



## Твининг проект МК11 ИВ FI 01

### “Зајакнување на среднорочното буџетирање за ефикасно управување со јавните финансии“

#### Кратко резиме од Извештајот:

Анализа на стратешки и правни документи со препораки за развивање на програмска буџетска класификација

Компонента 1

Активност 1.1



Проектот е финансиран од Европската Унија

Овој документ е изготвен со помош на Европската Унија. За содржината на документот е одговорен Твининг проектот МК11 ИВ FI 01 и на никаков начин не ги рефлектира гледиштата на Европската унија.

## **Кратко резиме од извештајот: Анализа на стратешки и правни документи со препораки за развивање на програмска буџетска класификација**

### **Анализа на тековни практики на буџетско планирање, стратешко планирање, постоечкото законодавство и насоченост кон резултати**

Идентификувана е потреба за подобрување на програмското буџетирање во Македонија. Во моментот годишниот буџет вклучува владини програми кои што се поврзани со стратешките приоритети на Владата, развојни програми со индикативен тригодишен буџет и буџетски програми. Често се воведуваат и нови буџетски програми, што класификацијата и временските низи ги прават нејасни. Во моментот постои слаба ориентираност кон резултати во буџетското планирање, иако некои елементи се застапени во стратешките и буџетските документи.

Според Законот за буџет, владините стратешки приоритети за следната година треба да се усвојат до средина на април, а тригодишната фискална стратегија до крај на мај. До буџетските корисници се испраќа буџетскиот циркулар со лимити за трошење средина на јуни. Буџетските корисници ги праќаат буџетските барања до Министерство за финансии најдоцна до септември.

Единицата за стратешко планирање при Генералниот секретаријат на Владата е одговорна за координирање на процесот на стратешко планирање. Владата, секоја година на пролет ги определува стратешките приоритетите за наредната година, операционализирајќи ја Владината програма. Секој буџетски корисник изготвува тригодишен стратешки план, кој треба да придонесе кон стратешките приоритети на Владата. Овие планови се испраќаат до Министерство за финансии, а се поврзани со буџетските барања. Стратешките планови се користат како документи за поддршка во буџетскиот процес, но не се одобруваат од Владата. Законот предвидува обврска за стратешките планови на буџетските корисници да бидат во согласност со буџетските лимити, но во пракса, не секогаш е така. Освен тоа, буџетските програми (кои ги има во Буџетот) понекогаш се различни од стратешките програми (кои ги има во стратешкиот план).

При креирање на програмската буџетска реформа, можеби ќе треба да се размисли околу прилагодување на календарот, така што стратешкото планирање би се правело веќе во

зима – пролет пред/заедно со среднорочното буџетско планирање (Фискалната стратегија)<sup>1</sup>.

Потребно е да се направи нова програмска буџетска класификација, како и процедури поврзани со неа, на начин што стратешкото планирање подобро би се поврзало со буџетското планирање и обратно. Двата документи треба да се засноваат на иста програмска буџетска структура, цели и индикатори. Ова би значело дека Единицата за стратешко планирање, исто така ќе треба да направи одредени прилагодувања и промени на својата методологија. Програмите треба да бидат повеќегодишни и јасно дефинирани. Исто така треба да имаат добро структуриран систем на кодирање, описни, текстуални делови и временска низа на индикатори. На ваков начин ќе се обезбеди поддршка на ефикасно донесување одлуки поврзани со буџети и ќе се обезбедат појасни и потранспарентни информации за тоа како централната власт ги користи средствата и кои се целите поврзани со користењето на тие финансиски средства.

Потребна е добра поврзаност на Стратешките планови, буџетските барања и програмската класификација, за да во иднина се поврзе програмското буџетирање со среднорочната рамка на трошоци. Важно е програмската структура да се задржи неизменета од пролетното стратешко и среднорочното планирање во годишното планирање на буџетот и во буџетката книга. Програмската буџетска структура не треба многу да се менува од година во година (освен во случај на значителни промени во организациската структура, или во клучните политики), за да можат да се креираат временски низи. Исто така и информациите за успешност (цели и индикатори) треба да се дефинирани на стратешко ниво и да останат стабилни, дури и при промена на буџетските ставки. Потребно е да се потенцира квалитетот на индикаторите на успешност – на пример, да не се става фокус само на директните аутпут индикатори (на пример км на ново изградени патишта), туку и на специфичните резултати (на пример зголемена мобилност на стоки и луѓе).

