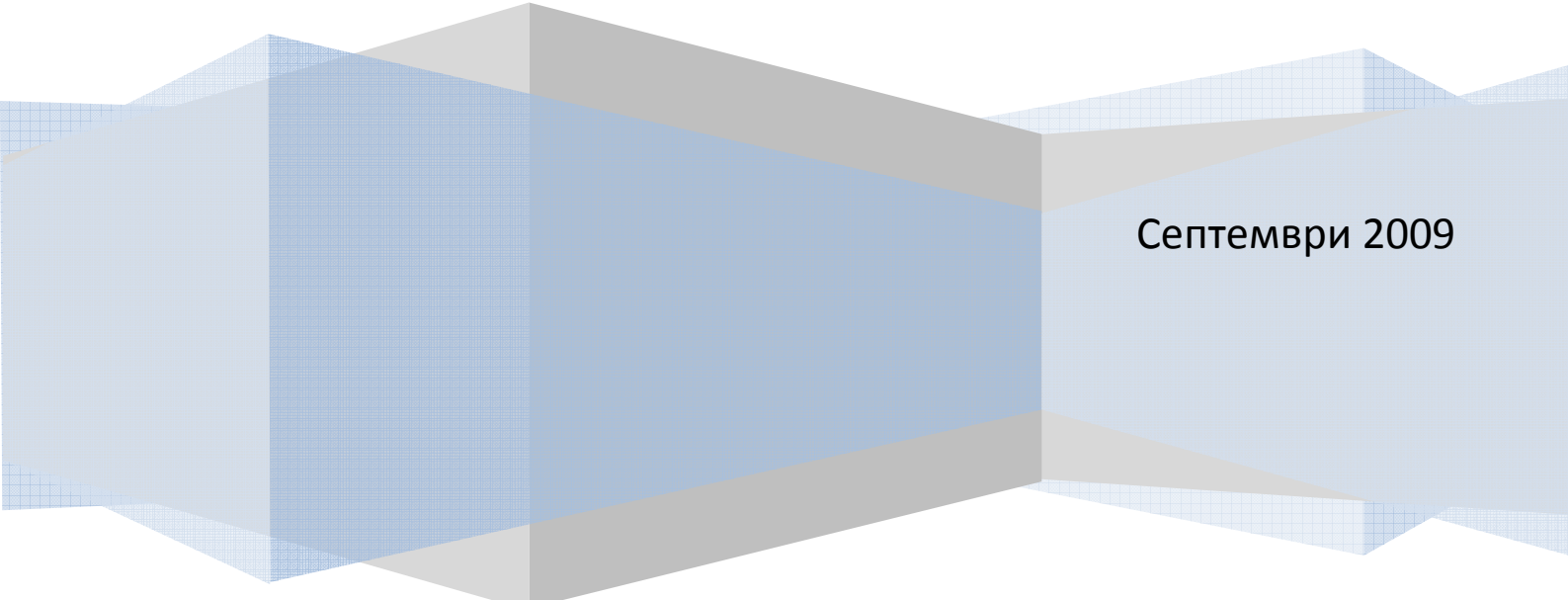


Меѓународен монетарен фонд
Сектор за фискални прашања

**Основен модел на буџетирање
базирано на успешност**

Marc Robinson и Dunkan Last



Септември 2009

Оваа техничка белешка се однесува на следниве главни прашања:

- Кои се карактеристиките на Основниот модел на буџетирање базирано на успешност?
- Како треба земјите со ниски приходи да пристапат кон буџетирање базирано на успешност?
- Кои предуслови треба да постојат пред да се почне?
- Кои облици на буџетирање базирано на успешност треба да ги избегнуваат земјите со ниски приходи?

I. Цели на белешката¹

Основна цел на оваа техничка белешка е да се изготви Основен модел на буџетирање базирано на успешност која може да ја користат следните две категории на земји:

- Земји кои сакаат да воведат систем на буџетирање базиран на успешност заради минимизирање на сложеноста и трошоците; и
- Земји со ограничени ресурси и капацитети, вклучувајќи ги и земјите со ниски приходи.

Белешката ги нагласува неопходните услови за секој чекор во буџетирањето базирано на успешност - признавајќи дека тоа, дури и во својата основна форма, не треба да се спроведува во земјите со сериозно нарушени системи на финансиско управување во јавниот сектор и нарушени управни системи.

Постојат повеќе сложени модели на буџетирање базирано на успешност. Оваа белешка ги опишува нив и ги наведува причините поради кои истите може да не се соодветни за многу земји.

