неефикасни.

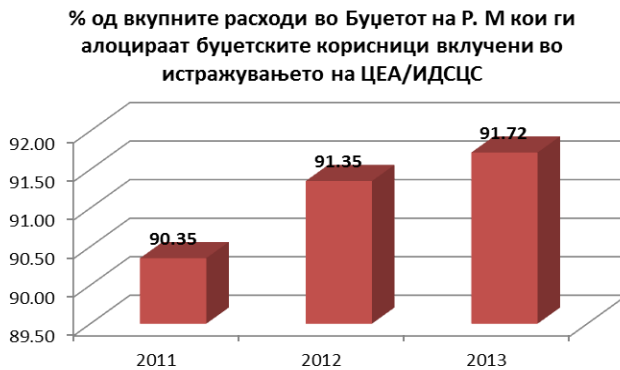
### 3. Буџетот базиран на перформанси – нова динамика на македонскиот буџетски процес

#### 3.1 Истражување и резултати

Овој дел се базира на мониторингот кои го спроведоа ЦЕА и ИДСЦ во рамките на проектот Enhancing transparency and accountability through performance budgeting. Истражувањето опфати 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. (како што се гледа од графиконот подолу<sup>7</sup>). Истите беа мониторирани и анализирани, најпрвин преку нивните веб страни и документите кои ги објавуваат, а вториот дел од мониторингот опфаќаше директно интервју со лица одговорни за подготовката на буџетите во секоја од институциите, со цел добивање одговор на поконкретни прашања за процедурите за отчетност и транспарентност кои ги применуваат. Од причина што во процесот на спроведување на мониторингот најголем дел од институциите не одговорија на повикот на ЦЕА и ИДСЦ да договорат средба/интервју, планираните прашања во вид на прашалник им беа доставени по е-маил (пополнети прашалници вратија нешто повеќе од 50% од институциите). Со цел да добиеме појасна слика за тековната ситуација во државата која се однесува на клучните елементи од буџетскиот процес поврзани со перформансите, во продолжение врз основа на претходно собраните податоци/информации за изготвување на извештајот од мониторингот, ќе направиме посебна анализа која директно ќе укаже на состојбата, подготвеноста и потребата од буџетирањето базирано на перформанси. Извештајот од самиот мониторинг е исто така достапен за јавноста на нашите веб страни или на барање на читателите.

<sup>7</sup> Учесството е пресметано врз база на расположливите податоци од завршните сметки на Буџетот на Р. Македонија од 2009-2013 год.

Графикон бр. 6



Извор: Завршни сметки од Буџетите на Р. Македонија 2009-2013

Во продолжение нашата анализа ќе биде фокусирана на деловите/прашањата кои претходно се користени за мониторинг на буџетската транспарентност, а кои директно ги засегаат областите поврзани со буџетирањето базирано на перформанси.

Основа за воведување на буџетот базиран на перформанси претставува програмската класификација на буџетот, која понатаму ќе овозможи мерење на остварувањето на целите и мерењето на перформансите (преку поставување индикатори) за секоја програма во буџетот. Оттука посебно е важно дали институциите ја користат програмската класификација, која понатаму ќе се користи како платформа за имплементирање на буџетирањето базирано на перформанси.

Во оваа насока 26,7% од мониторираните институции одговориле дека ги делат сите трошоци во буџетот по програмска класификација, 33,3% некои од трошоците ги делат по програмска класификација, додека остатокот од дури 40% не го применуваат овој начин на претставување на трошоците. Додека исто така исклучително важно е што сите институции одговориле дека не ја прикажуваат структурата на програмските трошоци во буџетот како процент од вкупните трошоци на институцијата.

Во делот од анализата/мониторингот кој се однесува на тоа дали институциите користат некои аутпут показатели беа поставени прашањата: Дали буџетот содржи аутпут показатели за расходните програми?; Дали аутпут показателите се корисни за да се оцени

извршувањето/перформансите на расходната програма?; Дали аутпут показателите се успешно дизајнирани како би можело да се оцени дали постои прогрес кон постигнувањето на дадената цел?; Дали аутпут показателите во буџетот се презентирани користени заедно со показатели на резултати (outcome indicators)? Овие прашања биле негативно одговорени. **Поточно, 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 цел.**

Графикон бр. 7



Графикон бр.8



Една од придобивките од буџетирањето базирано на перформанси е што најпрвин ќе може да се следи ефикасноста и перформансите на секоја програма во буџетот, ќе можат да се прават анализи врз основа на собраните информации и посебно важно преставува тоа што индикаторите за мерењето на перформансите се јасно поставени и објавени во буџетот, така што јавноста (граѓаните, економските аналитичари, новинарите итн.) директно може да ја следи ефикасноста на политиките кое се спроведуваат со донесениот буџет и преку тоа политиките на владата. Транспарентноста во овие области со имплементирање на концептот на буџет базиран на перформанси ќе биде голем предизвик за институциите кои ќе треба да го имплементираат овој концепт, имајќи ги предвид резултатите од спроведениот мониторингот.

Во однос транспарентното објавување на информации/податоци за стратешките планови, програмите за работа на институциите, програмите во буџетот, јавните приходи и расходи, ситуацијата во Македонија, согласно мониторингот кој го спроведовме, можеме да ја сумираме во следново:

- Дури 96,7% од институциите<sup>8</sup> не ги објавуваат своите временски рамки за донесување на стратешкиот план и програма за работа. Ова го прават само 3,3% од институциите кои се буџетски корисници.
- Во однос на тоа дали во Завршната сметка на институцијата е дадено објаснување за разликите помеѓу предвидените и остварените износи на трошоци/приходи, 38,3% од институциите не даваат вакво објаснување. 30% обезбедуваат објаснување, но недостасуваат клучни разлики. 30% даваат објаснување за разликите во трошоците со нагласување на клучните разлики, но некои детали недостасуваат. Само 1,7% од институциите даваат опширно објаснување за разликите во трошоците, вклучувајќи и наративна дискусија и квантитативни проценки.
- Во завршните сметки ниту една институција не ги објаснува разликите помеѓу оригиналните проценки на аутпут индикаторите и конкретниот исход за таа година, ниту пак разликите помеѓу оригиналните проценки на индикаторите на резултати и конкретниот исход 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 на Р.Македонија.
- Само 3,3% од институциите врз кои беше вршен мониторинг ги објавуваат својот полугодишен и годишен извештај за реализацијата на програмите од буџетите за последната фискална година. 20% објавуваат само еден од наведените два извештаи, а остатокот од 76,7% не објавуваат ниту еден од овие извештаи на своите официјални веб страни.
- Од оние институции кои ги објавуваат своите годишни извештаи за реализација на програмите на институцијата, 5% ги имаат достапни годишните извештаи за последната година, 5% за последните 3 години, и 18,3% ги имаат

---

<sup>8</sup> Овде и понатаму, се мисли само на институциите кои беа предмет на мониторинг од страна на ЦЕА и ИДСЦС.

- достапно годишните извештаи за последните 5 години. 71,7% не ги објавуваат овие податоци
- Само 30% од институциите го имаат објавено својот стратешки план за тековниот период на официјалната веб страна. Останатите 70% не го овозможуваат овој податок на јавноста. Кај 18,3% од институциите достапен е стратешкиот план само за последниот фискален период. 3,3% од нив ги објавиле стратешките планови за последните 3 фискални периоди а 6,7% за последните 5 фискални периоди. 71,7% не ги објавуваат стратешките планови на својата институција на официјалната веб страна.
  - Само 21,7% од мониторираните институции ја објавуваат својата програма за работа и ја споделуваат со јавноста, останатите 78,3% не го споделуваат овој податок. 20% ги објавуваат програмите за работа само за последната година, 5% ги имаат овозможено програмите за работа за последните 5 години, ист толкав процент за последните 3 година, а дури 70% од институциите не ги објавуваат програмите за работа на својата официјална веб страна.

Придобивка од буџетирањето базирано на перформанси претставува и тоа што овозможува поврзување на поставените цели/аутпути/индикатори со стратешките цели на институцијата, пошироката област во која работи и стратешките цели на државата. Во таквата поврзаност се креира повратна спрега од активностите кои ги реализира секоја агенција и единка во буџетскиот корисник со пошироко поставените цели, што овозможува да се осигураме дека буџетот ги остварува поставените цели и приоритети на Владата.

Во оваа насока посочуваме неколку податоци од мониторинг анализата кои ја осветлуваат ситуацијата во Р. Македонија - Од интервјуираните службеници, 93,8% одговориле дека знаат кои се стратешките приоритети на Владата на Р.Македонија, 3,1% одговориле дека делумно ги знаат и 3,1% дека не знаат кои се стратешките приоритети на Владата на Р.Македонија. Меѓутоа на прашањето дали стратешкиот план и стратешките цели на вашата институција се донесуваат врз основа на стратешките приоритети на Владата од сите интервјуирани институции, 65,6% одговорија дека истите се носат врз оние на Владата на Р.Македонија, 25% одговорија дека истите се носат во согласност со оние на Владата но со извесна модификација, а остатокот од 9,4% одговориле



негативно. Во однос пак на тоа, дали буџетот на институцијата се планира врз основа на стратешкиот план и стратешките цели на институцијата, 78,1% од институциите буџетот го планираат врз основа на стратешкиот план и стратешките цели на институцијата, во 15,6% делумно и 6,3% не се планира врз основа на овие мерила. Ова покажува дека иако најголем дел од буџетските корисници се запознаени со генералните цели и приоритети на Владата, постои дискрепанца помеѓу истите и истите делумно се вградуваат во стратешките цели и буџетите на институциите.

