



**USAID**  
OD AMERIČKOG NARODA

**SRBIJA**

# **USAID PROJEKAT ZA BOLJE USLOVE POSLOVANJA**

**STUDIJA O DELOTVORNOM KORIŠĆENJU INDIKATORA PERFORMANSI  
U PROCESU IZRADE BUDŽETA I PLANOVA U JAVNOM SEKTORU**

**KREIRANJE INDIKATORA PERFORMANSI U CILJU UNAPREĐENJA  
UČINKA PROGRAMSKIH BUDŽETA U SRBIJI**

**DR DUŠAN VUJOVIĆ**

**April, 2012**

Studija je izrađena uz podršku američkog naroda preko Agencije Sjedinjenih Američkih Država za međunarodni razvoj (USAID). Autor studije je u potpunosti odgovoran za sadržaj ove publikacije, koji ne mora nužno odražavati stavove USAID-a ili vlade Sjedinjenih Američkih Država.

## **O projektu**

USAID Projekat za bolje uslove poslovanja, koji sprovodi Cardno Emerging Markets USA, je petogodišnja inicijativa pokrenuta u januaru 2011. godine, sa ciljem da pomogne Vladi Republike Srbije da poveća konkurentnost domaće ekonomije i privatnog sektora. Projekat obezbeđuje stručnu pomoć, treninge i druge vrste podrške kako bi se poboljšalo poslovno okruženje, održala makroekonomska stabilnost i dalje razvijalo finansijsko tržište. U oblasti makroekonomske politike i upravljanja javnim finansijama projekat podržava partnere (Ministarstvo finansija, Fiskalni savet, Generalni sekretarijat Vlade Srbije) u aktivnom sprovođenju programa reformi usmerenih na unapređenje fiskalne strategije, planiranje budžeta i upravljanje javnim dugom.

Dodatne informacije o projektu možete naći na veb stranici [www.bep.rs](http://www.bep.rs).

**Studija o delotvornom korišćenju indikatora performansi u procesu izrade budžeta i planova  
u javnom sektoru  
Kreiranje indikatora performansi u cilju unapređenja učinka  
programskih budžeta u Srbiji**

**Sadržaj**

1.	Kratak pregled sadržaja studije.....	4
2.	Uvod i osnovni koncepti.....	19
2.1.	Merenje budžetskog učinka i indikatori performansi .....	21
2.2.	Veze između merenja učinka i planiranja budžeta .....	23
2.3.	Pregled trendova u oblasti primene merenja budžetskog učinka .....	26
2.4.	Makroekonomska i fiskalna situacija i status budžetskih reformi u Srbiji .....	31
2.5.	Cilj studije.....	35
3.	Pregled indikatora performansi .....	36
3.1.	Vrste indikatora performansi .....	36
3.2.	Primena budžetiranja prema učinku na nivou cele privrede, sektora/ programa.....	42
3.2.1.	Merenje učinka na strateškom nivou, odnosno nivou cele vlade .....	42
3.2.2.	Merenje učinka na nivou ministarstava ili sektora .....	43
3.2.3.	Merenje učinka na nivou sektora / programa .....	44
3.3.	Međunarodno iskustvo u korišćenju indikatora performansi .....	47
3.4.	Empirijski pokazatelji o unapređenju procesa budžetiranja.....	53
4.	Preporuke za primenu indikatora performansi u Srbiji .....	59
4.1.	Indikatori performansi za državnu pomoć /subvencije .....	61
4.2.	Unapređenje indikatora performansi za programe/projekte.....	69
4.3.	Primena merenja učinka u postojećem budžetskom okviru.....	77
4.3.1.	Trenutni status programskog budžetiranja u Srbiji.....	77
4.3.2.	Ponovno pokretanje i dovršavanje postupka reforme budžeta.. ..	78
Prilog A:	SLUČAJ LETONIJE .....	83
	Uvođenje merenja učinka kroz više reformi budžeta .....	83
Prilog B:	SLUČAJ HRVATSKE .....	87
	Upravljanje učinkom budžeta i indikatorima performansi u Hrvatskoj.....	87

## 1. Kratak pregled sadržaja studije

**Glavni cilj ove studije je da se Srbiji pomogne da ponovo otpočne postupak reforme budžetskog procesa i da iskoristi prednosti programskog budžetiranja u pogledu povećane efikasnosti i smanjenja rashoda.** U ovom kontekstu, cilj studije je da informiše Sektor budžeta Ministarstva finansija o delotvornom korišćenju indikatora budžetskih performansi i uspešnosti planiranja u javnom sektoru oslanjajući se na međunarodna iskustava u ovoj oblasti. Uz to, studija će pružiti osnovu za nastavak rada Generalnog sekretarijata na polju uspostavljanja doslednog sistema za izveštavanje, monitoring i evaluaciju u cilju efikasnijeg kreiranja budžetske politike i planiranja.

Efikasnije korišćenje ograničenih javnih resursa u Srbiji zavisi prvenstveno od poboljšanja budžetskog procesa. Zakon o budžetskom sistemu predviđa prelazak na programsko budžetiranje do 2015. godine i stalno poboljšanje u dužem roku do potpune primene budžeta zasnovanog na performansama. Time bi se obezbedio dugoročni okvir za planiranje, prepoznali prioriteti i povećala transparentnost i efikasnost upotrebe budžetskih sredstava na osnovu boljeg merenja koristi i troškova. Sa praktične strane, ove reforme donose poboljšanja u klasifikaciji, izboru prioriteta, postupku pripreme, realizacije i ocene budžeta, kao i, konačno, praćenje izvršenja budžeta. Jasno je da Ministarstvo finansija ima najveću odgovornost za reformu budžetskog procesa koju realizuje u koordinaciji sa Generalnim sekretarijatom, resornim ministarstvima, organima lokalne samouprave i drugim državnim organima.

Generalni sekretarijat Vlade Republike Srbije je odnedavno preuzeo vodeću ulogu u kreiranju široke empirijske baze zasnovane na podacima o realizaciji budžeta koje dostavljaju resorna ministarstva. Primenom ove baze olakšaće se merenje učinka i usklađivanje sektorskih strategija sa raspoloživim budžetskim sredstvima. Uprkos za sada relativno skromnim rezultatima u definisanju početnog skupa indikatora (ili pokazatelja) performansi, rad Generalnog sekretarijata predstavlja krupan iskorak u pravcu stvaranja osnove za uvođenje programskog budžetiranja. Na drugom kraju spektra svog rada Generalni sekretarijat razvija okvir za strateško planiranje Vlade Srbije kojim će se definisati dugoročni ciljevi nacionalnog razvoja i time stvoriti pouzdana osnova za izradu kompletnog, stabilnog i upotrebljivog sistema indikatora za merenje učinka budžeta.

Da bi Sektor budžeta u Ministarstvu finansija mogao da bude lider u primeni programskog budžetiranja u rokovima predviđenim zakonom, neohodno je značajno povećanje njegovih organizacionih i kadrovskih potencijala, kao i povremeno angažovanje vrhunskih stručnjaka radi efikasnog razvoja i primene programskog budžetiranja i merenja učinka kao ključnog sredstva za poboljšanje efikasnosti i delotvornosti korišćenja javnih sredstava. Nakon što se postigne dogovor o standardima merenja i indikatorima performansi koji se predlažu u studiji, obuka će biti organizovana za Sektor budžeta i Generalni sekretarijat.

**Srbija se u ovom trenutku suočava sa oštrim budžetskim ograničenjima izazvanim okruženjem koje nepovoljno utiče na rast i visokim nivoom preuzetih obaveza na rashodnoj strani budžeta.** Srbija je tokom poslednja tri kvartala 2011. godine beležila niži rast BDP-a usled novog talasa recesionih trendova u Evropi, njenom glavnom trgovinskom partneru, kao i sporijeg privrednog rasta u susednim zemljama. Problemi sa kojima se odnedavno suočava evro, kao i krize suverenog (javnog) duga u Grčkoj i Italiji, zajedno sa sporijim prilivom kapitala, ograničenom ponudom kredita i visokim cenama nafte, posebno su negativno uticali na lošije performanse srpskog izvoza, glavnog razloga za sporiji rast BDP-a procenjenog na manje od 2% u 2011. godini. Verovatno je da će se ovi pritisci nastaviti i u 2012. godini. Prema najnovijim projekcijama MMF-a (videti Tabelu 1 u daljem tekstu), privredni rast u EU usporiće na 1,4%.

Uzimajući u obzir da će i dalje biti prisutan rizik preliivanja krize iz evrozone, kao i sporiji rast globalne trgovine i možda neznatno smanjenje cena nafte, Srbija će se godine 2012. suočiti sa značajnim ograničenjima u pogledu privrednog rasta i trgovine. Stoga se Ministarstvo finansija opredelilo za sporiji rast BDP-a (realni rast od 1,5% i prosečnu inflaciju od 3,5%), što je rezultiralo projekcijom nominalnog BDP-a u 2012. godini od 3,55 milijardi dinara koja je korišćena kao osnova za izradu budžeta. Nažalost, prema najnovijim projekcijama, rast BDP-a iznosiće tek 0,5%. Visoke preuzete obaveze u javnim rashodima stvaraće na kratak rok rastuće fiskalne pritiske ukoliko se želi očuvati kontrola nad budžetskim deficitom i javnim dugom. Nemogućnost da se ovi pritisci zadrže pod kontrolom dovela je do kašnjenja prve revizije aranžmana iz predostrožnosti sa MMF-om (koja je od januara 2012. odložena za sredinu ove godine). Budući da aranžman iz predostrožnosti sa MMF-om igra važnu ulogu u povećanju kredibiliteta kratkoročne ekonomske politike i održavanju poverenja potencijalnih inostranih investitora, Srbija će tokom 2012. godine verovatno biti suočena sa oštrim makroekonomskim ograničenjima i biće joj neophodna snažna koordinacija fiskalne i monetarne politike u narednom periodu.

Fiskalna politika biće pod pritiskom da se ostane u okvirima projektovanog deficita, kao i da se izmeni struktura javnih rashoda u korist investicija, obezbedi bolja fiskalna disciplina i ograniče ukupni javni rashodi. Kada je reč o monetarnoj politici, referentna kamatna stopa ostaće glavni instrument za ostvarivanje ciljane inflacije. To zapravo znači da će se monetarna politika rukovoditi kamatnom stopom koja se koristi za dvonedeljne repo operacije. Uz to, NBS će nastaviti da se rukovodi politikom fleksibilnog kursa i da interveniše na deviznom tržištu radi sprečavanja značajnijih fluktuacija kursa i osiguravanja finansijske i cenovne stabilnosti.

Fiskalni pritisci mogu dostići vrhunac sredinom 2012. godine, što može biti dobra prilika da nova vlada potraži dugoročnija rešenja za nastavak budžetskih i fiskalnih reformi. Dodatni podsticaj za sprovođenje reformi doći će i od boljih izgleda za članstvo u EU, pošto je početkom marta Srbija dobila status kandidata. U ovom kontekstu, bolje upravljanje javnim sredstvima

(zasnovano na savremenom sistemu merenja učinka i indikatora performansi) postaje ključni instrument za efikasnije korišćenje javnih sredstava na srednji rok.

Fiskalna održivost će na srednji rok zavisiti od sprovođenja započetih strukturnih reformi (i to naročito u pogledu penzionog, zdravstvenog i obrazovnog sistema, kao i javnih preduzeća) i od nastavljanja sveobuhvatne budžetske reforme započete pre jedne decenije i ponovo pokrenute 2005. a zatim i 2009. godine uvođenjem pilot-projekta programskog budžetiranja.

Uspeh reformi budžetskog procesa će u najvećoj meri zavisiti od sposobnosti vlade da pravilno proceni uspešnost izvršenja budžeta u ovim ključnim oblastima i smanji ukupne budžetske rashode (odnosno njihovo učešće u BDP-u), uz istovremeno održavanje obima pruženih javnih usluga i poboljšavanje njihovog kvaliteta.

**Kratka istorija reformi programskog budžetiranja u Srbiji.** Srbija je reforme usmerene na uvođenje programskog budžetiranja počela da sprovodi 2005. godine. Posle godinu dana priprema, budžet za 2007. trebalo je da sledi programski format za prva četiri pilot-ministarstva. Kako je izrada budžeta kasnila zbog izbora, programske informacije nisu unete u zakon o budžetu za 2007. To se dogodilo naredne godine uz povećavanje broja ministarstava u pilot-programu sa četiri na pet. Periodični izveštaji o sprovođenju reformi programskog budžetiranja uočili su značajan nivo početnog entuzijazma za reforme. Pilot-ministarstva i srodne ustanove, drugi korisnici budžeta i strukovna udruženja ponudili su veliki broj svežih ideja u definisanju novih programa i projekata. Na toj osnovi prikupljene su relativno obuhvatne programske informacije i potom uvrštene u predlog budžeta za 2008. i kasnije godine.

Kao što je bilo i očekivano, prvi pokušaji definisanja programa bili su daleko od savršenih, ali su ipak uključivali pouzdane stručne informacije (uglavnom o ulaznim resursima) i davali dobru osnovu za dalja poboljšanja podataka i metodologije. Bio je potreban poseban, organizovan napor da bi stvorio stručni kapacitet u pilot ministarstvima, prikupile i obradile nedostajuće informacije o outputima i rezultatima, kao i za konsolidaciju mnogobrojnih programa u koherentne tematske blokove usklađene sa prioritetima ministarstava i ukupnim strateškim ciljevima Vlade.

Nažalost, četiri godine kasnije, potpuno je jasno da ovaj proces nije krenuo u planiranom i očekivanom pravcu. Slaba koordinacija politika, nedostatak stručnih kapaciteta i postojanje paralelnih interesa u ministarstvima doveli su do stalnog pokretanja novih programskih ideja i sprečavali konsolidaciju programa u skladu sa budžetskim prioritetima. Uz to, podeljena budžetska sredstva (redovni budžetski prihodi, prihodi iz sopstvenih izvora i posebni prihodi Nacionalnog investicionog plana), kao i neadekvatna koordinacija sa srodnim vanbudžetskim fondovima (za zdravstvo, obrazovanje, penzije itd) u velikoj meri su otežavala mobilizaciju ukupnih sredstava na programskom nivou i upravljanje tim sredstvima.

**Ograničeni stručni kapaciteti.** Opšti problem ograničenih stručnih kapaciteta, skopčan sa delimičnim gubitkom liderskih sposobnosti usled reorganizacije koja je u međuvremenu sprovedena u nekoliko pilot-ministarstava, za posledicu je imao slabu stručnu i institucionalnu podršku za sprovođenje reforme programskog budžetiranja. Posle pet godina primene pilot-projekti programskog budžetiranja sprovode se sve sporije, a uskoro će se potpuno zaustaviti ako se proces reformi ponovo ne pokrene uz novu političku podršku (na nivou pojedinačnih ministarstava i vlade u celini).

Ograničeni kadrovski kapaciteti sektora za budžet u resornim ministarstvima zaslužuju posebnu pažnju, budući da ta ograničenja imaju značajan negativan uticaj na njihovu sposobnost da analiziraju i agregiraju projekte i programe, definišu svoje ciljeve i povezuju ih sa dugoročnijim prioritetima ministarstava radi stvaranja osnove za koordinaciju politika. Na praktičnom nivou, sektori za budžet (uz pomoć Ministarstva finansija) trebalo bi da budu sposobni za obradu projektnih i programskih informacija u neohodnom formatu - logičkom okviru (log-frame) koji povezuje ulazne resurse (inpute) sa aktivnostima (procesima) i promenama izlaznih veličina (outputa), a zatim objašnjavaju na koji način veći obim pruženih javnih dobara i usluga doprinosi ostvarivanju smislenih ciljeva postavljenih na nivou ministarstava, sektora, odnosno programa. Ovo do sada nije bio slučaj.

Uz to, primena programskog budžetiranja na probnoj, pilot osnovi pokazala je svoju svrsishodnost i trebalo bi što pre proširiti programsko budžetiranje na sva ministarstva. Paralelno sa tim, metodologija programskog budžetiranja mora se produbiti i osnažiti koristeći primere uporedivih zemalja (kao što su Letonija i Hrvatska) i najbolja iskustva iz prakse drugih zemalja u tranziciji i uopšte u svetu. Da bi ovaj pristup bio uspešan, on mora da bude praćen neophodnom reorganizacijom odgovornih sektora za budžet, izgradnjom stručnih kapaciteta i odgovarajućom obukom svih zaposlenih, kako u okviru ministarstva finansija tako i u svim resornim ministarstvima.

Takođe, uvođenje programskog budžetiranja mora da prati i konkretna opredeljenost Vlade za definisanje dugoročnih razvojnih ciljeva i prioriteta u okviru strateškog planiranja budžeta, kako predviđa plan Generalnog sekretarijata za reformu budžetskog procesa. Forma strateškog dokumenta može se razlikovati, ali je bitno da on definiše jasne srednjoročne prioritete kako bi se prevazišla blokada koju izaziva istovremeno postojanje više ciljeva uz značajno ograničena sredstva. Nakon usvajanja srednjoročnih ciljeva, Vlada i sve zainteresovane strane trebalo bi da se pridržavaju realnog vremenskog okvira za planiranje i izradu budžeta kako bi se ostavilo dovoljno vremena za kvalitetniji dijalog o budžetu. Kada je reč o strukturnim reformama, potrebno je uložiti nove napore da se sprovede sveobuhvatna reforma upravljanja javnim finansijama, razviju kapaciteti Ministarstva finansija za izradu kapitalnog budžeta i Nacionalni investicioni plan integriše u kapitalni budžet.

Na nivou programa, Vlada bi trebalo da pruži snažnu podršku punoj konsolidaciji projekata i programa u skladu sa strateškim prioritetima pojedinačnih ministarstava i Vlade. Primenu i izvršenje takvih konsolidovanih programa trebalo bi neprekidno pratiti uz primenu delotvornog sistema za merenje učinka zasnovanog na skupu uravnoteženih indikatora performansi koji odražavaju detaljne potrebe upravljanja programom, potrebe politika na nivou ministarstva (odnosno sektora) i strateške potrebe na nivou Vlade u celini.

**Rezultati pilot-programa uvođenja programskog budžetiranja.** Kao što je navedeno u ovoj studiji, dosadašnji pokušaji uvođenja programskog budžetiranja preko pilot-programa samo su delimično bili uspešni. To je u najvećoj meri posledica krajnje ograničenih kapaciteta u resornim ministarstvima za prepoznavanje, analiziranje i agregaciju projekata i programa, definisanje njihovih ciljeva i izradu neophodnog formata - logičkog okvira, koji jasno povezuje iskazane potrebe pojedinih projekata (za opremom i inputima) sa aktivnostima (procesima) i očekivanom promenom outputa, i istovremeno pokazuje kako pružanje većeg obima javnih dobara i usluga doprinosi ostvarivanju konkretnih ciljeva definisanih na nivou ministarstava, sektora odnosno programa. Uz sve manju političku podršku, delimičan gubitak liderstva usled reorganizacije ministarstava i nedostatak neohodne stručne i institucionalne podrške iz Ministarstva finansija, pilot-projekti se realizuju sve sporije i uskoro će se u potpunosti zaustaviti osim ukoliko se ne:

- pokrenu ponovo uz obnovljenu političku podršku;
- osnaže primenom najbolje prakse programskog budžetiranja;
- uvedu u sva resorna ministarstva uz neophodnu reorganizaciju, izgradnju stručnih kapaciteta i adekvatnu obuku zaposlenih;
- primene na probnoj osnovi u budžetu za 2013, i
- u potpunosti primene u budžetu za 2014.

Takođe, uvođenje programskog budžetiranja mora da prati i konkretni angažman Vlade na:

- usvajanju forme za strateško planiranje budžeta;
- poštovanju realnog vremenskog okvira za planiranje i izradu budžeta;
- razvoju kapaciteta u Ministarstvu za predvođenje reforme programskog budžetiranja;
- promovisanju reforme upravljanja javnim finansijama;
- razvoju kapaciteta za izradu kapitalnog budžeta u Ministarstvu finansija;



- spajanju političkih i strateških funkcija Nacionalnog investicionog plana (a možda i celog Plana) sa Ministarstvom finansija;
- ponovnoj integraciji sopstvenih prihoda korisnika budžeta u budžet;
- svođenju projekata i programa na odgovarajuću meru i nivo složenosti, i
- razvoju i primeni delotvornih sistema za monitoring i evaluaciju budžeta, uključujući i sistem za merenje učinka i indikatore performansi, kao i obavezno izveštavanje.

**Predloženo uvođenje sistema za merenje učinka i indikatora performansi u Srbiji.** Uzevši u obzir ranija iskustva sa reformom budžeta uopšte, kao i sporost izrade sveobuhvatnog sistema za merenje učinka u Srbiji, ova studija pruža konceptualnu osnovu za razvoj skupa indikatora performansi kojima bi se pomoglo da se prepoznaju postojeće neefikasnosti i ukaže na potrebu ponovnog pokretanja procesa reforme budžeta započetog pre više godina. Prva preporuka je da treba proširiti primenu programskog budžeta sa pet pilot-ministarstava na sva ministarstva. Studijom se preporučuje da se što je pre moguće izradi nov sistem merenja performansi i skup konkretnih indikatora performansi, te da se bez odlaganja primeni u okviru postojećeg, delimično reformisanog budžetskog okvira u Srbiji. Mada je to na prvi pogled u suprotnosti sa prihvaćenim shvatanjem da napredak u reformi budžeta prethodi unapređenju metodologije i sistema za merenje, u slučaju Srbije situacija je drugačija. Skup robusnih indikatora performansi mogao bi da pomogne da se prevaziđu neke prepreke u sprovođenju reformi pošto bi se tako prepoznale oblasti u kojima su toliko potrebna poboljšanja i uštede mogući, a samim tim stvorila bi se neophodna politička podrška na visokom nivou.

**Ilustrativni indikatori performansi u pojedinim sektorima (npr. zdravstvu) i programima ukazuju na to da je moguće ostvariti značajna poboljšanja uz prethodno podizanje stručnih kapaciteta u ministarstvima.** Ova studija pruža ilustraciju mogućih indikatora performansi u oblastima državne pomoći/subvencija, kao i odabrane indikatore performansi koji se trenutno koriste za programski deo budžeta (u zdravstvu i konkretnim programima). Tokom protekle četiri godine, državna pomoć finansirana iz budžetskih sredstava u Srbiji iznosila je ukupno između 2,65 i 2,87 odsto BDP-a. Zajedno sa vanbudžetskim izvorima finansiranja, ukupna pomoć je u periodu između 2008. i 2011. verovatno prelazila 3 odsto BDP-a. Sličan nivo predviđen je i u budžetu za 2012. godinu. To je pet puta više od proseka EU za 2010. (0,6 odsto BDP-a) i značajno nadmašuje najveća zabeležena učešća državne pomoći u pojedinačnim zemljama EU (2,1% u Bugarskoj i 1,5% u Mađarskoj).

Kao što je opisano u trećem poglavlju, struktura državne pomoći po instrumentima i sektorima beležila je znatne oscilacije iz godine u godinu u periodu između 2008. i 2010. Subvencije su uglavnom bile usmerene na podršku poljoprivrede, privredni razvoj (mala i srednja preduzeća,

strane direktne investicije i otvaranje novih radnih mesta) i pomoć državnim preduzećima gubitašima (i to najviše železnici). Slična struktura subvencija planira se i za sadašnji budžet.

U skladu sa relativno visokim nivoom državnih subvencija i državne pomoći u Srbiji, posebna komisija u okviru Ministarstva finansija zadužena je za praćenje i evaluaciju korišćenja ovih sredstava počevši od budžeta za 2006. godinu. Komisija prati iznenađujuće mali broj suštinskih informacija koje se odnose na ekonomska, socijalna i politička obrazloženja državnih subvencija, poreskih podsticaja i subvencionisanih kredita, kao i na učinke različitih instrumenata pomoći na postizanje željenih efekata na otvaranje novih preduzeća, investicije, zapošljavanje i privredni razvoj ili sanaciju neuspešnih državnih preduzeća. Iz izveštaja komisije se vidi da ciljevi programa državne pomoći nisu uvek jasno definisani, da bi postojeće mehanizme za praćenje i izveštavanje trebalo osnažiti primenom skupa čvrstih indikatora performansi kojima bi se utvrdilo u kojoj meri državna pomoć i subvencije pomažu ostvarivanju pravilno definisanih ciljeva.

**Učinak subvencija u poljoprivredi.** Otprilike 30 odsto sredstava usmerava se u programe koji u velikoj meri predstavljaju nastavak starih državnih intervencija kojima su se korigovale nesavršenosti tržišta u oblasti poljoprivrednih inputa i neadevatne ponude (poljoprivredne proizvodnje) u uslovima kontrole cena primarnih životnih namirnica (pšenica i kukuruz) i osnovnih poljoprivrednih proizvoda (hleb, mleko, šećer, ulje, brašno, meso itd). Iako određene nesavršenosti tržišta možda još uvek postoje u poljoprivredi Srbije, u budžetu i širem sistemu upravljanja javnim sredstvima nedostaje jasna empirijska ocena ovih nesavršenosti i obrazloženje konkretnih subvencija i drugih mera koje se primenjuju za podsticaj tekuće proizvodnje (npr. subvencije za seme, đubrivo i kvalitetno seme; subvencionisani krediti itd) i investicija.

Čini se da u oblasti poljoprivrede postoji potreban obim znanja koje nije na pravi način iskorišćeno da bi se jasno:

- definisali problemi koji se rešavaju primenom državne pomoći (npr. trenutni poremećaji na tržištu ili trajni nedostaci tržišta, konkretne teškoće sa kojima se suočavaju određene grupe poljoprivrednih proizvođača po veličini gazdinstva, konkretnom usevu ili podsektoru u okviru poljoprivrede);
- prepoznali ciljevi, obim i priroda državne intervencije;
- objasnili očekivani rezultati i mehanizmi kojima će intervencija pomoći da se oni ostvare;
- pružile detaljne informacije i podaci o primeni u pogledu različitih proizvoda (efekata na stvaranje novih radnih mesta i rast proizvodnje, BDP-a i izvoza), efekata na tržišne cene i stabilnost relevantnih domaćih tržišta;

- obezbedili dokazi o ostvarenju šireg skupa predviđenih rezultata u pogledu podsticanja privrednog razvoja, povećanja prihoda i životnog standarda stanovništva, itd.

Takođe, kada je reč o programima ove veličine, bilo bi poželjno kompleksno oceniti efekte ovih mera i pružiti neophodno ekonomsko i finansijsko opravdanje za nastavak primene državnih subvencija i pomoći.

U poljoprivredi je neophodno prvo postaviti preciznu dijagnozu o pravoj prirodi poremećaja na tržištu i definisati ciljeve subvencija i drugih intervencija. Posle toga nije teško napraviti sisteme upravljanja zasnovane na principima učinka i performansi koje se mere adekvatnim skup indikatora.

Jedan podskup indikatora uspešnosti subvencija u poljoprivredi za cilj će imati merenje stvarnih uticaja subvencija na ponudu. Znajući da su subvencije u opštem slučaju bolje od carina u podsticanju domaće proizvodnje pošto ne vode rastu cena na domaćem tržištu, ocena ove mere mora da se fokusira na primenu odabranog mehanizma subvencija. Drugim rečima, subvencije će kao instrument imati željeni uticaj samo ako su pravilno primenjene i vode rastu domaće poljoprivredne proizvodnje. Stoga, skup indikatorima performansi mora da uključi ne samo isplatu subvencija (što je danas slučaj), već i verifikaciju da je izvršena nabavka subvencionisanih inputa (kvalitetnog semena, đubriva, goriva) i njihova primena u proizvodnji, i, što je najbitnije, da je time ostvareno posledično povećanje prinosa useva i količina koje dospevaju na tržište.

U odsustvu skupa pouzdanih indikatora performansi i mehanizama za monitoring i evaluaciju, primalac subvencija može jednostavno da stavi novac u džep<sup>1</sup> i izda zemljište drugom komercijalnom proizvođaču u zakup. Imajući u vidu relativno visoku gornju granicu veličine poseda koji imaju pravo na subvencije (100 ha), čak i srednje velika gazdinstva mogu se kvalifikovati za ovu vrstu subvencije a da pritom nemaju neku posebnu odgovornost da povećaju proizvodnju.

**Učinak subvencija za železnicu i druga državna preduzeća.** Ove subvencije su takođe nasleđe prošlosti i moraju se smatrati prelaznim instrumentima sve dok se ne pronađe adekvatan model za restrukturiranje velikih državnih preduzeća, a naročito železnice. Ove subvencije trenutno iznose nekih 0,4 odsto BDP-a i mogle bi se postepeno ukinuti bez značajnijeg poremećaja u pružanju osnovnih transportnih i infrastrukturnih usluga ako bi tome prethodilo delotvorno organizaciono, upravljačko i finansijsko restrukturiranje tih državnih preduzeća, sprovedeno zajedno sa adekvatnim dodatnim ulaganjima kojima bi se nadoknadile decenije lošeg održavanja i upravljanja, čime bi se tim državnim preduzećima omogućilo da poštuju minimalne standarde bezbednosti i pružanja usluga.

---

<sup>1</sup> dinara za đubrivo, 4.000 dinara za kvalitetno seme i 4.000 dinara za gorivo).