II. Што е буџетирање базирано на успешност?

Буџетирањето базирано на успешност има за цел да ја подобри ефикасноста и ефективноста на јавните расходи со поврзување на финансирањето на организациите од јавниот сектор со резултатите што ги испорачуваат, правејќи ги информациите за успешноста систематски употребливи. Постојат голем број на модели на буџетирање базирано на успешност, кои користат различни механизми за поврзување на финансирањето со резултатите. Некои модели имаат многу софистицирани карактеристики заради што потребна е поддршка од соодветно софистицирани системи за јавно управување (види подолу), додека други се фокусираат повеќе на основните.

¹ Претходната верзија на оваа белешка е издадена како дел од серијата на технички белешки за управување со јавните финансии на ММФ - Блог (<http://blog-pfm.imf.org>).

Буџетирањето базирано на успешност не треба да се гледа како изолирана иницијатива. Тоа повеќе треба да се гледа, како дел од поширокиот збир на реформи, кој често се нарекува „управување заради резултати“ со цел јавното управување повеќе да се фокусира на испорачаните резултати, а помалку на внатрешните процеси. Пошироките реформи ја вклучуваат и реформата на државните служби (јавната администрација) со цел да се зголеми мотивацијата и стимулацијата на вработените во јавниот сектор; организациското реструктурирање со цел да се зголеми фокусот на испораката на услуги и подобрување на координацијата (на пример, основање на агенции и намалување на бројот на министерства); и институционални промени во надзорот заради зајакнување на јавната одговорност за успешноста. Активноста на овие и други поврзани активности е неопходна заради значително подобрување на ефикасноста и ефективноста на јавните расходи.

III. Модел

Најосновна форма на буџетирање базирано на успешност е онаа која има за цел да обезбеди, при изготвување на државниот буџет, клучните одлуки систематски да ги имаат во предвид резултатите што треба да се постигнат во однос на трошоците. Тоа е она што понекогаш се нарекува "буџетирање врз основа на информации за успешност - performance informed budgeting."

Основните барања за оваа најосновна форма на буџетирање базирано на успешност се:

- Информации за целите и резултатите од владините расходи, во форма на клучни индикатори на успешност и едноставна форма на програмата за евалуација; и
- Процесите за подготовка на буџетот да се осмислени заради олеснување на користењето на овие информации при донесување на одлуките за трошењето на буџетските средства.

Програмската класификација на расходите во буџетот , исто така, е високо препорачлива. Со класифицирање на трошоците по групи на слични услуги со слични цели, програмскиот буџет им помага на донесувачите на одлуки за буџетот да ги споредуваат трошоците и придобивките со опциите на расходите.

Систематското разгледување на резултатите во процесот на подготовката на буџетот има потенцијал за:

- **подобрување на приоритизацијата на расходите** (капацитет да ги распредели ограничените ресурси таму каде што ќе направат најмногу добро); и
- **поттикнување ресорните министерства да трошат поефикасно и поефективно** (што ќе ги направи свесни дека нивните резултати ќе влијаат на висината на одобрените средства) и со намалување или поедноставување на контролите кои ги спречуваат добрите резултати.

На пример, ако одредени владини програми не ги даваат планираните резултати или прават неразумно високите трошоци, фокусирањето на вниманието на креаторите на буџетските одлуки за овој факт во текот на процесот на подготовката на буџетот може да ги поттикне да разгледаат дали програмата треба да се укине, намали, или суштински да се преработи.

Основното буџетирање базирано на успешност, исто така, може да ја подобри вкупната фискална дисциплина. Подобрувањето на приоритизирањето на расходите значи подобрување на капацитетите за "фискален простор" за новите иницијативи за трошење, без пропорционално зголемување на вкупните расходи. Тоа, исто така, ја олеснува фискалната консолидација кога тоа е неопходно, со помагање во намалувањето на планираните трошоци на владата во своите најмалку ефективни или најмалку важни општествени програми. Доколку буџетирањето базирано

на успешност (и управувањето со резултати генерално) успее да ја подобри ефикасноста на владините услуги и овозможи владата да направи "повеќе со помалку" ќе и помогне долгорочно да го намали притисокот врз вкупните јавни расходи.

Буџетирањето базирано на успешност природно се вклопува во среднорочната буџетска рамка, иако тоа не треба да се смета за претходен услов. Буџетирањето базирано на успешност и среднорочната буџетска рамка имаат за цел да ја подобрат приоритизацијата на расходите (иако буџетирањето базирано на успешност многу повеќе е фокусирано на управување на ефикасноста и ефективноста на јавните расходи). Најдобар начин да се подобри утврдувањето на политиката на расходите е максимална употреба на информациите за ефикасност и разгледување на влијанието на среднорочните трошоци за одобрувањето на расходите.