Графикон бр.9



Графикон бр.10



Ефикасното остварување на целите и стратешките приоритети на државата се неразделно поврзани со целите/приоритетите кои треба да се остварат со имплементирање на буџетите. Според тоа ефикасното остварување на државните цели/приоритети зависи од ефикасната имплементација на буџетите. Како ефикасно да се имплементира еден буџет? Прва неопходна работа претставува евалуацијата на постигнатите резултати со буџетските активности, кое не е можно без претходно поставен инструментариум (индикатори и методологија) за мерење на степенот на остварување на истите. Во нашата држава скромно е напредокот и во двете полиња – во конкретно поставување на буџетските цели и приоритети по буџетски програми и во поставувањето издржана методологија и индикатори за оценка на перформансите и ефикасноста во спроведувањето на истите.

За евалуација на буџетските предлози, само 25% од институциите во државата користат пропишана методологија. Од останатите, 56,3% делумно ја користат пропишаната методологија а дури 18,8%

воопшто не ја користат. Додека само 21,9% од институциите користат пропишана методологија за евалуација на постигнатите аутпути од програмите, 37,5% делумно и најголем процент од 40,6% не користат пропишана методологија за евалуација. Основа за промена на методологија за оцена на степенот на реализација на определена цел престававаат подзаконските акти во институциите, меѓутоа само кај 25% од институциите постои методологија/подзаконски акти за оцена на остварувањето на целите и резултатите поставени во стратешкиот план на институцијата, кај 46,9% делумно, а кај 28,1% ваква методологија/подзаконски акт не постои<sup>9</sup>. Во однос на роковите за исполнување на целите на програмите, 65,6% одговориле дека имаат вакви рокови, 12,5% одговорија дека имаат само еден од овие рокови (само квартален или само месечен), а 21,9% одговориле дека немаат никакви рокови за исполнување на програмските цели.

Буџетирањето базирано на перформанси овозможува прибирање на информации и податоци за остварувањето на целите и мерењето на резултатите на секоја од буџетските програми (задоволувањето на потребите на целните групи итн.), притоа создавајќи солидна база за анализа и поефикасно алоцирање на буџетските расходи во идните буџети. Вообичаено поставувањето на конкретните цели и индикатори за мерењето на перформансите и остварувањето на целите потекнува од агенциите, секторите и посебните делови во секој буџетски корисник кои се директно поврзани со потребите кои се таргетираат со определена буџетска програма. Во Р. Македонија само 18,8% од институциите одговориле дека вршат анализа на промената на потребите на корисниците на кои се однесува програмата за работа на институцијата, доминантен дел од 56,3% прават делумна анализа, а дури 25% одговориле дека не прават анализа за оваа намена. Бидејќи добиените резултати од мониторингот укажуваат на недостаток од комплетна анализа за потребите на корисниците на кои се однесуваат буџетските програми, тогаш се поставува прашањето како тогаш се алоцираат буџетските средства? Од сите интервјуирани институции, 84,4% алокацијата на средства ја вршат врз основа на претходно направена анализа на потребите, а останатите 15,6% врз основа на историски

<sup>9</sup> Кај 40,6% од институциите постои методологија/подзаконски акти за оцена на остварувањето на целите и резултатите поставени во програмата за работа на институцијата. Кај 6,3% односно 15,6% постои методологија/подзаконски акти за оцена на остварувањето само на целите односно само на програмите. Кај 37,5% ваква методологија/подзаконски акт не постои

трошоци<sup>10</sup>. 71,9% од институциите одговориле дека буџетите ги изготвуваат врз основа на потребите и врз основа на потребите од минатите години. 21,9% буџетите ги изготвуваат врз основа на ресурсите кои се потребни за исполнување на програмата а остатокот од 6,3% врз основа на буџетите од минати години.

Графикон бр. 11



Графикон бр.12



Секоја активност која е дел од имплементирањето на буџетот треба да биде во насока на остварување на однапред поставените стратешки цели на Владата, како и стратешките цели буџетските корисници и институциите кои се изведени од истите. Доколку се јават потешкотии при поврзувањето на стратешките цели/плани со буџетот воопшто и буџетите на буџетските корисници, тогаш голема е веројатноста дека ќе се појават и недостатоци и потешкотии во ефикасно имплементирање на буџетските активности. Затоа во буџетите базирани на перформанси секогаш фокусот (покрај на алокацијата на расходите) се става на очекуваните резултати и аутпути кои се во согласност со генералните буџетски цели и политиките на Владата. Меѓутоа во Р. Македонија врската помеѓу стратешките цели и буџетите на институциите е нестабилна и нарушена.

<sup>10</sup> Во случај кога трошоците одобрени од Собранието на Република Македонија се разликуваат значително од очекуваните, само 62,5% одговорија дека се прават соодветни промени во програмите, 28,1% одговорија дека делумно прават промени, а 9,4% не прават соодветни промени во програмите.

На прашањето дали институциите се соочуваат со потешкотии при поврзувањето на планот на буџетот со целите на стратешките планови, само 28,1% од институциите одговорија дека не се соочуваат со вакви потешкотии, 68,8% истакнаа дека немаат доволно средства за постигнување на целите, а остатокот од 3,1% истакнаа дека целите во стратешкиот план не се доволно јасни. Втората страна на врската помеѓу целите/аутпутите и буџетите претставува дали постои некој механизам и поврзаност по имплементирањето на буџетите, резултатите од истите да се поврзат со планираните и алоцираните средства и со планираните аутпути и резултати. На тој начин директно се елаборира ефикасноста и перформансите на еден буџет и се добиваат корисни информации за креирање на идните буџети. Во Р. Македонија само 34,4% од институциите ги имаат поврзано своите завршни сметки на буџетот со показателите на аутпути и на резултати од соодветните програми, 18,8% од нив ова го имаат направено делумно, а останатите 46,9% не ги имаат поврзано. Немањето на доволно информации и податоци за ефикасното и ефективното реализирање на буџетските активности создава потешкотии кога треба да се ревидираат стратешките планови и да се предлагаат нови активности и политики. Во таа насока најголемиот дел од институциите во Р. Македонија одговориле дека скоро секоја година вршат евалуација на стратешките планови, меѓутоа има и дел од институциите кои одговориле дека на стратешкиот план не му се посветува доволно внимание и дека истата се врши на периоди.

Графикон бр.13

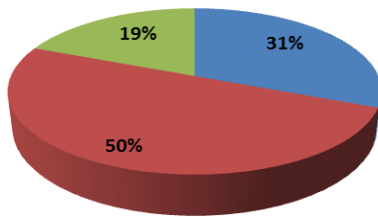


Графикон бр.14



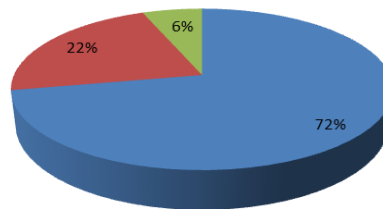
Интересно е на крај од оваа анализа да погледнеме дали институциите во Р. Македонија слушнале за буџет базиран на перформанси и дали знаат што претставува тој концепт. **31,3% не слушнале што е буџет базиран на перформанси. 50% слушнале но не знаат точно што тој претставува а само 18,8% знаат точно што е буџет базиран на перформанси.** Што значи само на 1/5 од институциите во Р. Македонија вклучени во анализата им е јасно што претставува буџет базиран на перформанси. Оние лица кои беа интервјуирани и кои одговориле дека знаат што е буџет базиран на перформанси, под буџет базиран на перформанси, сумирано подразбираа: подготовка, програмирање и спроведување на буџетот врз основа на критериуми, активности и програми базирани врз основа на резултати кои се поврзани со стратешките цели на организацијата.

Графикон бр.15



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

Графикон бр.16



- 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

Интересно е да се спореди познавањето на институциите за тоа што претставува буџет базиран на перформанси и што истите посочуваат како решение за зајакнување на врската помеѓу стратешкото планирање и буџетскиот процес и подобрувањето на ефикасното имплементирање на буџетите во Р. Македонија (одговори од институциите од мониторинг анализата):

- Паралелна соработка на секторите за стратешко планирање на буџет при изготвување на буџетите;
- Квалитетно стратешко планирање со стручен кадар и реални буџетски средства одобрени од Министерството за финансии стратешкото планирање добро да се усогласи

со буџетскиот процес и да се почитува буџетскиот календар;

- Подготовка на описни, текстуални буџети;
- Почести усогласувања помеѓу стратешките приоритети во однос на буџетските средства за покривање на истите, повеќекратна средба со клучните луѓе во процесот на усогласување;
- Да се врши усогласување меѓу утврдените потреби и цели во стратешкиот план со финансиските можности и потреби;
- Поодделно секоја институција треба да има работна група која ќе ги изработува стратешките цели и приоритети врз основа на проекти, активности и конвенции и истите ќе ги пренесе на потребите за финансиски средства во форма на предлог-буџет на институцијата и истиот да биде одобрен од страна на Владата на РМ односно Генерален секретаријат и Министерство за финансии. Најзначајно пред се, при спроведување на програмите, активностите, и проектите да се осознае значајноста и важноста на нивното спроведување на национално ниво;
- Со поставување на конкретни и специфични квантифицирани индикатори, активности и резултати.