Uloga indikatora performansi u ovoj konkretnoj oblasti zato je prilično ograničena i na kratak rok bi trebalo prvenstveno da se usredsredi na obezbeđivanje:

- osnovne transparentnosti, integriteta i odgovornosti u korišćenju subvencija, kao i ispunjenosti minimuma standarda finansijskog upravljanja i kontrole,
- pravovremene izrade kvalitetnih programa restrukturiranja, modernizacije i investicionih ulaganja usmerenih na poboljšanje infrastrukture, opreme, informacionih tehnologija i upravljanja u skladu sa novim standardima važećim u regionu Zapadnog Balkana i u EU, i
- posvećenosti zaposlenih i upravljačke strukture u državnim preduzećima pripremi i sprovođenju ovakvih programa podizanjem sopstvenog nivoa znanja i prihvatanjem neophodnog nivoa pokretljivosti radne snage bez koga modernizacija javnih preduzeća nije moguća.

Na duži rok, indikatorima performansi za državna preduzeća trebalo bi jasno pružiti usmerenje ka ispunjenju međunarodnih standarda i integraciji u međusobno povezane evropske sisteme železnica i autoputeva.

#### **Učinak subvencija za mala i srednja preduzeća, strane direktne investicije i zapošljavanje.**

Subvencije i drugi oblici državne pomoći za otvaranje novih radnih mesta i privredni razvoj bili su usmereni na: (a) rešavanje najčešćih problema kojima se pri otvaranju i u poslovanju suočavaju mala i srednja preduzeća; (b) smanjivanje ili uklanjanje prepreka za ulazak na tržište sa kojima se suočavaju nove direktne strane investicije; i (c) subvencionisanje stvaranja radnih mesta i aktivnosti za promovisanje zapošljavanja putem različitih programa obuke i sticanja novih znanja.

Tokom poslednjih nekoliko godina videli smo veliki broj izveštaja sa pravom poplavom podataka o primeni programa podrške malim i srednjim preduzećima, konkretnih projekata promovisanja stranih direktnih investicija i generalnih aktivnosti u oblasti prekvalifikacije i promocije zapošljavanja. Nažalost, u većini slučajeva dostupnim podacima i rezultatima anketa nedostaju konzistentni okviri i sistematska orijentacija na output (proizvodnju) i ostvarivanje postavljenih rezultata. U najboljem slučaju, dostupni podaci su dovoljni da potvrde ključne činioce proste finansijske odgovornosti (koliko budžetskih sredstava je planirano i potrošeno, i ko su bili primaoci). Skoro da i ne postoje veze između utvrđenih problema, predloženih intervencija i poboljšanja inputa (veća zaposlenost, veći obim savremenijih investicija) i procesa (bolje rukovođenje, organizacija, marketing, prodaja itd), očekivanog povećanja outputa (veći obim proizvodnje, viši rast BDP-a i izvoza, povećani realni prihodi itd) i proklamovanih konačnih ciljeva. Štaviše, dostupne informacije najčešće nisu dovoljne da se iz njih utvrdi bilo koji od osnovnih činilaca doslednog projektnog formata (logičkog okvira) neophodnog za istinsko

razumevanje koncepta i obima programa državne pomoći u ovim oblastima (promovisanje malih i srednjih preduzeća; programi podsticaja i podrške obimnijim programima stranih direktnih investicija; i programi prekvalifikacije) i procene njihovih performansi.

Polazeći od najboljih praktičnih iskustava u regionu i svetu, neophodno je hitno obezbediti nedostajuće elemente ovih programa (tačnu dijagnozu problema, postavljene dugoročne ciljeve; obrazloženje za predložene intervencije kojima se objašnjava logika na kojoj se zasnivaju predloženi mehanizmi intervencije; visinu neophodnih budžetskih sredstava; mogućnosti prikupljanja i privlačenja drugih donatorskih i privatnih sredstava; metode realizacije programa; i dejstvo na inpute, procese i outpute). Uz to, trebalo bi uložiti svestan napor da se obezbedi kvalitetna veza između očekivanog outputa i ostvarenja rezultata (neposrednih, međurezultata i konačnih rezultata), uvažavajući činjenicu da problemi atribucije (uzročno-posledičnih veza) mogu ograničiti domete analize pravog uticaja predloženih mera, na jednoj strani, i limitirati odgovornost državnih službenika i rukovodilaca programa za efekte koji nisu pod njihovom kontrolom.

Kada se usvoji transparentni okvir, biće relativno jednostavno definisati adekvatan sistem za merenje učinka i višeslojni skup indikatora performansi kojima bi merile ključne dimenzije efikasnosti u korišćenju budžetskih sredstava i njihove delotvornosti u ostvarivanju proklamovanih ciljeva. Kao što je objašnjeno u drugom poglavlju, na nivou pojedinačnih programa prvi sloj ili nivo indikatora performansi obezbedio bi detaljne informacije neophodne za neposredno upravljanje programom. Na nivou resornih ministarstava, drugi sloj indikatora performansi trebalo bi da se usredsredi na sumarni učinak programa nivou sektorskih i širih privrednih i socijalnih efekata, što bi omogućilo uporedivost sa drugim programima i alternativnim intervencijama namenjenim promovisanju privrednog rasta i zapošljavanja. Konačno, treći sloj indikatora trebalo bi da pruža podatke o učinku potrebne za procenu efikasnosti i delotvornosti ove komponente državne pomoći (kao i državne pomoći u celini) na nivou Vlade u celini u smislu ukupne zaposlenosti, proizvodnje, rasta BDP-a i izvoznih rezultata.

U slučajevima konkretnih instrumenata (kao što je, na primer, neposredna subvencija države od 3.500 evra za svako novootvoreno radno mesto) i velikih projekata sa stranim direktnim investicijama (kao što su FIAT, Beneton, itd), standardne indikatore performansi, kojima se beleže gore navedene ključne informacije o resursima i proizvodima, trebalo bi kombinovati sa detaljnim nezavisnim evaluacijama. Kombinovanje indikatora performansi sa nezavisnim evaluacijama postalo je ustaljena praksa u većini zemalja Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD-a) koje imaju napredne sisteme programskog budžetiranja.

**Učinak kredita sa subvencionisanom kamatnom stopom za privredu i domaćinstva.** Ove subvencije bile su deo odgovora države na svetsku krizu. Prema zvaničnim podacima, subvencije za ovu namenu iznosile su 2008. i 2009. godine skoro 23 milijarde dinara (odnosno

0,4% BDP-a na godišnjem nivou). Iz nedavne empirijske analize MMF-a vidi se da je primena kredita sa subvencionisanom kamatnom stopom bila razumno uspešna u pogledu zaštite privrede od neobično snažne kreditne krize povezane sa svetskom finansijskom krizom.

Relativno jednostavan model (nesavršene konkurencije) kalibrisan na osnovu najnovijih podataka iz Srbije korišćen je za analizu upotrebe subvencija za kamatnu stopu u cilju ublažavanja negativnog šoka koji je izazvala svetska finansijska kriza. U slučaju Srbije, ovaj negativni šok bio je i širok i dubok, i značajno je uticao na domaću i izvoznu tražnju, kamatne stope, kredite denominirane ili indeksirane u stranoj valuti i to uglavnom bez hedžinga, i standarde odobravanja kredita.

Prema rezultatima ove analize, u širokoj oblasti sprečavanja egzogenih šokova i pružanja efikasnog fiskalnog podsticaja za budući privredni razvoj, uloga sistema merenja i praćenja performansi jeste da obezbedi da se nižim troškovima finansiranja ostvari predviđeno povećanje potrošačke tražnje i bolje reagovanje ponude na tu tražnju. Uz to, indikatorima performansi bi trebalo da se omogući tačno praćenje upotrebe subvencionisanih kredita (odnosno da se minimizira „curenje“ i nenamenska upotreba) i postepeno uklanjanje ograničenja i osnovnih (stvarnih ili percipiranih) rizika koji dovode do izuzetno velikog rasta marži kamatnih stopa u nepovoljnim uslovima. Kvalitetne smernice u ovoj oblasti može pružiti standardna metodologija MMF-a i Svetske banke koja se koristi za procenu fiskalnog sektora (izveštaji *PEFA*) i performansi finansijskog sektora (izveštaji *FSAP* i *FSSA*), kao i posebni izveštaji kojima se procenjuje poštovanje fiskalnih standarda i kodeksa (izveštaji *ROSC*).

**Programsko budžetiranje u budžetu za 2012. godinu.** Predlog budžeta upućen Narodnoj skupštini Republike Srbije na razmatranje sadrži pet poglavlja predstavljenih u programskom obliku, i to za Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo obrazovanja, Ministarstvo ljudskih prava, Ministarstvo vera i dijasfore i Upravu za robne rezerve. Forma programskog budžeta obuhvata glavne programe, programe, podprograme i projekte.

Ako za primer uzmemo Ministarstvo zdravlja, programska struktura predložena za finansiranje iz budžetskih sredstava za 2012 bila je preterano detaljna (sadržala je preko 40 programa i podprograma). Po pravilu, predloženi programi imali su pravilno formulisano opšte obrazloženje programa, neposredne ciljeve, opis programa, kao i krajnje ciljeve koji utiču na privredu u celini. Uz to, skoro svi programi sadržavali su neophodnu pravnu osnovu/obrazloženje i obuhvatali prilično detaljne spiskove neophodnih materijalnih inputa i potreba u stručnom usavršavanju, kao i neophodnih inspekcija, laboratorijskih testova i sličnih radnji.

Skoro da uopšte nije bilo pokušaja da se projekti, potprogrami i programi konsoliduju u okviru predložene strukture. Umesto toga, predloženi programi ostali su usredsređeni na postojeće medicinske organizacije odnosno konkretne bolesti, i nepotpuni, pošto su obuhvatali samo

delove finansirane iz budžeta koje pokriva Ministarstvo zdravlja. Mnogo veći deo sredstava (potreban za plate zaposlenih, inpute i troškove održavanja postojećih objekata) u potpunosti je izostavljen iz postojećih opisa programa. Iako je sasvim jasno da je reč o vanbudžetskim sredstvima koje obezbeđuje Fond za zdravstveno osiguranje iz doprinosa koji se plaćaju na zarade, i ta sredstva trebalo bi da se nađu u opisima i analizama predloženih programa budući da se aktivno koriste za pružanju povezanih usluga zdravstvene zaštite i prevashodno određuju nivo i kvalitet outputa (tj. usluga zdravstvene zaštite) i željenih rezultata zdravstvene zaštite.

Svaki program/potprogram i projekat predstavljen u budžetskom dokumentu praćen je detaljnim spiskom očekivanih rezultata koji, nažalost, nije odgovarao proklamovanim ciljevima programa. Očekivani rezultati bili su skoro u potpunosti usredsređeni na obezbeđivanje nedostajuće opreme i inputa, neophodnih inspekcija medicinskih objekata i standarda pružanja usluga, boljih uslova rada za medicinsko osoblje i sisteme priznavanja profesionalnih zasluga i pružanja podsticaja. Čak i u oblastima u kojima bi se očekivalo da nadzor i kontrola (inspekcija) pokriju čitavu lepezu aktivnosti vezanih za pružanje zdravstvenih usluga, glavno težište predloženih inspekcija bilo je usmereno na ustanovljavanje (ne)adekvatnosti objekata, opreme, lekova itd. umesto na kvalitet pružene usluge (proizvoda), zadovoljstvo pacijenata ili vezu između outputa (usluga) i relevantnih neposrednih, središnjih i konačnih zdravstvenih rezultata.

Jasno je da su lekari i medicinsko osoblje, opšte uzevši, frustrirani neadekvatnošću objekata, zastarelom i neprikladnom opreme i nedostatkom potrebnih potrošnih materijala i drugih resursa potrebnih za pružanje kvalitetnih zdravstvenih usluga, kao i nedostatkom kvalitetne obuke koja bi im omogućila da prate standarde u struci koji se brzo menjaju. Pa ipak, iznenađuje činjenica da nema skoro nikakvih pokušaja da se objasni na koji su način nedostajući resursi (inputi) vezani za aktivnosti (proces), kako su aktivnosti vezane za moguća poboljšanja kvantiteta i kvaliteta pruženih zdravstvenih usluga (proizvoda), i koji je predviđeni uticaj tih proizvoda na ostvarivanje ciljeva u pogledu zdravlja.

Ako bi se uložio dodatni stručni i analitički napor, ovi programi bi jednostavno mogli da se prošire i na celokupni programski okvir, čime bi se omogućilo formiranje smislenog lanca rezultata između programskih aktivnosti i konačnih ciljeva, kao i odgovarajući skup merljivih indikatora performansi, kao što je objašnjeno u trećem poglavlju.

**Trenutni status programskog budžetiranja u Srbiji.** U ovom trenutku, primena programskog budžetiranja i razvoj delotvornog sistema merenja i indikatora performansi u Srbiji zaustavljeni je u postinicijalnom stadijumu. Ogromni naponi koje su u primenu programskog budžetiranja i razvoj sistema indikatora performansi uložila ministarstva koja su učestvovala u pilot-projektima nisu urodili plodom budući da su se javila ograničenja i na strani ponude i na strani tražnje. Glavni problemi na strani ponude su:

- ozbiljna ograničenja u pogledu kapaciteta u ministarstvima učesnicima u pilot-projektima;
- nedovoljna tehnička i stručna podrška iz Sektora budžeta Ministarstva finansija, koji se i sam suočava sa nedostatkom ljudskih resursa;
- nedostatak adekvatne (tehničke, informatičke, konceptualne i političke) obuke usmerene i na Ministarstvo finansija i na pilot-ministarstva;
- nedovoljni leaderski kapaciteti na čelima ministarstava (usled izmena samih ministara i odsustva političkog interesa za reforme), i
- nedovoljan osećaj pripadnosti reformskom procesu u Ministarstvu finansija, i to usled decentralizovanosti reforme programskog budžetiranja (kojom su motivacija i odgovornost za sprovođenje reformi prepušteni pilot-ministarstvima) i odsustva političkog liderstva za reformu budžeta na najvišem nivou.

Još nekoliko ograničenja prouzrokovano je sporim usvajanjem dugoročnijeg okvira za strateško budžetiranje sa jasnim razvojnim prioritetima i snažnijim usmerenjem na rezultate i učinak, nestabilnošću poboljšanja budžetskog postupka u celini, i, čak, povratkom na staro posle postizanja značajnog napretka u poslednjih nekoliko godina (na primer u pogledu ranijeg usvajanja memoranduma o budžetu i ažurne primene budžetskog ciklusa)<sup>2</sup>, kao i primetnim usporavanjem momenta za fiskalnu i budžetsku reformu od početka svetske finansijske krize, 2008. godine. Ovo su glavni akteri koji su doprineli smanjenju političke tražnje za daljim budžetskim i fiskalnim reformama.

Sve ovo, zapravo, stvara začarani krug kojim se zaustavlja sprovođenje reformi usmerenih na uvođenje programskog budžetiranja. Skromni početni rezultati na definisanju budžetskih programa i indikatora performansi nisu bili ni dovoljni da se političkim oponentima i široj javnosti pokaže da je ostvaren napredak u oblasti upravljanja javnim finansijama. Zato je politička volja i podrška budžetskim reformama počela da opada sa protokom vremena, i to naročito u prisustvu drugih prioriteta i nepredviđenih situacija (kao što je svetska kriza iz 2008). U ovakvim uslovima neretko presušuje tražnja za reformama, dok pilot-ministarstva i Ministarstvo finansija ostaju bez neophodnih sredstava i stručnog potencijala koja su im preko potrebna da te reforme i dovrše proširenjem primene pilot-programa na sva ministarstva. Reformski proces zastao je na nivou inicijalnih rezultata.

---

<sup>2</sup> Počevši od 2008. godine, Memorandum o budžetskoj, ekonomskoj i fiskalnoj politici postao je ključni dokument političkog okvira koji se usvaja na početku budžetskog ciklusa. U njemu su bile navedene relativno čvrste brojke u pogledu budžeta za narednu fiskalnu godinu, kao i projekcije za još dve godine kao osnova za delotvorniju pripremu budžeta i raspravu o njemu u Skupštini. Memorandum za 2012. godinu nije usvojen na vreme, te je konačna priprema budžeta pomerena za novembar, tako da je za razmatranje i usvajanje u parlamentu ostalo jedva nedelju dana.



**Ponovno pokretanje i dovršavanje postupka reforme budžeta.** Prema tradicionalnom pristupu programskom budžetiranju, najbolje je da reforme vodi politička tražnja za boljim budžetskim rezultatima, a da je sledi administrativni odgovor zasnovan na institucionalnim i stručnim kapacitetima. Tražnja za savremenim programskim budžetiranjem u razvijenim zemljama i zemljama u razvoju i tranziciji često se javljala kao odgovor na unutrašnje političke i socijalne pritiske za povećanje odgovornosti i poboljšanje upravljanja javnim finansijama. Drugi izvor tražnje su i globalna poređenja zemalja; među zemljama članicama OECD-a ulogu su odigrali i pritisci od zemalja na sličnom nivou razvoja za ispunjavanje novih međunarodnih standarda performansi. Na kraju, ali ne manje važno, formalni zahtevi za ispunjavanje standarda EU u pogledu budžeta i fiskalne politike predstavljali su jedan od najbitnijih pokretača reformi programskog budžetiranja i uvođenja merenja performansi u zemljama koje su nedavno postale članice EU i kandidati za članstvo u toj organizaciji (uključujući i primere Letonije i Hrvatske detaljnije predstavljene u prilogima A i B).

Nažalost, za ovakav sled događaja u pogledu sprovođenja budžetskih reformi potrebno je vreme. Kao što je pomenuto u prethodnom poglavlju, čak i najnaprednijim reformatorima, sa obimnim kapacitetima i sposobnom birokratijom, bile su potrebne decenije da bi uveli sisteme za merenje i indikatore performansi i efikasno iskoristili podatke o performansama za poboljšanje budžetskog postupka, povećanje efikasnosti i ostvarivanje veće delotvornosti ostvarivanja željenih rezultata.

Ovakav tempo prelaska na programsko budžetiranje može biti suviše spor za Srbiju, uzevši u obzir njene zakonom propisane obaveze u pogledu usvajanja programskog budžetiranja u punom obimu do fiskalne 2015. godine i blagovremeno ispunjavanje svih povezanih predpristupnih i pristupnih zahteva EU. Razlog za žurbu je i to što će poboljšane budžetske performanse omogućiti Srbiji da reši neka od srednjoročnih fiskalnih i socijalnih pitanja koja izazivaju napetost tako što će poboljšati efikasnost i delotvornost ostvarivanja važnih socijalnih razvojnih ciljeva. Uzevši u obzir to da predstoje parlamentarni i predsednički izbori, malo je verovatno da će prirodni politički ciklus stvoriti novu inicijativu za poboljšanje performansi budžeta pre sredine 2013. godine. Ako inicijativa krene sa sadašnjeg niskog nivoa, na kome se sprovođenje reforme budžeta i uvođenje merenja performansi odvija samo u pilot-ministarstvima, usvajanje i primena nedostajućih institucionalnih reformi, izgradnja kapaciteta i sveobuhvatna obuka zaposlenih trajaće najmanje od 12 do 14 meseci. Ako se to dogodi, prvi pokušaj uvođenja programskog budžetiranja u sva ministarstva lako bi mogao biti odložen za period tek posle budžeta za 2015. godinu.

Umesto da se ne preduzima ništa dok se ne iskristališe politička volja, a tek onda pokrene standardni sled reformi radi uvođenja programskog budžetiranja, predlažemo da se postupak budžetske reforme ubrza, i to na sledeće bitne načine:

- bez odlaganja treba prepoznati očigledna ograničenja u pogledu kapaciteta u sektorima za budžet Ministarstva finansija, resornih ministarstava koja učestvuju u pilot-programu i, u meri u kojoj je to moguće, svim drugim ministarstvima i agencijama;
- treba izraditi poboljšane priručnike za programsko budžetiranje i organizovati set programa obuke za stručno osoblje na svim nivoima i državne službenike; treba na vreme sprovesti prvih nekoliko programa kako bi se značajno poboljšali programi i indikatori performansi u budžetu za 2013. godinu;
- treba dovršiti okvir za strateško planiranje budžeta (sa snažnim vezama sa postupkom izrade budžeta) koji će koordinirati Generalni sekretarijat, i pripremiti ga za što ranije usvajanje na Vladi;
- treba pripremiti izmene klasifikacije budžeta kojima bi se omogućio prost prelaz na programsko budžetiranje i pojednostavila rasprava o budžetu u Skupštini (pod vođstvom Ministarstva finansija), i
- treba pripremiti detaljan koncept uvođenja programskog budžetiranja u sva ministarstva, i to uz postepenu primenu tokom perioda od dve do tri godine, u skladu sa relevantnim međunarodnim iskustvima, uključujući i onima iz Letonije i Hrvatske (pod vođstvom Ministarstva finansija).

Primena ovakvog pristupa će verovatno doneti vidljive rezultate (i veću efikasnost) u narednih godinu-dve, stvoriti osećaj pripadnosti reformskom procesu u Ministarstvu finansija, pomoći da se ponovo aktivira politička volja jer će ukazati na korist od programskog budžetiranja, i skratiti vreme koje će potom biti potrebno za implementaciju.

Treba naglasiti da se izgradnji kapaciteta i jačanju sistema merenja i indikatora performansi može posvetiti samo ograničen vremenski period. U odsustvu političke volje na najvišem političkom nivou, i osećaja pripadnosti reformskom procesu na nivou ministarstava, ove reforme neće biti ni održive niti će predstavljati delotvornu osnovu za postupak izrade budžeta. Takođe, dalja politička tražnja za reformama usmerenim na uvođenje programskog budžetiranja zavisi od očekivanih rezultata na obezbeđivanju boljeg performansi budžeta.

## 2. Uvod i osnovni koncepti

Od ranih šezdesetih godina prošlog veka, vlade širom sveta suočene su sa rastućim pritiskom javnosti da budu odgovornije za ono šta i kako rade. Sa evolucijom demokratije i odgovornosti, od vlada se sve više očekivalo da opravdaju ovlašćenja dobijena na izborima. Merenje učinka budžeta postepeno je dospelo u središte reformi javnog sektora u razvijenim zemljama, članicama Organizacije za ekonomsku saradnju i razvoj (OECD).

U svom savremenom značenju, merenje performansi ili učinka<sup>3</sup> (*Performance Measurement* - PM) uglavnom se interpretira u širem kontekstu odgovornosti u javnom sektoru. Njegova primena, zajedno s adekvatno osmišljenim indikatorima performansi (*Performance Indicators* - PI) – kao glavne teme ove studije, čini srž savremenih sistema merenja učinka/indikatora performansi, koji igraju centralnu ulogu u razvoju budžetskih sistema usmerenih na rezultate.

U prvom odeljku ovog uvodnog poglavlja, ukratko je opisana evolucija merenja performansi i ključni koncepti u ovoj oblasti. Drugi odeljak posmatra korišćenje podataka o performansama u procesu budžetskog planiranja. Treći odeljak sadrži kratak pregled trendova u merenju budžetskih u nekim zemljama OECD-a, kao i u zemljama sa kojima Srbija može da se uporedi (tj. u odnosu na odabrane zemlje u regionu i privrede u tranziciji). Četvrti odeljak sadrži opis relevantnog makroekonomskog i fiskalnog konteksta, stanja budžeta i širih fiskalnih reformi u Srbiji krajem 2011. godine. U zaključnom odeljku glave navedeni su ciljevi studije.

Plan ostalih poglavlja je sledeći: treće poglavlje bavi se istraživanjem pitanja koja se odnose na kreiranje i korišćenje indikatora performansi (PI), sa težištem na relevantnom međunarodnom iskustvu u merenju budžetskih performansi, kao i na relativno ograničeno empirijsku bazu o ostvarenim poboljšanjima budžetskog procesa i unapređenjima efikasnosti koje su do sada ostvarene.

Na temelju prethodnih analiza i istraživanja, četvrto poglavlje sadrži niz konkretnih preporuka za uvođenje sistema merenja budžetskih performansi u Srbiji i razvoj skupa indikatora koji bi omogućili dalji napredak u procesu uvođenju programskog budžetiranja započetog pre više godina, kao i njegovo proširenje sa pet pilot ministarstava na celu Vladu. Pored opštih pravila za definisanje indikatora performansi, ovo poglavlje sadrži i predlog konkretnih indikatora koji bi se mogli koristiti u oblastima državne pomoći/subvencija, kao i ocenu kvaliteta indikatora

---

<sup>3</sup> Prilikom istraživanja relevantne literature (Greiling, 2006), pronađene su tri definicije merenja učinka.

Prva definicija ograničena je na tehnike generisanja podataka o učinku. Druga definicija odnosi se na izveštavanje o učinku (obično na osnovu indikatora performansi), koje se koristi kao instrument odgovornosti, kontrole i praćenja. Izveštaji o merenju učinka većinom su kreirani kao ex post instrumenti, mada se neki od njih koriste i kao instrument planiranja kroz utvrđivanje budućih ciljnih pokazatelja. Treća definicija ističe proširenu primenu merenja učinka kao upravljačkog instrumenta u procesu raspoređivanja sredstava, tako da to predstavlja instrument za „upravljanje učinkom”.

performansi koji se trenutno koriste u programskom delu budžeta. Ovo poglavlje završava se predlogom za primenu sistema merenja učinka i indikatora budžetskih performansi u okviru postojećeg, samo delimično reformisanog budžetskom sistema u Srbiji.

Kao što je pokazano u uvodnom pregledu, ova studija sadrži čitav niz ključnih ideja za završetak tekućeg procesa budžetske reforme u Srbiji kroz realno primenljivi sistem budžetskog planiranja orijentisanog na rezultate i zasnovanog na merenju performansi. Osnovna pretpostavka je uspostavljanje političke volje na najvišem nivou, jačanje stručnih kapaciteta i podizanje nivoa profesionalne posvećenosti u Ministarstvu finansija i ključnih resornim ministarstima koja je neophodna za kredibilnu implementaciju ovih složenih reformi. Premda ova studija ne sadrži konkretan predlog sistema budžetskog planiranja orijentisanog na rezultate, u njoj su navedeni ključni argumenti u prilog programskog budžetiranja koji bi se primenjivalo na sva ministarstva, sledeći strategiju postepene implementacije na srednji rok. Ovakav pristup počiva na centralnoj i liderskoj ulozi Ministarstva finansija u procesu budžetskih reformi. On je bolje prilagođen pravnoj i upravnoj (administrativnoj) tradiciji i preovlađujućim okolnostima u Srbiji, od pristupa zasnovanog na pilot programima, koji je do sada primenjivan.

Glavni zaključak studije je da se uspeh u ponovnom pokretanju reforme procesa planiranja budžeta orijentisanog na rezultate i zasnovanog na savremenom sistemu merenja učinka/indikatora performansi može ostvariti jedino ako se istovremeno obezbedi: snažna politička volja na najvišem nivou, prihvatanje reformi u Ministarstvu finansija i među stručnjacima u Vladi (birokratiji) i odgovarajuće podizanje stručnih i tehničkih kapaciteta.

## **2.1. Merenje budžetskog učinka i indikatori performansi**

Vlade se, po tradiciji, nisu mnogo trudile da opravdaju korišćenje budžetskih sredstava. Bilo je dovoljno da se pokaže (i po potrebi dokaže) da su budžetska sredstva koja su pod njihovom kontrolom korišćena u skladu sa relevantnim zakonima, propisima i standardima. Tradicionalna odgovornost završavala se na obezbeđivanju jednostavnih dokaza (u vezi sa troškovima i inputima) o postupanju u skladu sa zakonima i propisima. Merenje učinka u takvom sistemu bilo je usko definisano i usmereno na poštovanje propisa/standarda i uvažavanje postojećih ograničenja u pogledu korišćenja inputa.

Ne dovodeći u pitanje značaj poštovanja zakona i propisa u korišćenju budžetskih sredstava, građani su vremenom zahtevali da znaju više o tome kako se troši novac poreskih obveznika. Sučene sa opravdanim zahtevima građana i političkim pritiscima, vlade su postepeno širile koncept sopstvene odgovornosti i sistematski pružale dokaze o tome šta je urađeno sa budžetskim sredstvima. Sistemi budžetskog izveštavanja postepeno se širio da obuhvati kvantitativne mere outputa – proizvedenih javnih dobara i usluga (kilometri asfaltiranih puteva, broj renoviranih državnih škola, broj novih bolničkih ležajeva, broj pacijenata lečenih od zaraznih bolesti, broj učenika koji su završili srednju školu, itd). Shodno tome, u sistemu budžeta orijentisanog na output, sistem merenja učinka usmeren je na praćenje tehničke i ekonomske efikasnosti u proizvodnji javnih dobara i pružanju usluga u javnom sektoru, dok su indikatori performansi na jednoj strani odražavali potrebu za eliminisanjem tehničke neefikasnosti (odnosno za dostizanjem tzv. granice proizvodnih mogućnosti u javnom sektoru), a na drugoj potrebu dostizanja ekonomske efikasnosti (odnosno angažovanja optimalne kombinacije resursa) u proizvodnji javnih dobara i pružanju usluga u javnom sektoru.

Proširivanjem polja odgovornosti na output, vlade su uspešno pokazivale koliko su „vredno radile“ na dostizanju egzogeno utvrđenih količina roba i usluga u javnom sektoru, mada još uvek nisu objašnjavale na koji način je to doprinosilo dobrobiti građana – pretpostavljenom krajnjem cilju delovanja države. Za razliku od privatnog sektora, gde se optimalna efikasnost (tj. ravnoteža između ponude i tražnje roba i usluga u uslovima pune konkurencije) podudara s optimumom blagostanja (struktura proizvodnje podudara se sa strukturom potrošnje koja obezbeđuje maksimalnu dobrobit potrošača), u javnom sektoru to nije slučaj i na drugi način mora da se obezbedi dostizanje maksimalne dobrobiti stanovništva, kao krajnjeg cilja. Drugim rečima, u odsustvu konkurentnih tržišta, ponuda javnih dobara i usluga u skladu sa pravilima tehničke i ekonomske efikasnosti ne mora tehnički i ekonomski biti usklađena sa optimalnim dostizanjem ciljeva javnog sektora – odnosno, proizvedena javna dobra i pružene javne usluge ne moraju biti usklađene sa ciljevima kojima se teži.