IV. Информации за цели и резултати

Систематските информации за ефикасноста и ефективноста на јавните расходи се најважната алатка на буџетирањето базирано на успешност, како и управувањето со резултатите воопшто. Само ако се достапни веродостојни и навремени информации за резултатите кои се испорачуваат преку активностите на владата, ќе биде можно да се донесуваат одлуки за буџетирање базирано на информации.

Основното буџетирањето базирано на успешност, значи, може да биде успешно само ако секоја потрошувачка единица бара:

- јасно дефинирање на резултатите за услугите кои треба да се испорачаат на заедницата; и
- обезбедување Министерството за финансии и клучните носители на политички одлуки во текот на процесот на подготовка на буџетот, клучните индикатори за успешност да ја мерат ефикасноста и ефикасноста на нивните услуги.

Најголемиот предизвик во развојот на основниот модел на буџетирање базирано на успешност е да се зачува информацијата за успешноста едноставна, достапна и употреблива. Премногу често, оние кои прв пат го воведуваат буџетирањето базирано на успешност, вклучувајќи ги и земјите со ниски приходи поставуваат цел, развивање софистициран систем на информации за успешност за краток временски период (една или две години). Тие не успеваат целосно да сфатат дека таквите информации се скапи и бараат квалификувани човечки ресурси кои може да не бидат лесно достапни и прифатливи. Треба да се нагласи дека на земјите од ОЕЦД, за воспоставување на такви и слични системи им требаа повеќе години.

Реализмот и препознавањето на финансиските и човечките ресурси укажуваат на тоа дека земјите на почетокот треба да имаат за цел развој само на мал број на клучни индикатори за секое министерство и потоа за секоја програма.

Евалуација е важна дури и во основниот модел, бидејќи индикаторите сами често не се доволни за оценување на успешноста на програмата. Сепак, важно е да се избегне прекумерната распределба на ресурсите на дејност на "мониторинг и евалуација" која применува сложени методологии на евалуација. Во основниот модел на буџетирање базирано на успешност, фокусот би можел (барем на почетокот) да биде главно на таканаречената "desk" евалуација.²

² Примарни елементи на секоја анализите се (а) Важноста на значењето на програмските цели (дали програмата се однесува на испорака на нешто што е навистина важно за општеството и е поврзано со приоритетите на владините политики? (б) Кои се

V. Користење на информациите за успешност во буџетските процеси

Достапноста на правите информации за успешност е неопходна, но не и доволен услов - за успех на буџетирањето базирано на успешност.

Информациите за успешност, исто така, треба да бидат вистински искористени во буџетскиот процес. Има голем број на примери на земјите што направиле големи напори за изготвување на потребните информации за успешност и исто така, имаат буџет базиран на програми, но потоа не успеале да ги употребат овие информации при одлучување за буџетот.

Искусството покажува дека, за успешно функционирање на буџетирањето базирано на успешност, повторното разгледување на приоритетите на трошењата и ефикасноста на програмата треба да бидат формално интегрирани во буџетскиот процес. Овие процедури треба да бидат така осмислени за да овозможат максимална употребата на расположливите информации за успешноста на програмата. При ова, треба да се земат во предвид спецификите на земјата, што делумно ќе зависи од националните специфики како што се карактеристиките на политичките и административните системи. Сепак, некои клучни заеднички елементи се:

- "стратешки фаза" на почетокот на на буџетскиот циклус, кој вклучува прелиминарно разгледување на широките приоритети на владините расходи;
- процесот на контрола на расходите (дури иако е многу едноставен) кој е осмислен да врши надзор на исправноста и ефективноста на постојните програми и може да ги користи информациите за успешност кои ќе помогнат при утврдување на оние програми кои може да се намалат или дури елиминираат, како и на оние кои би можеле да се прошират;
- систематски процес за анализа на сите ново предложени иницијативи за трошење; и
- барање сите буџетски барања за трошења од министерствата да бидат поткрепени со информации за ефективноста и ефикасноста на расходите.

Процесите за контрола на расходите заслужуваат посебно внимание. Без систематско прегледување на трошењата, многу потешко се создава фискален простор за нови приоритети. Во проценката на постојните програмски расходи најкорисни се информациите за успешноста.