Анализирајќи ги одговорите можеме да истакнеме дека иако на 4/5 од мониторираните институции во Р. Македонија не им е сосема јасно што преставува 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.

### 3.2 Што може да заклучиме/научиме?

- 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;
- 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;
- 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 претставува 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.

## 4. БУЏЕТ БАЗИРАН НА ПЕРФОРМАНСИ

### *4.1 Буџетот базиран на перформанси – дефинирање, причини за имплементирање и модалитети*

Буџетирањето базирано на перформанси е многу едноставен концепт кој 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. Буџетот базиран на перформанси 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. Овој концепт користи систематски информации за утврдување на перформансите за остварување на својата цел (индикатори, проценки итн.). 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. Буџетирањето базирано на перформанси исто така опфаќа давање на државните агенции и институции поголема флексибилност во тоа како ќе ги користат и комбинираат нивните ресурси (јавни пари), споредено со традиционалното буџетирање, со цел истите да испорачаат најекономични и најквалитетни услуги. Во оваа насока овој концепт 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 (види пошироко Robinson, 2007).

Економските притисоци посебно во последната декада и се почестите барања од граѓаните за подобрување на перформансите во јавниот сектор беа едни од главните причини за појавувањето на оваа нова доктрина (буџетирање врз основа на перформанси) која се залага за конверзија од буџетски систем кој се фокусира на инпутите, кон буџетски систем кој се фокусира на резултатите. Додека инпут-ориентираното (традиционално) буџетирање се



фокусира на инкременталните нивоа на финансирање, буџетот базиран на перформанси примарно се фокусира на резултатите. Најголем 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. Дополнително на ова, 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 (види Aristovnik and Seljak, 2009).

Табела бр. 3 – Споредба на линиското буџетирање и буџетирањето базирано на перформанси

<b>Традиционално буџетирање</b>	<b>Буџетирање базирано на перформанси</b>
Инпутите се крај на делувањето	Поврзаност помеѓу инпутите и аутпутите и/или резултатите
Промената на инпутите е границата	Промени на инпутите и резултатите за целата програма
Буџетирањето е одделено од планирањето и менаџментот	Буџетирање интегрирано со планирањето и менаџментот
Буџетирање на ресурсите/средствата	Трошоците на програмите

Извор: Joyce (2003); van Nispen and Poseth (2007), Aristonomik and Seljak (2009)

Една од главните причини за имплементација на концептот на буџет базиран на перформанси (наспроти традиционалниот концепт) преставува можноста истиот да утврди дали навистина проектите и активностите кои ги превземаат државните институции даваат резултати и прават промени во животите на луѓето. Овој концепт во оваа насока исто така (види Navin, 2003):

- служи како средство за стратешко планирање, подобрувајќи ја разбирливоста и конзистентноста на проектите,

олеснувајќи го заедничкото разбирање/комуникација помеѓу департманите/институциите и персоналот во насока на остварување на целите на проектите/активностите;

- овозможува департманите и институциите да одржуваат унифицирано чувство за правецот и целите во кои треба да бидат насочени нивните активности. Во оваа насока буџетот базиран на перформанси овозможува повратен одговор “feedback” за тоа колку добро се реализирани активностите и креира силна иницијатива за прифаќање на најдобрите практики во ефикасно користење на ресурсите, како и подобрување и квалитетот на услугите и другите аутпути;
- овозможува слобода во дефинирањето на насоките на проектите, ослободени од централните контроли и контролите на инпутите, овозможувајќи им да користат повеќе дискреција во креирање на вистинскиот микс од ресурси/инпути за остварување на очекуваните цели.

Буџетирањето базирано на перформанси има долга историја во ОЕЦД земјите: најголем дел од нив работат на овој процес најмалку 5 години, а скоро половината од нив повеќе од десет години. Ова ја покажува комплексноста на процесот и потребните промени и реформи кои истиот ги бара од државите кои имаат на мера да го имплементираат. Иако голем дел од земјите кои го имплементираат овој концепт вклучуваат информации за перформансите во нивните буџети, истото не значи дека истите имаат буџет базиран на перформанси. Доколку владите сакаат да ги користат информациите за перформансите во креирањето на нивните буџети, тие треба да најдат начин да ги интегрираат информациите за перформансите во процесот на донесување на одлуки при креирање на буџетите, а не едноставно ставање на истите само на хартија. Ова често се случува имајќи предвид дека менаџирањето на буџетот врз основа на перформансите бара исполнување на голем број претпоставки и спроведување на бројни реформи, од државниот службеник, до министерството и буџетот. За да ја доловиме уште повеќе комплексноста на процесот треба да истакнеме дека 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 и како (види OECD, 2008).

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. Постојат три главни типови на буџетирање базирано на перформанси: презентационо, перформанси-информација и директно буџетирање базирано на перформанси (види OECD, 2008).

*Презентационо буџетирање базирано на перформанси (presentational performance budgeting)* – значи дека информацијата за перформансите е презентирана во буџетските документи или другите владини документи. Оваа информација може да се однесува на таргети или резултати и е вклучена како контролна (позадинска) информација за отчетност и дијалог со легислаторите и граѓаните за прашања поврзани со јавните политики. Презентираната информација за перформансите нема интенција да игра значајна улога во донесувањето на одлуките и затоа истата е само презентациона.

*Информационо буџетирање базирано на перформанси (performance – informed budgeting)* – ресурсите се индиректно поврзани со предложените идни или минати перформанси. Информациите за перформансите се важни за процесот при донесување на одлуки во буџетскиот процес, меѓутоа истите не ја детерминираат сумата на средства/ресурси која се алоцира по определени намени и немаат преддефинирана тежина во донесувањето на одлуките. Информациите за перформансите се користат заедно со другите информации во процесот на донесување на одлуки.

*Директно буџетирање базирано на перформанси (direct performance budgeting)* – вклучува алоцирање на ресурсите/средствата базирано на постигнатите резултати. Оваа форма на буџетирање базирано на перформанси се користи само во специфични сектори во ограничен број на ОЕЦД земји. Ова значи дека аутпутот од определена програма е директен показател и мерка за тоа колку средства таа програма треба да добие следната година (се користи во образование, здравство итн.).

Табела бр.4

Тип	Линк помеѓу информациите за перформансите и финансирањето	Планирани или реални перформанси	Главна цел на буџетскиот процес
<i>Презентационо буџетирање</i>	Нема линк	Таргетите за перформансите и/или резултатите од перформансите	Отчетност
<i>Информационо буџетирање</i>	Индиректен/линк	Таргетите за перформансите и/или резултатите од перформансите	Планирање и/или отчетност
<i>Директно буџетирање</i>	Цврст/директен линк	Резултатите од перформансите	Алокација на ресурсите и отчетност

Извор: OECD, 2007

Меѓутоа интерпретацијата на резултатите од буџетирањето базирано на перформанси не е едноставна работа, на пр. – доколку определена програма има слаби перформанси (не покажува добри резултати) дали тоа значи дека јавните пари залудно се фрлаат на истата или ресурсите за истата треба да се зголемат за истата да покаже подобри резултати? Постојат бројни програми кај кои доказите за слаби перформанси можат да значат дека средствата за тие програми треба да се зголемат, или програми кои имаат важни мисии, кои не може да се остават да пропаднат (на пр. слабите перформанси на полицијата во определен регион не треба да значи дека истата треба да биде укината во тој регион). Имајќи ги предвид овие компликации многу е тешко да се дискутира за некоја механичка поврзаност помеѓу информациите за перформансите и буџетските одлуки. Во буџетирањето базирано на перформанси се уште мерките треба да се интерпретираат и проценуваат во контекст на програмите, нивните мисии и нивната еволуција.

За овој концепт, за која се дискутира како врв во еволуцијата на буџетирањето се појавуваат и бројни критики (види Tandberg, 2009). – истиот води до буџетски системи кои се премногу механички, премногу комплексни, преоптоварени со непотребни информации и дека податоците за перформансите имаат мала улога, или воопшто не влијаат на донесувањето на одлуки. Понатаму посочуваат дека многу малку се посветува внимание на квалитетот на буџетските програми и на индикаторите. Дефинирањето на програмите и индикаторите и во овој систем доминантно се сведува на инпутите и активностите и до некоја ограничена мера на аутпутите и резултатите. Други критики се насочени кон процесот на мерење кој укажуваат дека истиот не е неутрален, политичките влијанија можат да влијаат на оценките и на нивната апликација. Се укажува дека определен програми или институции се посоодветни за вклучување во концептот на буџетирање базирано на перформанси и за тоа треба да се респектира различноста и посебноста на агенциите/институциите/програмите при имплементирање на овој концепт. Изолацијата од политичките влијанија при дизајнирање и имплементирање на овој процес е особено тежок процес и истите можат да се вградат во индикаторите и активностите за мерење на перформансите на програмите, што после тоа тешко се отстрануваат и значајно ја нарушуваат ефикасноста/ефективноста на концептот.