U jednom živopisnom primeru, Dajmond (Diamond, 2006) ilustruje potencijalnu neusklađenost između kriterijuma ekonomske efikasnosti i efektivnosti u dostizanju ciljeva: državni domovi zdravlja u ruralnim područjima mogu pružati preventivne medicinske usluge koje su savršeno efikasne u tehničkom i ekonomskom smislu, ali i dalje nisu delotvorne u suzbijanju širenja bolesti u ruralnim područjima. Razlozi za to mogu biti bilo tehničke prirode (tehnička nedelotvornost – pošto stanovništvo sa najviše pogođenih područja teško stiže do domova zdravlja koji su pogrešno locirani) ili ekonomske prirode (ekonomska nedelotvornost usled pogrešno izabranih metoda prevencije polazeći isključivo od kriterijuma efikasnosti – npr. pružanje usluga lečenja i raspodele lekova, umesto recimo edukacije, prečišćavanja vode za piće ili primene drugih alternativnih metoda).

Merenje učinka javnog sektora predstavlja poseban izazov upravo zbog toga što nije uvek jasno šta su krajnji ciljevi i koje aspekte programa treba meriti da bi se potvrdio njihov učinak u dostizanju ciljeva. Kredibilno merenje performansi polazi od dobrog i detaljnog razumevanja programa čiji učinak treba meriti. To često pretpostavlja kompletnu analizu programa da bi se identifikovali njegovi sastavni delovi i pravilno razumelo kako se komponente programa međusobno uklapaju da bi dale odgovarajući output (roba i usluga) i omogućile dostizanje željenih rezultata. Nakon identifikovanja krajnjeg ishoda programa i razvijanja logičkog okvira, relativno je lako osmisлити dosledan skup indikatora performansi na osnovu standardnih kriterijuma selekcije.

Iako merenje učinka u javnom sektoru predstavlja složeni tehnički zadatak, razlozi za njegovo uvođenje imaju političku prirodu. Kampanja unapređenja merenja učinka koja se poslednjih godina vodi u razvijenim zemljama podiže odgovornost vlasti i obezbeđuje izgradnju snažnijeg, sadržajnijeg i kredibilnijeg odnosa odgovornosti između vlade i građana, kao i između različitih ogranaka vlasti. Merenje učinka omogućava vladi da javnosti i parlamentu pokaže kako i koliko ona doprinosi ostvarenju postavljenih ciljeva razvoja. Da bi se premostio očigledan jaz između proizvodnje roba i pružanja usluga u javnom sektoru i ostvarivanja dugoročnih ciljeva, razvijene zemlje sve više se okreću sistemu budžetiranja koje je orijentisano na rezultate. Ovo suštinski menja prirodu celog sistema za merenje učinka i povezanih indikatora performansi. Kao što će kasnije biti detaljno objašnjeno, orijentacija budžeta na rezultate objašnjava i jača vezu između delatnosti i programa države i krajnjih ciljeva. U isto vreme, orijentacija na rezultate otvara mnogo pitanja vezanih za metodologiju merenja, atribuciju i utvrđivanje odgovornosti pošto je: (a) jako teško ili nemoguće izmeriti neke od najvažnijih rezultata (npr. nacionalnu bezbednost); (b) izuzetno teško identifikovati, a još teže kvantifikovati uzročno-posledične veze između postupaka vlade i ključnih rezultata da bi se sproveda puna analiza efekata (impact analysis); i (c) komplikovano povući liniju razdvajanja između implicitnog širenja odgovornosti pojedinih ministarstava (odeljenja) koje atribucija dejstva programa na više ciljeve sa sobom nosi, i polja stvarne odgovornosti koje ne može da pređe okvire njihove sposobnosti da kontrolišu stvari.

## 2.2. Veze između merenja učinka i planiranja budžeta

U početku je tražnja za robusnijim sistemima merenja učinka/indikatora performansi proisticala iz želje da se unapredi kvalitet budžetskog procesa i da se sa linearnog budžeta zasnovanog na inputima pređe na outpute (programe), a zatim, kao krajnji cilj, i na sistem planiranja budžeta zasnovan na rezultatima. Razvoj boljih i robusnijih sistema merenja učinka/indikatora performansi doprinosi konstantnom podizanju kvaliteta i transparentnosti budžetskog procesa, pomaže da se poboljša efikasnost javnih resursa u obezbeđivanju roba i usluga i unapredi efektivnost u ostvarivanju postavljenih ciljeva (kako neposrednih, tako i prelaznih i konačnih rezultata). Sve u svemu, unapređeni sistemi merenja učinka/indikatora performansi omogućavaju prelazak na budžet koji je istinski orijentisan na rezultate duž tri reformska puta utemeljena na (videti detaljnije u Diamond, 2006):

- a. većoj fleksibilnosti u upravljanju sredstvima, pri čemu se glavni teret odgovornosti prebacuje na neposredne budžetske korisnike (organizacije) i njihove rukovodioce;
- b. većem stepenu izvesnosti u pogledu raspoloživosti sredstava unutar srednjoročnog okvira za planiranje budžeta; i
- c. većem nivou odgovornosti organizacija/rukovodilaca u okviru dobro balansirano sistema nagrađivanja.

Zemlje OECD-a konstantno ukazuju na koristi koje donosi razvoj i korišćenje unapređenih informacija o učinku. Kako je detaljno opisano u studijama Karistin (Curristine, 2005) i OECD-a (2007), rezultati detaljnog istraživanja, kojim je bilo obuhvaćeno 28 zemalja OECD-a, potvrdili su da pravilno osmišljeni sistemi merenja učinka/indikatora performansi imaju tendenciju da izoštre orijentaciju na rezultate, razjasne prioritete između konkurentnih ciljeva i unaprede razumevanje načina na koji aktivnosti i programi vlade doprinose ostvarenju kratkoročnih, srednjoročnih i dugoročnih ciljeva. Napori usmereni na stvaranje i primenu boljih sistema merenja performansi podstiču orijentaciju na strateško i operativno planiranje budžeta i obezbeđuju obilje podataka o tome šta u realnim okolnostima dobro funkcioniše, a šta ne funkcioniše, uprkos teoretskoj i/ili metodološkoj valjanosti određenih koncepata. Podjednako je važno i to što dobri sistemi merenja performansi poboljšavaju transparentnost i komunikaciju u raznim ograncima vlasti i jačaju poverenje javnosti.

Uprkos svim ovim prednostima, mnoge zemlje OECD-a i dalje su suočene sa brojnim izazovima i velikim otporima da se podaci o budžetskim performansama koriste kao pouzdana mera ostvarenja rezultata i obavezni deo procesa odlučivanja o budućoj raspodeli sredstava. Neke rezerve su sasvim osnovane, budući da mehaničko usvajanje (nesavršenih) sistema merenja učinka može dovesti do iskrivljenih podsticaja, dok druge, pak, potvrđuju želju da se zadrži izvesni stepen diskrecione kontrole nad raspodelom budžetskih sredstava, preko koje može da se nastavi kanalisanje političkih uticaja (doduše u sve užim zakonskim granicama).

Kao rezultat toga, prema OECD-u (2008), budžetski sistemi orijentisani na rezultate (učinak ili performanse) mogu se podeliti na tri šire kategorije, u zavisnosti od toga kako podaci o performansama utiču na predloženu raspodelu budžetskih sredstava:

**Budžetiranje na osnovu prezentacije performansi (*Presentational performance budgeting* - PPB)** unapređuje budžetsko planiranje jednostavnom prezentacijom podataka o učinku u budžetskim i drugim srodnim dokumentima vlade. Podaci o ostvarenim ciljevima/rezultatima tako postaju sastavni deo procesa odgovornosti vlade i redovnog dijaloga sa parlamentom i građanima o svim pitanjima fiskalne politike i javnih rashoda, mada formalno ne zadiru u pravila raspodele sredstava ili u sam proces odlučivanja o budžetu.<sup>4</sup>

Uprkos svom neformalnom statusu, pokazalo se da kvalitetni i pouzdani podaci o budžetskim performansama zaista utiču na budžetski proces i odluke o budžetu, posebno u dužem periodu vremena ukoliko se ponavljaju slični indikatori performansi (bilo da je učinak dobar ili loš).

**Budžetiranje informisano indikatorima performansi (*Performance informed budgeting* - PIB)** ide korak dalje i indirektno povezuje alociranje sredstava sa prošlim ili očekivanim budućim performansama. Shodno tome, podaci o performansama ulaze u sastav procesa odlučivanja o budžetu gde se koriste zajedno sa mnogim drugim izvorima podataka. Oni direktno ne utiču na konkretnu raspodelu sredstava niti imaju formalno ustanovljenu težinu u procesu odlučivanja.

**Budžetiranje zasnovano na performansama (*Performance based budgeting* - PBB)** podrazumeva da je tekuća raspodela sredstava zasniva isključivo na rezultatima postignutim u prošlosti. Taj stepen uticaja prethodnih performansi na sadašnju alokaciju sredstava još uvek ne postoji ni u jednom nacionalnom budžetskom sistemu kao celini, ali se ipak primenjuje na određene sektore (ili podsektore) u određenom broju zemalja OECD-a. Na primer, na osnovu broja studenata koji su završili master studije u prethodnoj godini utvrđuje se iznos finansijskih sredstava koja će konkretni program dobiti za narednu godinu.<sup>5</sup>

Mnoge zemlje OECD-a planiraju budžet bilo uz pomoć neformalnih prezentacija performansi iz prošlosti (PPB sistem) ili sistematskim korišćenjem informacija o učinku (PIB sistem). Razlika između ova dva sistema u stvarnosti može biti veoma mala. U naprednim zemljama, gde budžetski sistem snažno reaguje na kredibilne informacije o učinku i na stavove građana potkrepljene tim informacijama, čak i neformalno uključivanje informacija o performansama koje daje PPB sistem mogu snažno uticati na budžetski proces i krajnju raspodelu sredstava.

---

<sup>4</sup> Budžetiranje na osnovu prezentacije performansi (PPB) ponekad se naziva i Budžetiranje prema izveštajima o učinku (PRB - Performance Reported Budgeting). Budžet se i dalje prezentuje po stavkama, ali se uporedo daju podaci o učinku, bez iskazivanja njihovog eventualnog uticaja na stvarno raspoređena budžetska sredstva. Vidi studiju Svetske banke (2009), str. 27-28.

<sup>5</sup> Budžetiranje zasnovano na performansama (PBB) ponekad se naziva i Direktno budžetiranje prema učinku (DPB – Direct Performance Budgeting). Vidi studiju Svetske banke (2009), str. 28.



Suprotno tome, čak i najrobusniji PIB sistemi u praksi se mogu pokazati nedelotvornim ukoliko ih nadvladaju politički interesi kojima se u datom trenutku nije moguće suprotstaviti.

U svakom slučaju, oba ova sistema mogu sistematski generisati pouzdane podatke o efikasnosti i delotvornosti vladinih programa i postupaka. Iskustvo pokazuje da kvalitetni indikatori performansi informišu i pozitivno utiču na budžetski proces. Bilo u neformalnom ili formalnom statusu, indikatori performansi znatno dopunjavaju proces budžetskog izveštavanja i doprinose većoj kredibilnosti procesa pripreme budžeta. Jednom primenjeni u praksi indikatori budžetskih performansi pomažu da se jasno definiše polje kvalitetnog odlučivanja i da se, posredno, bitno suzi prostor za arbitrarne političke uticaje na budžetski proces i da se, podjednako važno, znatno smanjiti obim preraspodele budžetskih sredstava na osnovu političkih odluka i/ili pritisaka sa najvišeg nivoa.

### 2.3. Pregled trendova u oblasti primene merenja budžetskih performansi

Merenje budžetskih performansi započeto je pre šezdesetak godina, u okviru napora da se u Sjedinjenim Državama uvede programsko budžetiranje.<sup>6</sup> Prvi pokušaj izrade budžeta usmerenog na rezultate napravila je Huverova komisija, 1949. godine. Osnovna namera bila je da se smanji ogromna državna administracija nasleđena posle Drugog svetskog rata kroz neposredno preciziranje očekivanih outputa (proizvodnje javnih dobara i usluga), umesto jalovih pokušaja da se smanje pojedine stavke budžetskih rashoda (uključujući plate). Kovanica „budžet zasnovan na performansama“ napravljena je kako bi se naglasila uloga budžeta u usmeravanju osnovnih funkcija države (projekata, programa i tekućih aktivnosti) na efikasno dostizanje željenog obima javnih dobara i usluga uz smanjenje broja zaposlenih i troškova kao nusproizvoda orijentacije na performanse (učinak), umesto pokušaja da se neposredno (i linearno) smanjuju troškovi što obično vodi eroziji rezultata.

Šezdesetih i sedamdesetih godina prošlog veka, američka vlada pokušala je da sprovede nekoliko inicijativa na nivou cele države usmerenih na alociranje javnih rashoda u skladu sa očekivanim performansama.

- Sistem za planiranje i programsko budžetiranje (*Planning-Programming-Budgeting-System* - PPBS) uveo je predsednik Džonson, 1965. godine,
- reformu vezanu za Upravljanje putem ciljeva (*Management by Objectives* - MBO) pokrenuo je predsednik Nikson, 1973. godine, dok je
- inicijativu za uvođenje sistema Nultog programskog budžetiranja (*Zero-Base Budgeting* - ZBB) pokrenuo predsednik Karter, 1977. godine.<sup>7</sup>

Sve ove inicijative bile su usmerene na poboljšanje budžetskih performansi i njihov uspeh počivao je na pouzdanim informacijama o učinku. Na osnovu Nultog programskog budžetiranja (ZBB), svi državni organi imali su obavezu da na početku budžetskog procesa utvrde ciljeve i indikatore učinka, kao eksplicitne izjave o planiranim rezultatima. Od ključnih indikatora performansi očekivalo se da izmere efektivnost (delotvornost), efikasnost i stepen opterećenja (obim posla) za svakog korisnika budžetskih sredstava. Ova merila uspešnosti često su se mogla dobiti na osnovu postojećih upravljačkih sistema. Alternativno, mogli su se koristiti indirektni ili aproksimativni indikatori. Isto tako, Zakon o performansama i rezultatima države (GPRA) traži od svih državnih organa da obavezno uvedu indikatore performansi koji će meriti nivo outputa (dobara i usluga) i ostvarenja postavljenih ciljeva svakog programa, naravno imajući u vidu inherentne teškoće povezane sa merenjem performansi.

Drugi talas unapređenja budžetiranja zasnovanog na performansama usledio je 1980-ih godina kada su Velika Britanija, Novi Zeland i Australija pionirskim pokušajima krenule da uvode razna poboljšanja u merenju performansi sa ciljem što boljeg praćenja ostvarenih rezultata. U isto vreme Kanada je veći naglasak stavljala na skupe metode evaluacije efekata programa na

---

<sup>6</sup> Vidi studiju Svetske banke (2010), posebno referat Skota (Scott), kao prilog uz poglavlje 1. Za detaljan opis američkih inicijativa vezanih za planiranje budžeta prema učinku, vidi US GAO (1997).

<sup>7</sup> Ova vrsta budžetiranja uvodi se da bi se izbegle rigidnosti koje sobom donosi tzv. inkrementalno budžetiranje u kome stečena prava bitno ograničavaju manevarski prostor za upravljanje budžetom u skladu sa performansama, strateškim ciljevima i kratkoročnim makroekonomskim ograničenjima.

ostvarivanje željenih rezultate (impact analysis). SAD su se 1993. godine priključile ovom trendu donošenjem već pomenutog Zakona o performansama i rezultatima države (GPRA), koji je imao za cilj da unapredi efektivnost (delotvornost), efikasnost i odgovornost federalnih programa u ostvarenju željenih rezultata.

Kako je dokumentovano u studijama OECD-a (2007) i Svetske banke (2010), na početku 1990-ih godina većina zemalja OECD-a već je imala informacije o performansama programa i sektora, koje su direktno ili indirektno bile povezane sa budžetskim procesom ili prezentovane zajedno sa državnim budžetom. Francuska je 2001. godine merenje performansi uključila u reformu budžeta, dok je većina drugih zemalja OECD-a nastavila da eksperimentiše sa ovim poboljšanjima u okviru delimičnih ili sveobuhvatnih reformi budžeta. Poslednjih nekoliko godina mnogo veći napredak u jačanju odgovornosti države zabeležen je jačanjem i eksplicitnim iskazivanjem veza između postojećih mera performansi i samog budžeta, nego naporima da se unapredi sistem i metodi merenja performansi.

OECD napominje da je uvođenje podataka o performansama u proces budžetiranja „deo širih reformskih napora da se poboljša kontrola rashoda, podigne efikasnost i unapred e performanse javnog sektora“ (OECD, 2007, str. 11). Međutim, valja napomenuti da je, u nekim slučajevima, ovaj širi kontekst u realnosti bio de facto ograničen na male dopune i izmene zakona o budžetu. U drugim slučajevima, taj kontekst je obuhvatao istinsku i sveobuhvatnu reformu javnog upravljanja.

Tokom poslednje decenije, došlo je do naglog porasta interesovanja za merenje budžetskih performansi u zemljama u razvoju, novim tržišnim privredama i zemljama u tranziciji. Kako je detaljno opisano u novijim studijama, poput studija Svetske banke iz 2009. i 2010. godine, sve veći broj zemalja Latinske Amerike, Azije i Evrope razmatra mogućnost unapređenja budžetskih performansi na vrlo širokom i raznolikom frontu. Ono što je zajedničkom svim ovim raznolikim pokušajima unapređenja budžetiranja jeste želja da se pokaže pozitivan uticaj primenjene analize na pripremu budžeta, unapredi podrška strateškom odlučivanju, informacije o performansama ugrade u budžetski sistem i da se obezbedi veća odgovornost vlade za svoj rad.

Merenje učinka prvobitno je bilo čvrsto ukorenjeno na mikroekonomskim podacima vezanim za programe i aktivnosti vlade. Premda su ti podaci redovno agregirani za potrebe izveštavanja na nivou sektora i cele privrede, oni obično nisu sadržavali tipične makroekonomske pokazatelje. U poslednjih petnaest godina, situacija se bitno promenila uvođenjem i rasprostranjenom primenom fiskalnih pravila – istinskih indikatora makrofiskalnog učinka. Nakon pionirskog Zakona o fiskalnoj odgovornosti, koji je Novi Zeland doneo 1994. godine, u celom svetu došlo je eksplozije interesovanja za primenu fiskalnih pravila u cilju povećanja fiskalne transparentnosti i ograničavanja diskrecionih odluka vlade i kratkoročnog fiskalnog oportunizma. Usvajanje fiskalnih pravila od strane Evropske unije, a odnedavno i od strane MMF-a, imalo je ogroman uticaj na mnoge zemlje u periodu koji je prethodio krizi. Posmatrano sa današnje tačke gledišta, efekti primene fiskalnih pravila bili su mešoviti. Dok su neke zemlje poštovanjem fiskalnih pravila ostvarivale fiskalne suficite ili ograničene deficite, druge zemlje su jako često kršile ova pravila, pogotovo tokom globalne krize 2008. godine. Uprkos ovim praktičnim izazovima, očigledno je da i dalje postoji potreba za istinskim i reprezentativnim makroekonomskim

indikatorima performansi u okviru uravnoteženog sistema merenja učinka/indikatora performansi.

Sa šireg metodološkog aspekta, Skot (Svetska banka, 2010) uočava iznenađujući paradoks da oni koji sprovode budžetske reforme da bi se poboljšale performanse budžeta u praksi ne obraćaju mnogo pažnje na ocenu očekivanih neto koristi predloženih rešenja i poređenja s alternativnim pristupima. Isto tako, OECD (2007) napominje da „ne postoji sistematska cost-benefit analiza uvođenja budžetiranja zasnovanog na performansma“, te da inicijative za poboljšanje performansi često prevashodno odražavaju stanovište ministarstva finansija, što naravno ima svoje dobre i loše strane. Uprkos ovim (inače korisnim) primedbama, planiranje budžeta zasnovano na preformansama nastavlja da se širi na sve veći broj zemalja i doprinosi ostvarivanju značajnih pomaka u efikasnosti korišćenja javnih resursa u pružanju opštih usluga države.<sup>8</sup>

Što se tiče sadržaja i obuhvata, merenje učinka se skoro dve decenije energično razvijalo ka boljem identifikovanju i merenju rezultata, uspostavljanjem jasnih logičkih i uzročno-posledičnih veza između outputa i rezultata, i boljim tehnikama merenja rezultata koje je ponekad prilično teško kvantifikovati. Uloženi su ogromni naponi da se stepen dostizanja ciljeva pravilno shvati i korektno pripiše vladinim intervencijama kroz programe ili mere ekonomske politike. Pa ipak, mnoga pitanja i su dalje nerešena. Na primer, koncept međunarodne konkurentnosti dobro je definisan i koristi se kao indikator željenih rezultata u mnogim zemljama (Peru, Kazahstan, Novi Zeland i Australija). Uprkos jasnim definicijama i pravilima izračunavanja, nije uvek jasno na koji način praktične politike i postupci vlade utiču na indekse globalne konkurentnosti. Čak i kada je veza između akcija države i ishoda intuitivno jasna, atribucija i merenje uticaja može biti teško ili, čak, nemoguće. Osim toga, neki postupci države očito mogu poboljšavati konkurentnosti, ali njihov uticaj može biti neutralisan drugim akcijama države ili faktorima sa suprotnim dejstvom. Pored toga, budući da se većina poređenja na međunarodnom nivou vrši na osnovu relativnog rejtinga zemlje na globalnoj rang listi, da bi zemlja popravila svoj rejting neophodno je da poboljša konkurentnost više od svojih neposrednih konkurenata.

Nakon brojnih mukotrpnih napora, postalo je sasvim jasno da orijentacija na rezultate predstavlja veoma prihvatljiv koncept da se objasne namere i postupci vlade, ali da taj koncept nije lako operacionalizovati i pretočiti u merljive indikatore performansi u mnogim oblastima koje se finansiraju iz budžeta.

---

<sup>8</sup> Dva izuzetka od ovog pravila bili su povećani rashodi za zdravstvenu zaštitu i fiskalne podsticaje nakon globalne finansijske krize. U oba slučaja, rast javnih rashoda zavisio je od ne-ekonomskih faktora. U oblasti zdravstvene zaštite, veliko povećanja troškova povezano je sa „nerealnim obećanjima“ da će sistemi dijagnostike i lečenja biti bitno unapređeni primenom tehnoloških dostignuća ostvarenih u poslednjoj deceniji. Ogromni fiskalni podsticaji bili su motivisan strahom od globalne depresije i verovanjem u efikasnu intervenciju države.

Kako se napominje u mnogim skorijim studijama ( npr. Svetske banke iz 2010. i 2009. i OECD-a iz 2007. godine), čak i zemlje koje su do kraja opredeljene za upravljanje na osnovu postignutih rezultata nisu bile u stanju da reše sve praktične teškoće stvaranja i korišćenja indikatora performansi usmerenih na krajnje rezultate delovanja vlade. U stvarnosti, sistemi merenja performansi često su pribegavali korišćenju skupa indikatora performansi koji pokrivaju pragmatičnu kombinaciju inputa, procesa, outputa i rezultata (obično „neposrednih“ i „prelaznih“ rezultata).

Upravljanje na osnovu rezultata traži brojna i zahtevna unapređenja koja su nedostižna u realnim uslovima. Outputi proizvoda i usluga, nekada omalovažavani zbog slabe veze sa krajnjim ciljevima aktivnosti i programskih intervencija vlade, vraćaju na scenu kao praktičan i pouzdani osnov za merenje učinka i uspostavljanje kredibilnih granica odgovornosti i polaganja računa za sprovođenje državnog budžeta.

Ministarstva finansija i vlade često su veruju da svojim radom doprinose ostvarenju krupnih ciljeva kao što su „bolje ekonomske performanse cele privrede“ ili „porast životnog standarda stanovništva“, ali shvataju da je jako teško definisati konkretan skup indikatora količina, kvaliteta i procesa kojim bi vlada mogla da se rukovodi i definiše svoju odgovornost za dostizanje ovako definisanih ciljeva. Osim toga, pri dejstvu bezbrojnih egzogenih faktora (i potencijalnih šokova poput globalne krize iz 2008. godine), ne može se smatrati da vlade mogu biti operativno odgovorne za ostvarenje cilja na tako visokom nivou kao što su „performanse cele privrede.“ Zato je ciljeve potrebno definisati na nešto nižem operativnom nivou koji omogućava jasnu atribuciju (vezu između aktivnosti i programa vlade i ostvarenja ciljeva) i definisanje odgovornosti vlade.

Ostavljajući ove teškoće po strani, odmah posle definisanja indikatora performansi neohodno je utvrditi njihove ciljne vrednosti. Prema iskustvu Novog Zelanda i Velike Britanije, vodećih zemalja u ovoj oblasti, ciljne vrednosti se usaglašavaju u direktnom dijalogu između vlade i ministarstava ili između ministarstava i njima podređenih državnih organa. Utvrđivanje ciljnih vrednosti indikatora performansi kroz jednosmeran proces odozgo-nadole treba izbegavati kad god je to moguće. Pokušaji ministarstava finansija da utvrde ciljeve za ostala ministarstva bili su jedan od glavnih razloga za neuspeh ovog sistema budžetiranja u praksi. Kako Skot zaključuje, centralno određivanje ciljnih vrednosti nikada ne može dobro da funkcioniše, bilo zbog toga što ministarstvo finansija dovoljno ne poznaje određeni resor, ili zato što resorno ministarstvo nema osećaj vlasništva nad takvo postavljenim ciljnim veličinama. Pored toga, centralno određivanje ciljnih veličina može dovesti do iskrivljenih podsticaja kako u sferi obezbeđivanja javnih roba i usluga tako i u sferi raspodele budžetskih sredstava.

Naposletku, dugogodišnje iskustvo u razvoju sistema merenja performansi ukazuje na to da postoje dva osnovna preduslova za dobro funkcionisanje merenja učinka u praksi: (a) jasna budžetska klasifikacija programa ili ishoda, koja omogućava merenje učinka na čist i

transparentan način i istovremeno služi kao osnova za aproprijaciju budžetskih sredstava; (b) izvestan stepen popuštanja mera centralne kontrole budžetskih sredstava i prenošenje odgovornosti na niže nivoe odlučivanja kako bi se stvorio prostor da rukovodioci na nivou sektora/programa koriste svoja znanja i veštine da bi ostvarili performanse na nivou postavljenih ciljnih većina.

Uprkos relativno labave veze između podataka o učinku i ključnih odluka o budžetu, kojima se još uvek odlikuju sistemi planiranja budžeta koji se trenutno koriste u većini zemalja (PPB i PIB), samo uvođenje orijentacije na ciljeve i koncepta performansi ostavilo je dubok trag na budžetski proces, a posebno na obim političkog uticaja na raspodelu budžeta i na sveukupnu efikasnost i efektivnost (delotvornost) u korišćenju javnih sredstava. Podskupom ovih pitanja bavimo se u odeljku 3.4 gde, u okviru ograničenih raspoloživih podataka, pokazujemo da se neka od izuzetnih poboljšanja performansi u delovanju vlade mogu, a neka ne mogu, pripisati budžetskim reformama.

#### 2.4. Makroekonomska i fiskalna situacija i status budžetskih reformi u Srbiji

Srbija će se 2012. godine suočiti sa teškom makroekonomskom situacijom u potencijalno nepovoljnom globalnom okruženju. Sporiji očekivani rast BDP-a (0,5%) i velike obaveze u pogledu javnih rashoda dovešće do sve većih kratkoročnih fiskalnih pritisaka da se budžetski deficit i javni dug održe pod kontrolom. Usled ograničenih mogućnosti za povećanje prihoda i mnogih rigidnosti na strani rashoda, moguće je da brzo rastući fiskalni problemi već sredinom 2012. godine probude politički interes za pronalaženje dugoročnih rešenja u dubljim budžetskim i fiskalnim reformama. Snaga nove političke volje umnogome će zavisiti od uspešnog nastavka puta ka pristupanju Evropskoj uniji (posle potvrde statusa kandidata za članstvo u EU 1. marta) i ishoda parlamentarnih i predsedničkih izbora (6. maja). U ovom kontekstu, bolje upravljanje javnim sredstvima (na osnovu podataka dobijenih zahvaljujući savremenom sistemu merenja učinka/indikatora performansi) postaje ključni instrument za postizanje efikasnijeg korišćenja javnih sredstava na srednji rok.

Tokom poslednja tri kvartala 2011. godine Srbija je beležila niži rast BDP-a usled novog talasa recesionih trendova u Evropi, njenom glavnom trgovinskom partneru, kao i sporijeg privrednog rasta u susednim zemljama. Problemi sa kojima se odnedavno suočava evro, kao i krize suverenog (javnog) duga u Grčkoj i Italiji, zajedno sa sporijim prilivom kapitala, ograničenom ponudom kredita i visokim cenama nafte, posebno su negativno uticali na lošije performanse srpskog izvoza, glavnog razloga za sporiji rast BDP-a procenjenog na manje od 2% u 2011. godini. Verovatno je da će se ovi pritisci nastaviti i u 2012. godini. Prema najnovijim projekcijama MMF-a (videti Tabelu 1 u daljem tekstu), privredni rast u EU usporiće na 1,4%.