Буџетирањето базирано на успешност не бара елаборат и формално утврден процес на планирање. Среднорочното секторско планирање, особено во испораката на секторските услуги, како што се здравството, образованието, инфраструктурата и економските активности, може да обезбедат важни информации за успешноста на ресорните министерства. Сепак, за да се обезбеди ефективна синергија/поврзаност помеѓу секторските планови и буџетирањето базирано на успешност, процесите на планирање, треба да бидат целосно интегрирани во буџетскиот циклус. Процесите на планирање на национално ниво, исто така, може да бидат корисен начин за координирање на приоритети на секторските планови околу клучните национални приоритети, како што се економскиот раст и намалувањето на сиромаштијата, но тие треба да останат лесни и прилагодливи и целосно интегрирани со "стратешката фаза" на буџетскиот циклус споменат погоре.

расположливите информации за индикаторите на успешност за ефективноста и ефикасноста со кои овие цели ќе бидат постигнати (в) Програмска логика – дали стратегијата со која програмата се обидува да ги постигне планираните резултати ја прави чувствителна и дали постои доволна координација помеѓу различните учесници, (особено во контекст на децентрализацијата) која дава искуство на други земји и соодветна теорија.

Таму каде што процесот на планирање е институционално одделен од буџетскиот процес, воведениот пристапот на буџетирање базиран на успешност не може да ги даде посакуваните резултати.

Во некои земји, министерствата донесуваат гломазни пет или десет годишни планови кои се наменети за насочување на јавните расходи. Многу од овие земји имаа хронични потешкотии во обезбедувањето утврдените приоритети во процесот на планирање да влијаат на алокацијата на ресурсите во годишниот буџет. Некои од овие земји видео во буџетирањето базирано на успешност решение на овој проблем, со верување дека со користење на подобри информации за успешност ќе постигнат поголемо почитување на планот при изготвување на буџетот.

Сепак, онаму каде што носителите на буџетски одлуки сериозно не ги користат приоритетите утврдени во планот, може да доведе до можен судир помеѓу целите на планирањето и буџетирањето и да резултира со слабење на приоритетите на владината политика.

VI. Програмско буџетирање

Програмското буџетирање ги класифицира расходите по видови на услуги и цели, а не, како што е во традиционалното буџетирање по типови на влезови/инпути (плати, материјали, опрема и слично). Програмското буџетирање е моќна алатка на буџетирањето базирано на успешност бидејќи тоа покажува колку пари директно се насочени кон постигнување на одредени резултатите на заедницата. Ова им овозможува на носителите на буџетските одлуки да ја проценат користа и ефикасноста од програмите, во однос на нивните трошоци.

Програмското буџетирање, според тоа, е елемент на буџетирањето базирано на успешност, што е исклучително препорачливо за оние земји кои имаат ресурси и капацитет да го воведат тоа.

Сепак, за оние земји кои се уште не се подготвени да преминат кон програмско буџетирање, два елемента што се наведени погоре - подобри информации за успешност и буџетски процеси што ги користат тие информации, може да донесат значајни бенефиции.

Програмското буџетирање бара развој и јавна презентација на клучните резултати и информации за расходите за секоја програма, вклучувајќи ги и:

- целите на програмата и како тие се поврзани со националните и секторските приоритети;
- клучните "резултати" што ги испорачува оваа програма;
- како програмата планира да ги постигне утврдените цели (на пример: активности, проекти, итн);
- клучните показатели на успешност и резултатите од евалуацијата на програмата; и
- расходи на програмата.

Врз основа на програмското буџетирање, процесот на подготовка на буџетот ќе биде програмски базиран. Тоа значи дека, агенциите треба да ги претстават и да ги оправдаат своите буџети во смисла на програми со поддршка на трошоците и ефикасноста на информациите. Покрај тоа, информациите за успешноста на програмите треба да бидат презентирани на законодавната власт и јавноста како дел од буџетската документација.

Програмското буџетирање, исто така, вклучува правно одобрување на средствата во буџетот на програмска основа.³

Програмска класификација е тешка задача која бара внимателно осмислување и координација.

Општите принципи на програмската класификација се обработени на друго место⁴ и не се детално опфатени во оваа белешка. Сепак, неколку клучни точки ќе напоменеме:

- **Програмите треба да бидат директно поврзани, до максимален можен степен, со исходите и резултатите.**
- **Програмската класификација треба детално да ги покрие сите владини расходи.**

Во многу земји со ниски приходи, програмските класификации ги исклучуваа некои од големите расходи, како што се расходите за вработените во државната администрација или капиталните трошоци.