## **Програмска буџетска класификација за области на политики**

Главната идеја зад програмското буџетирање е да се подобри поставувањето на приоритети на трошење, како и да се подобри ефикасноста и ефикасноста на постоечките услуги. Тоа не треба да биде само еден дополнителен начин за класифицирање и информирање на трошоците. Програмите треба да се користат за планирање и контрола на трошоците. Програмите максимално треба да бидат базирани на резултати. Тоа значи аутпутите да се

---

<sup>1</sup> Во компонента 2, ќе бидат дадени препораки во однос на содржината, временската рамка и процесот на фискалната стратегија. На пример, се предлага процесот на фискална стратегија да се помести порано, напролет.

групираат заедно со очекуваните резултати (outcome). Програмската буџетска структура треба да биде што е можно поедноставна – треба да се избегнува голем број на нивоа, мали програми и потпрограми. Програмите треба да се дефинираат само за ниво кое е од значење за Владата/Парламентот највисокото раководно ниво на министерствата, за донесување на одлуки на централно ниво за вкупните ресурси.

Во обид да се рedefинира класификацијата во Р.М, неопходно е Секторот за буџет и фондови и буџетските корисници активно да се вклучат во креирање на програмите, класификацијата и индикаторите. Да се копира систем од друга држава не е никаква опција – решенијата кои ќе се изнајдат треба да одговараат на националното опкружување. Ова е важно да се знае, осовено имајќи го предвид фактот што во овој дел Проектот во голема мера се базира на словенечкото искуство за програмска буџетска реформа.

Како пристап ќе биде земен при програмското буџетирање е политичка одлука. Еден е повеќе технички, т.е институционален / организациски пристап. Ова би значело да се работи повеќе на изнаоѓање на директни влијанија и аутпути од програми. Поразвиениот и чисто програмски буџетски пристап се фокусира повеќе на резултати од повисоко ниво и социјални ефекти од политики. Со овој пристап резултатите треба се поврзат со главните стратешки цели на Владата, додека пак организациската класификација не треба да го ограничува дефинирањето на програмите – повеќе буџетски корисници може да би придонесуваат кон иста програма.

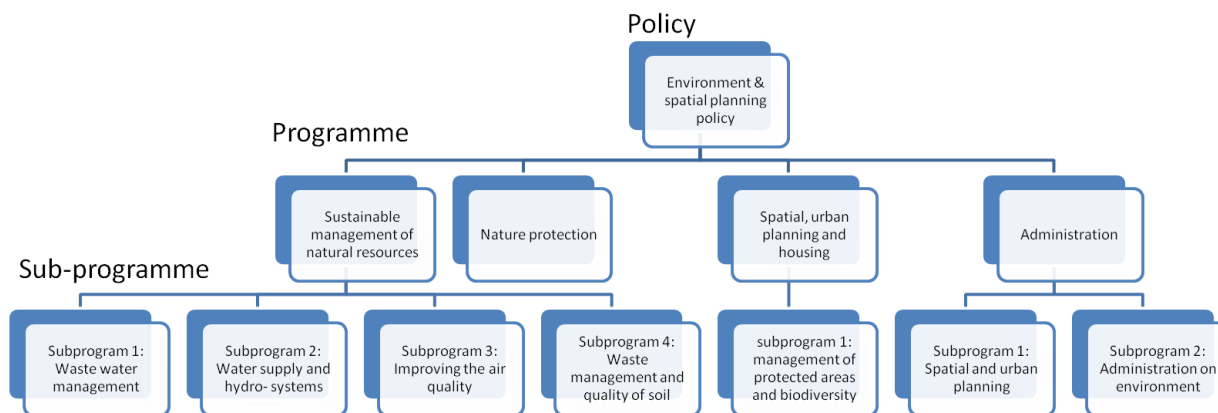
Во рамките на Твининг проектот се одлучи, колку е можно, да се направи комбинација на двата пристапи. Индикаторите за резултати и на ниво на политика може да се користат, меѓутоа во овој случај би се користел техничкиот пристап со тоа што барем на најниско ниво би се земала во предвид организациската структура на подпрограми. На меѓународно ниво вообичаено е земјите да користат комбинација од програмска и организациска структура, наместо да имаат чист, или само програмски систем на буџетирање.