**Tabela 1:** Globalna privreda u periodu od 2011. do 2012.

	2011.	2012.
Realan rast BDP-a (u procentima)		
Svet (na osnovu PPP-a)	4,0	4,0
EU	1,7	1,4
SAD	1,5	1,8
Zemlje u razvoju	6,4	6,1
Svetska trgovina (rast u procentima)	7,5	5,8
Cene robe široke potrošnje (promena u procentima)		
Razvijene zemlje	2,6	1,4
Zemlje u razvoju	7,5	5,9
Cene nafte (u USD, promena na godišnjem nivou, u procentima)	30,6	-3,1

Izvor: MMF: World Economic Outlook [Svetski privredni pregled], septembar 2011.

Uzimajući u obzir da će i dalje biti prisutan rizik preliivanja krize iz evrozone, kao i sporiji rast globalne trgovine i možda neznatno smanjenje cena nafte, Srbija će se 2012. godine suočiti sa

značajnim ograničenjima u pogledu privrednog rasta i trgovine. Stoga se Ministarstvo finansija opredelilo za sporiji rast BDP-a (realni rast od 1,5% i prosečnu inflaciju od 3,5%), što je rezultiralo projekcijom nominalnog BDP-a u 2012. godini od 3,55 milijardi dinara koja je korišćena kao osnova za izradu budžeta (vidi Tabelu 2). Nažalost, prema najnovijim projekcijama, rast BDP-a u 2012. Godini iznosiće tek 0,5%.

**Tabela 2:** Osnovni ekonomski indikatori (stvarni indikatori za period januar-septembar 2011, prognoze za 2012)

	<u>Jan.-sept. 2011.</u> Jan.-sept. 2010.	<u>2011.</u> 2010.	<u>2012.</u> 2011.
<b>U procentima</b>			
Realan rast BDP-a	3,0	2,0	1,5
Industrijska proizvodnja (obim)	2,5	n.p.	n.p.
Realan rast proizvodnje	0,7	n.p.	n.p.
Maloprodaja (realna)	-16,9	n.p.	n.p.
Turizam (obim)	6,9	n.p.	n.p.
Izgradnja (u stalnim cenama)	8,5	n.p.	n.p.
Cene robe široke potrošnje (na kraju perioda)	6,8	7,7	3,5
Cene robe široke potrošnje (prosek za period)	11,9	n.p.	4,1
Izvoz (vrednost u evrima)	19,0	14,9	10,2
Uvoz (vrednost u evrima)	13,6	11,2	5,5
Prosečna primanja (realan rast)	-0,9	-0,5	1,2
Produktivnost radne snage		5,0	0,9
	<b>Jan.-sept. 2011.</b>	<b>2011.</b>	<b>2012.</b>
<b>U milionima evra</b>			
Trgovinski bilans	-4.174,1	n.p.	n.p.
Tekući račun platnog bilansa (pre bespovratnih sredstava)	-2.187,5	n.p.	n.p.
Neto direktna strana ulaganja (DSU)	1.227,2	n.p.	n.p.
Prihodi od privatizacije	13,1	n.p.	n.p.
Devizne rezerve (na kraju perioda)	11.358,2	n.p.	n.p.
Devizna štednja (na kraju perioda)	7.547,1	n.p.	n.p.
Memo:			
Nominalni BDP u milijardama dinara		3.358,8	3.550,8
Trgovinski deficit		n.p.	14,9
Deficit tekućeg računa platnog bilansa posle bespovratnih sredstava (kao procenat BDP-a)		7,5	8,4

n.p. – nema podataka

**Izvor:** Istorijski podaci Republičkog zavoda za statistiku i NBS-a; Procene Ministarstva finansija za 2011. i prognoze za 2012.

Visoke preuzete obaveze u javnim rashodima stvaraće na kratak rok rastuće fiskalne pritiske ukoliko se želi očuvati kontrola nad budžetskim deficitom i javnim dugom. Nemogućnost da se ovi pritisci zadrže pod kontrolom dovela je do kašnjenja prve revizije aranžmana iz predostrožnosti sa MMF-om (koja je od januara 2012. odložena za sredinu ove godine). Budući da aranžman iz predostrožnosti sa MMF-om igra važnu ulogu u povećanju kredibiliteta



kratkoročne ekonomske politike i održavanju poverenja potencijalnih inostranih investitora, Srbija će tokom 2012. godine verovatno biti suočena sa oštrim makroekonomskim ograničenjima i biće joj neophodna snažna koordinacija fiskalne i monetarne politike u narednom periodu.

Fiskalna politika biće pod pritiskom da se ostane u okvirima projektovanog deficita, kao i da se izmeni struktura javnih rashoda u korist investicija, obezbedi bolja fiskalna disciplina i ograniče ukupni javni rashodi. Kada je reč o monetarnoj politici, referentna kamatna stopa ostaće glavni instrument za ostvarivanje ciljane inflacije. To zapravo znači da će se monetarna politika rukovoditi kamatnom stopom koja se koristi za dvonedeljne repo operacije. Uz to, NBS će nastaviti da se rukovodi politikom fleksibilnog kursa i da interveniše na deviznom tržištu radi sprečavanja značajnijih fluktuacija kursa i osiguravanja finansijske i cenovne stabilnosti.

Aranžman iz predostrožnosti koji je sklopljen sa MMF-om ima važnu ulogu u očuvanju kredibiliteta okvira kratkoročne politike i slanju umirujućeg signala potencijalnim investitorima. Prva revizija aranžmana iz predostrožnosti sa MMF-om, prvobitno predviđena za januar 2012, odložena je do juna uglavnom zbog fiskalnih rizika proisteklih iz nižeg očekivanog rasta BDP-a usled obnovljenih recesionih pritisaka u EU.

Fiskalni pritisci mogu dostići vrhunac sredinom 2012. godine, što može biti dobra prilika da nova vlada potraži dugoročnija rešenja za nastavak budžetskih i fiskalnih reformi. Fiskalna održivost će na srednji rok zavisiti od sprovođenja započetih strukturnih reformi (i to naročito u pogledu penzionog, zdravstvenog i obrazovnog sistema, kao i javnih preduzeća) i od nastavljanja sveobuhvatne budžetske reforme započete pre jedne decenije i ponovo pokrenute 2005. a zatim i 2009. godine uvođenjem pilot-projekta programskog budžetiranja.

Uspeh reformi budžetskog procesa će u najvećoj meri zavisiti od sposobnosti vlade da pravilno proceni uspešnost izvršenja budžeta u ovim ključnim oblastima i smanji ukupne budžetske rashode (odnosno njihovo učešće u BDP-u), uz istovremeno održavanje obima pruženih javnih usluga i poboljšavanje njihovog kvaliteta.

Kako je detaljno objašnjeno kasnije u ovoj studiji, uspeh pokušaja da se programsko budžetiranje uvede na pilot osnovi do sada je bio ograničen. To je u najvećoj meri posledica krajnje ograničenih kapaciteta u resornim ministarstvima za prepoznavanje, analiziranje i agregaciju projekata i programa, definisanje njihovih ciljeva i izradu neophodnog formata - logičkog okvira, koji jasno povezuje iskazane potrebe pojedinih projekata (za opremom i inputima) sa aktivnostima (procesima) i očekivanom promenom outputa, i istovremeno pokazuje kako pružanje većeg obima javnih dobara i usluga doprinosi ostvarivanju konkretnih ciljeva definisanih na nivou ministarstava, sektora odnosno programa. Uz sve manju političku podršku, delimičan gubitak liderstva usled reorganizacije ministarstava i nedostatak neohodne

stručne i institucionalne podrške iz Ministarstva finansija, pilot-projekti se realizuju sve sporije i uskoro će se u potpunosti zaustaviti osim ukoliko se ne:

- pokrenu ponovo uz obnovljenu političku podršku;
- osnaže primenom najbolje prakse programskog budžetiranja;
- uvedu u sva resorna ministarstva uz neophodnu reorganizaciju, izgradnju stručnih kapaciteta i adekvatnu obuku zaposlenih;
- primene na probnoj osnovi u budžetu za 2013, i
- u potpunosti primene u budžetu za 2014.

Takođe, uvođenje programskog budžetiranja mora da prati i konkretni angažman Vlade na:

- usvajanju forme za strateško planiranje budžeta;
- poštovanju realnog vremenskog okvira za planiranje i izradu budžeta;
- razvoju kapaciteta u Ministarstvu za predvođenje reforme programskog budžetiranja;
- promovisanju reforme upravljanja javnim finansijama;
- razvoju kapaciteta za izradu kapitalnog budžeta u Ministarstvu finansija;
- spajanju političkih i strateških funkcija Nacionalnog investicionog plana (a možda i celog Plana) sa Ministarstvom finansija;
- ponovnoj integraciji sopstvenih prihoda korisnika budžeta u budžet;
- svođenju projekata i programa na odgovarajuću meru i nivo složenosti, i
- razvoju i primeni delotvornih sistema za monitoring i evaluaciju budžeta, uključujući i sistem za merenje učinka i indikatore performansi, kao i obavezno izveštavanje.

## 2.5. Cilj studije

**Glavni cilj ove studije je da se Srbiji pomogne da ponovo otpočne postupak reforme budžetskog procesa i da iskoristi prednosti programskog budžetiranja u pogledu povećane efikasnosti i smanjenja rashoda.** U ovom kontekstu, cilj studije je da informiše Sektor budžeta Ministarstva finansija o delotvornom korišćenju indikatora budžetskih performansi i uspešnosti planiranja u javnom sektoru oslanjajući se na međunarodna iskustava u ovoj oblasti. Uz to, studija će pružiti osnovu za nastavak rada Generalnog sekretarijata na polju uspostavljanja doslednog sistema za izveštavanje, monitoring i evaluaciju u cilju efikasnijeg kreiranja budžetske politike i planiranja.

Efikasnije korišćenje ograničenih javnih resursa u Srbiji zavisi prvenstveno od poboljšanja budžetskog procesa. Zakon o budžetskom sistemu predviđa prelazak na programsko budžetiranje do 2015. godine i stalno poboljšanje u dužem roku do potpune primene budžeta zasnovanog na performansama. Time bi se obezbedio dugoročni okvir za planiranje, prepoznali prioriteti i povećala transparentnost i efikasnost upotrebe budžetskih sredstava na osnovu boljeg merenja koristi i troškova. Sa praktične strane, ove reforme donose poboljšanja u klasifikaciji, izboru prioriteta, postupku pripreme, realizacije i ocene budžeta, kao i, konačno, praćenje izvršenja budžeta. Jasno je da Ministarstvo finansija ima najveću odgovornost za reformu budžetskog procesa koju realizuje u koordinaciji sa Generalnim sekretarijatom, resornim ministarstvima, organima lokalne samouprave i drugim državnim organima.

Generalni sekretarijat Vlade Republike Srbije je odnedavno preuzeo vodeću ulogu u kreiranju široke empirijske baze zasnovane na podacima o realizaciji budžeta koje dostavljaju resorna ministarstva. Primenom ove baze olakšaće se merenje učinka i usklađivanje sektorskih strategija sa raspoloživim budžetskim sredstvima. Uprkos za sada relativno skromnim rezultatima u definisanju početnog skupa indikatora (ili pokazatelja) performansi, rad Generalnog sekretarijata predstavlja krupan iskorak u pravcu stvaranja osnove za uvođenje programskog budžetiranja. Na drugom kraju spektra svog rada Generalni sekretarijat razvija okvir za strateško planiranje Vlade Srbije kojim će se definisati dugoročni ciljevi nacionalnog razvoja i time stvoriti pouzdana osnova za izradu kompletnog, stabilnog i upotrebljivog sistema indikatora za merenje učinka budžeta.

Da bi Sektor budžeta u Ministarstvu finansija mogao da bude lider u primeni programskog budžetiranja u rokovima predviđenim zakonom, neohodno je značajno povećanje njegovih organizacionih i kadrovskih potencijala, kao i povremeno angažovanje vrhunskih stručnjaka radi efikasnog razvoja i primene programskog budžetiranja i merenja performansi kao ključnog sredstva za poboljšanje efikasnosti i delotvornosti korišćenja javnih sredstava. Nakon što se postigne dogovor o standardima merenja i indikatorima performansi koji se predlažu u studiji, obuka će biti organizovana za Sektor budžeta i Generalni sekretarijat.

### 3. Pregled indikatora performansi

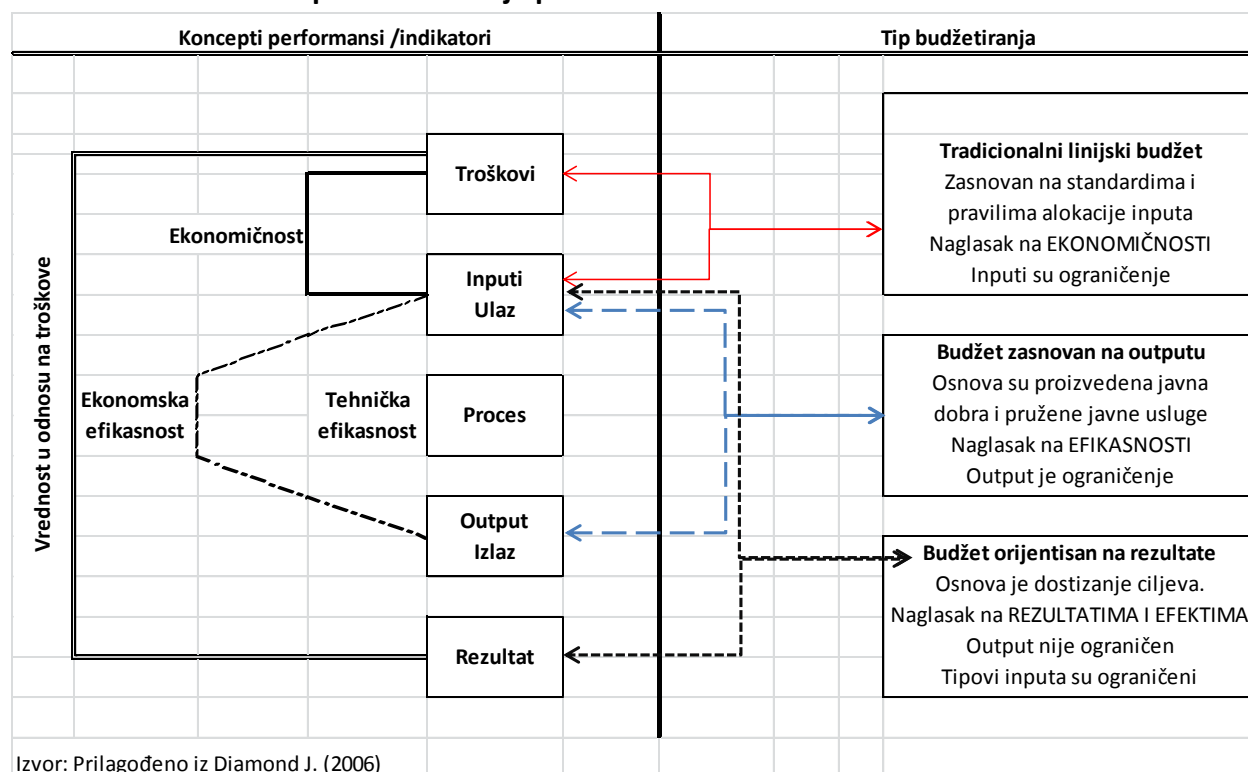
Treće poglavlje sadrži pregled odabranih pitanja koja se odnose na kreiranje i korišćenje indikatora performansi, sa fokusom na relevantnom međunarodnom iskustvu u merenju učinka i ograničenim empirijskim dokazima o poboljšanjima u budžetskom procesu i do sada ostvarenim koristima u smislu efikasnosti.

#### 3.1. Vrste indikatora performansi

Koncept performansi zavisi od konteksta ili sistema i podrazumeva jasno iskazivanje ciljeva u odnosu na koje se vrši merenje učinka. Prema tome, merenje budžetskog učinka i odgovarajući skup indikatora performansi zavisi od budžetskog konteksta i ciljeva javnog sektora. Kako je, u analitičkoj formi, prikazano na Slici 1, merenje učinka u tradicionalnom linijskom budžetu prvenstveno je orijentisano na poštovanje standarda troškova i pravila alociranja inputa. Shodno tome, indikatori performansi stavljaju naglasak na poštovanje standarda i pravila, kao i na merenje ekonomičnosti u korišćenju inputa.

U budžetskim sistemim zasnovanim na outputima (uključujući programske budžete), merenje učinka prvenstveno je usmereno na izlazne veličine (proizvodnju javnih dobara i pružene javne usluge). U tom kontekstu, indikatori performansi naglašavaju tehničku i ekonomsku efikasnost u obezbeđivanju željenog outputa (roba i usluga) u okviru postojećih ograničenja budžeta.

**Slika 1: Kontekstualna priroda merenja performansi**



U budžetskim sistemima orijentisanim na rezultate, učinak se meri u odnosu na ostvarenje željenih rezultata. Indikatori performansi usredsređeni su i na output, i na njegov uticaj (preko programa i celog budžeta) na ostvarenje rezultata.

Valja naglasiti da se, u grafičkom prikazu na Slici 1, pretpostavlja da su sistemi merenja učinka/indikatora performansi kreirani tako da njihova priroda bude kumulativna. Prema tome, skupovi indikatora performansi koji su kreirani za budžete zasnovane na outputima uključuju kompletan raspon indikatora koji se odnose na troškove, inpute i proces. Isto tako, indikatori performansi koji su kreirani za budžete orijentisane na rezultate obuhvataju sve prethodne indikatore zaključno sa outputima, kao i dodatne indikatore ostvarenja rezultata za neposredne (kratkoročne) ciljeve, prelazne (srednjoročne) rezultate i konačne (obično dugoročne) ishode.

Sa pragmatičnije strane, dobar okvir za merenje učinka/indikatora performansi sadrži tri ključna sastojka (Schacter, 2002), a to su:

- **Jasno iskazani ciljevi:** Šta vlada želi da postigne nekim programom? Gde i kako želi da ostvari pozitivne promene?
- **Model logičkog okvira (log-frame)** koji obezbeđuje kompletno mapiranje ulaznih veličina (inputa), preko procesa / aktivnosti do izlaznih veličina (outputa), a zatim i uspostavljanje veze sa ostvarenjem planiranih (neposrednih, posrednih i krajnjih) ciljeva.
- **Dinamika i plan realizacije** čime se objašnjava kako model logičkog okvira evoluira od sadašnjeg stanja, preko neposrednih i prelaznih rezultata, do konačnih ishoda koji se često ostvaruju tek mnogo godina kasnije. To omogućava sadržajno praćenje ostvarenja ciljeva primenom efektivnog sistema za monitoring i evaluaciju (M&E).

Merenje učinka u javnom sektoru praćeno je problematikom utvrđivanja odgovarajućeg skupa ciljeva, potpunog razumevanja prirode programa / intervencije i povezivanja rezultata s ishodima na osnovu pouzdane uzročno-posledične veze.

Krajnji ciljevi često nisu navedeni u programima (intervencijama) javnog sektora bilo zato što hijerarhija ciljeva nije bila potpuno razvijena (ili promišljena) ili zato što nedostaju jasne veze između programa/intervencija i krajnjih rezultata. Pored toga, mogu postojati i situacije u kojima su krajnji ishodi namerno pogrešno navedeni zbog postojanja nerazrešenih tenzija između višestrukih ciljeva ili zbog skrivenih političkih namera. U dugoj istoriji budžetskih reformi, postoje mnogi primeri u kojima je navedeni cilj nekog programa (npr. da se izgradi određen broj jeftinih stanova da bi se pomoglo siromašnim porodicama) zapravo predstavljao zgodan i za javnost primamljiv paravan za jedan potpuno drugačiji pravi politički cilj (npr. da se operativno reši jedno hitno sporno pitanje i eliminišu beskrajne političke debate o stambenim problemima da bi se politička energija usmerila na neke važnije socijalne i ekonomske probleme).

Stoga je neophodno probiti se kroz lavirint pogrešnih informacija, utvrditi istinske krajnje ciljeve

i rezultate vladinih programa ili ekonomske politike i na osnovu toga rekonstruisati bitne elemente hijerarhijski postavljenih ciljeva. Pored potpunijeg razumevanja suštine programa, to bi omogućilo konstrukciju kompletnog modela logičkog okvira, uključujući i njegovu često najslabiju kariku - uzročno-posledičnu vezu između outputa programa i relevantnih ciljeva. To je podjednako važno i za pravilno definisanje atribucije tj. utvrđivanje i merenje uticaja programa na ostvarenje ciljeva (pripisivanje), i za jasno uspostavljanje granica odgovornosti.

Kada je krajnji cilj dobro shvaćen i ugrađen u model logičkog okvira, onda je relativno lako kreirati dosledan skup indikatora performansi na osnovu standardnih kriterijuma selekcije. Merenje učinka očigledno predstavlja složen i zahtevan tehnički zadatak koji ima za cilj da proceni i poboljša efikasnost i efektivnost u korišćenja javnih sredstava. U praksi, ključni razlog za merenje performansi često je političke prirode. Pouzdano merenje učinka postalo je kamen temeljac odgovornosti vlade i njenog sadržajnog i kredibilnog odnosa sa građanima i drugim ograncima vlasti. Merenje učinka (zajedno sa sistemima evaluacije i drugim instrumentima) omogućava vladi da pokaže javnosti i parlamentu da efikasno upravlja sredstvima i da doprinosi ostvarenju odgovarajućih rezultata. Podjednako važno, vladama je stalo da pokažu svojim biračima da uspešno ispunjavaju međunarodno usvojene standarde (koje su, na primer, postavili OECD i Evropska unija) i da prate neprestani razvoj najbolje međunarodne prakse u merenju budžetskih performansi.

U opštem smislu, osnovna svrha merenja performansi je:

- **Ocena uspešnosti rada državnih organa** (u odnosu na svoju misiju, strategiju i ciljeve) poređenjem podataka o njihovim stvarnim performansama sa prihvaćenim standardima.
- **Kontrolisanje** podređenih (ljudi i organizacija).
- **Alokacija** resursa.
- **Motivisanje** ljudi / organizacija kroz postavljanje ciljnih (i prelaznih) vrednosti indikatora performansi.
- **Priznanje** za ostvarene rezultate i poboljšanja.
- **Promovisanje** kvalitetnog rada pojedinaca / organizacija.
- **Učenje** na osnovu informacija o učinku.
- **Poboljšanje** performansi pojedinaca, grupa i organizacija.

Bez obzira na razlike u svrsi i dizajnu indikatora performansi, njihove karakteristike treba da budu što više usklađene sa sledećim kriterijumima selekcije:

- **relevantnost** za praćenje performansi u ostvarenju konkretnog rezultata /ishoda;
- **pouzdanost** i doslednost merenja performansi koja se obezbeđuje kompletnim i nepristrasnim podacima iz kojih su eliminisane greške;
- **kredibilnost, transparentnost i lako razumevanje** dizajna indikatora performansi i procesa merenja učinka;

- **ažurnost i tačnost** u odražavanju veze između mera i (uočenih/stvarnih) promena performansi;
- **uporedivost** tokom vremena i po svim državnim organima / programima;
- **empatija** i pozitivna usmerenost ka korisnicima; i
- **jednostavnost, lakoća korišćenja** i direktna povezanost sa rezultatom / ishodom.






Čak i onda kada su indikatori performansi pažljivo kreirani na osnovu potpuno razvijenog i transparentnog modela logičkog okvira, oni uvek predstavljaju "mešavinu" ili kombinaciju pozitivnih i negativnih karakteristika. Kao što se već na prvi pogled može videti iz primera „reklamne kampanje protiv pušenja“, koji je prikazan u Okviru 1 na sledećoj strani, svaki indikator učinka ima svoje očigledne prednosti i nedostatke (koji su navedeni u poslednje dve kolone s argumentima „Za“ i „Protiv“).

Indikatori performansi za inpute, procese i outpute su „dobri“ zato što jasno proizilaze iz modela logičkog okvira, zato što su svi relevantni podaci lako dostupni i besplatni i zato što direktno zadovoljavaju neposredne potrebe operativnog upravljanja programima. U isto vreme, indikatori performansi za inpute/procese imaju ozbiljne nedostatke zbog slabe pa čak i neizvesne veze sa krajnjim ciljem programa. Drugim rečima, to da li će produkcija i emitovanje TV reklama protiv pušenja doprineti smanjenju učestalosti bolesti srca i pluća (povezanih sa pušenjem) zavisice od kasnijih koraka (čvršće povezanih sa rezultatima) i od mnogih egzogenih faktora.

Suprotno tome, indikatori performansi koji su fokusirani na neposredne, prelazne i krajnje rezultate bolje odražavaju željene rezultate, ali iziskuju dodatne napore i sredstva da se prikupe odgovarajući podaci i uspostavi uzročno-posledična veza između intervencije i krajnjeg ishoda.

Iako je, analitički posmatrano, smisleno da se ide što "dublje" kroz logički okvir u potrazi za krajnjim ciljem na koji bi intervencija (reklamna kampanja) mogla pozitivno (iako možda marginalno) da utiče, dobijeno rešenje ne mora biti dobro u operativnom i praktičnom smislu. Kao prvo, uz jako mnogo drugih faktora u igri, pozitivne promene u ostvarenju krajnjeg cilja bilo bi veoma teško pripisati baš reklamnoj kampanji. Kao drugo, u situaciji kada dolazi do negativnih promena u statusu krajnjeg cilja (odnosno do povećanja broja oboljenja povezanih sa pušenjem), bilo bi pogrešno kriviti reklamnu kampanju za taj neželjeni razvoj događaja. U oba slučaja, odsustvo podataka o početnom stanju stvari i razvoju događaja u odsustvu programa (counterfactual) onemogućavaju procenu uticaja (kako pozitivnih tako i negativnih). Kao treće, i najvažnije, uprkos kvalitetu i relevantnosti logičkog okvira i informacija o uzročno-posledičnim vezama, napredak od inputa do krajnjih rezultata mora uvažavati i realne granice upravljačke i institucionalne odgovornosti: državni organi (ili privatna lica, svejedno) ne mogu se smatrati odgovornim za uticaj na rezultate nad kojima oni imaju vrlo malo kontrole. Bez obzira na to koliko neki indikator učinka može biti pogodan za merenje dostizanja nekih rezultata koji su izuzetno relevantni u socijalnom i političkom smislu, oni ipak ne moraju predstavljati dobro

merilo performansi datog programa, sektora, ministarstva ili vlade u celini.

Okvir 1: TV reklame protiv pušenja: indikatori učinka na osnovu modela logičkog okvira					
Logički okvir	Opis	Indikatori učinka		„Za“	„Protiv“
<b>Inputi</b>	Sati rada zaposlenih, kancelarijski prostor, konsultanti, reklamna agencija, oprema/studio	Iznos stvarno utrošenog novca		Lako dostupni podaci	Slaba veza sa ishodom
	<b>Procesi</b>	Kreiranje i testiranje TV reklama Pravljenje TV reklama Zakup reklamnog prostora na TV-u		Broj napravljenih reklama	Lako dostupni podaci Slaba veza sa ishodom
	<b>Outputi</b>	Emitovanje reklama na TV-u		Broj emitovanih reklama	Lako dostupni podaci Slaba veza sa ishodom
	<b>Rezultati</b>	<b>Neposredni</b>	Ljudi gledaju reklame na TV-u Uticaj na stavove ljudi	Broj ljudi koji su gledali reklame Promena stavova	Relativno lako dostupni podaci Podaci prikuplj. sa naporom Slaba veza sa ishodom Umerena veza sa ishodom
			<b>Prelazni</b>	Ponašanje ljudi se promenilo Ljudi manje puše	Manje pušenja (prodaja cigareta?) Podaci prikuplj. sa naporom Uzročno-posledična veza problem? Snažna veza sa ishodom
			<b>Krajnji</b>	Manja učestalost oboljenja povezanih sa pušenjem	Broj oboljenja povezanih sa pušenjem Podaci prikuplj. sa naporom Uzročno-posledična veza problem? U potpunosti odražavaju ishod
		Unapređena dobrobit ljudi Manji budžetski troškovi Manji ekonomski troškovi			

Izvor: Adaptirano iz Šaktera (Schacter, 2002).

U praksi, veliki je izazov da se pronađe prava ravnoteža između želje da se izaberu rezultati koji najbolje odražavaju krajnji cilj programa i potrebe da odabrani rezultati još uvek budu pod kontrolom ministarstva ili uprave projekta da bi koncept odgovornosti imao smisla. Ovaj izbor se obično dopunski komplikuje zbog odsustva podataka o početnom stanju stvari (pre projekta) i informacija o verovatnom razvoju događaja u odsustvu programa i drugih intervencija (situacija bez projekta ili tzv. counterfactual data).

Još jedan realni izazov jeste da se pronađe ravnoteža između smislenih indikatora ostvarenja



rezultata i indikatora koji smisleno odražavaju promene u egzogeno definisanim periodima izveštavanja (obično u polugodišnjim ili godišnjim intervalima). Očito je da se većina odluka o planiranju budžeta donosi u okviru strogo utvrđenog godišnjeg ciklusa izveštavanja, zahtevajući da merila učinka budu zasnovana na godišnjim prosecima ili podacima na kraju godine. To se može, a i ne mora poklapati sa momentom stvarnog uticaja na rezultate, ili sa ciklusom izveštavanja o postignutim rezultatima. Sistemi merenja učinka/indikatora performansi treba da budu kreirani tako da beleže odgovarajuće trendove u postizanju suštinskih rezultata i pravilno odražavaju moguće kratkoročne oscilacije u uočenim trendovima.