Со такви големи пропусти, програмите станаа дискутабилни дали може да бидат основа за донесување одлуки за расходни приоритети.

- **Програмското буџетирање бара да се зајакне сметководствениот систем за евидентирање на расходите на континуирана основа по програми (како и со воспоставените економски и административни класификации).**

Основниот модел на буџетирање базирано на успешност не бара "совршена" програмска класификација на расходите. Две точки се особено релевантни тука:

- **Логично е да се користи програмата "администрација" во министерствата за задничко групирање на расходите за поддршка на услугите (на пример, човечки ресурси и финансиско управување) и режиското управување – т.е., она што сметководители го нарекуваат "индиректни" расходи. Во совршениот свет, најдобра практика би била да се избегнат ваквите програми, бидејќи тие се базираат на внатрешните процеси, наместо да даваат резултати на заедницата. Идеално, овие трошоци ќе бидат распределени како режиски расходи за испорачаната услуга на програмите. Меѓутоа, со цел за да се избегне употребата на програмите администрација, потребен е силен управувачки сметководствен системи способен распределбата на индиректните трошоци на министерството "по производи" да биде со разумен степен на точност. Такви управувачки и сметководствени системи не постојат во многу земји (особено во тие со ниски приходи) и нивниот развој не може – имајќи ги во предвид расходите кои се вклучени - генерално да се сметаат со висок приоритет.**

³ Меѓутоа, има, некои земји каде што подготовката на буџетот се одвива врз основа на програма,а парламентот ги одобрува буџетите на агенциите на агрегатна основа. На крајот на краиштата, тоа е прашање на распределба на буџетската моќ меѓу извршната и законодавната власт. Секако, како што обично е случај, принципот е дека законодавниот дом треба да има овластување за крајната одлука за распределбата на јавните средства, заради што буџетот треба да биде одобрен по програми.

⁴ М. Робинсон и Н. ван Едем, "Програмска класификација" во М. Робинсон ед. (2007), Буџетирање на успешност: Поврзување на финансирањето и резултатите, Palgrave Macmillan, Basingstoke (во понатамошниот текст како *буџетирање базирано на успешност*).

- **Корисните/употребливите проценки на програмираните расходи не бараат пресметковното сметководство или буџетирање.**

Пресметковното сметководство бара, стручен кадар и финансиски трошоци за работа на неопходните системи што може да биде несоодветно за многу земји. Пресметковното буџетирање бара и дури повеќе. Точно е тоа дека разграничувањата/пресметките даваат поточни информации за трошоците на програмата. Сепак, информациите за програмските расходи генерирана од "готовинскиот" систем на буџетирање, во најголем дел, е доволно блиску до ознаката за поддршка на значителните подобрувања во донесувањето на буџетските одлуки.⁵

VII. Слобода во управувањето

Воведувањето на буџетирањето базирано на успешност бара поголема флексибилност за трошењата на министерствата и програмските менаџери, кои се очекува да станат поодговорни за резултатите.⁶ Буџетирањето базирано на успешност особено бара:

- **Зголемена флексибилност на влезовите: на раководителите на организационите единици треба да им се даде** поголема флексибилност во изборот на влезниот микс со што ќе можат најефикасно да ја обезбедат услугата. Ова бара намалување на голем број наметнати различни ограничувања врз расходите по економската класификација ("линиска ставка") во традиционалното буџетирање. Меѓутоа, во случајот на земјите со ниски приходи, намалувањето на влезни контроли не треба воопшто да продолжи како што е случај во некои земји членки на ОЕЦД. Тоа почесто, на пример, ќе биде соодветно за одржување на посебните расходни лимити кај расходните ставки кои се особено подложни на корупција и злоупотреба (забава, патување, консултантски услуги и др.) Доколку режимот за вработување во државна служба останува ригиден -во смисла дека, еднаш вработен, државниот службеник не може да биде отпуштен од работа – тоа може да биде соодветно не само за одржување на контрола на линиската ставка на трошоците за вработените, туку и на квантитативните лимити на нивото на вработување во министерствата. Како и во повеќе развиени земји, треба да се одржува контролата по ставки, преку капиталните расходи и трансферните плаќања.