Избраниот пристап беше тестиран и прилагоден за време на Твининг проектот преку работа со пилот секторите за транспорт; животна средина и просторно планирање и земјоделство и шумарство. Во следната фаза, оваа процедура ќе се прошири на повеќе сектори, или според терминологијата на програмското буџетирање на „секторски политики“.

Многу е важно логиката на оваа реформа да ја разберат буџетските корисници и министерствата. Во фазата на планирање е потребна соработка, ефективна обука на буџетските корисници и пристап чекор по чекор. Ќе биде голем предизвик да се смени начинот на размислување од едно детално и инпут ориентирано буџетско планирање во еден похوليички начин, кој се фокусира на аутпути и резултати (outcomes). Во дадена фаза ќе биде потребно и Секторот за трезор да се вклучи во поголема мера, бидејќи е од голема важност како ќе се прави кодирањето на програмската класификација во системите на е-буџет и е-трезор, за да поднесувањето на извештаи и следењето се лесни.

Како претпоставка (хипотеза) земавме дека новата класификација по политики треба да се состои од десет области. За почеток областите на политики се доста обемни и вклучуваат повеќе области од различни министерства.

*Слика: Хиерархија на програми во пилот областите за животна средина и просторно планирање (Катја Лаутар, МФ, Словенија)*



Освен тоа, треба да се забележи дека програмската буџетска класификација е направена за целите на буџетската книга, така што нема да ја следи, на пример ЕСА2010 класификацијата на јавниот сектор. Во буџетските програми се вклучени само програмите, потпрограмите и активностите кои се барем делумно финансираи од централниот буџет или од фондовите.

Во Македонија може да се претпостави дека реформата на програмското буџетирање во првата фаза може би била начин за буџетот да се класифицира на еден поинформативен начин. Во прва фаза носењето на одлуки и понатаму би можело да се прави на претежно организациска основа почнувајќи од лимитите на буџетските корисници (а подоцна во наредна фаза донесувањето на одлуки може да се базира на лимитите на ниво на политика). Сепак, ова може да биде битен прв чекор за подобро запознавање со методот на програмско буџетирање и подобрена ориентираност кон резултати, како и за тоа Буџетот да се направи потранспарентен.

Во иднина пак, можеби во подоцнежните фази, програмското буџетирање ќе биде основата на стратешкото носење на одлуки. Сепак, еден предуслов на ова е организациската класификација да се ревидира и постепено бројот на буџетските корисници да се намали. Еден од предизвиците за програмско буџетирање во РМ е бројот на буџетските корисници (приближно 100), како и тоа дека министерствата не се одговорни за целата секторска политика и институциите што потпаѓаат под неа. Значи соработката помеѓу буџетските

корисници на една секторска политика треба да се зајакне, како и истовремено да се засили координативната улога на ресорните министерства.

Тука, исто така може да се спомене фактот што многу земји се имаат соочено со барем делумен неуспех во буџетирање по резултати (performance budgeting). Може да се случи да се ослаби или да се изгуби линкот помеѓу информацијата за очекуваните резултати и ставката за трошоци. Понатаму, може Владата недоволно да дискутира за претходните резултати на успешност и амбициите за во иднина. Овде се презентираат некои клучни прашања кои би можеле да направат значителна промена при реформата за програмско буџетирање:

- Потребна е цврста политичка заложба за да се имплементира програмско ориентирано буџетирање;
- Потребно е и градење на капацитети во смисла на менување на менталитетот кон повеќе стратешко програмско буџетирање кое ќе се вклопува во среднорочната рамка. Тука треба да се земе предвид и фактот што менувањето на културата на носење на одлуки е промена што трае подолг период, така што очекувањата во почетокот треба да се реалистички;
- Клучно е програмата да не се поистоветува со институцијата;
- Потребни се добри механизми за координација и преговарање помеѓу различните буџетски корисници. Исто така, треба да се одлучи кој е одговорен за водење на преговорите;
- Развивање на програмско ориентирано буџетирање кое, исто така, ќе биде поврзано со реформите во јавната администрација;
- Добра координација помеѓу стратешките планови и буџетското планирање;
- Усогласување на дефинициите за цели и индикатори;
- Да се направи разлика помеѓу различниот начин на презентирање на буџетот (што е за програмско буџетирање, а што за сметководство).