#### ***4.2 Еволуција, имплементирање и резултати од буџетот базиран на перформанси***

ОЕЦД земјите се решиле да го имплементираат концептот на буџет базиран на перформанси од повеќе причини: финансиските кризи, зголемените притисоци за намалување на јавните расходи, зголемување на нивната ефикасност и ефективност, промените во политичката администрација итн. Во најголем дел од овие случаи информациите за перформансите биле вклучени во буџетскиот процес како дел од поширок пакет со цел контрола на јавните расходи или реформа на јавниот сектор. Помеѓу ОЕЦД земјите развојот на овој концепт претставува долгорочен тренд кој има свој еволутивен пат. Најголем дел од овие земји денес ги презентираат целите за перформансите пред парламентот и јавноста во плановите

за целите и перформансите кои ги изготвуваат. Најголем дел од земјите работат на развивање на аутпути (на нивните буџети) најмалку 5 години, додека 40% од земјите работат на развивањето на овој концепт повеќе од десет години (види OECD, 2008). Анализите последните години покажуваат дека скоро  $\frac{3}{4}$  од ОЕЦД земјите вклучиле нефинансиски податоци и информации (најголем дел од земјите развиле мерки за перформансите кои се комбинација од аутпути и резултати скоро за секоја програма) за перформансите во нивните буџетски документи. Интересно е тоа што усвоените пристапи за имплементација на буџетите базирани на перформанси се разликуваат од земја до земја, што покажува дека овој процес не е статички и постојано еволуира. Анализите на ОЕЦД (види OECD, 2007) исто така покажуваат дека во најголем дел од случаите Министерството за финансии не ги користи резултатите од мерењето на перформансите за финансиски да ги казни или да ги награди агенциите/институциите. Потешкотиите во поврзувањето на финансирањето со резултатите го покажува фактот дека дилемите/проблемите и контекстот кој го опкружува процесот на донесување на буџетски одлуки е многу комплексен. Капацитетот на Министерството за финансии да елиминира или дури и да се обиде да ги скрати финансиите за некои програми (кои се покажале неефикасни) може да биде ограничено/спречено од недостатокот на институционален капацитет и моќ или од недостатокот на политичка поддршка. Иако министерствата за финансии не ги користат информациите за перформансите за финансиски да ги казнат агенциите/институциите за нивните резултати, тие информации сепак се користат за зголемување на отчетноста на министерствата/институциите. Информациите за слабите перформанси на некоја институција служат како иницијална каписла Министерството за финансии поблиско да ги мониторира и да го анализира работењето на тие единици или програми. Генералните акции кои ги превземаат најголем дел од министерствата за финансии по добиените информации за слаби перформанси преставува задржување на средствата кои им се доделуваат на нивото од претходната година, како и засилен мониторинг во текот на годината која следува и во иднина (види Aristonovik and Seljak, 2009; OECD, 2008).

Генерално, најголемиот дел од земјите (пред се развиените економии) продолжуваат да се обидуваат и да се борат да го воведат концептот на директно буџетирање базирано на перформанси, концентрирајќи се на една или повеќе цели. Некои заеднички

предизвици во однос на овој концепт преставуваат – подобување на мерењето на перформансите, наоѓање на соодветни начини на интегрирање на тие информации во буџетскиот процес, придобивање на вниманието од страна на креаторите на политиките и подобрување на квалитетот на добиените информации за перформансите. Иако легислативата за буџетирање базирано на перформанси е донесена, нејзиното практикување и однесувањето на институциите се уште не е сменето и генерално доминира инертноста. Иако постојат чесни исклучоци од ова, во најголем дел од случаите владите не успеаја (со соочија со потешкотии) да ги обезбедат креаторите на политиките со квалитетна, кредибилна, релевантна и навремена информација која директно би ја користеле во буџетскиот процес.

### ***4.3 Конкретни искуства во буџетирање базирано на перформанси***

Во продолжение на кратко упатуваме на некои од конкретните искуства со овој концепт<sup>11</sup> - Во **Данска и Шведска** буџетирањето базирано на перформанси преставува дополнување (продолжена рака) на политиките за контрола на јавното трошење воведени во текот на економската криза од 1980 и почетокот на 1990-те. Дури после една декада нагло влошување на јавните финансии во **Кореа** (после Азиската криза) се наметна амбициозна реформа на буџетскиот процес во оваа насока. Во **Велика Британија** изборот на Работничката партија во 1997 година направи значајна промена во целокупната политичка структура, што доведе до значајни промени и во буџетскиот процес.

Иако овие примери покажуваат дека земјите можат од различни причини и на многу различни начини да го имплементираат концептот на буџетирање базирано на перформанси, кај нив постојат некои заеднички цели, според кои можеме генерално да ги поделиме во три групи (види OECD, 2008): контрола на јавните расходи, подобра алокација и ефикасност во трошењето; подобрување на перформансите на јавниот сектор; и подобрување на отчетноста и транспарентноста на политичарите и јавноста.

---

<sup>11</sup> Пошироко за некои од искуствата на земјите со воведувањето на овој концепт и неговата ефикасност види Robinson and Brumby, 2005; OECD, 2008; Aristonovik, 2009.

Реформите при имплементирањето на овој концепт може да се концентрираат на една цел (пр. **Велика Британија** се фокусира на реалочирање на ресурсите за буџетските приоритети при тоа подобрувајќи ја ефикасноста и намалувањето на загубите) или на повеќе цели (на пр. **Австралија** се фокусира на подобрување на ефикасноста и јавната одговорност/отчетност притоа внимавајќи на одговорностите на менаџментот. Исто така е интересно што целите кои го водат имплементирањето на овој концепт можат да се променат со текот на времето - во **Канада** реформите во средината на 1990-те се концентрирале на реалочирање на фондовите и намалување на расходите, додека кон крајот на 1990-тите и почетокот на 2000-те се концентрирале на ефикасноста (резултатите) на јавниот менаџмент и отчетноста.

#### 4.3.1 Што можеме да научиме/заклучиме?

- информациите за перформансите во најголем дел од случаите се вклучуваат во буџетскиот процес како дел од поширок пакет со цел контрола на јавните расходи или реформа на јавниот сектор;
- овој концепт преставува долгорочен тренд кој има свој еволутивен пат, што уште повеќе не наведува да инсистираме за негово што поскоро започнување во Македонија (најголем дел од земјите работат на развивање на аутпути (на нивните буџети) најмалку 5 години, додека 40% од земјите работат на развивањето на овој концепт повеќе од 10 години; скоро  $\frac{3}{4}$  од ОЕЦД земјите вклучиле нефинансиски податоци и информации за перформансите во нивните буџетски документи);
- најголем дел од ОЕЦД земјите денес ги презентираат целите за перформансите пред парламентот и јавноста во плановите за целите и перформансите кои ги изготвуваат;
- усвоените пристапи за имплементација на буџетите базирани на перформанси се разликуваат од земја до земја, што покажува дека овој процес не е статички и постојано еволуира и е во зависност од структурата, културата и историјата на секоја држава –ова води до заклучокот дека истиот ќе треба значајно да се моделира и приспособи и на македонското економско-социо-политичко опкружување;
- генерално Министерството за финансии не ги користи резултатите од мерењето на перформансите за финансиски да ги „казни“ или да ги „награди“ агенциите/институциите;



- најчесто недостатокот на институционален капацитет и моќ или од недостатокот на политичка поддршка го ограничува капацитетот на Министерството за финансии да елиминира или дури и да се обиде да ги скрати финансиите за некои програми кои се неефикасни;
- информациите за перформансите најчесто се користат за зголемување на отчетноста на министерствата/институциите - служат како иницијална каписла Министерството за финансии поблиско да ги мониторира и да го анализира работењето на тие единици или програми;
- заеднички предизвици во однос на овој концепт преставуваат – подобрување на мерењето на перформансите, наоѓање на соодветни начини на интегрирање на тие информации во буџетскиот процес, придобивање на вниманието од страна на креаторите на политиките и подобрување на квалитетот на добиените информации за перформансите;
- иако легислативата за буџетирање базирано на перформанси е донесена, нејзиното практикување и однесувањето на институциите се уште не е сменето и генерално доминира инертноста;
- во најголем дел од случаите владите не успеале (со соочиле со потешкотии) да ги обезбедат креаторите на политиките со квалитетна, кредибилна, релевантна и навремена информација која директно би ја користеле во буџетскиот процес;
- постојат некои заеднички цели за имплементирање на концептот на буџетирање базирано на перформанси според кои земјите можеме генерално да ги поделиме во три групи: контрола на јавните расходи, подобра алокација и ефикасност во трошењето; подобрување на перформансите на јавниот сектор; и подобрување на отчетноста и транспарентноста на политичарите и јавноста. Македонија би можела да се пронајде во секоја од овие цели/групи на земји.