• **Флексибилност на административните процеси:** ако одредувањето на приоритетите на расходите треба да се подобри, од клучно значење е дали владите имаат капацитет за намалување на вработувањата во државната администрација во земјите со низок приоритет или со неефективни програмски области. Сепак, во многу земји, владите не се во можност да извршат дури и прераспоредување на вработените доколу за тоа се појави потреба. Поголемата

⁵ Види М. Робинсон "Цената на информации" (во буџетирањето на успешност). Имајте на ум дека готовинските информации ги игнорираат трошоците поврзани со користењето на капиталот на акции кои во пресметковниот систем се мерат со амортизацијата – исто така точно е дека голем дел од овие се трошоци се "потонати" трошоци што е ирелевантно за краткорочните одлуки за нивото на финансирање на програмата.

⁶ Во принцип, пристапот на буџетирање базирано на успешност може да се воведи во високо централизирана средина, каде сите одлуки за распределба на средствата се преземаат централно од Министерството за финансии или Претседателството. Сепак, со оглед дека извршувањето на буџетот неизбежно вклучува технички министерства, што не мора да значи споделување на централно дефинираните приоритети, подобрена ефикасност и ефективност во користењето на буџетските средства, примарна цел на буџетирањето базирано на успешност, е малку веројатно дека ќе се постигне.

флексибилност за вработување во државните служби, според тоа, е важен елемент за успех на буџетирањето базирано на успешност и управување со резултати воопшто. Сепак, соодветниот степен и темпо на реформи во државната служба ќе се разликуваат од земја до земја, во зависност, меѓу другото, и од квалитетот на управувањето. Потоа, во многу земји со ниски приходи, за таквите промени во државната служба ќе бидат потребни значителни преквалификации и напори за изградба на капацитети.

VIII. Подготвеност да се воведат буџетирање базирано на успешност

Буџетирањето базирано на успешност не е, како што е наведено погоре, иницијатива која е соодветна за сите земји. Одлука дали да се воведат систем во секоја поделна земја треба да е врз основа на трезвено разгледување на условите во управувањето, состојбата на базичниот систем за управување со јавните финансии и расположивите човечки и финансиски ресурси.

Техничките подобрувања на буџетирањето базирано на успешност не може да успее да ја подобри ефикасноста и ефективноста на јавните расходи на земјите со многу лошото владеење. Ако, на пример, политичкото и административното раководство е силно корумпирано и подмитливо, со мал интерес за подобрување на ефикасноста на јавниот сектор, буџетирањето базирано на успешност и другите "иницијативи за управување со резултати" ќе бидат само губење време.

Исто така, постојат голем број предуслови за (PFM) управувањето со јавните финансии кои треба да бидат исполнети пред секое обезбедување "наредна генерација" иницијативи, како што се буџетирањето базирано на успешност, од кои најважни се следните:

- **Постоење на стабилна политика на макрофискално управување,** така што буџетот на министерствата нема да има голема несигурност во финансирањето кое тие ќе го добијат во текот на буџетската година; и
- **Способност за спроведување на извршувањето на буџетот според планираното. Ова бара почитување на буџетските правила и процедури** и капацитет да се применат во извршувањето. Тоа, исто така, бара добри сметководствени и ревизорски процедури.

Постоењето на соодветен кадровски капацитет кој ќе одговори на информатичките барања на буџетирањето базирано на успешност е главниот институционален предуслов. "Скратениот" облик на **буџетирање базирано на успешност** наведен во оваа белешка, е тоа дека бара намален број на информации за успешност. Изготвувањето на намалениот број информации за успешност е тешко особено за земјите со ниски приходи кои имаат сериозни ограничувања на капацитетите, заради тоа нема смисла воведувањето и на наједноставниот облик на **буџетирање базирано на успешност** додека овие ограничувања на капацитетите не се надминат.

IX. "Напредни" облици на буџетирање на успешност

Голем број на "најсовремени" механизми на буџетирање на успешност, кои биле одобрени од некои земјите членки на ОЕЦД, не се дел од основниот модел предложен во овој труд и треба да се применуваат со голема претпазливост во земјите со ниски приходи и многу други земји. Тие вклучуваат:

• **Буџетски - поврзани цели на успешност:** овој пристап на буџетирање на успешност вклучува поставување на цели на успешност во работењето на сите министерства, како дел од буџетскиот процес. Најуспешните пример на овој пристап е системот на „Договор за јавна служба“ во Велика Британија.⁷

Овој пристап е тешко спроведлив во земјите со ниски приходи поради тоа што бара:

- Добро развиен систем за мерење на успешноста; и
- Солидна база на информации за врската помеѓу нивоата на финансирање и резултатите кои министерството може да очекува да ги постигне.⁸

Меѓутоа, додека поставувањето сеопфатни цели генерално би било несоодветно за земјите со ниски приходи, поставувањето на *селективни* цели може да биде мошне пожелно (на пример, цели за стапката на вакцинација или нивоата на писменост).