Следењето и известувањето се теми на кои ќе се задржиме подетално подоцна во рамките на Твининг проектот, а засега, во оваа почетна фаза на планирање треба да се разгледаат само некои клучни прашања. На пример: во кој документ ќе се врши поднесувањето на извештаи (дали тоа ќе е во Буџетот, во посебен документ или во стратешки план на некоја секторска политика, ќе биде ли истото поврзано со завршната сметка?); каква ќе биде покриеноста на известувањето за успешност; за која временска низа ќе се рапортира и кој ќе биде одговорен за подготвување на извештајот за успешност.

## Работна методологија – чекор по чекор

Подоле накратко се објаснети различните чекори за дефинирање на програмската буџетска класификација. Некои од чекорите се одвиваат истовремено. Многу е важно да постои соработка помеѓу Министерството за финансии и буџетските корисници. Потребно е да се разговара за пристапот и идеите за програмско буџетирање, предложената нацрт програмска класификација, и нацрт индикаторите. Во сите области на политики, најдоброто знаење и експертиза ги имаат буџетските корисници. Соработката исто така, е потребна за да се остварат заложбите на буџетските корисници во смисла на целокупниот проект за редефинирање на програмскиот буџет со ориентираност кон резултати.

- **Чекор 1:** Работата на една секторска политика започнува со проценка и ревизија на сите релевантни стратегии, планови, програми и закони – нивните цели, резултати и ресурси. Во подоцнежна фаза на пристапување кон ЕУ, треба, исто така, да се обрне внимание и на ЕУ стратегиите. Постои потреба исто така да се проучат и постоечките секторски стратегии креирани од страна на секторските работни групи (од Рамката за координација на секторски политики).

По анализирање на важните документи, целта е да се дефинираат главните цели и активности, кои треба да се преточат во очекувани резултати и влијанија, како и во алоцирани средства. Со други зборови, какви резултати може да очекуваме и како истите придонесуваат кон остварување на стратешките цели.

- **Чекор 2:** Дobar начин да се почне е да се пронајдат 2-3 општи цели по **секторска политика**. Тие треба да ги истакнат повисоките цели на трошење на јавните средства. Во иднина, со членството во ЕУ, особено внимание треба да се посвети на целите Еуропа 2020, кои се однесуваат на вработувањето, истражување и развој, климатски промени и енергетска одржливост, образование, борба против сиромаштијата и социјалната екслузија.
- **Чекор 3:** Под секоја политика се дефинирани **програми** и нивни цели. Една програма треба да ги комбинира сите активности кои имаат иста намена и краен резултат за одредена цел. Исто така програмите треба да се дефинираат доста општо. Може да има примери каде што има 3-6 програми со специфични цели под една политика, зависно од големината и структурата на политиката. Една од нив, ако е потребно може да биде и за целите на административна или техничка поддршка.
- **Чекор 4:** Под секоја програма има **потпрограми** и нивни очекувани резултати. Тие се многу конкретни и со јасна поврзаност со **активностите**. Во првата фаза не треба да се става акцент на сите можни активности – доволно е да се долови основната идеја за тоа какви активности постојат. Ова е поради тоа што

активностите може да се менуваат пред дури и да се спроведе новата класификација (некои проекти завршуваат, нови почнуваат и сл.) Сепак, како што се приближува имплементацијата важно е активностите да се поминат со буџетските корисници. Само оние активности кои се финансираат со среднорочното буџетско планирање (т.е Фискалната стратегија) треба да се вклучат. Се препорачува подпрограмите да се дефинираат така што јасно ќе се знае под чие раководство се, но ќе имаат и јасни буџети за секој буџетски корисник.

- **Чекор 5:** За секое ниво на политика/програма и потпрограма треба да се дефинираат цели и индикатори. Важно е индикаторите да ги рефлектираат поставените цели. Индикаторите треба, исто така да бидат достапни и транспарентни, а истите податоци треба да бидат достапни и да се објавуваат годишно, или согласно со други утврдени временски интервали. На пример, статистичките податоци објавени од државниот завод за статистика може да се користат при дефинирање на индикаторите. Освен тоа, може да се користат и годишните податоци на меѓународните организации (EU, OECD и тн.). Во некои случаи може да се користат и индикатори кои веќе се користени во тековните стратешки планови. Индикаторите треба, во секој случај да се стабилни во текот на неколку години, а не постојано да се менуваат.