#### 4.4 Студија на случај – буџетирањето базирано на перформанси во Словенија

Имајќи предвид дека различните земји имаат различни пристапи во воведување и имплементирање на буџетирањето базирано на перформанси (концептите се менуваат и во различните временски периоди), интересен е случајот во кој една балканска земја, дел од бившата СФРЈ го имплементира овој концепт. Словенија преставува мала и отворена економија (по овие карактеристики слична со Македонија) која е една од првите економии во регионот кој го воведува буџетирањето базирано на перформанси и со тоа станува дел од многу истражувања во оваа област кои го анализираат концептот на буџет базиран на перформанси и неговата имплементација/реализација. Од тие причини и ние се одлучивме во нашата анализа да ја земеме Словенија како студија на случај, каде што се воведува буџетирањето базирано на перформанси, притоа обидувајќи се да ги утврдиме предизвиците, дилемите и проблемите со кои се соочува оваа земја на патот до имплементирањето на овој концепт.

Буџетскиот процес во Словенија поминал низ неколку фази и преформулирања до фазата во која перформансите стануваат дел од неговото креирање и имплементирање – во периодот на осамостојувањето 1990-1992 год. бил воведен концептот на интегрално буџетирање, кој бил придружен од сеопфатна даночна реформа и било утврдено нивото на јавниот долг; во периодот 1993 – 1999 год. беа дефинирани правилата за имплементирање на буџетот, класификацијата на јавните приходи/расходи, утврдена висината на јавниот долг и била воведена надворешна контрола на буџетските расходи; најважниот дел од буџетската реформа (од наша перспектива) поврзан со буџетирањето базирано на перформанси започнува од 2000 год. кога Словенија почнува да го прилагодува буџетскиот систем на ЕУ регулативите. После Одлуката за јавно финансирање (донесена и усвоена во 2000 год.) Словенија изготвува програмска класификација на буџетот која понатаму треба да служи како основа за буџетирањето базирано на перформанси. Со оваа новина буџетот на Словенија покрај општиот дел (за буџетските приходи и расходи) вклучува и така наречен посебен (специјален дел) кој опфаќа добро дефинирани буџетски планови за директните буџетски корисници (кои треба да се ориентирани кон перформансите). Помеѓу другото ова значи дека

финансиските планови на директните буџетски корисници треба да се ориентирани кон перформансите, што треба да биде рефлектирано и во образложението на финансискиот план. Според ова целите и поврзаните антиципирани резултати мора јасно да бидат дефинирани заедно со индикаторите за нивното остварување. Таквото образложение на финансиските планови понатаму може да служи како основа за утврдување на перформансите и оценка на ефикасноста во остварување на целите во буџетската година и истите можат да се споредуваат со планираните резултати и ресурсите кои се алоцирани во истата буџетска година (види Klun, 2009).

Меѓутоа кои се резултатите кои се постигнаа со оваа реформа и поткрепата на словенскиот буџет со програмската класификација, која служи како основа за буџетирањето базирано на перформанси. Според извештајот на Државната ревизија, буџетските корисници не успеале да ги постигнат поставените цели, или истите не биле адекватно поставени. Тие утврдиле дека известувањето е се уште недоволно фокусирано на резултатите кои треба да се постигнат. Министерствата не успеале да ги постигнат определените/дефинираните индикатори за оценка на нивните перформанси и ефикасност на операциите. Истите во нивните извештаи многу ретко вклучувале споредби на активностите и постигнувањата со оние од претходните години, а исто така недостигале и информации за мерките (активностите) кои се превземани за остварување целите и нивна споредба со планираните. Се уште постојат само оскудни информации кои можат да обезбедат јасна слика за перформансите на програмите/подпрограмите и ќе овозможат донесување на заклучоци за перформансите на програмите/подпрограмите во однос на поставените цели (види Aristonovik and Seljak, 2009).

Овие слаби перформанси во воведувањето на концептот на буџетирање базирано на перформанси биле причина во минатото да се организираат неколку работни групи кои ќе настојуваат да даваат конкретни насоки за надминување на пречките при воведувањето на овој концепт. Првата група била организирана во 2005 год. и нејзините заслуги биле тоа што креирала конкретни инструкции за изготвувањето на Финансиските планови (детално објаснување на термините – аутпут, резултати, инпут, цел, индикатор итн., инструкции за дефинирање на целите/индикаторите и практични примери) од страна на буџетските корисници и имплементација на

обуки на министерствата за имплементација на инструкциите. Втората работна група, била формирана 2007 год. со цел да се надминат дотогаш утврдените проблеми во имплементирањето на концептот буџет базиран на перформанси – промени во разбирањето и имплементирањето на буџетскиот процес, недостатокот од квалификуван персонал, организационите и информационите недостатоци кај буџетските корисници, недостатокот од политичка поддршка и поддршка од буџетските корисници итн. После реализирањето на овие работни групи, Државната ревизија во нивните извештаи констатирала значаен напредок во имплементирањето на овој концепт во буџетските корисници кои биле дел од процесот, што ја покажува важноста на ваквата координација (види Klun, 2009; MOF, 2007).

Иако до сега во Словенија била воспоставена статутарната база на буџетирањето базирано на перформанси и биле спроведени бројни активности и работни групи за реализирање на овој концепт, истиот се уште е во иницијална фаза на имплементирање, која се карактеризира со дефинирање на цели/индикатори и/или воспоставување на метод на известување, кои се фокусираат на реализацијата на планираните програми. Многу малку е направено да се олесни евалуацијата на резултатите и уште помалку е направено да се поврзат резултатите со планираното или со алокацијата на ресурсите. Со текот на времето некои буџетски корисници имале значаен напредок во процесот на дефинирање на индикаторите/целите. Сепак финансиските планови на министерствата само во мал дел ги дефинираат таргетираните вредности, роковите и целите кои треба да се постигнат. Во образложенијата на буџетските корисници во финансиските планови (годишните извештаи главно содржат објаснувања во идно време) главно недостига линкот помеѓу дефинираните цели/индикатори и планираните ресурси (види Aristonovik and Seljak, 2009; Klun, 2009). Ова потврдува дека процесот на имплементација на буџетот базиран на перформанси е долготраен процес кој има свој еволутивен пат во кој Словенија почнувајќи од 2000 год. реализирала бројни активности, а сепак се уште се соочува со бројни и проблеми и пречки од пресуден карактер за овој концепт.

#### 4.4.1 Што можеме да научиме/заклучиме?

- Најважниот дел од буџетската реформа поврзан со буџетирањето базирано на перформанси во Словенија започнува од 2000 год. кога е изготвена програмска класификација на буџетот која понатаму треба да служи како основа за буџетирањето базирано на перформанси. Со оваа новина буџетот на Словенија покрај општиот дел (за буџетските приходи и расходи) вклучува и така наречен посебен (специјален дел) кој опфаќа добро дефинирани буџетски планови за директните буџетски корисници (кои треба да се ориентирани кон перформансите).
- Извештаите на Државната ревизија покажуваат дека буџетските корисници не успеале да ги постигнат поставените цели, или истите не биле адекватно поставени. Тие утврдиле дека известувањето е се уште недоволно фокусирано на резултатите кои треба да се постигнат (се уште постојат само оскудни информации кои можат да обезбедат јасна слика за перформансите на програмите/подпрограмите и ќе овозможат донесување на заклучоци за перформансите на програмите/подпрограмите во однос на поставените цели)
- Слаби перформанси во воведувањето на концептот на буџетирање базирано на перформанси биле причина во минатото да се организираат неколку работни групи кои ќе настојуваат да даваат конкретни насоки за надминување на пречките при воведувањето на овој концепт (овие работни групи дале резултат и Државната ревизија во нивните извештаи констатирала значаен напредок во имплементирањето на овој концепт во определени буџетските корисници).
- Од работните групи произлегле конкретни инструкции за изготвувањето на Финансиските планови, биле реализирани обуки на министерствата за имплементација на инструкциите, биле дефинирани конкретните предизвици - промени во разбирањето и имплементирањето на буџетскиот процес, недостатокот од квалификуван персонал, организационите и информационите недостатоци кај буџетските корисници, недостатокот од политичка поддршка и поддршка од буџетските корисници итн.
- Иако до сега во Словенија била воспоставена статутарна база на буџетирањето базирано на перформанси и биле спроведени бројни активности и работни групи за реализирање на овој

концепт, истиот се уште е во иницијална фаза на имплементирање, која се карактеризира со дефинирање на цели/индикатори и/или воспоставување на метод на известување кои се фокусираат на реализацијата на планираните програми.

- Се уште многу малку се прави да се олесни евалуацијата на резултатите и уште помалку е направено да се поврзат резултатите со планираното или со алокацијата на ресурсите.
- Претходното потврдува дека процесот на имплементација на буџетот базиран на перформанси е долготраен процес кој има свој еволутивен пат во кој Словенија почнувајќи од 2000 год. реализирала бројни активности, а сепак се уште се соочува со бројни проблеми и пречки од пресуден карактер за овој концепт. Ова укажува дека иако Македонија доцни во имплементирањето на овој концепт, имаме една предност која може да го скрати процесот на имплементација, тоа што можеме да учиме од мерките, проблемите и решенијата од земјите како Словенија.