• **Изготвување на збирна програма за нивоата на успешност за сите програми кои се употребуваат во процесот на подготовка на буџетот.** Најдобар пример на ваков систем е „Алатката за оценување на рејтингот на програмите“ од САД, според која успешноста на секоја федералната програма во САД се оценува (како "успешна", "умерено успешна", "соодветна", "неуспешна" или "нема резултати") во текот на пет годишен период. Овој систем изгледа работи многу добро во САД, бидејќи збирната програма за оценување на рејтингот е подготвен врз основа на масовно воспоставените индикатори за успешност и програмски евакуации. Постојат мал број на земји во светот, кои имаат или од нив може да се очекува на краток или среден рок да развијат, доволно силен систем на информации за успешност кој ќе ја овозможи работата на овој пристап.

• **Систем купувач - добавувач:** овој пристап ги третира ресорните министерства како трговски друштва кои ги наплатуваат "цените" на услугите што ги дава владата на заедницата. Проблемот на овој пристап е тоа што:

- тој е неуспешен кога се применува пошироко во владата, дури и во земјите од ОЕЦД каде што беше успешен само тогаш кога се применуваше селективно за финансирање на специфични сектори, или одредени институции (на пример, болници);⁹ и

- тоа е исклучително тешки за спроведување, а информациите се скапи.

Една алатка за буџетирање на успешност која може да биде корисна, ако се примени на селективна основа во одредени сектори во земјите со ниски приходи, е употребата на информации за цената на чинење по единица продукт (или, поретко, резултати) во планирањето на буџетот или во формулирањето на финансирањето воопшто.¹⁰ Сепак, потребно е дополнителен

⁷ See P. Smith, "Performance Budgeting in England: Public Service Agreements," (in *Performance Budgeting*).

⁸ Во отсуство на ова, целите ќе имаат тенденција да станат произволни. Поставувањето на произволни цели има тенденција да биде полошо отколку не поставување во целост, бидејќи неразумно тешките цели демотивираат, додека целите кои се премногу мали стануваат оправдување за продолжување со слабите резултати.

⁹ Купувач-добавувач системите се многу успешни во болничкиот сектор во многу земји во форма на т.н. систем на финансирање на "дијагностичко сродни групи". Види М. Робинсон, "Купувач-добавувач системи"

¹⁰ Види П. Смит, "Формула за финансирање и буџетирање на успешност" (во буџетирањето на успешност).

капацитет и искуство за да се соберат и одржат податоците по единечни цени, која не може да се оправда или оствари во многу земји со ниски приходи.

Елементи на скратен модел на буџетирање базирано на успешност	Напредни карактеристики/особини кои треба да бидат имплементирани со голема претпазливост
Поставување на "стратешки" приоритети во раната фаза на буџетскиот циклус	Буџет-поврзан со целите на успешност
Процес на прегледување/контрола на расходите	Изготвување на збирна програма за рејтунгот/нивото на успешноста
Систематска контрола на новите предлози за трошење	Систем купувач-добавувач
Информации за ефикасноста и ефективноста за поддршка буџетските барања	
Воведување програма структура во буџетот	
Зголемување на менаџерската флексибилност	

Х. Заклучок

Се смета дека буџетирањето базирано на успешност е целосно несоодветно за голем број на земји, вклучувајќи ги сите или повеќето земји со ниски приходи. Оваа белешка укажува дека ова е премногу поедноставен поглед. "Скратениот" модел на буџетирање базирано на успешност, чија цел е да го направи процесот на подготовка на буџетот со повеќе "информации за успешноста" - може да се примени во некои земји со ниски приходи и може да биде од значајна корист за развојот на земјата. Сепак, ова треба да се спроведува само во оние земји каде што е воспоставена стабилен макрофискална политика, системите за финансиско управување во јавниот сектор и процедури кои обезбедуваат дека буџетите се извршуваат како што е планирано, информационите системи се способни да обезбедат навремени и сигурни буџетски податоци, како и се достапни подобрени капацитети кои може да се справат со зголемените барања на анализа за буџетирањето базирано на успешност. Конечно, земјите со сериозни проблеми во управувањето, најверојатно, нема да имаат корист многу од буџетирањето базирано на успешност.