За општите цели на политиките, индикаторите исто така треба да бидат доста општи. „Индикаторите на влијание“ треба да ги одразуваат долгорочните последици на ниво на вкупната политика, пазар, компанија, но и да бидат поврзани со општите цели.

Кога станува збор за програми, треба да се одберат повисоки резултати (outcome indicators). Тие треба да го одразуваат ефектот (outcome) / долгорочното влијание на дадената владина мерка или проект, кое ќе има поширока социо-економска последица на ниво на програма или политика. Постигнатите ефекти (outcomes) може да влијаат врз други фактори, а не само врз специфична програма, кои се поврзани со дадената специфична или општа цел.

Од потпрограмите се очекуваат резултати, кои се директна и непосредна последица на директините ефекти кои водат до реализација на цели (среднорочни резултати на владини мерки и проекти). Така што и индикаторите треба да бидат дефинирани според тоа. Резултатите треба да се изразуваат во монетарни или физички единици. Директното влијание (outputs) е непосредна (краткорочна) последица на дадена мерка, или проект на државата, на пример, произведените добра или доставените услуги. Тоа е средство за постигнување на посакуваните резултати.



- **Чекор 6:** Заедно со буџетските корисници треба, исто така да се провери дали сите тековни владини програми, развојни, буџетски и другите активности се застапени во новата структура. Ништо не смее да биде испуштено. Секторот за буџет и фондови ја има главната координативна улога да ја разбере и да ја земе предвид поврзаноста помеѓу буџетските корисници. Постојат голем број на политики и програми кои се финансираат преку активностите на различни министерства и буџетски корисници.
- **Чекор 7:** Следниот чекор би било да се види, какви активности се преземаат за да се поддржат целите на потпрограмите, програмите и политиките. Поточно да се види кои се базичните активности кои се финансираат во следниот среднорочен период. Кодирањето на активностите ќе има клучна улога тука.

Понатаму, важно е да се види како се алоцираат тековните буџетски средства по дефинираната програмска класификација на секторски политики. Ова е многу важно за да се направи јасен линк во буџетот.

Следниот чекор (откако ќе се изготви нацрт класификацијата) е да се направи табела која старата програмска класификација или организациска структура на буџетот ќе ја усогласи со новата, притоа алоцирајќи средства според новата програмска класификација. Во оваа фаза е потребен нов систем на кодирање кој ќе ги следи промените.

Автори на извештајот се: Јона Барихел (постојан советник на Проектот), Катја Лаутар (краткорочен експерт), Франци Клузер (краткорочен експерт) и Моника Гепл (краткорочен експерт). Овој извештај е резултат на активноста 1.1 “Идентификување на стратешките програми, правни документи и дефинирање на програми”, како дел од Твининг проектот “Зајакнување на среднорочното буџетирање за ефикасно управување со јавните финансии”.

Основната цел на Проектот е да обезбеди и одржливи и стабилни јавни финансии, преку подобрување на управувањето со јавните финансии. Активностите на Проектот имаат за цел да ја подобрат ефективноста на среднорочното буџетско планирање, програмското буџетирање и буџетската класификација, како и фискалното известување согласно со ЕСА стандардите. Проектот беше започнат во декември 2015, а ќе заврши во ноември 2017 година. Главниот корисник на Проектот е Министерството за финансии, Секторот за буџет и фондови.

Активноста 1.1 е дел од Компонентата 1 која има за цел да го подобри програмското буџетирање во Министерството за финансии во Република Македонија. Препораките од овој извештај се доставуваат до главниот корисник на Проектот, Министерството за финансии.

Треба да се потенцира дека оваа евалуација се базира на студија на ограничен број на национални буџетски практики, законски акти и процеси, согледани во рамки на одржаните мисии. Според тоа на заклучоците треба да се гледа како на основа за понатамошна дискусија.

### **Користена литература:**

Kim J. M. (edit.) 2007: From Line-item to Program Budgeting. Global Lessons and the Korean Case. Korea Institute for Public Finance. World Bank.

Küchen T. & Nordman P. 2008: Performance Budgeting in Sweden. OECD Journal of Budgeting. Volume 2008/1.

Robinson M. 2013: Program classification for performance-based budgeting: How to structure budgets to enable the use of evidence. IEG Evaluation Capacity Development Series. Washington, DC: World Bank. License: Creative Commons Attribution CC BY 3.0.