Pored toga, podaci o nekim suštinskim rezultatima ponekad nisu lako dostupni ili ih je teško (i skupo) prikupiti. U tim situacijama može biti opravdano korišćenje visoko koreliranih proksi varijabli ili prikupljanje dodatnih podataka kroz relativno jeftina istraživanja.

U većini slučajeva, kako tvrdi Šakter (Schacter, 2002), postoje praktični odgovori na ove izazove polazeći od toga da savršenstvo nije moguće postići i da se kompromisi moraju praviti na nivou organa zaduženih za sprovođenje programa, uz puno znanje i svest o posledicama. U idealnom slučaju, skup indikatora performansi:

- bio bi smislen, kompletan i upotrebljiv;
- bio bi zasnovan na podacima koji se lako i jeftino mogu prikupiti;
- obezbedio bi visok nivo kontrole programa u ključnim dimenzijama;
- sveo bi na minimum rizik od stvaranja pogrešnih (iskrivljenih) podsticaja (motivacionih sistema); i
- smisleno bi odražavao promenu na godišnjem nivou, koja je potrebna za budžetski ciklus.

### **3.2. Primena budžetiranja prema učinku na nivou cele privrede, sektora/ programa**

Po obuhvatu, celoviti sistemi merenja učinka/indikatora performansi obično se izrađuju tako da obuhvate bar tri jasna nivoa budžeta i merenja učinka koji su prisutni u većini zemalja: (i) strateški nivo cele privrede ili vlade; (ii) nivo ministarstava ili sektora; i (iii) nivo internog upravljanja (odeljenja) ili programa (samostalnih projekata).

Očigledno da na svakom od ovih nivoa (makro nivou/nivou sektora/programa) dobri sistemi merenja učinka/indikatora performansi treba da odgovore na veoma različite zahteve u sferi upravljanja javnim resursima, kao i na različite političke i javne potrebe i očekivanja. Primeri indikatora performansi na svakom od ovih nivoa upravljanja budžetom/državnim sredstvima dati su u daljem tekstu.

#### **3.2.1. Merenje učinka na strateškom nivou, odnosno nivou cele vlade**

Na strateškom nivou, osnovno težište stavlja se na merila i indikatore na makro nivou koji prikazuju ostvarenje ishoda visokog nivoa u oblastima utvrđenim dokumentima Vlade o dugoročnoj strategiji,<sup>9</sup> koje se dalje razrađuju u srednjoročnim budžetskim okvirima<sup>10</sup>, i operacionalizuju u godišnjim budžetima.

Standardno, ovi dokumenti sadrže bar tri ključne tematske oblasti koje sistemi merenja učinka/indikatora performansi treba da obuhvate: (a) privredni razvoj i rast, (b) ljudski i društveni razvoj, i (c) bezbednost/sigurnost i ekološka održivost.

U svakoj od ovih ključnih oblasti, indikatori performansi mogu da obuhvate nekoliko reprezentativnih dimenzija kojima se ili neposredno meri ostvarenje ishoda visokog nivoa ili se mere veličine koje su sa njima u snažnoj pozitivnoj korelaciji. Potencijalni spisak indikatora performansi koji su u skladu sa pomenutim kriterijumima mogao bi da obuhvati sledeće indikatore:

##### **(a) privredni razvoj i rast**

- bruto domaći proizvod (BDP) po glavi stanovnika (izražen u tekućim, konstantnim i PPP dolarima);
- poresko opterećenje (kao procenat prihoda domaćinstava i dobiti preduzeća);
- troškovi države / javnog sektora (kao procenat BDP-a);
- neto nacionalni (spoljni i domaći) dug (kao procenat BDP-a);
- nacionalna kreditna sposobnost (prema vodećim svetskim agencijama);

---

<sup>9</sup> Strateški dugoročni dokumenti novijeg datuma su: „Strategija Srbija 2020 – koncept razvoja Republike Srbije do 2020”; „Postkrizni model privrednog rasta i razvoja Srbije 2011-2020”; „Nacionalna strategija održivog razvoja Srbije” i „Nacionalni program integracije u EU”.

<sup>10</sup> Kao što je „Izveštaj o fiskalnoj strategiji”.

- investiciona klima i kvalitet poslovnog okruženja (izmereni na osnovu deset indikatora iz godišnjeg izveštaja Svetske banke *Doing Business* [„Izveštaj o uslovima poslovanja“]);
- indikatori tržišta rada (stopa nezaposlenosti, broj otvorenih novih radnih mesta, prosečan nivo obrazovanja i kvalifikacija);
- bogatstvo prirodnih resursa (zavisnost od uvoza energije i prirodnih resursa izražena u vidu učešća energije i resursa u ukupnom uvozu);
- izvozna orijentacija i konkurentnost (uključujući i učešće trgovine i tekućeg računa platnog bilansa u BDP-u i indikatore prema 12 stubova konkurentnosti iz godišnjeg izveštaja Svetskog ekonomskog foruma);
- inovacioni potencijal (ulaganje u istraživanje i razvoj kao procenat BDP-a);

(b) ljudski i društveni razvoj

- stepen obrazovanja
- stepen numeričke i ostale pismenosti
- očekivani životni vek u trenutku rođenja
- očekivani životni vek sa navršених 65 godina
- zdravstveno stanje (dostupnost zdravstvenih usluga)
- raspodela dohotka (ekonomska ravnopravnost merena Gini koeficijentom)
- stepen siromaštva (broj ljudi koji žive ispod nacionalne, a i međunarodne granice siromaštva)
- rodna ravnopravnost (prema indeksu rodne neravnopravnosti UNDP-a);

(c) bezbednost/sigurnost i ekološka održivost

- stopa kriminala (u gradskim sredinama)
- teška krivična dela među maloletnicima
- održivost prirodnih resursa
- kvalitet tla/zemljišta
- kvalitet vode
- kvalitet vazduha.

### 3.2.2. Merenje učinka na nivou ministarstava ili sektora

Na nivou ministarstava/sektora, osnovno težište bilo bi na realizaciji ciljeva utvrđenih srednjoročnim i godišnjim planovima ministarstava ili sektora. Oni bi obuhvatali kombinaciju: (a) ključnih merila ministarstava (sektora) usredsređenih na podatke o učinku na makro nivou koji potkrepljuju realizaciju relevantnih prelaznih rezultata; i (b) sekundarnih merila usredsređenih na ključne rezultate i operativne ciljeve (neposredne ishode) koji su u nadležnosti ministarstava ili su povezani sa datim sektorom.

Konkretnije, ključni indikatori na nivou ministarstava standardno omogućavaju: (1) pregled učinka ministarstva u realizaciji ciljeva utvrđenih soptvenim srednjoročnim i godišnjim planovima; (2) utvrđivanje informacija o trendovima i rezultatima koji se upoređuju sa ciljnim veličinama u outputima i rezultatima povezanim sa programima i politikom ministarstva; (3) generisanje neophodnih propratnih podataka koji se koriste za ključne mere vlade; i (4) praćenje makroekonomskih efekata programa, što može da pomogne u izračunavanju “troška” uvođenja alternativnih strategija ukoliko se postojeće pokažu kao nedelotvorne.

Pored ovih informacija visokog nivoa, sekundarnim merilima obično se obezbeđuju detaljnije informacije o rezultatima, koje su potrebne za praćenje sprovođenja strategija ministarstava/sektora i utvrđivanje ciljeva učinka na nivou odeljenja/programa.

Ilustracija sistema merenja učinka/indikatora performansi za ministarstvo/sektor saobraćaja data je u donjem Okviru 2 na osnovu primera Ministarstva finansija pokrajine Alberta u Kanadi (1996).

**Okvir 2: Utvrđivanje sistema merenja učinka/indikatora performansi na nivou ministarstava/sektora – primer ministarstva/sektora saobraćaja**

		<u>Ključna merila učinka</u>				
<b>Cilj ministarstva/sektora:</b>	Obezbediti građanima dobro održavan saobraćajni sistem koji ispunjava očekivanja po pitanju udobnosti, blagovremenosti i troškova.					
<b>Ključni pokazatelj učinka:</b>	Stanje autoputeva i mostova					
<b>Definicija:</b>	Odrediti procenat autoputeva/mostova koji premašuju minimalni (odnosno dati) nivo upotrebljivosti.					
<b>Obrazloženje:</b>	Stanje autoputeva/mostova direktno utiče na efikasno kretanje ljudi i robe.					
<b>Metodologija:</b>	Upotrebljivost se meri na osnovu glatkoće asfalta, udobnosti vožnje, te količine pukotina i zakrpa i ostalih tehničkih kriterijuma.					
<b>Izvor podataka:</b>	Ministarstvo saobraćaja, organ zadužen za upravljanje autoputevima i mostovima i njihovo održavanje, ankete sprovedene među korisnicima, itd.					
		<u>1. godina</u>	<u>2. godina</u>	<u>3. godina</u>	<u>4. godina</u>	<u>Cilj</u>
<b>Prethodni učinak i</b>	autoputevi	80%	82%	85%	83%	90%
<b>cilj učinka:</b>	mostovi	84%	86%	87%	86%	92%
<b>Spoljni činioci:</b>	Na stanje autoputeva i mostova nepovoljno je uticala izuzetno hladna zima u toku četvrte godine.					
Izvor: Ministarstvo finansija Alberta, Kanada (1996). <i>Measuring performance: A reference guide</i> / „Merenje učinka: priručnik“/.						

### **3.2.3. Merenje učinka na nivou odeljenja / programa**

Osnovni fokus merila na trećem nivou jeste obezbeđivanje detaljnih informacija o upravljanju na internom nivou (nivou odeljenja) i nivou konkretnih programa, kao i propratnih podataka za merila na višem nivou (nivou ministarstava i cele vlade). Ovi indikatori koji se odnose na konkretne programe i opšti administrativni indikatori pružaju rukovodstvu informacije o

svakodnevnom poslovanju, počev od troškova/inputa i procesa, pa sve do ostvarenih i neposrednih outputa i rezultata (ishoda).

Detaljni indikatori na nivou internog upravljanja/programa često se koriste za praćenje učinka odeljenja ministarstava, programa i samostalnih projekata, kao i učinka angažovanih predstavnika treće strane koji su na osnovu „podugovora“ zaduženi za pojedinačne projekte, komponente programa ili čitave programe.

Indikatori performansi na nivou ministarstava, odeljenja i programa zapravo mogu delimično (ili u celosti) da se integrišu u jedinstvenu matricu ostvarenih rezultata. Kao što je prikazano na slučaju Hrvatske, četiri programa u zdravstvenom sektoru obuhvataju znatan deo obaveza ministarstva, dok se u dva slučaja (urgentna zdravstvena zaštita – UZZ i ITC) programi poklapaju s obavezama odeljenja.

Međutim, pri tom valja primetiti da Hrvatskoj tek predstoji ključni pomak sa praćenja inputa i outputa (pruženih zdravstvenih usluga) na merenje uticaja na neposredne, prelazne i krajnje (konačne) rezultate u zdravstvu.

**Tabela 3: Utvrđivanje indikatora performansi za zdravstvene programe u Hrvatskoj za period 2011-2013.**

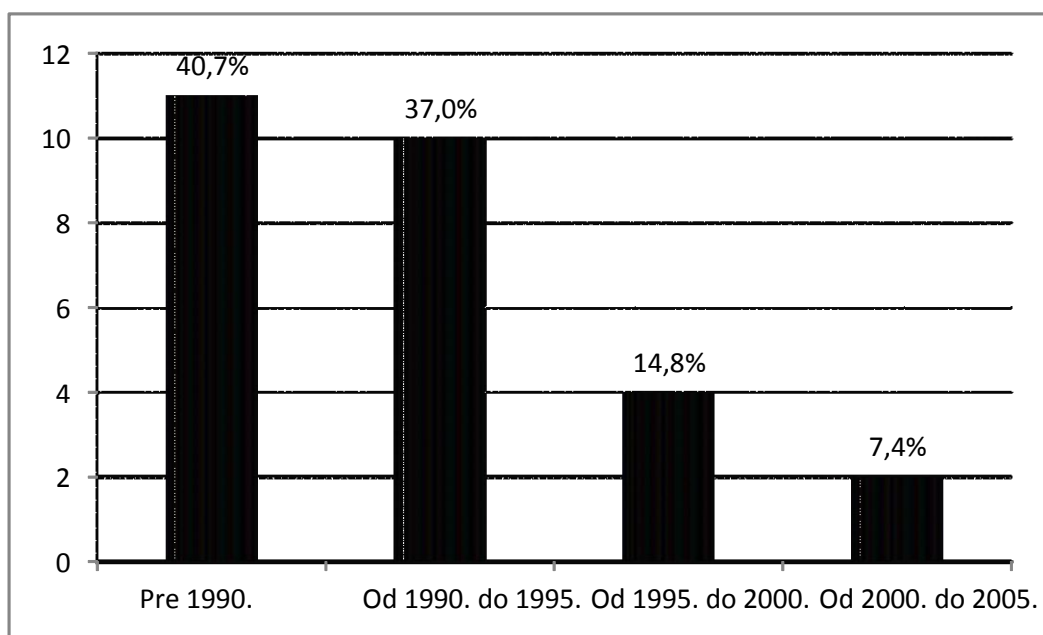
Cilj	Indikator učinka (rezultat)	Definicija/Obrazloženje	Jedinica	Osn. vrednost	Izvor	Cilj za 2011.	Cilj za 2012.	Cilj za 2013.
<b>11.1.1. Reorganizacija i unapređenje urgentne zdravstvene zaštite</b>	<b>11.1.1.1. Uspostavljanje i rad županijskih centara hitne medicinske pomoći</b>	Bolja dostupnost urgentne zdravstvene zaštite	Opisno	0	UZZ	Uspostavljeni svi županijski centri (njih 21)	Početak rada svih županijskih centara (njih 21)	Nastavak rada
	<b>11.1.1.2. Broj medicinskih sestara/zdravstvenih tehničara dodatno specijalizovanih za urgentnu medicinu</b>	Medicinska sestra/ zdravstveni tehničar dodatno specijal. za urgentnu medicinu licencirani su da pruže sve usluge te vrste	Broj	0	UZZ	70	140	210
<b>11.1.2. Završetak mreže javne zdravstvene zaštite</b>	<b>11.1.2.1. Završena mreža na nivou primarne zdravstvene zaštite (PZZ)</b>	% završenosti na nivou mreže primarne zdravstvene zaštite	%	90,9	MZ	91,5	92	92,5
	<b>11.1.2.2. Veći broj specijalista porodične medicine u odnosu na lekare opšte prakse</b>	Ujednačavanje kvaliteta zdravstvenih usluga u primarnoj zdravstvenoj zaštiti	%	34,7	MZ	37,5	40	42,5
<b>11.1.3. Razvoj i standardizacija zdravstvene infrastrukture</b>	<b>11.1.3.1. Veće učešće opreme koja je manje od 5 godina stara</b>	Linearni akceleratori, CT, MR, UZ, anestetička oprema, defibrilatori, respiratori, oprema za dijalizu	%	Vektor vrednosti	MZ	10	10	10
	<b>11.1.3.2. Broj zdravstvenih centara s integrisanim jedinicama hitne medicinske pomoći</b>	Uspostavljanje integrisanih jedinica hitne medicinske pomoći u postojećim bolnicama	Broj	3	MZ	6	7	8
	<b>11.1.3.3. Uspostavljanje laboratorija za TBC sa biozaštitom trećeg stepena</b>	Ujednačavanje kvaliteta zdravstvenih usluga u primarnoj zdravstvenoj zaštiti	Opisno	Neadekvatna infrastruktura	MZ	Prva faza okončana	Druga faza okončana	Početak rada
<b>11.1.4. Zdravstveni informacijski (IT) sistem</b>	<b>11.1.4.1. Veći procenat lekara PZZ koji elektronskim putem dostavljaju recepte apotekama</b>	Učešće lekara PZZ koji elektronskim putem dostavljaju recepte apotekama	%	0	MZ	80	85	90
	<b>11.1.4.2. Otvaranje novih telemedicinskih centara</b>	Novi telemedicinski centri , kao i telemedicinski centri u okviru jedinica hitne medicinske pomoći	Broj	12 + 6.0	MZ	6+3, 3+1	8+2, 3+2	10+4, 5+2
	<b>11.1.4.3. Veći broj telemedicinskih usluga</b>	Veći broj telemedicinskih usluga	Broj	614	MZ	1.000	5.000	8.000

Izvor: Ministarstvo finansija, Hrvatska (2010). „Strategija Vladinih programa za razdoblje 2011-2013“.

### 3.3. Međunarodno iskustvo u korišćenju indikatora performansi

U zemljama OECD-a, korišćenje informacija o učinku radi boljeg planiranja i unapređenja procesa izrade budžeta i planova predstavlja široko rasprostranjen, dugogodišnji trend. Kao što je prikazano na Slici 2, značajan broj zemalja otpočeo je s korišćenjem indikatora performansi u proizvodnji javnih roba i usluga (outputa) pre više od 20 godina, tri četvrtine zemalja uspostavile su sistem merenja performansi do 1995, a od 2005. godine sve zemlje OECD-a primenjuju neki oblik planiranja budžeta zasnovan na performansama. Polovina zemalja OECD-a su otišle dalje u razvoju svojih sistema merenja budžetskog učinka i danas koriste kombinaciju indikatora outputa i rezultata (ishoda).

Slika 2: Prva inicijativa da se merila rezultata uspostave na nivou cele vlade



Izvor: Istraživanje OECD-a (zasnovano na odgovorima 27 od 28 zemalja OECD-a). Karistin (Curristine, 2005). OECD (2007).

Takođe treba primetiti i da većina zemalja (njih 26 od 28) u praksi koristi neku kombinaciju indikatora performansi i evaluacija (zasnovanih na cost-benefit analizi) u proceni performansi na nivou cele vlade i na nivou programa, dok gotovo polovina zemalja OECD-a (njih 13 od 28) koristi benchmarking radi preciznijeg praćenja određenih aspekata budžetskih performansi.<sup>11</sup>

Sistemi merenja performansi nastavljaju da se razvijaju: u tri četvrtine zemalja OECD-a najnovije inicijative za unapređenje merenja performansi na nivou cele vlade pokrenute se pre nešto manje od pet godina (OECD 2007, str. 20). Postoji mnogo različitih indikatora performansi, od

<sup>11</sup> Utvrđivanje ciljnih vrednosti parametara (benchmarking) je metod merenja i praćenja budžetskih performansi poređenjem numeričkih vrednosti određenih (važnih) aspekata učinka sa odgovorajućim međunarodnim prosekom (u zemljama sa kojima se poređenje vrši) ili najboljom međunarodnom praksom.

relativno jednostavnih merila tipa „pokazatelji poslovnih procesa“, preko složenijih merila ekonomičnosti i produktivnosti, do zbirnih, kompozitnih mera za ocenjivanje performansi (poput sistema „US PART“).

Začudo, izgleda da se broj i raznovrsnost indikatora performansi ne smanjuje sa vremenom. Ovo delimično može da se objasni činjenicom da se u svim zemljama OECD-a (izuzev Čilea) indikatori performansi pripremaju decentralizovano, na nivou ministarstava; dugim procesom učenja u ovoj oblasti; i odsustvom pritiska da se u kreiranju i primeni indikatora performansi konvergira u pravcu zajedničkih standarda i najbolje prakse.

Analize koje su poslednjih godina rađene u zemaljama OECD-a koje se smatraju liderima u oblasti reforme budžeta (Danska, Holandija, Švedska, Australija, Kanada) ukazale su na čitav niz problema u razvijanju sistema merenja učinka koje bi vodilo boljem planiranju budžeta. To je pokrenulo novi krug inicijativa sa ciljem unapređenja sistema merenja performansi. Jedan od važnih razloga zašto nije došlo do većih poboljšanja i približavanja najboljoj praksi jeste slaba, neformalna veza između podataka o performansama i ključnih odluka o budžetu, koje se i dalje često donose na osnovama koje nemaju nikakve veze s učinkom.

Tabela 4: Uloga sistema merenja performansi u različitim budžetskim sistemima

Tip	Veza između indikatora performansi i finansiranja	Planirani ili stvarni učinak	Osnovna svrha u budžetskom procesu
<b>PPB – prezentaciono korišćenje performansi</b>	Ne postoji	Ciljevi i/ili rezultati učinka	Odgovornost
<b>PIB – budžetiranje informisano indikatorima performansi</b>	Labava/posredna veza	Ciljevi i/ili rezultati učinka	Planiranje i/ili odgovornost
<b>PBB – Budžetiranje zasnovano na performansama/formuli</b>	Čvrsta/neposredna veza	Rezultati učinka	Raspodela sredstava i odgovornost

Izvor: OECD (2007), str.21.

Istraživanje koje je 2005. godine sprovedeno u zemljama OECD-a potvrdilo je da su primarni ciljevi uspostavljanja sistema merenja učinka/indikatora performansi:

- Unapređenje efikasnosti i efektivnosti (delotvornosti) vlade (njenih organizacionih jedinica, programa i budžeta u celini); i
- Pouzdano informisanje izvršnih i zakonodavnih tela o budžetskim performansama radi poboljšanja procesa odlučivanja i unapređenja postupka utvrđivanja budućih ciljeva i prioriteta.

Sekundarni ciljevi utvrđeni tokom istraživanja bili su da se:

- doprinese smanjenju javnih rashoda;



- sredstva preusmere između aktivnosti/programa; i
- obezbedi osnova za praćenje (od strane Ministarstva finansija ili revizorskih ustanova).

Odgovori koji su u okviru istraživanja dobijeni od 28 zemalja OECD-a ukazuju na prisustvo višestrukih izazova u kreiranju i primeni indikatora performansi outputa i rezultata (ishoda). **Prvo i najvažnije**, identifikovanje uzročno-posledičnih veza između aktivnosti/programa vlade i ostvarenja razvojnih ciljeva ili tzv. pitanje atribucije predstavlja najveći problem. Ovaj problem se zapravo uvećava kako zemlje napreduju od jednostavnijeg ka složenijem planiranju budžeta orijentisanom na rezultate. Anketa je pokazala da sve OECD zemlje; izuzev jedne, smatraju da problem atribucije postaje najveći izazov otprilike jednu deceniju nakon pokretanja budžetskih reformi.

**Drugo**, izgleda da je izrada kvalitetnih indikatora performansi za konkretne aktivnosti i programe predstavljala stalan problem u svim fazama reforme budžeta kroz koje su zemlje OECD-a prolazile u protekle dve decenije.

**Treće**, slaba raspoloživost relevantnih informacija koja je predstavljala konstantan i ozbiljan problem na početku uvođenja sistema merenja performansi, polako nestaje sa uspostavljanjem adekvatnih sistema prikupljanja podataka i izveštavanja, što se obično dešava deset ili više godina od početka sprovođenja reformi.

Istraživanje je potvrdilo da je došlo do zapaženih poboljšanja količine, kvaliteta i blagovremenog obezbeđivanja relevantnih podataka o performansama. Ohrabruje što se informacije o učinku koriste (bar u izvesnoj meri) prilikom odlučivanja o budžetskoj politici i programima, a, u nešto manjoj meri, prilikom odlučivanja o alokaciji sredstava.

**Četvrto**, zadovoljavajuće navođenje relevantnih ciljeva na nivou cele vlade, ministarstava, sektora i programa predstavljalo je izazov u početnim fazama reforme budžeta. Prema očekivanju, ovaj problem polako nestaje kad reforma dostigne više faze istinske i dosledne usmerenosti ka rezultatima.

Istraživanje je pružilo detaljne podatke o tome kako se koriste informacije o performansama u budžetskom procesu. Iz ponuđenih odgovora proizlazi da se informacije o performansama koriste u tri ključne svrhe: (a) da se informiše ali ne i opredeli alokacija budžetskih sredstava; (b) da se ministarstvu finansija pomogne da motiviše druga ministarstva/državne organe i unapredi performanse; (c) da se ministarstvima/državnim organima koji su korisnici budžeta pomogne da prate i/ili unaprede svoje performanse (učinak).

#### **Obezbeđivanje informacija za alokaciju ukupnih budžetskih sredstava na nivou cele vlade:**

U većini zemalja (njih 17 od 26) indikatora performansi aktivno se koriste da informišu proces alociranja budžetskih resursa, mada ove informacije direktno ne opredeljuju samu raspodelu

sredstava. Pored informacija o performansama na odluke o alokaciji budžetskih resursa utiču informacije koje su dobijene na osnovu detaljnih (cost-benefit) evaluacija projekata/programa, preporuka fiskalne i drugih politika, kao i na osnovu političkih razmatranja. U polovini slučajeva (njih 13 od 26), indikatori performansi se koriste zajedno sa rezultatima evaluacija da bi se informisao proces raspodele budžetskih sredstava (ali ne i da bi se utvrdila konkretna alokacija sredstava). Indikatori performansi još češće (u 15 od 26 slučajeva) se koriste u tandemu sa fiskalnom politikom, drugim politikama i političkim razlozima radi obezbeđivanja informacija za raspodelu budžeta.

**Pružanje pomoći MF u motivisanju i praćenju resornih ministarstava/državnih organa:**

Ministarstva finansija potencijalno imaju na raspolaganju niz instrumenata za praćenje drugih ministarstava i državnih organa i njihovo motivisanje za unapređenje performansi. Jedan od njih je novčano nagrađivanje. Interno korišćenje informacija o performansama uz paralelno relaksiranje kontrole inputa predstavlja drugu logičnu mogućnost koja se u praksi retko primenjuje. Treća mogućnost je javno objavljivanje informacija o performansama da bi se među državnim organima podstakla konkurencija u poboljšanju performansi i artikulisao pritisak javnosti da se od države traže poboljšanja. Ovaj metod se sve više koristi kroz povezane nacionalne i globalne informacione sisteme kako bi se izvršio pozitivan pritisak ka poboljšanju performansi na budžetske subjekte koji zaostaju.

Istraživanje sprovedeno 2005. godine usredsredilo se na prvu opciju, a velikom većinom odgovora potvrđeno je da se u zemljama OECD-a informacije o performansama koriste retko ili nikada da bi se drastično promenila alokacija sredstava (ukidanjem programa ili smanjenjem troškova aktivnosti sa niskim učinkom). Kao glavne razloge za to anketirane zemlje navele su sledeće: (i) za detaljne odluke o programima i aktivnostima zadužena su resorna ministarstva; (ii) performanse predstavljaju samo jedan od činilaca u procesu odlučivanja; (iii) jednostrane intervencije ministarstava finansija u realokaciji sredstava nailazile bi na politički otpor; (iv) ukidanjem programa ili aktivnosti mogli bi da se promene stvarni politički prioriteti, što ne spada u nadležnost ministarstava finansija. Slični razlozi (rezerve) ponuđeni su i u slučajevima kada bi se preusmeravanja budžetskih sredstava, ukidanja programa ili smanjenja troškova vršilo na osnovu detaljne evaluacije programa, bilo da se ona koristi samostalno ili zajedno s informacijama o performansama.

U širem smislu, ovo je potvrdilo polaznu hipotezu da, uprkos svemu što je do sada postignuto u uvođenju budžetiranja zasnovanog na performansama odnosno prelasku na budžet orijentisan na rezultate, suštinska veza između merenja performansi i alociranja sredstava ostaje slaba. U najboljem slučaju, indikatori performansi obezbeđuju važne informacije pri donošenju odluka o raspodeli budžetskih sredstava, odnosno informišu ali ne opredeljuju proces alokacije sredstava. Ovakvo stanje stvari je delimično razumljivo s obzirom na privremenu prirodu

informacija o performansama i brojne tehničke poteškoće koje su prisutne u kreiranju odgovarajućih merila, prikupljanju kvalitetnih podataka i demonstriranju efekta.

Ova pozicija je i u skladu sa potrebom ministarstava finansija da motivišu i usmeravaju državne organe kako bi poboljšali budžetske performanse, a ne da kažnjavaju ministarstva, državne organe ili programe zbog toga što nisu ostvarili odgovarajući učinak. U skladu s ovim, odgovori dobijeni u okviru istraživanja potvrdili su da, iako ispodprosečne performanse ne utiču neposredno na tekuću raspodelu budžetskih sredstava, one često (u 14 od 22 slučajeva) pokreću reviziju slabih programa ili postupak pažljivijeg praćenja tokom tekuće fiskalne godine.

**Pružanje pomoći ministarstvima da unaprede soptvene performanse i bolje upravljaju državnim organima i programima:** Po pravilu, ministarstva koja su budžetski korisnici zadužena su za kreiranje i primenu većine (ako ne i svih) merila performansi. Ona su često i glavni korisnici indikatora performansi u procesu odlučivanja i ništa manje važnoj izradi budžeta. Rezultati istraživanja ukazuju da su merila učinka outputa i rezultata (ishoda) uspešno korišćena pri utvrđivanju budžeta u velikom broju sektora kao što su: zdravstvo (4 zemlje), obrazovanje (3), saobraćaj (2), spoljni poslovi (2), socijalna pitanja, poljoprivreda, finansije, društveni razvoj, itd.

Da zaključimo, iskustvo zemalja OECD-a ukazuje da uvođenje budžeta zasnovanog na performansama predstavlja dugoročan proces. Nakon višedecenijskih, neprekidnih napora zemlje OECD-a ostvarile su zapažen napredak u dostupnosti i korišćenju podataka o performansama. Kvalitet i relevantnost raspoloživih podataka, kao i problemi atribucije i razgraničenja odgovornosti, i dalje predstavljaju izazov čak i u zemljama sa najboljim performansama i poodmaklim budžetskim reformama.