Додаток I. Студија на случај

Меѓу корисните студии на случај за евалуација се следните четири земји, кои воведоа или се движат кон буџетирањето базирано на успешност:

Случај 1: Мали

Притисокот да се поттикне развојот на програмско буџетирање во Мали дојде од Народната Собранието, кои, во 1995 година, побара од Владата да "усвои буџетски систем и буџетска

презентација која ќе им овозможи не само да се провери и да се оцени конзистентноста и кохерентноста на буџетските предлози со постојните национални програми или планови, туку, исто така, да го следи напредокот на владата во целина, како и на ресорните министерства поодделно, кон постигнување на целите утврдени со тие програми и планови". Министерството за финансии започна фазен пристап за воведување програмско буџетирање почнувајќи со неколку министерства во 1997 година и завршување на сите министерства за неколку години подоцна. Резултатите од програмското буџетирање се доставени до Парламентот но во посебен додаток на главниот буџет. Програмите се утврдени во рамки на секое министерство и се усогласени со различните мисии (главни задачи) што министерството ги обезбедува во рамки на Владата. Поддршка за ова подобрување на буџетскиот процес во Мали, освен во Парламентот, дојде од тоа да имаат способен буџетски директор и соодветен министер за финансии, кој ја презеде грижата да се изгради техничките капацитети во рамките на Министерството за водење на овој нов пристап. Додека развојот на програмското буџетирање во Мали го следи класичен пат, тој допрва треба да стане основа на одобриениот буџет, која досега ја ограничуваше својата корисност како алатка за управување со буџетот.

Случај 2: Етиопија

Притисокот за воведување на програмската структура на буџетот во Етиопија дојде од премиерот, кој сакаше механизам за оценување на успешноста на министерствата, особено во контекстот на реформите на државните служби, како што се стратешкото планирање и управување и подобрување на испораката на услуги. Во Етиопија, реформите на државната служба отидоа напред без соодветно подобрувања во буџетскиот процес, односно министерствата беа подложени на големи промени без било какви соодветни подобрувања во начинот на кој нивните буџети се подготвуваа или извршуваа. Во 2005 година, Министерството за финансии, на барање на премиерот, иницираше активност на воведување програмско буџетирање, на пилот основа во три министерства. Потоа, бројот на министерствата постепено се прошируваше. Подготовката на програмите се базира на веќе изготвените стратешки планови за овие министерства, со намера распределба на ресурсите да се усогласи со новите насоки кои треба да се спроведат во рамки на тие планови. Главниот лидер во Министерството за финансии е самиот министер, иако притисокот за промени доаѓаат од премиерот. Вклученоста на парламентот беше ограничена. Развојот на програмското буџетирање во Етиопија сеуште е во рана фаза.

Случај 3: Јужна Африка

Иако Јужна Африка не е земја со ниски приходи, воведувањето на програмското буџетирање е интересна студија на случај. Притисокот за подобрување на буџетскиот систем дојде во доцните 1990-ти години во позадина на пошироките демократски реформи. Тоа целосно е комбинирани со воведувањето на МТЕФ (среднорочната рамка на расходи) и беше проследено со движење на ревизијата кон ревизија на успешност. Презентација на буџетот сега целосно е претворена во презентација на програми, со описи, цели и очекувани резултати и индикатори, заедно со финансиските проценки. Овој буџетски пристап се спроведе на централно и региоанлно ниво и се смета за еден од подобро спроведено програмско буџетирање.

Случај 4: Словенија

Оваа студија на случај, иако не е од земја со ниски приходи, ги илустрира добрите и лошите страни на пристапот "Биг Бенг - Голема експлозија" за воведување на програмско буџетирање. Прашање кое често се поставува при ваква иницијативата е како да се усогласи периодот меѓу пилот фазата и целосното воведување во сите министерства, особено како тоа ќе се одрази на новиот пристап во буџетските документи. Словенија е еден случај каде што се примени "Биг Бенг - Големата експлозија", но тоа беше склоп на околностите што тоа го овозможува: претстојното пристапување кон ЕУ, министер и буџетскиот директор се лидери и советник за поддршка од ММФ во земјата. Како резултат на тоа, по само една година на пилот работа, министерот одлучи да воспостави програмска структурата за целата влада и тоа да најде свој одраз да во буџетските документи, притоа избегнувајќи ги проблемите со кои треба да се справи во преодниот период. Сепак, има постои надолна линија, бидејќи некои аспекти на новиот пристап, допрва треба целосно да вградат во ресорните министерства, особено оние кои оваа иницијатива ја видоа како вежба од врвот надолу. Околностите кои го овозможува "Биг Бенг" пристапот често не е применлив, особено за земјите со ниски приходи.