#### ***4.5 Чекори во дизајнирање и имплементирање на буџет базиран на перформанси - дали овој концепт е применлив во Македонија?***

Секоја земја која на било кој начин има намера да го започне процесот на воведување на буџетирање базирана на перформанси, најпрвин ќе се соочи со голем број на прашања и дилеми кои ќе треба да се разрешат во насока на тоа: дали земјата е подготвена и поседува основи за воведување на овој концепт, како да се организира целиот процес и од каде да се започне, кои модалитети на буџетирањето базирано на перформанси да се имплементираат, кои чекори активности можат да помогнат во дизајнирањето на соодветен модалитет, кои активности треба да се превземаат за најефикасно да се имплементира избраниот модалитет на концептот итн. Во продолжение ќе се обидеме на кратко да упатиме на одговорите на некои од овие дилеми/прашања што понатаму треба да отворат подлабоки анализи (физибилити студија – која треба да се подготви), кои ќе бидат солидна основа за активностите кои ќе се превземаат.

Во Р. Македонија имаме специфична состојба и окружување со посебни карактеристики кои ќе имаат значајно/пресудно влијание во донесувањето одлуки за дизајнирање и имплементирање на буџетирањето базирано на перформанси. Тоа што дури 1/2 од институциите во Македонија не знаат што точно преставува буџетот базиран на перформанси не е толку голема пречка како што е тоа дека: ниту една институција (во претходно спроведеното истражување) не објавува буџет кој содржи аутпут показатели, ниту пак истите се користени заедно со показателите на резултати; само 26,7% од мониторираните институции ги делат сите трошоци во буџетот по програмска класификација; во завршните сметки ниту една институција не ги објаснува разликите помеѓу оригиналните проценки на аутпут индикаторите и конкретниот исход; 70% од институциите не го објавуваат стратешкиот план; само 21,9% од институциите користат пропишана методологија за евалуација на постигнатите аутпути од програмите; само 18,8% од институциите 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 се соочуваат со потешкотии при поврзувањето на планот на буџетот со целите на стратешките планови. Необјавувањето на стратешките планови на институциите во државата, нивното неповрзување со буџетите, непостоењето скоро никаква методологија за оценка на перформансите, непостоењето на аутпут индикатори во ниту една институција, непостоењето на анализа за разликите во алоцираните ресурси и остварените резултати, вклучувајќи ја тука и политичката ригидност во државата кога се зборува за буџетски реформи/промени, најавуваат сериозен предизвик и бројни фронтови каде ќе треба да се добијат битките за имплементирање на буџетот базиран на перформанси.

Постојат истражувања кои сугерираат дека концептот на буџет базиран на перформанси е несоодветен за голем број на земји, посебно за земјите со ниско ниво на доход (види Robinson and Last, 2009). Овие истражувања укажуваат на тоа дека имплементирањето на овој концепт треба да се направи само во земјите (посебно во неразвиените и земјите во развој) кои што имаат здрави макрофискални политики, каде што законите и процедурите даваат гаранции дека буџетите се извршуваат како што е планирано, каде што информационите системи можат да обезбедат навремени и

веродостојни информации за буџетите и каде што постои можност за зголемување на капацитетите за пошироки анализи кои треба да се реализираат во текот на имплементирањето и функционирањето на овој концепт. Додека, од друга страна треба да се има предвид дека земјите кои имаат сериозни проблеми во јавниот менаџмент и во спроведувањето на фискалните политики и планови, тешко дека би имале некои придобивки од имплементирањето на буџетот базиран на перформанси.

Кога веќе се одлучуваме за имплементација во практика на буџетирањето базирано на перформанси постојат генерално три области каде што мора да се направи избор (види OECD, 2008): од горе-надолу (top-down) наспроти од долу-нагоре (bottom-up) пристап; целосна наспроти парцијална имплементација; градуалистички промени наспроти “big bang” пристап. Во пристапот од долу-нагоре индивидуалните агенции се клучните актери и тие можат да бираат кога да се вклучат и имаат слобода да развиваат сопствени методи за постигнување на поставените цели. Меѓутоа постојат и ризици – премногу мало учество на централната влада ќе значи дека не постои притисок за промени, додека премногу учество може да резултира да се прави онолку колку што е доволно да се задоволат минималните барања, без да се води сметка за подобрување на реалните перформанси.

Постојат исто така бројни искуства и со дилемата градуалистички промени наспроти “big bang” пристап - земјите кои се решиле за градуалистички промени го бранат својот став со тоа што тврдат дека постепените промени овозможуваат државата внимателно да го имплементира целиот процес, притоа правејќи определени корекции согласно со реалните резултати, а сепак се останува на долгорочно планираните цели за имплементација. Земјите кои го користат “big bang” пристапот тврдат дека на тој начин се создава поголем притисок за спроведување на реформите и помал отпор на промените, меѓутоа бара голема посветеност на политиките и ресурсите кои може не се достапни во голем број на земји и не овозможува да се учи од направените грешки. Голем број на земји кои го примениле “big bang” пристапот, тоа го направиле во време кога биле неопходни брзи реформи и резултати, како во време на економски кризи или промени на влади итн.



*Дизајнирање на буџетирањето базирано на перформанси –Кои чекори да ги преземеме? Препораките кои произлегуваат од истражувањата и искуствата на земјите кои веќе се во напредна фаза од имплементација на овој концепт, а секако имајќи го предвид тековното фискално-економско окружување во Р. Македонија одат во насока<sup>12</sup>:*

- Најпрвин треба да се адаптира концептот на буџетирање базирано на перформанси на тековната политичка и фискално–економска состојба во државата. Треба да се има предвид обемот, сложеноста на целиот процес и како истиот би се вклопил во политичкото разбирање на буџетскиот процес. На почетокот можеби посоодветно би било на политичката елита да и се понуди презентациониот тип на буџетирање кој може да се имплементира само на одделни буџетски корисници од интерес на креаторите на политиките. Резултатите и информациите кои ќе се соберат ќе овозможат понатамошни приспособувања на концептот кој ќе се имплементира и ќе овозможи да се увидат недостатоците и позитивните ефекти кои со себе ги носи буџетирањето базирано на перформанси.
- Треба јасно да се дефинираат целите и очекуваните резултати од предложените реформи и истите треба транспарентно да се споделат со сите учесници во процесот – креаторите на политиките, министерствата, агенциите, секторите итн. Со цел сите да бидат вклучени во имплементацијата на концептот и јасно да ги познаваат задачите и активностите кои ќе треба да ги спроведуваат.
- Анализа и елаборирање на постоечкиот буџетски системи и како истиот наједноставно може да се поврзе и претопи во буџет базиран на перформанси. Постоечките врски помеѓу целите, плановите и активностите на одделните буџетски корисници можат да се искористат како основа на која ќе се развива систем од индикатори и други реформи во насока на подготвување терен за имплементација на буџетот базиран на перформанси. Имајќи ги предвид резултатите од мониторингот кои претходно беа елаборирани, ниедна институција во државата нема развиено систем од индикатори

<sup>12</sup> Конкретна и поширока разработна на чекорите во дизајнирањето и имплементирањето на буџетот базиран на перформанси во Р. Македонија ќе може да се најде во физибилити студијата за имплементирање на овој концепт, која ќе биде изработена во рамките на овој проект, а ќе биде достапна за јавноста.

и адекватна методологија за мерење на перформансите на одделните програми, што ќе наметне потреба од сериозни промени и реформи на постоечката буџетска структура и врски.

- Интегрирање на информациите за перформансите во буџетскиот процес, меѓутоа во почетокот треба да се избегнува силна поврзаност на резултатите за перформансите и алокацијата на ресурсите. Ова е важно посебно од причина што таквата поврзаност на почетокот може да ги обесхрабри учесниците во процесот сериозно да и пристапат на реформата, или истите ќе бараат само начини како да креираат слика дека перформансите се задоволуваат на соодветно ниво, а реално сериозно да не се залагаат за подобрување на перформансите. Од друга страна потребно е определен временски период за дизајнирање на соодветни индикатори за мерење на перформансите кои би ја прикажале реалната состојба, додека избрзаното поврзување на ресурсите со аутпутите може да доведе до искривување на реалноста и нарушување на односите помеѓу учесниците.
- При дизајнирање на реформите секогаш треба да се има во предвид крајниот корисник. Како пример - често користениот модалитет на буџетирањето базирано на перформанси “bottom-up” каде што е многу важно секторите и посебните агенции да се вклучат во процесот на дизајнирањето на индикаторите кои подоцна ќе бидат основа за мерењето на нивните перформанси, и истите ќе ги сфатат како реална оценка дали ефикасно ги реализираат своите програми/активности.
- Вклучување на сите интересни страни во процесот, што треба да создаде состојба во која реформата на буџетскиот процес ќе ја чувствуваат како своја реформа и истите активно ќе бидат вклучени во истата – со свои предлози, со учество во тела за дизајнирање и имплементирање, состаноци за одлучување, директно имплементирање. Ова ќе овозможи побезболно прифаќање на оваа крупна реформа и нејзино поефикасно имплементирање. Како активност во оваа насока би можело да биде и организирањето на заеднички состаноци/обуки каде детално ќе бидат разработувани предложените реформи, анализирани предложените индикатори за мерење на перформансите и како истите да се следат, решавање на дилеми во процесот на спроведување итн. (случајот на Словенија)