Budžetske reforme privukle su veliku pažnju javnosti, kao i političkih, stručnih i akademskih krugova. Odlučni pobornici i oštri kritičari mogu se naći kako u redovima praktičara, tako i u akademskim krugovima. Zagovornici tvrde da je planiranje budžeta na osnovu performansi i uvođenje modernih sistema merenja učinka omogućilo evoluciju budžetskog procesa od prostog linijskog budžeta fokusiranog na inpute do savremenih budžetskih sistema usmerenih na obezbeđivanje potrebnih outputa (javnih dobara i usluga) i dostizanje relevantnih razvojnih rezultata. Kritičari tvrde da ogromni naponi da se uvede budžetiranje prema učinku predstavljaju beskorisnu, preopsežnu i skupu birokratsku aktivnost, koja ni posle više od dve decenije ne može da pokaže da ima bilo kakav uticaj na raspodelu sredstava ili bolje odlučivanje o budžetu.

Rezultati istraživanja ukazuju na to da nijedna od ovih ekstremnih grupa nije u pravu i potvrđuju da je većina zemalja zauzela razuman i pragmatičan pristup planiranju budžeta prema učinku, uvažavajući sopstvene okolnosti u kreiranju i sprovođenju sistema merenja performansi.

Informacije o učinku koriste se na nivou cele vlade da bi se obezbedile informacije za odluke o raspodeli sredstava, a ne da bi se na njih uticalo. Ministarstva finansija pažljivo koriste informacije o performansama da bi motivisala i usmerila ministarstva, a ne da bi direktno intervenisala na nivou programa ili inicirala smanjenje troškova. Ministarstva kao najvažniji korisnici budžetskih sredstava, ujedno su i glavni kreator i korisnik informacija o performansama u upravljanju budžetskim sredstvima, podređenim odeljenjima i organima, kao i programima u njihovoj nadležnosti.

Sem nekoliko izuzetaka (na nivou podsektora i programa), budžetiranje zasnovano na učinku još uvek nije došlo do nivoa da se indikatori performansi koriste ne samo za informisanje budžetskog procesa već za određivanje alokacije budžetskih sredstava. Sva je prilika da se u skorijoj budućnosti u tom smislu neće ništa ni promeniti.

### 3.4. Empirijski pokazatelji o unapređenju procesa budžetiranja

Uprkos činjenici da je većina zemalja usvojila relativno mekane oblike planiranja budžeta prema performansama (tzv. PPB sisteme koji informacije o performansama koriste samo u prezentacione svrhe i PIB sisteme i kojima indikatori performansi informišu ali još uvek ne određuju proces alociranja sredstava) to je ostavilo dubok trag na kvalitet budžetskog procesa. Nedavne studije (OECD 2007, Svetska banka, 2009. i 2010) u kojima se iznosi pregled stanja budžetskih reformi u svetu ukazuju da je više od pola veka merenja budžetskih učinka suštinski izmenilo proces planiranja budžeta i podiglo efikasnost korišćenja javnih sredstava kako u zemljama OECD-a tako i u zemljama u razvoju. Uvođenje budžetiranja zasnovanog na performansama, bilo da je reč o PPB ili PIB sistemu, u značajnoj meri je suzilo obim diskrecionih političkih uticaja na raspodelu budžeta i postavilo je pouzdane osnove za unapređenje efikasnosti u korišćenju javnih sredstava.

Merenje učinka imalo je važnu i rastuću ulogu u tom procesu. Indikatori performansi koji su korišćeni za potrebe prezentacije prilikom izrade budžeta i izveštavanja (PPB sistemi) izvršili su pozitivan pritisak na političare, vladu i organe koje izvršavaju budžet da odgovorno koriste javna sredstva, dobro ispunjavaju svoje obaveze i kvalitetno izveštavaju na svim nivoima izvršenja budžeta. Uticaj indikatora performansi bio je još jači u PIB sistemima. Sistematsko korišćenje sistema merenja performansi za prikupljanje podataka u svim glavnim fazama i dimenzijama pripreme i realizacije budžeta, kao i u budžetskom izveštavanju, generisali su snažna očekivanja javnosti od političara, nadležnih za odlučivanje u vladi i birokrata. Sistemi merenja performansi generisali su dovoljno pouzdanih informacija o učinku na makro, sektorskom i programskom nivou. Time je u velikoj meri eliminisano donošenje odluka o alokaciji budžeta koje nisu u skladu sa informacijama o performansama, a da se pri tome ne daju eksplicitna objašnjenja i obrazloženja. U snažnim demokratskim okruženjima sa jasnom opozicijom i pomnim praćenjem budžetskog procesa od strane medija i struke to je bilo dovoljno da podstakne vladu na odgovarajuće ponašanje i da poboljša efikasnost.

Podaci OECD-a pokazuju blagi trend pada ukupnih javnih rashoda u periodu između 2000. godine i početka svetske finansijske krize – ukupni javni rashodi pali su, u proseku, za 0,6 odsto između 2000. i 2008. U okviru opšteg trenda<sup>12</sup> primećujemo dve suprotne tendencije – veliki pad rashoda od 11,1 odsto za opšte (glavne) državne usluge i značajno povećanje rashoda za zdravstvo od 12,4 odsto.

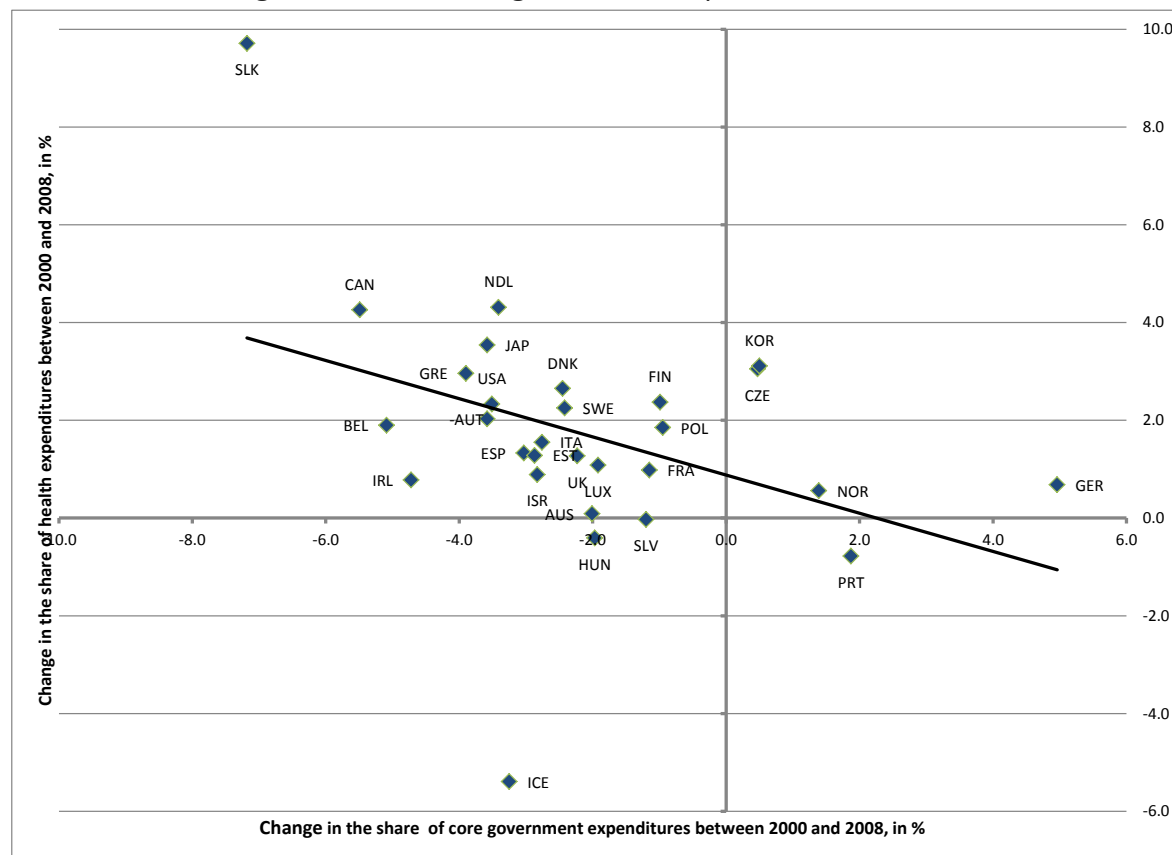
---

12 Ovaj trend se promenio posle početka krize. Tokom perioda 2007-2009. godine ukupni javni rashodi u zemljama OECD-a uvećani su u proseku za 4,9 odsto što uglavnom odražava povećanu potrošnju pod rubrikom fiskalne stimulacije koje imaju za cilj stabilizaciju finansijskog sistema i promovisanje oživljavanja ekonomskog rasta i potrošačke tražnje. Međutim, tendencije koje su zapažene u glavnim državnim uslugama nastavile su se do danas.

Kao rezultat, udeo javnih rashoda za glavne državne usluge (tj. opšte javne usluge, odbranu i bezbednost) pao je za 2,5 procentnih poena sa 23,4% u 2000. na 20,9% u 2008. Takav značajan pad rashoda u relativno dugom vremenskom periodu ukazuje na višu efikasnost. Bez obzira na metodološke probleme, može se zaključiti da su ova poboljšanja efikasnosti rezultat boljih performansi koje se u najvećoj meri mogu pripisati korišćenju indikatora performansi u okviru sistema budžetiranja (PPB ili PIB) koje su OECD zemlje koristile tokom 1990-tih ili ranije.

Za razliku od toga, povećani troškovi pružanja usluga zdravstvene zaštite, po vrednosti i udelu u ukupnim javnim rashodima (sa 13,0% 2000. na 14,7% 2008), rezultat su više faktora, uključujući pad performansi, o čemu će biti više reči dalje u tekstu. Podaci za pojedinačne zemlje dati na Slici 3 pokazuju da velika većina zemalja članica OECD-a pokazuje sličnu šemu smanjenja udela rashoda za glavne državne usluge što je povezano sa očiglednim poboljšanjem učinka i povećanjem udela rashoda za zdravstvo.<sup>13</sup>

Slika 3: Rashodi za glavne državne usluge i zdravstvo, promene 2008/2000. u %

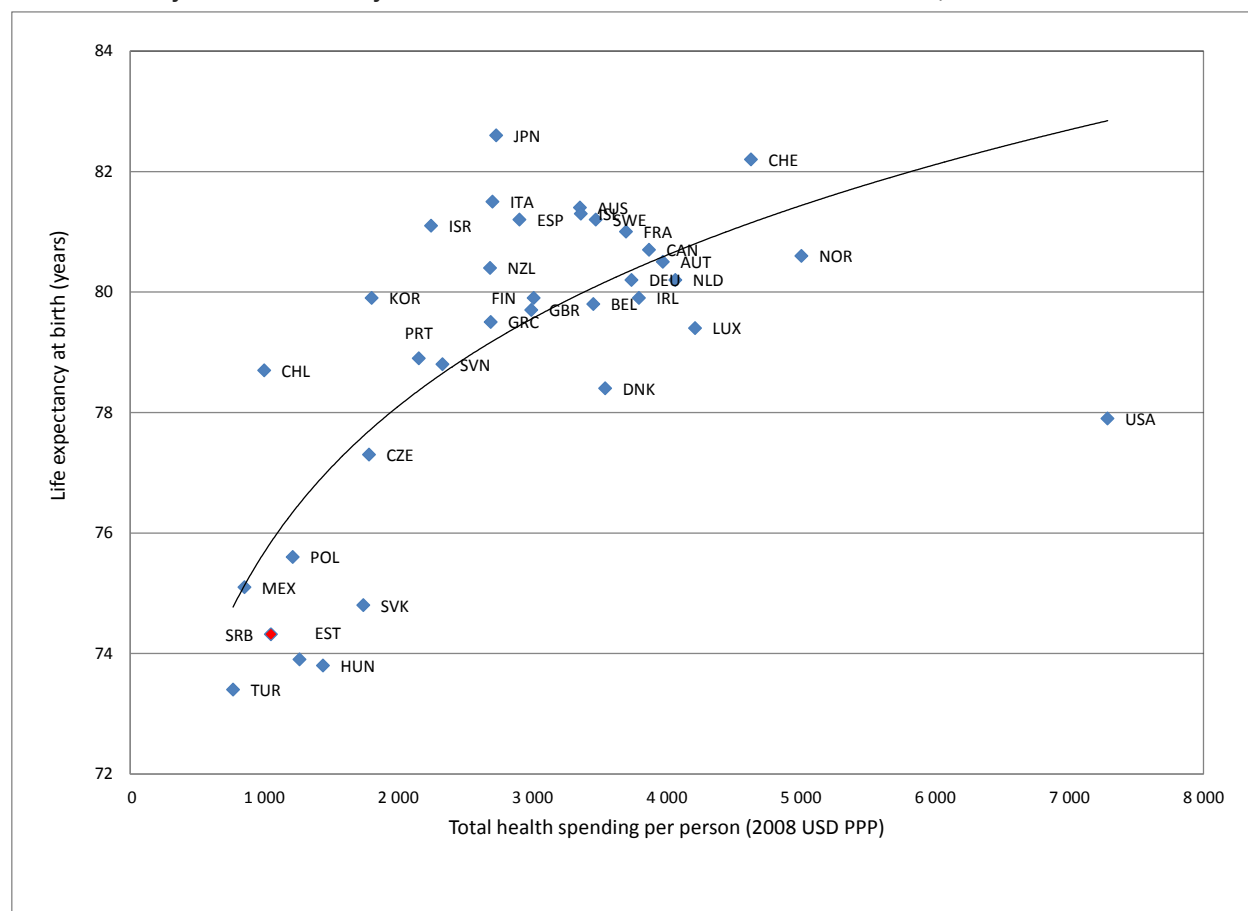


Izvor: OECD: *Government at a Glance* [„Kratak pregled javne uprave“], 2011.

<sup>13</sup> Izuzeci su bili Koreja, Republika Češka, Norveška, Portugalija i Nemačka gde je došlo do rasta udela rashoda za glavne državne usluge. Kod udela troškova zdravstva jedini izuzeci bili su Island, Mađarska i Portugalija.

Velika povećanja rashoda za zdravstvo u javnom sektoru, koja su često bila praćena sličnim povećanjima privatnih rashoda za zdravstvo, mogu se objasniti mnogim faktorima. Napredak u tehnologijama doveo je do poplave nove i često veoma skupe dijagnostičke opreme i postupaka u lečenju. Specijalizovanim studijama u sektoru zdravstva (vidi npr. Žumar (Joumard) 2008. i 2011, OECD, 2010) i analizama rashoda za zdravstvo (MMF, 2010) došlo se do brojnih dokaza da su priroda tražnje za uslugama u zdravstvu, rastući prihodi i starenje stanovništva u najbogatijim zemljama doprineli dosada nezapamćenom porastu rashoda za zdravstvo koji često nije bio u skladu sa tehničkom i ekonomskom efikasnošću niti sa postizanjem krajnjih ishoda u zdravstvu. Kao što je prikazano na Slici 4, očekivani životni vek pri rođenju, kao jedan od najčešće korišćenih dugoročnih indikatora ishoda u zdravstvu, nije u čvrstoj vezi sa rashodima u zdravstvu.

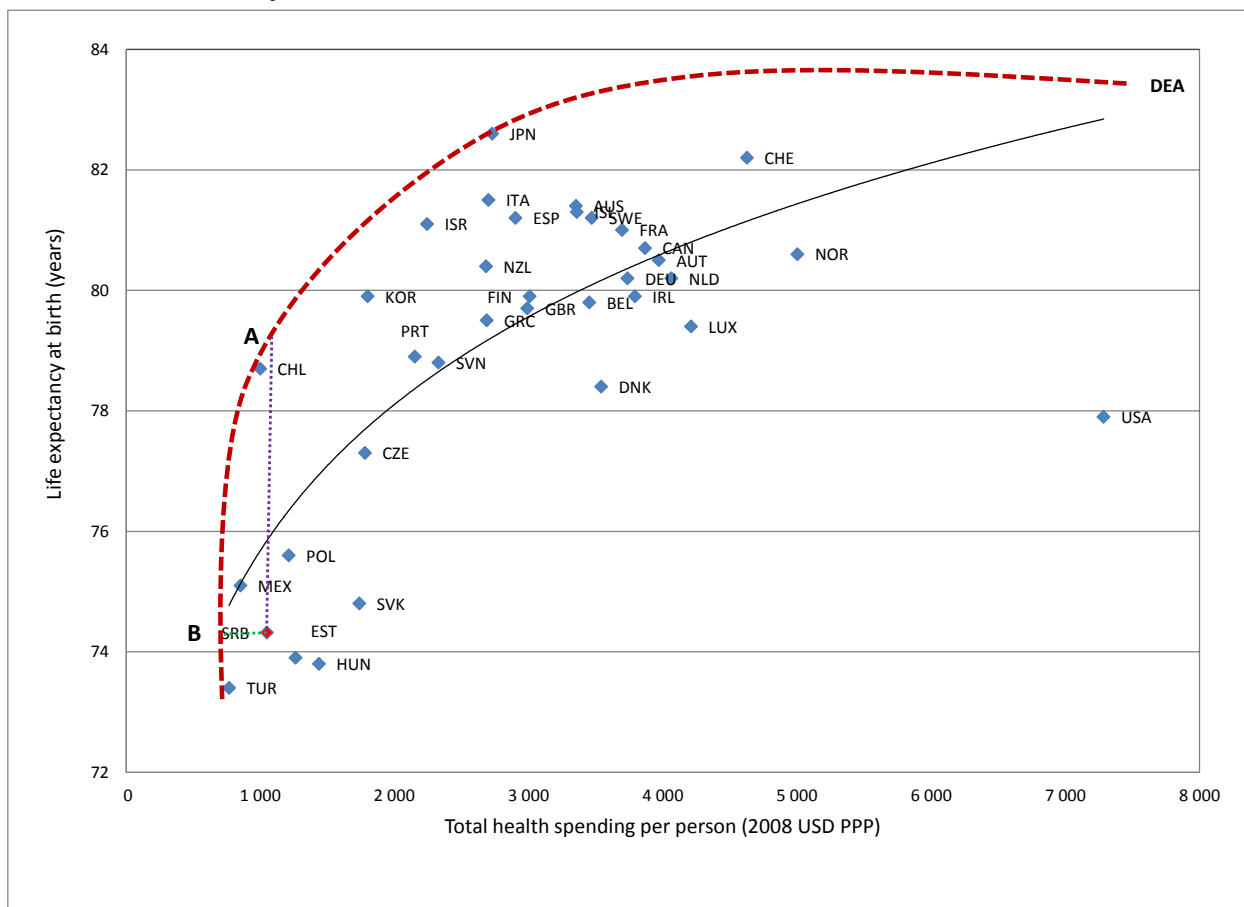
Slika 4: Zemlje OECD-a i Srbija: Rashodi za zdravstvo i ishodi u zdravstvu, 2008.



glavi stanovnika i Irska sa \$3.800 po glavi stanovnika. Jasno je da Finska i Irska imaju manji input za zdravstvo i manju efikasnost procesa od Koreje. Drugim rečima, ako bi Finska i Irska poboljšale tehničku i ekonomsku efikasnost u korišćenju resursa u zdravstvu mogle bi da ostvare isti ishod u zdravstvu uz značajno niže rashode po glavi stanovnika: \$1.200 (PPP dolar) u slučaju Finske i \$2.000 (PPP dolar) u slučaju Irske.

S druge strane, na Slici 4 pokazano je i da zemlje sa približno istim nivoom rashoda za zdravstvo po glavi stanovnika (oko \$1800 po glavi stanovnika, PPP dolar) postižu veoma različite ishode u zdravstvu: Koreja 79,9, Republika Češka 77,3 i Slovačka 74,8 godine. U tom slučaju, Republika Češka očigledno ima manju efikasnost ishoda javnih rashoda za zdravstvo. Drugim rečima, poboljšanjem efikasnosti ishoda javnih sredstava mogli bi potencijalno da povećaju očekivani životni vek za 2,6 godine (Republika Češka) i 5,1 godinu (Slovačka) bez povećanja javnih rashoda.

Slika 5: Analiza obvojnice\* rashoda u zdravstvu i očekivani životni vek, 2008.



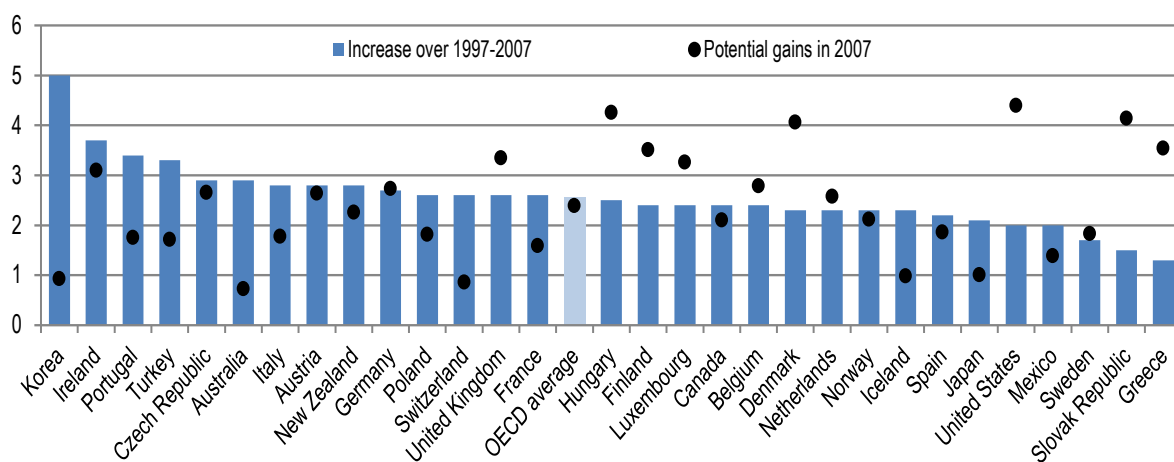
\*) Obvojnica se u engleskoj literaturi naziva DEA kriva (od *Data Envelopment Analysis*)

Prave mogućnosti za poboljšanje su još veće. Kako je prikazano na Slici 5, od zemalja OECD-a, Japan i Čile imaju najbolju kombinaciju rashoda za zdravstvo i ishoda u zdravstvu: Japan sa

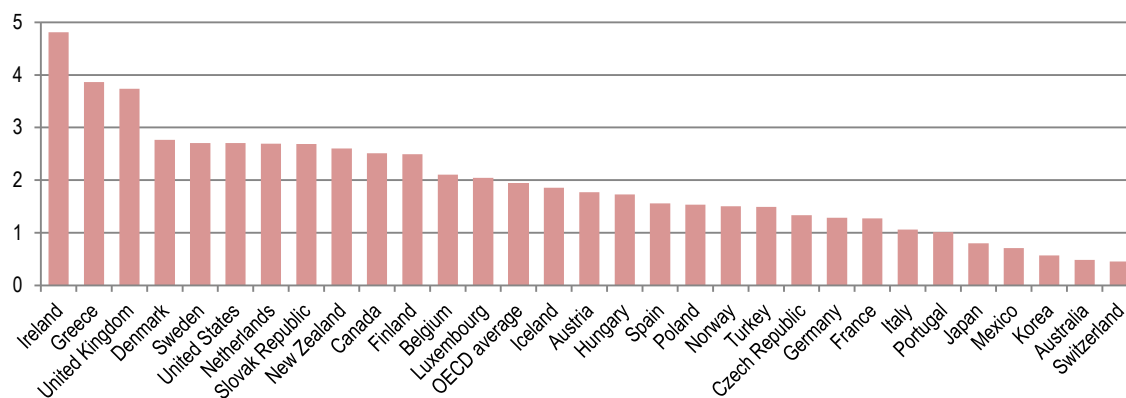


rashodima od \$2.729 po glavi stanovnika (PPP dolar) ima najduži očekivani životni vek pri rođenju od 82,6 godine, dok Čile sa \$1.000 po glavi stanovnika dostiže 78,7 godina. Na osnovu ove metodologije, sve druge zemlje mogu da poboljšaju svoj učinak bilo tako što će povećati efikasnost inputa (tj. mogu da ostvare sadašnji nivo očekivanog životnog veka na rođenju uz niže troškove tako što će se pomerati horizontalno od sadašnje pozicije ka DEA krivoj) bilo tako što će povećati efikasnost rezultata/ishoda (tj. mogu da ostvare duži očekivani životni vek na rođenju pri sadašnjem nivou rashoda za zdravstvo po glavi stanovnika tako što će se pomerati vertikalno od sadašnje pozicije prema obvojnici rashoda - DEA krivoj). U slučaju Srbije, poboljšanje efikasnosti inputa i procesa značilo bi horizontalno pomeranje duž zelene isprekidane linije do tačke B koja ima niže troškove za oko \$200 po glavi stanovnika za isti očekivani životni vek; poboljšanje efikasnosti rezultata/ishoda podrazumevalo bi vertikalno kretanje duž ljubičaste isprekidane linije do tačke A koja ima duži očekivani životni vek za oko 4,6 godine na istom nivou rashoda po glavi stanovnika.

Slika 6: Rast efikasnosti kroz bolje rezultate u zdravstvu – duži očekivani životni vek u godinama



Slika 7: Rast efikasnosti kroz niže troškove zdravstva – uštede rashodima zdravstva kao % BDP-a



Izvor: OECD, 2010.

Primenjujući ovu vrstu DEA analize, OECD-ovi stručnjaci za zdravstvo pokazali su (Žumar (Joumard) 2008. i 2011, OECD 2010.) da bi potencijalni dobitak u efikasnosti u sektoru zdravstva mogao da poveća prosečni životni vek za više od 2 godine (Slika 6), kao i da smanji udeo rashoda za sektor zdravstva u proseku za 2% (Slika 7). Ovi rezultati potvrđuju da je moguće ostvariti dobitke u efikasnosti pri pružanju usluga zdravstvene zaštite kako na osnovu merenja učinka koje je specifično za ovaj sektor tako i na osnovu poređenja efikasnosti u zemlji. Validnost ovih rezultata prilikom određivanja prostora za poboljšanja dodatno potvrđuju standardne regresije panela podataka za istu grupu zemalja OECD-a.

Kao zaključak ovog odeljka, valjalo bi naglasiti da je uvođenje sveobuhvatnih sistema merenja učinka/indikatora performansi imalo dubok uticaj na poboljšanje učinka budžeta i javnog sektora. U sferi glavnih državnih usluga unapređenjima su doprineli vizija menadžmenta i direktni i javni pritisci za smanjenje relativnih budžetskih troškova za obezbeđivanje opštih javnih usluga, odbrane i bezbednosti. Rast efikasnosti u socijalnim sektorima nije bio neposredan, pošto su inicijative zavisile od drugih elemenata kao što su želja da se obezbedi najbolja zdravstvena dijagnostika, da se obezbedi prestižno obrazovanje i da se obezbedi zaštita od štetnog uticaja spoljnih udara. Međutim, tokom godina, sistematsko praćenje indikatora performansi povećalo je svest o troškovima i prirodi odnosa između rastućih troškova inputa za zdravstvo, rezultata u zdravstvu i neposrednih i konačnih ishoda u zdravstvu. Nedavne studije pokazuju da se merenje i evaluacija učinka mogu koristiti zajedno u cilju boljeg upravljanja budućim javnim rashodima za zdravstvo, obrazovanje i socijalnu zaštitu, koji zaslužuju posebnu pažnju u zemljama gde stanovništvo stari, gde očekivani životni vek pri rođenju raste, a još više životni vek u 65 godini života (godine za penzionisanje).

#### **4. Preporuke za primenu indikatora performansi u Srbiji**

Na osnovu prethodnih analiza i anketa, u ovom poglavlju biće iznet niz konkretnih preporuka za uvođenje sistema za merenje učinka u Srbiji, kao i za izradu skupa indikatora performansi koji bi omogućili dalji napredak u planiranju programskih budžeta sa čim se počelo pre nekoliko godina, uključujući širenje primene sa pet pilot ministarstava na celu vladu. Posle kratkog pregleda napretka u primeni planiranja programskih budžeta što daje kontekst za unapređeni sistem merenja učinka/indikatora performansi, u ovom poglavlju biće dat primer mogućih indikatora performansi u oblasti državne pomoći/subvencija, kao i procena stanja indikatora performansi koji se trenutno koriste u programskom delu budžeta. Ovo poglavlje završava se kratkom analizom mogućnosti za dalji razvoj i primenu sistema merenja učinka/indikatora performansi u postojećem delimično reformisanom budžetskom okviru u Srbiji.

Srbija je počela reformu za planiranje programskih budžeta 2005. godine. Posle godinu dana priprema, budžet za 2007. godinu trebalo je da sledi programski format za prva četiri pilot ministarstva (zdravlja, privrede, vera i za državnu upravu i lokalnu samoupravu). Spajanjem ministarstava dodati su trgovina, turizam i usluge. Nažalost, zbog izbora su konsultacije oko budžeta pomerene za sam kraj godine. Zbog ograničenog vremena, podaci o programima koje su pripremila pilot ministarstva na kraju nisu bili uključeni u zakon o budžetu koji je skupština razmatrala i usvojila. Prvi pokušaj da se programi uključe u zakon o budžetu odložen je za 2008, a broj pilot ministarstava je povećan tako što je dodato obrazovanje.