- Креирање на посебно тело кое ќе се грижи најпрвин за дизајнирање на соодветен модалитет на концептот буџет базиран на перформанси кој ќе биде најсоодветен за Р. Македонија, а потоа следење/мониторирање на процесот на имплементирање и предлагање на конкретни предлози за промени во истиот (промена во закони, во процедури, спроведување пилот проекти, организирање на обуки за директните имплементатори итн.) кои ќе овозможат отстранување на недостатоците кои можат да се појават во имплементирањето на избраниот концепт.
- Развивање на различни типови на информации за перформансите – развивање на различни видови на индикатори (квалитативни, квантитативни, комбинирани). Ова преставува една од насложените и најважните чекори во дизајнирањето на буџетот базиран на перформанси.
- Креирање на систем за независна проценка на информациите за перформансите, кој ќе врши анализа на прибраните податоци, ќе креира извештаи/анализи за остварувањето на планираните аутпути од страна на буџетските корисници и истите ќе ги става на располагање на интересните страни (креаторите на политиките, буџетските корисници, јавноста итн.).
- Развивање на поттици за мотивирање на државните службеници и политичарите за промена во нивното однесување и разбирање на буџетскиот процес. Истите треба да го разберат процесот на имплементирање на буџетот базиран на перформанси како можност за подобрување на ефикасноста во нивното работење, донесување соодветни/правилни одлуки и политики, и исполнување на целите кои се поставуваат пред нив. На почетокот треба јасно да се укаже дека во почетната фаза информациите за перформансите ќе се користат само за презентирање и отчетност во работењето, а истите нема да се користат во планирање, намалување на ресурсите кои им се доделуваат или соодветни санкции доколку очекуваните резултати не се постигнати. Информациите најчесто на почетокот ќе се користат за да може да се постави прашањето – Зошто перформансите на определена институција/буџетски корисник се високи/ниски?

*Кој пат да го одбереме во имплементација на буџетирањето базирано на перформанси? Базирано на OECD истражувањата и искуствата на земјите ќе селектираме клучни точки кои можат значајно да помогнат во имплементирањето на буџет базиран на перформанси<sup>13</sup>:*

- Наоѓање на пристап за имплементација кој ќе соодветствува со институционалната структура во државата. Во оваа насока треба да се одлучи по некои дилеми дали пристапот ќе се имплементира: од горе-надолу (top-down), од долу-нагоре (bottom-up) пристап; целосна наспроти парцијална имплементација; градуалистички промени наспроти “big bang” пристап. Имајќи ја предвид тековната ситуација во државата можеби најсоодветно би било имплементирање на: од долу-нагоре (bottom-up) пристапот бидејќи ќе овозможи креирање на индикатори за перформансите кои ќе одговараат на тековните програми и активности (ќе се избегнат честите критики дека индикаторите за перформансите се несоодветни или недостижни – како пример ги имаме индикаторите со која се мерат перформансите на докторите во Министерството за здравство последните години); посоодветна би била парцијална имплементација која ќе овозможи во неколку пилот буџетски корисници да се имплементира пристапот, а потоа врз база на искуството истиот да се имплементира на сите буџетски корисници; градуалистичкиот пристап исто така би бил посоодветен имајќи предвид дека голем дел од потребните елементи за функционирање на буџетот базиран на перформанси во Р. Македонија не постојат, меѓутоа исто така треба да се избегне премногу долго одовлекување на имплементацијата што може да доведе до пад на мотивацијата и интересот за спроведување на реформите.
- Флексибилноста во имплементацијата на буџетирањето базирано на перформанси е многу важна препорака имајќи предвид дека ова е сложен процес кој ќе биде подложен на бројни промени во неговата имплементација. За таа цел би било пожелно да се формира орган/одбор кој ќе се состанува на редовна основа и ќе дискутира и дава предлози за

<sup>13</sup> Пошироко за OECD истражувањата и искуствата на земјите види “Programme Budgeting in OECD Countries”, obtainable at [http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1201883571938/ProgrammeBudgeting\\_OECD.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1201883571938/ProgrammeBudgeting_OECD.pdf)

промените кои треба да се направат во процесот на имплементација.

- Обезбедувањето на поддршка од политичките лидери и администрацијата е од клучно значење за имплементирање на оваа реформа. За истата да се реализира политичката елита треба да се убеди и истата да верува дека имплементацијата на овој концепт е во нејзина полза и полза на граѓаните што ќе преставува тешка задача (во рамките на проектот имаме голем број активности во форма на работилници, студиско патување, работни групи со цел да ја добиеме поддршката од политичките/раководните структури во државата). Посебно важно би било околу прашањата за имплементирање на овој концепт да постои консензус помеѓу политичките елити, со цел истиот да не се злоупотребува во разни дневно политички судири и истиот да може да ја врши својата функција.
- Континуиран развој на капацитетите на министерството за финансии и другите министерства за поефикасна имплементација и понатамошно унапредување на буџетирањето базирано на перформанси.
- Поставување на прецизни и конкретни цели (ова подразбира добро познавање на програмите во буџетот) и постојано мерење и мониторирање на прогресот кон нивно остварување. Во оваа насока треба да се лимитира бројот на таргетите за да не се усложнува системот на мерење на перформансите, меѓутоа пожелно е да се користат повеќе мерки и индикатори за остварување на одбраните таргети.
- Воспоставување на информациона систем и систем за комуникација и соработка (консултации) помеѓу организациите/институциите вклучени во процесот за имплементација на буџетирањето базирано на информации. Ова е особено важно во процесот на имплементација на концептот, меѓутоа не е помалку важно и за негово функционирање (споделување на искуства, проблеми, дилеми, заедничко делување, промени, известување, соработка).
- Постојано адаптирање на пристапите кои се користат во имплементирање на реформите со цел што подобро реформата да се прилагоди на условите и окружувањето кое се менува. Доколку определен пристап во имплементација на некоја реформа/промена не ги дава очекуваните резултати, треба сериозно да се размисли за промена на пристапот, а не по секоја цена да се имплементира планираното. Во оваа насока креаторите на политиките треба да имаат предвид дека “патот”

е исто толку важен колку и дестинацијата каде сакаме да стигнеме, така да треба да се обидуваме што повеќе да се движиме по асфалтен пат и автопат, иако понекогаш ќе треба да се пробиваат и нови патишта (посебно во нашата држава).

- Треба да се има систем кој ќе ги мотивира државните службеници и политичарите да го менуваат своето однесување, што преставува посебно сложен и долготраен процес, меѓутоа исклучително важен за глатко имплементирање и нормално функционирање на новиот концепт.
- Подобрување на презентирањето, известувањето и пренесувањето на информациите за перформансите, што преставува крвоток во концептот на буџетирање базирано на перформанси. Информациите за перформансите треба да бидат адекватно презентирани со цел истите да ја исполнат својата цел. Меѓутоа треба да биде јасно и до каде се границите на информациите за перформансите, која е нивната улога и како истите да се искористат.
- Треба да се има предвид и да се следи како промената во буџетските правила и промените кои ги наметнува новиот буџетски концепт влијаат на однесувањето на сите интересни страни. Дали определени промени имаат позитивно или негативно влијание, ефекти и причините за истото.
- Во насока на претходното преставува и менаџирањето со очекувањата од имплементирањето на реформите. Секогаш треба да се води сметка за очекувањата кои може да имаат значајно влијание за успехот на реформите кои се имплементираат.

## 5. Извори (релевантна литература)

- Aristonovik and Seljak, (2009), “Performance Budgeting: Selected International Experiences And Some Lessons For Slovenia”, MPRA Paper No. 15499, Online at: <http://mpr.ub.uni-muenchen.de/15499/> MPRA Paper No. 15499, posted 4. June 2009 08:29 UTC
- “Фискална стратегија на Република Македонија 2014-2016”, Министерство за финансии на Р. Македонија, Септември, 2013
- IMF, August, 2014, “Update On The Fiscal Transparency Initiative”, NEW FISCAL TRANSPARENCY CODE, IMF policy paper, достапно на: <http://www.imf.org/external/pp/ppindex.aspx>
- IMF Factsheet, September 2013 – How Does IMF Encourage Geter Fiscal Transparency
- International Monetary Fund’s (IMF) “Code of Good Practices for Fiscal Transparency” (2007)
- Joyce, Philip G. 2003. Linking Performance and Budgeting: Opportunities in the Federal Budget Process , IBM Center for the Business of Government, Arlington, Virginia.
- Kraan, D.- (2008), “Programme Budgeting in OECD Countries”, obt ainable at [http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1201883571938/ProgrammeBudgeting\\_OECD.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTPRS1/Resources/383606-1201883571938/ProgrammeBudgeting_OECD.pdf)
- Klun, Maja. 2009. K rezultatom usmerjeni proračun – izkušnje Slovenije [ Performance Budgeting – Slovenia’s Experiences ]. Uprava , Ljubljana: Faculty of Administration
- Ministry of Finance (MOF), Budget Department. 2007. Budget Manual for 2008-2009 (instructions for compiling financial plans – Volume 2, Section XIV), Ljubljana: Ministry of Finance [http://www.mf.gov.si/slov/proracun/priprava\\_08\\_09/zvezek\\_2.pdf](http://www.mf.gov.si/slov/proracun/priprava_08_09/zvezek_2.pdf)
- Navin (2003), Guide to Performance-based Budgeting, CGG Collected Working Papers: 2003 — Volume 2
- Nikolov M. (2006), “Measuring the performance of kindergartens in Macedonia with Data Envelopment Analysis”, CEA Journal of economics Vol.1/2:

[http://www.cea.org.mk/documents/journal/CEA\\_Journal%20final%20nd%20issue.pdf](http://www.cea.org.mk/documents/journal/CEA_Journal%20final%20nd%20issue.pdf)

- Nikolov M. (2009), "Budget process in Macedonia: Recent development and challenges": [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1443394](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1443394).
- Open Budget Indeks (методологија, извештаи, документи): <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>
- Organization for Economic Cooperation and Development's (OECD) "Best Practices for Budget Transparency" (2002).
- OECD (2008). Performance Budgeting in OECD countries , OECD Publishing: Paris.
- Robinson, M (2007), "Performance Budgeting Models and Mechanisms" in M. Robinson (ed.) Performance Budgeting: Linking Funding and Results.
- Robinson, M "Performance-based Budgeting" Training Materials
- Robinson, M and H. Van Eden (2007), "Program Classification", in M. Robinson (ed.) Performance Budgeting: Linking Funding and Results.
- Diamond, J (2003) From Program to Performance Budgeting: The Challenge for Emerging Market Economies, IMF Working Paper, obtainable at <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2003/wp03169.pdf>.
- Robinson, M. and D. Last (2009), A Basic Model of Performance-Based Budgeting, IMF Technical Manual 1, obtainable at <http://blog-pfm.imf.org/pfmblog/fad-technical-notes-and-manuals-on-public-financial-management.html>
- Tandberg, Eivind. 2009. Performance Budgeting Equals Soviet-style Central Planning? Public Financial Management Blog.
- Van Nispen, Frans K.M., and Johan .A. Posseth. 2007. Performance Budgeting: Taking Stock. EGPA Study Group on Public Sector Financial Management, Madrid, September 19-22, 2007
- Van Nispen, Frans, K.M., and Posseth Johan J.A. 2006. Performance Budgeting in the Netherlands: Beyond Arithmetic. OECD Journal on Budgeting , 6 (4).
- ЗАКОН ЗА БУЏЕТИТЕ ПРЕЧИСТЕН ТЕКСТ (Службен весник на Република



- Николов, Богоевска (2014)“Добро управување преку поголема фискална транспарентност”, Центар за економски анализи
- Николов, Треновски, Ристески (2013) Граѓански буџет на Р. Македонија, Центар за економски анализи. Достапно: <http://cea.org.mk/>
- Буџет на Р. Македонија: <http://www.finance.gov.mk/view/budget2013>
- Буџетски документи: <http://www.finance.gov.mk/view/budget2013>
- Буџетски закони: <http://www.finance.gov.mk/node/186>
- Веб портал за буџетот на р. Македонија – “Колку не чини Македонија”. Достапен: <http://www.mkbudget.org/>

## АНЕКС

### ***Што претставува Анкета на буџетската отвореност (Open Budget Survey) и Индексот на буџетска отвореност (Open Budget Index)?***

*International Budget Partnership – IBP (види пошироко за организацијата на: <http://internationalbudget.org/>) во рамките на својата програма Open Budget Initiative – OBI (види за програмата <http://internationalbudget.org/what-we-do/major-ibp-initiatives/open-budget-initiative/>) за глобално истражување/застапување/промовирање на добрите буџетски практики уште во 2006 год. (се реализира на секои 2 години) ја лансираше Анкетата за буџетска отвореност (Open Budget Survey – OBS) која претставува единствена независна мерка која овозможува споредба на буџетската транспарентност и одговорност на глобално ниво. Анкетата/анализата во 2012 год. вклучува 100 земји од светот, кои претставуваат 90% од светската популација, што јасно ја покажува нејзината релевантност за оваа проблематика. Анализата покрива три области: оценување на клучните буџетски документи (8 документи) и буџетскиот процес согласно добрите меѓународни практики; ефективноста на контролата и супервизијата на буџетскиот процес од страна на супервизорските институции и легислативата; и можноста за вклучување на граѓаните/јавноста во буџетскиот процес. Посебно важна е пресметката на Индексот на буџетска отвореност (Open Budget Index) кој се пресметува како просек од 95 прашања дел од анкетата кои се однесуваат на буџетската транспарентност и неговиот резултат се движи во границите од 0 до 100 (земјите со резултати од 40 или помалку се оние кои обезбедуваат минимални податоци). Важно е да се напомене дека податоците кои се користени за спроведување на оваа анализа се од исклучителен квалитет имајќи го предвид процесот за нивно собирање и обработка кој вклучува повеќе чекори: експерти за буџетот од секоја вклучена земја, експерти од IBP, независни анонимни рецензенти, мислења од владите за оценката на нивните буџети.*

Табела бр. 5

<p><b>Четири главни принципи/столбови на фискалната транспарентност според ММФ</b></p> <p>(IMF Fiscal transparency code – 2007)</p>	<p><b>Придонесот на буџетот базиран на перформанси (ББФ) за подобрување на фискалната транспарентност според видувањето на ЦЕА</b></p>
<p><b>Јасно и прецизно дефинирани улоги и обврски</b> - владиниот сектор треба да биде јасно издвоен од остатокот од јавниот сектор и од остатокот од економијата (комерцијалните активности).</p>	<p>Буџетот базиран на перформанси преставува извонредно добар начин на кој една држава може да изгради јасна/отворена правна и административна рамка на фискален менаџмент. Овие два концепти по овој принцип се дополнуваат бидејќи при дефинирањето на ББФ неопходна е јасно издвојување на улогата и обврските на јавниот сектор од останатиот дел на економијата со цел понатаму да можат јасно да се дефинираат и целите/аутпутот кој треба да го исполни секој сегмент/програма. Меѓутоа и секој сегмент од владината структура треба да биде спремен да прифати дека при ББФ секој буџетски корисник/буџетска активност ќе биде јавно и јасно дефиниран како од аспект на инпутите/ресурсите кои ги користи, така и од ефикасноста на расходите, односно резултатите кои ги постигнува.</p>

<p><b>Отворен буџетски процес</b> – Информациите во буџетот треба да бидат преставени на начин кој овозможува анализирање на политиките и отчетност. Буџетската документација треба да ги прецизира целите на фискалната политика, макроекономските претпоставки во креирањето на буџетот, и главните фискални ризици. Процедурите за прибирање на приходите и за мониторирање на трошењето треба да бидат јасно дефинирани.</p>	<p>Втор чекор и поддршка на јавно достапни информации кои овозможуваат анализа на политичките одлуки и отчетност преставува ББФ. Зошто? Од причина што во ББФ за секоја програма (буџетски корисник) ќе може јасно да се види од буџетот како и кои се резултатите кои треба да ги постигнат (дефинирани преку разни индикатори) и колку/какви ресурси ќе користат. Ова најдиректно овозможува транспарентно да се следат политиките и активностите кои се превземаат, како и отчетност пред јавноста доколку предвидените цели/резултати не се остварат. Во оваа насока треба да се напомене и поголемата флексибилност во фискалниот менаџмент која треба на секој буџетски корисник да му овозможи оптимална комбинација на ресурсите за постигнување најдобри резултати.</p>
<p><b>Јавна достапност на информации</b> – за јавноста треба да се обезбеди целосна информација за тековните, минатите и проектираните фискални активности на владата и главните фискални ризици (презентирани на начин да ја овозможат/олеснат анализата на политиките и да промовираат отчетност)– фискалните власти треба да се обврзат за навремено доставување на фискални информации.</p>	<p>Креаторите на политиките покрај резултатите за секоја програма/активност во буџетот, треба да бидат спремни да ја обелоденат секоја информација/образложение кое поблиску ќе укаже зошто таков резултат се очекува или зошто истиот не е остварен (како и што е реакцијата доколку не се остварени резултатите). Што значи во секој сегмент на ББФ е неопходно транспарентно презентирање на бројни податоци и информации за макроекономска околина, фискални ризици и други фактори. Според тоа фискалните власти се ставаат во еден “фискално-транспарентен” круг - бидејќи самото</p>

	<p>објавување на резултатите по активности во ББФ ги стимулира креаторите на политиките јавно да обезбедат што повеќе информации за причините за остварувањето или неостварувањето на проектираните резултати. Ова понатаму ја зголемува довербата во истите и во крајна линија го оправдува нивното ефикасно делување.</p>
<p><b>Обезбедување на интегритетот –</b> Фискалните податоци и практики треба да исполнуваат прифатени стандарди за квалитет и треба да бидат подложени на независна анализа, проверка и ревизија.</p>	<p>Еден од основните принципи кај ББФ и кај фискалната транспарентност преставува тоа што за двете е потребно независна ревизија и дефинирани стандарди најпрвин за пропишување на индикаторите и мерките за транспарентноста и перформансите, а истото е потребно и за утврдување на резултатите/аутпутите во однос на ББФ и транспарентноста. Според тоа отпочнувањето на процесот на имплементирање на ББФ ќе преставува јавно презентирање на бројни индикатори кои во исто време ќе ги мерат перформансите меѓутоа ќе преставуваат и транспарентно презентирање на многу важни податоци кои ќе овозможат анализа на политиките и промовирање на отчетност. Воедно ова ќе преставува и добра основа за мерење на нивната ефикасност/оправданост и лоцирање на пропустите, недостатоците и неефикасноста во буџетскиот процес и активности.</p>