U godišnjim izveštajima o ostvarenom napretku u realizaciji planiranja programskih budžeta navodi se veliki početni entuzijazam za reforme i veliki broj ideja za projekte i programe do kojih su došla pilot ministarstva i povezane institucije, korisnici budžeta i stručna udruženja. Kao rezultat toga, prikupljeni su prilično sveobuhvatni podaci o programima koji su uključeni u predloge budžeta počev od 2008. Kako se očekivalo, prvi pokušaji formulisanja programa bili su daleko od savršenog, ali su sadržali dosta solidnih stručnih podataka (većinom o inputima) i predstavljali su dobar početak za dalja poboljšanja u oblasti podataka i metodologije. Bio je neophodan organizovani napor da se ojačaju kapaciteti u ministarstvima, da se dobiju ili generišu podaci o inputima i rezultatima koji su nedostajali, kao i da se programi objedine u koherentne tematske blokove koji bi bili u skladu sa prioritetima ministarstava i sveukupnim strateškim ciljevima vlade.

Nažalost, četiri godine kasnije potpuno je jasno da ovaj process nije krenuo u planiranom i očekivanom pravcu. Slaba koordinacija politika, nedostatak stručnih kapaciteta i postojanje paralelnih interesa u ministarstvima doveli su do stalnog pokretanja novih programskih ideja i sprečili konsolidaciju programa prema budžetskim prioritetima. Uz to, podeljena budžetska

sredstva (redovni budžetski prihodi, prihodi iz vlastitih izvora i posebni prihodi iz nacionalnog investicionog plana) kao i neadekvatna koordinacija sa srodnim vanbudžetskim fondovima (u zdravstvu, obrazovanju, penzijama, itd.) u velikoj meri su otežavala mobilizaciju ukupnih sredstava na programskom nivou i upravljanje tim sredstvima.

**Ograničeni stručni kapaciteti.** Opšti problem ograničenih stručnih kapaciteta, skopčan sa delimičnim gubitkom liderskih sposobnosti usled reorganizacije koja je u međuvremenu sprovedena u nekoliko pilot-ministarstava, za posledicu je imao slabu stručnu i institucionalnu podršku za sprovođenje reforme programskog budžetiranja. Posle pet godina primene pilot-projekti programskog budžetiranja sprovode se sve sporije, a uskoro će se potpuno zaustaviti ako se proces reformi ponovo ne pokrene uz novu političku podršku (na nivou pojedinačnih ministarstava i vlade u celini).

Ograničeni kadrovski kapaciteti sektora za budžet u resornim ministarstvima zaslužuju posebnu pažnju, budući da ta ograničenja imaju značajan negativan uticaj na njihovu sposobnost da analiziraju i agregiraju projekte i programe, definišu svoje ciljeve i povezuju ih sa dugoročnijim prioritetima ministarstava radi stvaranja osnove za koordinaciju politika. Na praktičnom nivou, sektori za budžet (uz pomoć Ministarstva finansija) trebalo bi da budu sposobni za obradu projektnih i programskih informacija u neohodnom formatu - logičkom okviru (log frame) koji povezuje ulazne resurse sa aktivnostima (procesima) i promenama izlaznih veličina (outputa), a zatim objašnjavaju na koji način veći obim pruženih javnih dobara i usluga doprinosi ostvarivanju smislenih ciljeva postavljenih na nivou ministarstava, sektora, odnosno programa. Ovo do sada nije bio slučaj.

Uz to, primena programskog budžetiranja na probnoj, pilot osnovi pokazala je svoju svrsishodnost i trebalo bi što pre proširiti programsko budžetiranje na sva ministarstva. Paralelno sa tim, metodologija programskog budžetiranja mora se produbiti i osnažiti koristeći primere uporedivih zemalja (kao što su Letonija i Hrvatska) i najbolja iskustva iz prakse drugih zemalja u tranziciji i uopšte u svetu. Da bi ovaj pristup bio uspešan, on mora da bude praćen neophodnom reorganizacijom odgovornih sektora za budžet, izgradnjom stručnih kapaciteta i odgovarajućom obukom svih zaposlenih, kako u okviru ministarstva finansija tako i u svim resornim ministarstvima.

Takođe, uvođenje programskog budžetiranja mora da prati i konkretna opredeljenost Vlade za definisanje dugoročnih razvojnih ciljeva i prioriteta u okviru strateškog planiranja budžeta, kako predviđa plan Generalnog sekretarijata za reformu budžetskog procesa. Forma strateškog dokumenta može se razlikovati, ali je bitno da on definiše jasne srednjoročne prioritete kako bi se prevazišla blokada koju izaziva istovremeno postojanje više ciljeva uz značajno ograničena sredstva. Nakon usvajanja srednjoročnih ciljeva, Vlada i sve zainteresovane strane trebalo bi da se pridržavaju realnog vremenskog okvira za planiranje i izradu budžeta kako bi se ostavilo

dovoljno vremena za kvalitetniji dijalog o budžetu. Kada je reč o strukturnim reformama, potrebno je uložiti nove napore da se sprovede sveobuhvatna reforma upravljanja javnim finansijama, razviju kapaciteti Ministarstva finansija za izradu kapitalnog budžeta i Nacionalni investicioni plan integriše u kapitalni budžet.

Na nivou programa, Vlada bi trebalo da pruži snažnu podršku punoj konsolidaciji projekata i programa u skladu sa strateškim prioritetima pojedinačnih ministarstava i Vlade. Primenu i izvršenje takvih konsolidovanih programa trebalo bi neprekidno pratiti uz primenu delotvornog sistema za merenje učinka zasnovanog na skupu uravnoteženih indikatora performansi koji odražavaju detaljne potrebe upravljanja programom, potrebe politika na nivou ministarstva (odnosno sektora) i strateške potrebe na nivou Vlade u celini.

#### 4.1. Indikatori performansi za državnu pomoć /subvencije

Tokom protekle četiri godine državna pomoć u Srbiji koja je finansirana iz budžetskih sredstava kretala se između 2,65 i 2,87 odsto BDP-a. Zajedno sa vanbudžetskim izvorima finansiranja, ukupna pomoć u periodu između 2008-2011. godine verovatno premašuje 3 odsto BDP-a godišnje. Slični nivoi predviđeni su i u budžetu za 2012. godinu. Taj iznos je pet puta veći od evropskog proseka za 2010. (0,6 odsto BDP-a) i u značajnoj meri premašuje najveći zabeležen udeo državne pomoći u EU zemljama pojedinačno (Bugarska sa 2,1% i Mađarska sa 1,5%).

Tabela 5: Srbija: Državna pomoć

		2008.	2009.	2010.
<b>Ukupno državna pomoć</b>	Mil. din.	79.111	84.729	77.619
	% BDP	2,84%	2,87%	2,65%
Po instrumentima				
<b>Subvencije</b>	Mil. din.	50.666	43.215	52.732
	% BDP	1,82%	1,46%	1,80%
<b>Poreski podsticaji</b>	Mil. din.	15.794	31.171	19.083
<b>Meki krediti /garancije</b>	Mil. din.	12.651	10.343	5.804
Po sektorima				
<b>Poljoprivreda</b>	Mil. din.	25.566	16.971	23.176
<b>Industrija i usluge</b>	Mil. din.	53.545	67.758	54.443
od čega:				
<b>Horizontalna državna pomoć</b>	Mil. din.	36.535	53.021	16.118
MSP	Mil. din.	19.228	28.277	458
Restrukturiranje				
preduzeća	Mil. din.	10.882	6.241	6.035
Nova radna mesta	Mil. din.	5.614	12.344	4.375
Ostalo	Mil. din.	811	6.159	5.250

<b>Državna pomoć sektorima</b>	Mil. din.	13.777	11.717	14.526
od toga saobraćaj	Mil. din.	11.108	9.646	12.400
<b>Državna pomoć regionima<sup>1</sup></b>	Mil. din.	3.233	3.020	23.799
Promemorija:				
Nominalni BDP	Milijardi din.	2.790,0	2.953,5	2.933,3

Izvori: Zakon o budžetu za 2012. i Izveštaj Komisije za kontrolu državne pomoći za 2010.

Kako je detaljno prikazano u Tabeli br. 5, u periodu između 2008. i 2010. godine, struktura državne pomoći umnogome se razlikovala po instrumentima i sektorima. Subvencije su u proseku činile oko 61 odsto ukupne državne pomoći (1,7 odsto BDP-a), dok su se godišnji udeli kretali od 51 do 68 odsto. Isto tako, udeo poreskih stimulacija (u proseku 27 odsto) kretao se između 20 i 37 odsto; dok je pomoć koja je kanalisana kroz subvencionisane kredite i garancije za kredite iznosila u proseku 12 odsto, a kretala se između 7 i 16 odsto.

U budžetu za 2012. godinu subvencije su projektovane na 62,4 milijarde dinara odnosno 1,76 odsto BDP-a, što je veoma blizu liniji srednjoročnih trendova. Sa dodatnim subvencijama od 18,8 milijardi dinara (0,5 odsto BDP-a) koje su finansirane iz vanbudžetskih sredstava, ukupan nivo državne pomoći u 2012. godini može se zapravo povećati ako poreske stimulacije i subvencije za kredite<sup>14</sup> i dalje ostanu na nivou iz prethodnih godina. Bez obzira na nešto veće varijacije tokom godina, može se sa sigurnošću zaključiti da su subvencije bile usmerene uglavnom na podršku poljoprivredi, privrednom rastu (mala i srednja preduzeća (MSP), direktna strana ulaganja (DSU) i otvaranje radnih mesta) i propalim državnim preduzećima (uglavnom železnice). Slična struktura subvencija planirana je i u tekućem budžetu.

**Tabela 6: Srbija: Državne subvencije u budžetu za 2012.**

	Mil. din.	u %
Poljoprivreda	18.285	29,3
MSP, DSU i otvaranje novih radnih mesta	17.547	28,1
Saobraćaj (železnica i putevi)	21.782	34,9
Ostalo	4.745	7,6%
UKUPNO subvencije iz budžetskih sredstava	62.359	100,0

Izvor: Zakon o budžetu za 2012. godinu u Srbiji.

U skladu sa relativno visokim nivoom državnih subvencija i državne pomoći u Srbiji, posebna komisija u okviru Ministarstva finansija zadužena je za praćenje i evaluaciju korišćenja ovih

<sup>14</sup>Subvencije za kredite odobravaju se kroz meke kredite koje komercijalne banke odobravaju po nižim kamatnim stopama za kredite odnosno zajmoprimce koji ispunjavaju potrebne uslove. Na osnovu specijalnih sporazuma, iz budžeta se plaća deo naknade za kamatu.

sredstava počevši od budžeta za 2006. godinu. Komisija prati iznenađujuće mali broj suštinskih informacija koje se odnose na ekonomska, socijalna i politička obrazloženja državnih subvencija, poreskih podsticaja i subvencionisanih kredita, kao i na učinke različitih instrumenata pomoći na postizanje željenih efekata na otvaranje novih preduzeća, investicije, zapošljavanje i privredni razvoj ili sanaciju neuspešnih državnih preduzeća. Iz izveštaja komisije se vidi da ciljevi programa državne pomoći nisu uvek jasno definisani, da bi postojeće mehanizme za praćenje i izveštavanje trebalo osnažiti primenom skupa čvrstih indikatora performansi kojima bi se utvrdilo u kojoj meri državna pomoć i subvencije pomažu ostvarivanju pravilno definisanih ciljeva.

**Učinak subvencija u poljoprivredi.** Otprilike 30 odsto sredstava usmerava se u programe koji u velikoj meri predstavljaju nastavak starih državnih intervencija kojima su se korigovale nesavršenosti tržišta u oblasti poljoprivrednih inputa i neadevatne ponude (poljoprivredne proizvodnje) u uslovima kontrole cena primarnih životnih namirnica (pšenica i kukuruz) i osnovnih poljoprivrednih proizvoda (hleb, mleko, šećer, ulje, brašno, meso itd). Iako određene nesavršenosti tržišta možda još uvek postoje u poljoprivredi Srbije, u budžetu i širem sistemu upravljanja javnim sredstvima nedostaje jasna empirijska ocena ovih nesavršenosti i obrazloženje konkretnih subvencija i drugih mera koje se primenjuju za podsticaj tekuće proizvodnje (npr. subvencije za seme, đubrivo i kvalitetno seme; subvencionisani krediti itd) i investicija.

Čini se da u oblasti poljoprivrede postoji potreban obim znanja koje nije na pravi način iskorišćeno da bi se jasno:

- definisali problemi koji se rešavaju primenom državne pomoći (npr. trenutni poremećaji na tržištu ili trajni nedostaci tržišta, konkretne teškoće sa kojima se suočavaju određene grupe poljoprivrednih proizvođača po veličini gazdinstva, konkretnom usevu ili podsektoru u okviru poljoprivrede);
- prepoznali ciljevi, obim i priroda državne intervencije;
- objasnili očekivani rezultati i mehanizmi kojima će intervencija pomoći da se oni ostvare;
- pružile detaljne informacije i podaci o primeni u pogledu različitih proizvoda (efekata na stvaranje novih radnih mesta i rast proizvodnje, BDP-a i izvoza), efekata na tržišne cene i stabilnost relevantnih domaćih tržišta;
- obezbedili dokazi o ostvarenju šireg skupa predviđenih rezultata u pogledu podsticanja privrednog razvoja, povećanja prihoda i životnog standarda stanovništva, itd.

Takođe, kada je reč o programima ove veličine, bilo bi poželjno kompleksno oceniti efekte ovih mera i pružiti neohodno ekonomsko i finansijsko opravdanje za nastavak primene državnih subvencija i pomoći.

U poljoprivredi je neophodno prvo postaviti preciznu dijagnozu o pravoj prirodi poremećaja na tržištu i definisati ciljeve subvencija i drugih intervencija. Posle toga nije teško napraviti sisteme upravljanja zasnovane na principima učinka i performansi koje se mere adekvatnim skupom indikatora.

Jedan podskup indikatora uspešnosti subvencija u poljoprivredi za cilj će imati merenje stvarnih uticaja subvencija na ponudu. Znajući da su subvencije u opštem slučaju bolje od carina u podsticanju domaće proizvodnje pošto ne vode rastu cena na domaćem tržištu, ocena ove mere mora da se fokusira na primenu odabranog mehanizma subvencija. Drugim rečima, subvencije će kao instrument imati željeni uticaj samo ako su pravilno primenjene i vode rastu domaće poljoprivredne proizvodnje. Stoga, skup indikatorima performansi mora da uključi ne samo isplatu subvencija (što je danas slučaj), već i verifikaciju da je izvršena nabavka subvencionisanih inputa (kvalitetnog semena, đubriva, goriva) i njihova primena u proizvodnji, i, što je najbitnije, da je time ostvareno posledično povećanje prinosa useva i količina koje dospevaju na tržište.

U odsustvu skupa pouzdanih indikatora performansi i mehanizama za monitoring i evaluaciju, primalac subvencija može jednostavno da stavi novac u džep<sup>15</sup> i izda zemljište drugom komercijalnom proizvođaču u zakup. Imajući u vidu relativno visoku gornju granicu veličine poseda koji imaju pravo na subvencije (100 ha), čak i srednje velika gazdinstva mogu se kvalifikovati za ovu vrstu subvencije a da pritom nemaju neku posebnu odgovornost da povećaju proizvodnju.

**Učinak subvencija za železnicu i druga državna preduzeća.** Ove subvencije su takođe nasleđe prošlosti i moraju se smatrati prelaznim instrumentima sve dok se ne pronađe adekvatan model za restrukturiranje velikih državnih preduzeća, a naročito železnice. Ove subvencije trenutno iznose nekih 0,4 odsto BDP-a i mogle bi se postepeno ukinuti bez značajnijeg poremećaja u pružanju osnovnih transportnih i infrastrukturnih usluga ako bi tome prethodilo delotvorno organizaciono, upravljačko i finansijsko restrukturiranje tih državnih preduzeća, sprovedeno zajedno sa adekvatnim dodatnim ulaganjima kojima bi se nadoknadile decenije lošeg održavanja i upravljanja, čime bi se tim državnim preduzećima omogućilo da poštuju minimalne standarde bezbednosti i pružanja usluga.

Uloga indikatora performansi u ovoj konkretnoj oblasti zato je prilično ograničena i na kratak rok bi trebalo prvenstveno da se usredsredi na obezbeđivanje:

---

<sup>15</sup> Kvalifikovani poljoprivredni proizvođači sa posedima manjim od 0,5 ha trenutno imaju pravo na ukupno oko 200 dolara po hektaru (i to 6.000 dinara za đubrivo, 4.000 dinara za kvalitetno seme i 4.000 dinara za gorivo).



- osnovne transparentnosti, integriteta i odgovornosti u korišćenju subvencija, kao i ispunjenosti minimuma standarda finansijskog upravljanja i kontrole,
- pravovremene izrade kvalitetnih programa restrukturiranja, modernizacije i investicionih ulaganja usmerenih na poboljšanje infrastrukture, opreme, informacionih tehnologija i upravljanja u skladu sa novim standardima važećim u regionu Zapadnog Balkana i u EU, i
- posvećenosti zaposlenih i upravljačke strukture u državnim preduzećima pripremi i sprovođenju ovakvih programa podizanjem sopstvenog nivoa znanja i prihvatanjem neophodnog nivoa pokretljivosti radne snage bez koga modernizacija javnih preduzeća nije moguća.

Na duži rok, indikatorima performansi za državna preduzeća trebalo bi jasno pružiti usmerenje ka ispunjenju međunarodnih standarda i integraciji u međusobno povezane evropske sisteme železnica i autoputeva.

#### **Učinak subvencija za mala i srednja preduzeća, strane direktne investicije i zapošljavanje.**

Subvencije i drugi oblici državne pomoći za otvaranje novih radnih mesta i privredni razvoj bili su usmereni na: (a) rešavanje najčešćih problema kojima se pri otvaranju i u poslovanju suočavaju mala i srednja preduzeća; (b) smanjivanje ili uklanjanje prepreka za ulazak na tržište sa kojima se suočavaju nove direktne strane investicije; i (c) subvencionisanje stvaranja radnih mesta i aktivnosti za promovisanje zapošljavanja putem različitih programa obuke i sticanja novih znanja.

Tokom poslednjih nekoliko godina videli smo veliki broj izveštaja sa pravom poplavom podataka o primeni programa podrške malim i srednjim preduzećima, konkretnih projekata promovisanja stranih direktnih investicija i generalnih aktivnosti u oblasti prekvalifikacije i promocije zapošljavanja. Nažalost, u većini slučajeva dostupnim podacima i rezultatima anketa nedostaju konzistentni okviri i sistematska orijentacija na output (proizvodnju) i ostvarivanje postavljenih rezultata. U najboljem slučaju, dostupni podaci su dovoljni da potvrde ključne činioce proste finansijske odgovornosti (koliko budžetskih sredstava je planirano i potrošeno, i ko su bili primaoci). Skoro da i ne postoje veze između utvrđenih problema, predloženih intervencija i poboljšanja inputa (veća zaposlenost, veći obim savremenijih investicija) i procesa (bolje rukovođenje, organizacija, marketing, prodaja itd), očekivanog povećanja outputa (veći obim proizvodnje, viši rast BDP-a i izvoza, povećani realni prihodi itd) i proklamovanih konačnih ciljeva. Štaviše, dostupne informacije najčešće nisu dovoljne da se iz njih utvrdi bilo koji od osnovnih činilaca doslednog projektnog formata (logičkog okvira) neophodnog za istinsko razumevanje koncepta i obima programa državne pomoći u ovim oblastima (promovisanje

malih i srednjih preduzeća; programi podsticaja i podrške obimnijim programima stranih direktnih investicija; i programi prekvalifikacije) i procene njihovih performansi.

Polazeći od najboljih praktičnih iskustava u regionu i svetu, neophodno je hitno obezbediti nedostajuće elemente ovih programa (tačnu dijagnozu problema, postavljene dugoročne ciljeve; obrazloženje za predložene intervencije kojima se objašnjava logika na kojoj se zasnivaju predloženi mehanizmi intervencije; visinu neophodnih budžetskih sredstava; mogućnosti prikupljanja i privlačenja drugih donatorskih i privatnih sredstava; metode realizacije programa; i dejstvo na inpute, procese i outpute). Uz to, trebalo bi uložiti svestan napor da se obezbedi kvalitetna veza između očekivanog outputa i ostvarenja rezultata (neposrednih, međurezultata i konačnih rezultata), uvažavajući činjenicu da problemi atribucije (uzročno-posledičnih veza) mogu ograničiti domete analize pravog uticaja predloženih mera, na jednoj strani, i limitirati odgovornost državnih službenika i rukovodilaca programa za efekte koji nisu pod njihovom kontrolom.

Kada se usvoji transparentni okvir, biće relativno jednostavno definisati adekvatan sistem za merenje u i višeslojni skup indikatora performansi kojima bi merile ključne dimenzije efikasnosti u korišćenju budžetskih sredstava i njihove delotvornosti u ostvarivanju proklamovanih ciljeva. Kao što je objašnjeno u drugom poglavlju, na nivou pojedinačnih programa prvi sloj ili nivo indikatora performansi obezbedio bi detaljne informacije neophodne za neposredno upravljanje programom. Na nivou resornih ministarstava, drugi sloj indikatora performansi trebalo bi da se usredsredi na sumarni učinak programa nivou sektorskih i širih privrednih i socijalnih efekata, što bi omogućilo uporedivost sa drugim programima i alternativnim intervencijama namenjenim promovisanju privrednog rasta i zapošljavanja. Konačno, treći sloj indikatora trebalo bi da pruža podatke o učinku potrebne za procenu efikasnosti i delotvornosti ove komponente državne pomoći (kao i državne pomoći u celini) na nivou Vlade u celini u smislu ukupne zaposlenosti, proizvodnje, rasta BDP-a i izvoznih rezultata.

U slučajevima konkretnih instrumenata (kao što je, na primer, neposredna subvencija države od 3.500 evra za svako novootvoreno radno mesto) i velikih projekata sa stranim direktnim investicijama (kao što su FIAT, Beneton, itd), standardne indikatore performansi, kojima se beleže gore navedene ključne informacije o resursima i proizvodima, trebalo bi kombinovati sa detaljnim nezavisnim evaluacijama. Kombinovanje indikatora performansi sa nezavisnim evaluacijama postalo je ustaljena praksa u većini zemalja OECD-a koje imaju napredne sisteme programskog budžetiranja.

**Učinak kredita sa subvencionisanom kamatnom stopom za privredu i domaćinstva.** Ove subvencije bile su deo odgovora države na svetsku krizu. Prema zvaničnim podacima,

subvencije za ovu namenu iznosile su 2008. i 2009. godine skoro 23 milijarde dinara (odnosno 0,4% BDP-a na godišnjem nivou). Iz nedavne empirijske analize MMF-a vidi se da je primena kredita sa subvencionisanom kamatnom stopom bila razumno uspešna u pogledu zaštite privrede od neobično snažne kreditne krize povezane sa svetskom finansijskom krizom.

Relativno jednostavan model (nesavršene konkurencije) kalibrisan na osnovu najnovijih podataka iz Srbije korišćen je za analizu upotrebe subvencija za kamatnu stopu u cilju ublažavanja negativnog šoka koji je izazvala svetska finansijska kriza. U slučaju Srbije, ovaj negativni šok bio je i širok i dubok, i značajno je uticao na domaću i izvoznu tražnju, kamatne stope, kredite denominirane ili indeksirane u stranoj valuti i to uglavnom bez hedžinga, i standarde odobravanja kredita.

Makro podaci i modeli simulacije ukazuju da su kreditne subvencije u Srbiji zaista pomogle da se ublaži smanjenje rezultata, a privreda zaštiti od dublje recesije usled svetske krize. Na osnovu toga Podpiera (2011) zaključuje da bi, bez kreditnih subvencija, privreda u Srbiji verovatno doživela dublju recesiju 2009. godine (1-2 odsto niži rast BDP-a). Umesto toga, imala je relativno blag pad rezultata s obzirom na visok nivo ugroženosti i izloženosti.

Autor napominje da intervencije putem kontracikličnih kreditnih subvencija obično nisu neutralne po raspodeli prihoda i socijalnom uticaju, ali da analiza složenih dugoročnih intertemporalnih pitanja rasta i preraspodele efekata ne spada u predmet ove studije. Štaviše, u ovoj studiji se naglašava da su za uspeh eksperimenta sa kreditnim subvencijama očigledno zaslužne posebne okolnosti, ali da se on ne može lako ponoviti ni u Srbiji niti bilo gde drugde.

Posebne okolnosti sa početka 2009. godine bile su:

- neočekivano velika fiskalna sredstva koja su bila na raspolaganju za ove potrebe (preraspoređena sa stavki koje su već planirane budžetom, a koja verovatno ne bi bila utrošena s obzirom na krizu);
- izuzetna agilnost Ministarstva ekonomije da brzo reaguje i uvede plan kamatnih subvencija u veoma kratkom roku;
- velika tražnja od strane privrede motivisana željom da se spreče sputavajuće blokade bankovnih računa dužnika koji ne izvršavaju svoje obaveze (što je srpski specijalitet iz vremena socijalizma);
- podrška od strane Narodne banke koja je dodatno podsticala plan kreditnih subvencija time što je dozvolila komercijalnim bankama da se subvencionisani krediti izuzmu iz osnovice za obavezne rezerve;
- snažna početna pozicija u smislu likvidnosti i solventnosti komercijalnih banaka zahvaljujući dobroj politici nadzora koja je sprovedena pre krize;

- visok stepen prihvatanja i promovisanja plana kamatnih subvencija od strane komercijalnih banaka, što je bilo motivisano snažnom konkurencijom u bankarskom sektoru.<sup>16</sup>

Prema rezultatima ove analize, u širokoj oblasti sprečavanja egzogenih šokova i pružanja efikasnog fiskalnog podsticaja za budući privredni razvoj, uloga sistema merenja i praćenja performansi jeste da obezbedi da se nižim troškovima finansiranja ostvari predviđeno povećanje potrošačke tražnje i bolje reagovanje ponude na tu tražnju. Uz to, indikatorima performansi bi trebalo da se omogući tačno praćenje upotrebe subvencionisanih kredita (odnosno da se minimizira „curenje“ i nenamenska upotreba) i postepeno uklanjanje ograničenja i osnovnih (stvarnih ili percipiranih) rizika koji dovode do izuzetno velikog rasta marži kamatnih stopa u nepovoljnim uslovima. Kvalitetne smernice u ovoj oblasti može pružiti standardna metodologija MMF-a i Svetske banke koja se koristi za procenu fiskalnog sektora (izveštaji *PEFA*) i performansi finansijskog sektora (izveštaji *FSAP* i *FSSA*), kao i posebni izveštaji kojima se procenjuje poštovanje fiskalnih standarda i kodeksa (izveštaji *ROSC*).

---

<sup>16</sup> Sa Hirš-Herfindalovim (Hirsch-Herfindahl) indeksom od 626, bankarski sektor u Srbiji je najmanje koncentrisan bankarski sektor u Evropi. Da bi sačuvali svoje klijente i udele na tržištu, komercijalne banke su bile sklone tome da odobravaju subvencionisane kredite, čak i kada je prinos od takvih kredita bio minimalan ili negativan.

#### 4.2. Unapređenje indikatora performansi za programe/projekte

Predlog budžeta za 2012. koji je podnet Skupštini Republike Srbije na razmatranje sadrži pet odeljaka koji su prikazani u programskom formatu, i to za Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo obrazovanja, Ministarstvo za ljudska prava, Ministarstvo vera i dijasporu i Direkciju za robne rezerve. Format programskog budžeta sadrži glavne programe, programe, podprograme i projekte.

Na primeru Ministarstva zdravlja može se videti format predložene programske strukture (za pojedinosti vidi odeljak 51 priložne dokumentacije predloga budžeta za 2012, str. 760-775):

- Glavni program #1801 – Unapređenje sistema zdravstvene zaštite i nadzor (kontrola)
  - Program 0101 – Unapređenje sistema zdravstvene zaštite
  - Program 0102 – Kontrola zdravstvenih ustanova
  - Program 0103 – Sanitarna kontrola
  - Program 0104 – Kontrola recepata i lekova
  - Program 0105 – Unapređenje biomedicinskog sistema
- Glavni program #1802 – Preventivna zdravstvena zaštita
  - Program 0201 – Unapređenje opšteg javnog zdravlja
  - Program 0202 – Unapređenje dobrovoljnog davanja krvi
  - Program 0203 – Zdravstvena zaštita u zatvorima
  - Program 0205 – Zaštita od besnila
  - Program 0206 – Zaštita od virusnih oboljenja
  - Program 0208 – Unapređenje zaštite zdravlja posebnih (ugroženih) grupa
  - Program 0209 – Zaštita od bolesti koje predstavljaju veliki rizik za društvo (HIV/AIDS, tuberkuloza, dijabetes 2)
  - Program 0210 – Zaštita od zračenja
  - Program 0211 – Unapređenje zdravlja na radnom mestu
  - Program 0212 – Opšta preventivna zdravstvena zaštita
- Glavni program #1803 – Unapređenje lečenja
  - Program 0301 – Izgradnja i opremanje zdravstvenih ustanova
  - Program 0302 – Unapređenje institucija za transfuziju i transplantaciju organa
  - Program 0303 – Unapređenje kvaliteta usluga zdravstvene zaštite
  - Program 0304 – Unapređenje lečenja
  - Program 0304? – Pospešivanje učešća NVO
- Glavni program #1804 – Zdravstvena zaštita za neosigurana lica
  - Program 0401 – Bolja zdravstvena zaštita za neosigurana lica.

Unutar ove strukture Ministarstvo zdravlja je identifikovalo više od 40 detaljnih programa i podprograma za finansiranje u 2012. iz budžetskih sredstava.

Po pravilu, predloženi programi sadrže dobro formulisano opšte obrazloženje programa, neposredne i direktne ciljeve, opis programa, kao i dugoročnije krajnje ciljeve koji se odnose na privredu u celini. Osim toga, skoro svi programi imaju neophodan pravni osnov/opravanost, a sadrže i prilično detaljan spisak potrebnog materijala i inputa za učenje, kao i neophodne inspekcije, laboratorijska ispitivanja i slične radnje.

Skoro da nema pokušaja objedinjavanja projekata, podprograma i programa u okviru predložene strukture. Umesto toga, predlozi programa odnose se na konkretnu instituciju ili oboljenje, te su nepotpuni pošto obuhvaju samo onaj deo koji se finansira iz budžeta Ministarstva zdravlja. Mnogo veći deo sredstava (potrebnih za zarade zaposlenih, inpute i troškove odnosno za upravljanje i održavanje postojećih objekata) potpuno je izostavljen iz postojećih opisa programa. Iako su to očigledno vanbudžetska sredstva koja obezbeđuje Fond za zdravstveno osiguranje iz doprinosa za zdravstveno osiguranje koji se plaćaju na zarade, ta sredstva bi trebalo da budu navedena u opisu i analizi programa pošto se ona zapravo angažuju u pružanju srodnih usluga zdravstvene zaštite i imaju presudan značaj za određivanje nivoa i kvaliteta rezultata (usluga zdravstvene zaštite) i željenih zdravstvenih ishoda.

Svaki program/podprogram i projekat prikazan u budžetskom dokumentu ima detaljan spisak očekivanih rezultata koji, nažalost, ne odgovaraju navedenim programskim ciljevima. Očekivani rezultati su skoro u potpunosti koncentrisani na pribavljanje inputa koji nedostaju, obezbeđivanje neophodnih inspekcija zdravstvenih objekata i standarda usluga, obezbeđivanje boljih uslova rada za medicinsko osoblje, sisteme stručnog nagrađivanja i stimulacija. Čak i u oblastima gde bi se očekivalo da praćenje i kontrola (inspekcije) obuhvataju čitav niz aktivnosti u vezi sa proizvodnjom i pružanjem medicinskih usluga, predložene inspekcije su najvećim delom usmerene na utvrđivanje adekvatnosti (tj. nedostatka) objekata, opreme, lekova itd, a ne na kvalitet pružene usluge (rezultat), zadovoljstvo pacijenata, odnosno veze između rezultata i relevantnih neposrednih, prelaznih i krajnjih ishoda u zdravstvu.

Jasno je da su lekari i zdravstveni radnici uopšte frustrirani kvalitetom zdravstvenih objekata koji je ispod optimalnog, starom i neadekvatnom opremom, nedostatkom neophodnog materijala i ostalih potrebnih inputa za pružanje kvalitetnih medicinskih usluga, kao i nedostatkom kvalitetne obuke da bi se održao korak sa standardima koji se brzo razvijaju. Ipak, iznenađuje činjenica da skoro uopšte nema pokušaja da se objasni na koji način su inputi koji nedostaju povezani sa aktivnostima (procesima), kako su aktivnosti povezane sa eventualnim poboljšanjima u kvantitetu i kvalitetu pruženih usluga zdravstvene zaštite (rezultati) i kako se planira da rezultati u zdravstvu utiču na čitav niz ciljeva u zdravstvenoj zaštiti.

To se može ilustrovati pomoću dva slučajno izabrana primera iz programa Ministarstva zdravlja:

## **GLAVNI PROGRAM 1801 – PROGRAM 0101 – UNAPREĐENJE KVALITETA SISTEMA ZDRAVSTVENE ZAŠTITE**

Cilj: Unaprediti organizaciju, razvoj i praćenje sistema zdravstvene zaštite da bi se obezbedilo sledeće: **jednak pristup** uslugama zdravstvene zaštite, **orijentacija ka pacijentima** sa kontinuiranim unapređenjima u **kvalitetu i učinkovitosti usluga**, kao i održivo finansiranje.

Planirani rezultati:

- usvajanje zakona o registru u oblasti usluga zdravstvene zaštite,
- usvajanje nacionalne strategije za recepte (lekovi),
- sprovođenje postupaka za licenciranje zdravstvenih radnika,
- sprovođenje postupka za dodelu titule “Primarijus” (150 lica),
- sprovođenje postupka za dodelu specijalizacija i subspecijalizacija za zdravstvene radnike (1000 lica),
- sprovođenje postupka za procenu zdravstvene tehnologije (600).

*KOMENTAR: Očigledno je da su ovi “rezultati” uglavnom inputi (zakoni, strategije, postupci) i interni rezultati (dodela titula, obuka osoblja, obezbeđivanje specijalizacija, vršenje inspekcija medicinske tehnologije). Nije bilo pokušaja da se kvantifikuju konkretni (spoljni) rezultati i ishodi u oblastima poboljšanog pristupa uslugama zdravstvene zaštite, boljeg upravljanja receptima, boljeg učinka zaposlenih, kraćeg vremena lečenja, smanjenja bolovanja, itd.*

*Kao ilustracija, logički okvir za predloženi program mogao bi da izgleda kako sledi:*

**INPUT: Zakoni i procedure**

**Bolje obučeni i motivisani zdravstveni radnici**

**PROCESI: Pružanje primarne, sekundarne i tercijarne zdravstvene zaštite**

**(sa kvalifikovanim osobljem, propisno opremljenim objektima, itd.)**

**OUTPUT: Broj lečenih pacijenata - kvantitet**

**Vreme čekanja (u proseku) – kvalitet**

**REZULTATI: Pristup zdravstvenoj zaštiti – podaci o objektima, anketiranje pacijenata**

**Zadovoljstvo pacijenata – ankete pri izlasku, studije**

**Kvalitet i učinkovitost usluge – kraće vreme lečenja, bolovanja**

**KRAJNJI ISHOD: Određeno merilo konačnih ishoda u zdravstvu (životni vek, ... )**

## **GLAVNI PROGRAM 1802 – PROGRAM 0211 – ZDRAVA RADNA SNAGA**

Cilj: Unapređenje stanja zdravlja radno aktivog stanovništva, bolje radno okruženje, zagovaranje zdravog načina života, smanjen broj povreda na radu.

Očekivani rezultati:

- Učesnici na seminarima – zaposleni u primarnoj zdravstvenoj zaštiti (100)
- Učesnici na seminarima – zaposleni u zdravstvenim jedinicama u kompanijama (100)
- Broj zdravstvenih jedinica u kompanijama koje dostavljaju podatke o zaposlenima (50)
- Broj kampanja za unapređenje zdravlja (5)
- Broj štampanih materijala i prezentacija u medijima (10.000 letaka, 1.000 postera, 1.000 brošura, 1.000 priručnika za dobru praksu, 50 prezentacija u medijima)
- Broj pregledanih pacijenata u visokorizičnim okruženjima (500)
- Broj edukativnih seminara (10)
- Broj štampanih edukativnih materijala (100)
- Broj sastanaka u regionalnim centrima za medicinu rada (4)

*KOMENTAR: Neki od navedenih rezultata su ili inputi ili interni rezultati (obuka medicinskih radnika). Neki su direktni rezultati (štampani materijali, pregledani pacijenti, itd.). Nije bilo pokušaja da se identifikuju prelazni niti krajnji ishodi u zdravstvenom stanju radne snage što je eksplicitno navedeno u okviru opšteg cilja projekta (unapređenje stanja zdravlja radno aktivog stanovništva, bolje radno okruženje, zagovaranje zdravog načina života, smanjen broj povreda na radu).*

Pored toga, Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja (MERR) prezentovalo je 42 projekta / programa koji će dobijati direktnu ili indirektnu podršku iz budžeta tokom 2012 godine. Uz osnovne informacije (ime i opis projekta / programa) dati su opšti ciljevi programa, konkretni rezultati, glavni indikatori performansi i izvori informacija neophodni za praćenje realizacije postavljenih ciljeva. Jasno iskazivanje ciljeva i indikatora performansi predstavlja primetan napredak u pravcu definisanja programa orijentisanih na rezultate. Iako zaslužuje pohvalu, ovaj prvi pokušaj definisanja indikatora performansi (PP) mogao bi se lako unaprediti korišćenjem logičkog okvira koji predlažemo u studiji. Ilustrovali smo kako bi se to moglo uraditi na primeru tri konkretna programa koje predlaže MERR: (a) kreditna podrška privredi; (b) privlačenje direktnih stranih investicija; i (c) podsticanje zapošljavanja kroz sprovođenje mera aktivne politike.

Kao što je detaljno pokazano u matrici logičkog okvira ova tri programa (datoj niže u tekstu), postojeći sistem indikatora performansi može se proširiti da obuhvati:



- INPUTE – koji u ovom slučaju predstavljaju kvalitet i pokrivanje objave programa (u medijima) kako bi se dobio što potpuniji odgovor ciljnih grupa ovih programa: preduzeća koja traže povoljno finansiranje, zainteresovanih inostranih investitora, i posebnih kategorija nezaposlenih.
- PROCESE – ocene i izbora kvalifikovanih preduzeća da dobiju povoljne (subvencionisane) kredite, odabira inostranih investitora koji će dobiti institucionalnu i finansijsku podršku, i izbora nezaposlenih lica koja će dobiti uključena u programe dopunskog obrazovanja i obuke.
- OUTPUTE – u davanju povoljnih (subvencionisanih) kredita, pružanju grantova za strane direktne investicije (SDI) za svako novo radno mesto u ciljnim sektorima i/ili regionima, i kompletiranju programa dopunskog obrazovanja i obuke, i zapošljavanja.
- REZULTATE – u povećanju proizvodnje, izvoza i finansijske discipline u ciljnim sektorima i kompanijama koje su dobile povoljne kredite, u otvaranju novih radnih mesta, rastu proizvodnje i izvoza u kompanijama koje su privukle SDI, i u poboljšanju procesa nalaženja posla i ostvarivanja nove zaposlenosti među specijalnim grupama nezaposlenih (u nerazvijenim područjima i među teže zapošljivim licima).

Predlozi poboljšanih PP za svaki od ovih programa dati su u donjem delu matrice pod nazivom: “Poboljšani indikatori performansi”. Neka od predloženih poboljšanja u inputima, procesima, outputima i neposrednim rezultatima relativno je lako ostvariti uz mali dopunski napor u monitoringu i evaluaciji. Kao što je već rečeno u studiji, mnogo veći izazov predstavlja definisanje i merenje PP koji se odnose na rezultate u povećanju proizvodnje i ekonomskog rasta, izvoza i konkurentnosti, a najveći izazov su PP koji mere konačne rezultate u podizanju blagostanja stanovništva. Izazovi su podjednako teški u oblasti metodologije (tj. kauzalnog povezivanja programskih intervencija sa ostvarenim rezultatima) i oblasti prikupljanja kvalitetnih podataka.

26 – Kreditna podrška	165 – Privlačenje DSI	439 – Podsticanje zapošljavanja
<b>Ime programa:</b> Kreditna podrška privredi preko Fonda za razvoj Srbije	<b>Ime programa:</b> Privlačenje direktnih stranih investicija (DSI)	<b>Ime programa:</b> Podsticanje zapošljavanja kroz mere aktivne politike
<b>Opšti dugoročni cilj:</b> Podržati dugoročne ciljeve rasta industrijske proizvodnje postavljene u strategiji Srbija 2020: rast industrije po godišnjoj stopi od 6.9% i prerađivačke industrije po stopi 7.3% u periodu 2011-2020.	<b>Opšti dugoročni cilj:</b> Obezbeđivanje eksternih izvora finansiranja neohoidnih za ostvarivanje dugoročnih ciljeva ekonomskog i socijanog razvoja utvrđenih u strategiji Srbija 2020.	<b>Opšti dugoročni cilj:</b> Podsticanje zapošljavanja u manje razvijenim područjima kroz mere aktivne politike I programe zapošljavanje, kao i razvoj regionalne i lokalne politike zapošljavanja.
<b>Instrument:</b> Povoljni krediti / subvencija kamata.	<b>Instrument:</b> Subvencije za nova radna mesta i razne mere ekonomske politike.	<b>Instrument:</b> Aktivni programi zapošljavanja.
<b>Odgovorna agencija:</b> Fond za razvoj.	<b>Odgovorna agencija:</b> Nije određena.	<b>Odgovorna agencija:</b> Zavod za zapošljavanje.
<b>Odgovorno ministarstvo:</b> MERR.	<b>Odgovorno ministarstvo:</b> MERR.	<b>Odgovorno ministarstvo:</b> MERR.
<b>Godina:</b> 2012	<b>Godina:</b> 2012	<b>Godina:</b> 2012
<b>Smisao programa:</b> Korigovati negativno dejstvo tržišnih nesavršenosti u finansijskom sektoru (posebno previsoke kamatne marže kojim banke reaguju na postojeće komercijalne i institucionalne rizike) koje remete normalno funkcionisanje privrede u Srbiji.	<b>Smisao programa:</b> Neutralisati negativno dejstvo koje bi nezavršene institucionalne i pravne reforme, kao I nesavršenosti u finansijskom sektoru mogle imati na tokove SDI u Srbiju.	<b>Smisao programa:</b> Ispraviti dejstvo ograničene mobilnosti radne snage i nesavršenog tržišta rada na regionalne i opšte tokove zapošljavanja I otvaranja radnih mesta (odnosno na nivoe nezaposlenosti).
<b>Ciljna grupa preduzeća:</b> 1. Preduća u procesu privatizacije/restruktur.; 2. Industrijska preduzeća – izvoznici; 3. Preduće sa dugovanjima za energente. 4. Preduzeća sa niskim korišćenjem kapaciteta. 5. Preduzeća izdvojena u pripremi privatizacije. 6. Druga preduzeća na koja negativno deluju postojeće nesavršenosti finansijskog tržišta.	<b>Ciljna grupa preduzeća / korisnika:</b> 1. Industrijska preduzeća u prioritetnim sektorima (automobilska industrija, elektronska i IT industrija, telekomunikacije, turizam). 2. Industrijska preduzeća u prioritetnim regionima (nerazvijena, devastirana i prioritetna područja). 3. Svi drugi korisnici koji mogu da privuku DSI, otvore nova radna mesta, promovišu regionalni razvoj i izvoz.	<b>Ciljna grupa nezaposlenih / stanovništva:</b> 1. Nezaposleni u nerazvijenim područjima. 2. Teško zapošljive kategorije nezaposlenih lica. 3. Druge kategorije nezaposlenih kojima mogu da pomognu aktivni programi zapošljavanja.
<b>Cilj:</b> Korigovati očigledne tržišne nesavršenosti u finansijskom sektoru u Srbiji koje produkuju previsoke kamatne marže i, tako, organiĉavaju industrijsku proizvodnju i izvoz, remete procese privatizacije i restruktuiranja državnih preduzeća, i generišu nelikvidnost i probleme neplaćanja posebno izražene kod dugovanja za utrošene energente i povezane fiskalne obaveze.	<b>Cilj:</b> Privući DSI da bi se podigla konkurentnost privrede Srbije, otvorila nova radna mesta, transferisala znanja i nova tehnologija, promovisao ujednaĉeni regionalni razvoj i oživela devastirana i prioritetna područja. Posebno, privući DSI u automobilsku industriju, elektronsku I IT industriju, sektor telekomunikacija i turizam.	<b>Cilj:</b> Podržati aktivno traženje zaposlenja, povećati novu zaposlenost I smanjiti stopu nezaposlenosti u odnosu na prethodni period. Pomoći teĉko zapošljivim kategorijama u traženju zaposlenja. Organizovati javne radove.
<b>Oĉekivani rezultat:</b> Rast industrijske proizvodnje i zaposlenosti, viši stepen korišćenja kapaciteta, poboljšana likvidnost i finansijska disciplina	<b>Oĉekivani rezultat:</b> Povećani broj novih radnih mesta, povećana konkuretnost, proizvodnja i izvoz ciljanih sektora.	<b>Oĉekivani rezultat:</b> Povećanje novog zapošljavanja I smanjenje stope nezaposlenosti u odnosu na prethodni period u nerazvijenim područjima i meĉu

(smanjena dugovanja za energente i neplaćene fiskalne obaveze).		i teško zapošljivim kategorijama stanovništva (nezaposlenih).
<b>Postojeći indikatori (PP):</b> Broj odobrenih kredita.	<b>Postojeći indikatori (PP):</b> Broj odobrenih grantova za nova radna mesta otvorena u okviru DSI.	<b>Postojeći indikatori (PP):</b> Poboljšanje sistema aktivnog traženja posla, povećano zapošljavanje i smanjena stopa nezaposlenosti u odnosu na porethodni period. Zapošljavanje teško zapošljivih pojedinaca. Organizacija javnih radova.
<b>M&amp;E:</b> Mesečni izveštaji Fonda za razvoj Srbije, mesečni izveštaji preduzeća koja su dobila povoljne kredite. Mesečni izveštaji Ministarstva finansija (Sektora za budžetsku kontrolu).	<b>M&amp;E:</b> Izveštaji preduzeća i nezavisnih revizorskih kuća o performansama preduzeća koja su dobila grantove za nova radna mesta. Izveštaji zavoda za zapošljavanje o novim radnim mestima.	<b>M&amp;E:</b> Izveštaji MERR I Zavoda za zapošljavanje.
<b>Izvor sredstava:</b> Budžet R. Srbije.	<b>Izvor sredstava:</b> Nije specificirano.	<b>Izvor sredstava:</b> Budžet R. Srbije.
<b>Iznos sredstava:</b> 4 milijarde dinara.	<b>Iznos sredstava:</b> Nije navedeno.	<b>Iznos sredstava:</b> 4 milijarde dinara.
<b>POBOLJŠANI PP:</b>	<b>POBOLJŠANI PP:</b>	<b>POBOLJŠANI PP:</b>
<b>Indikatori inputa:</b>	<b>Indikatori inputa:</b>	<b>Indikatori inputa:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objava programa (pokrivanje u štampi, na TV i internetu);</li> <li>• Broj prijava (u odnosu na procenjeni broj kvalifikovanih preduzeća i preduzeća koja koriste komercijalne kredite u datom sektoru);</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objava programa (pokrivanje u štampi, na TV i internetu);</li> <li>• Broj prijava DSI (po zemlji porekla i sektoru delatnosti) u poređenju sa drugim zemljama u okruženju i uporedivim zemljama u tranziciji.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Objava programa (pokrivanje u štampi, na TV i internetu);</li> <li>• Broj prijava (po regionima, stepenu obrazovanja, kategoriji nezaposlenih) u poređenju sa procenjenim brojem kvalifikovanih nezaposlenih osoba.</li> </ul>
<b>Indikatori procesa:</b>	<b>Indikatori procesa:</b>	<b>Indikatori procesa:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparentnost kriterijuma odabira (objavljeni u medijima i na internet portal ministarstva).</li> <li>• Objavljeni izveštaji o procesu odabira (broj prijava, broj prihvaćenih i odbačenih zahteva).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparentnost / objavljivanje kriterijuma odabira.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transparency of selection criteria (published, posted on ministry internet site);</li> <li>• Objavljeni izveštaji o procesu odabira (broj prijava, broj prihvaćenih i odbačenih zahteva).</li> </ul>
<b>Indikatori outputa:</b>	<b>Indikatori outputa:</b>	<b>Indikatori outputa:</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Broj i vrednost odobrenih povoljnih kredita po vrsti kvalifikovanih preduzeća (prema napred navedenoj listi 1-5).</li> <li>• Broj i vrednost odnbačenih zahteva.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Broj pozitivno rešenih zahteva i vrednost odobrenih sredstava za nova radna mesta otvorena u okviru DSI.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Broj nezaposlenih lica uključenih u programe dopuskog obrazovanja i obuke, programe traženja posla i samozapošljavanja.</li> </ul>
<b>Indikatori rezultata:</b>	<b>Indikatori rezultata:</b>	<b>Indikatori rezultata:</b>
Povećana industrijska proizvodnja i izvoz, smanjenje nelikvidnost i kašnjenja u plaćanju (posebno energenata i povezanih fiskalnih obaveza) za: (a) preduzeća koja su dobila povoljne kredite,	Nova radna mesta i povećana konkurentnost, proizvodnja i izvoz ciljanih sektora za: (a) preduzeća koja su privukla DSI, (b) preduzeća koja su nisu privukla DSI, i (c) celu privredu.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Broj zaposlenih zahvaljujući programima za dopunsko obrazovanje, obuku i traženje zaposlenja.</li> <li>• Broj novih radnih mesta otvorenih uz pomoć subvencija, javnih radova i drugih aktivnih</li> </ul>

(b) preduzeća koja su nisu dobila povoljne kredite, (c) celu privredu.		programa zapošljavanja.
---	--	-------------------------

Izvor: Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja: Programi za 2012. godinu.

### 4.3. Primena merenja učinka u postojećem budžetskom okviru

#### 4.3.1. Trenutni status programskog budžetiranja u Srbiji

U ovom trenutku, primena programskog budžetiranja i razvoj delotvornog sistema merenja i indikatora performansi u Srbiji zaustavljeni je u postinicijalnom stadijumu. Ogromni naponi koje su u primenu programskog budžetiranja i razvoj sistema indikatora performansi uložila ministarstva koja su učestvovala u pilot-projektima nisu urodili plodom budući da su se javila ograničenja i na strani ponude i na strani tražnje. Glavni problemi na strani ponude su:

- ozbiljna ograničenja u pogledu kapaciteta u ministarstvima učesnicima u pilot-projektima;
- nedovoljna tehnička i stručna podrška iz Sektora budžeta Ministarstva finansija, koji se i sam suočava sa nedostatkom ljudskih resursa;
- nedostatak adekvatne (tehničke, informatičke, konceptualne i političke) obuke usmerene i na Ministarstvo finansija i na pilot-ministarstva;
- nedovoljni leaderski kapaciteti na čelima ministarstava (usled izmena samih ministara i odsustva političkog interesa za reforme), i
- nedovoljan osećaj pripadnosti reformskom procesu u Ministarstvu finansija, i to usled decentralizovanosti reforme programskog budžetiranja (kojom su motivacija i odgovornost za sprovođenje reformi prepušteni pilot-ministarstvima) i odsustva političkog liderstva za reformu budžeta na najvišem nivou.

Još nekoliko ograničenja prouzrokovano je sporim usvajanjem dugoročnijeg okvira za strateško budžetiranje sa jasnim razvojnim prioritetima i snažnijim usmerenjem na rezultate i učinak, nestabilnošću poboljšanja budžetskog postupka u celini, i, čak, povratkom na staro posle postizanja značajnog napretka u poslednjih nekoliko godina (na primer u pogledu ranijeg usvajanja memoranduma o budžetu i ažurne primene budžetskog ciklusa)<sup>17</sup>, kao i primetnim usporavanjem momenta za fiskalnu i budžetsku reformu od početka svetske finansijske krize, 2008. godine. Ovo su glavni akteri koji su doprineli smanjenju političke tražnje za daljim budžetskim i fiskalnim reformama.

---

<sup>17</sup> Počevši od 2008. godine, Memorandum o budžetskoj, ekonomskoj i fiskalnoj politici postao je ključni dokument političkog okvira koji se usvaja na početku budžetskog ciklusa. U njemu su bile navedene relativno čvrste brojke u pogledu budžeta za narednu fiskalnu godinu, kao i projekcije za još dve godine kao osnova za delotvorniju pripremu budžeta i raspravu o njemu u Skupštini. Memorandum za 2012. godinu nije usvojen na vreme, te je konačna priprema budžeta pomerena za novembar, tako da je za razmatranje i usvajanje u parlamentu ostalo jedva nedelju dana.

Sve ovo, zapravo, stvara začarani krug kojim se zaustavlja sprovođenje reformi usmerenih na uvođenje programskog budžetiranja. Skromni početni rezultati na definisanju budžetskih programa i indikatora performansi nisu bili ni dovoljni da se političkim oponentima i široj javnosti pokaže da je ostvaren napredak u oblasti upravljanja javnim finansijama. Zato je politička volja i podrška budžetskim reformama počela da opada sa protokom vremena, i to naročito u prisustvu drugih prioriteta i nepredviđenih situacija (kao što je svetska kriza iz 2008). U ovakvim uslovima neretko presuđuje tražnja za reformama, dok pilot-ministarstva i Ministarstvo finansija ostaju bez neophodnih sredstava i stručnog potencijala koja su im preko potrebna da te reforme i dovrše proširenjem primene pilot-programa na sva ministarstva. Reformski proces zastao je na nivou inicijalnih rezultata.

#### **4.3.2. Ponovno pokretanje i dovršavanje postupka reforme budžeta**

Prema tradicionalnom pristupu programskom budžetiranju, najbolje je da reforme vodi politička tražnja za boljim budžetskim rezultatima, a da je sledi administrativni odgovor zasnovan na institucionalnim i stručnim kapacitetima. Tražnja za savremenim programskim budžetiranjem u razvijenim zemljama i zemljama u razvoju i tranziciji često se javljala kao odgovor na unutrašnje političke i socijalne pritiske za povećanje odgovornosti i poboljšanje upravljanja javnim finansijama. Drugi izvor tražnje su i globalna poređenja zemalja; među zemljama članicama OECD-a ulogu su odigrali i pritisci od zemalja na sličnom nivou razvoja za ispunjavanje novih međunarodnih standarda performansi. Na kraju, ali ne manje važno, formalni zahtevi za ispunjavanje standarda EU u pogledu budžeta i fiskalne politike predstavljali su jedan od najbitnijih pokretača reformi programskog budžetiranja i uvođenja merenja performansi u zemljama koje su nedavno postale članice EU i kandidati za članstvo u toj organizaciji (uključujući i primere Letonije i Hrvatske detaljnije predstavljene u prilogima A i B).

Nažalost, za ovakav sled događaja u pogledu sprovođenja budžetskih reformi potrebno je vreme. Kao što je pomenuto u prethodnom poglavlju, čak i najnaprednijim reformatorima, sa obimnim kapacitetima i sposobnom birokratijom, bile su potrebne decenije da bi uveli sisteme za merenje i indikatore performansi i efikasno iskoristili podatke o performansama za poboljšanje budžetskog postupka, povećanje efikasnosti i ostvarivanje veće delotvornosti ostvarivanja željenih rezultata.

Ovakav tempo prelaska na programsko budžetiranje može biti suviše spor za Srbiju, uzevši u obzir njene zakonom propisane obaveze u pogledu usvajanja programskog budžetiranja u punom obimu do fiskalne 2015. godine i blagovremeno ispunjavanje svih povezanih predpristupnih i pristupnih zahteva EU. Razlog za žurbu je i to što će poboljšane budžetske performanse omogućiti Srbiji da reši neka od srednjoročnih fiskalnih i socijalnih pitanja koja izazivaju napetost tako što će poboljšati efikasnost i delotvornost ostvarivanja važnih socijalnih

razvojnih ciljeva. Uzevši u obzir to da predstoje parlamentarni i predsjednički izbori, malo je verovatno da će prirodni politički ciklus stvoriti novu inicijativu za poboljšanje performansi budžeta pre sredine 2013. godine. Ako inicijativa krene sa sadašnjeg niskog nivoa, na kome se sprovođenje reforme budžeta i uvođenje merenja performansi odvija samo u pilot-ministarstvima, usvajanje i primena nedostajućih institucionalnih reformi, izgradnja kapaciteta i sveobuhvatna obuka zaposlenih trajaće najmanje od 12 do 14 meseci. Ako se to dogodi, prvi pokušaj uvođenja programskog budžetiranja u sva ministarstva lako bi mogao biti odložen za period tek posle budžeta za 2015. godinu.

Umesto da se ne preduzima ništa dok se ne iskristališe politička volja, a tek onda pokrene standardni sled reformi radi uvođenja programskog budžetiranja, predlažemo da se postupak budžetske reforme ubrza, i to na sledeće bitne načine:

- bez odlaganja treba prepoznati očigledna ograničenja u pogledu kapaciteta u sektorima za budžet Ministarstva finansija, resornih ministarstava koja učestvuju u pilot-programu i, u meri u kojoj je to moguće, svim drugim ministarstvima i agencijama;
- treba izraditi poboljšane priručnike za programsko budžetiranje i organizovati set programa obuke za stručno osoblje na svim nivoima i državne službenike; treba na vreme sprovesti prvih nekoliko programa kako bi se značajno poboljšali programi i indikatori performansi u budžetu za 2013. godinu;
- treba dovršiti okvir za strateško planiranje budžeta (sa snažnim vezama sa postupkom izrade budžeta) koji će koordinirati Generalni sekretarijat, i pripremiti ga za što ranije usvajanje na Vladi;
- treba pripremiti izmene klasifikacije budžeta kojima bi se omogućio prost prelaz na programsko budžetiranje i pojednostavila rasprava o budžetu u Skupštini (pod vođstvom Ministarstva finansija), i
- treba pripremiti detaljan koncept uvođenja programskog budžetiranja u sva ministarstva, i to uz postepenu primenu tokom perioda od dve do tri godine, u skladu sa relevantnim međunarodnim iskustvima, uključujući i onima iz Letonije i Hrvatske (pod vođstvom Ministarstva finansija).

Primena ovakvog pristupa će verovatno doneti vidljive rezultate (i veću efikasnost) u narednih godinu-dve, stvoriti osećaj pripadnosti reformskom procesu u Ministarstvu finansija, pomoći da se ponovo aktivira politička volja jer će ukazati na korist od programskog budžetiranja, i skratiti vreme koje će potom biti potrebno za implementaciju.

Treba naglasiti da se izgradnji kapaciteta i jačanju sistema merenja i indikatora performansi može posvetiti samo ograničen vremenski period. U odsustvu političke volje na najvišem političkom nivou, i osećaja pripadnosti reformskom procesu na nivou ministarstava, ove reforme neće biti ni održive niti će predstavljati delotvornu osnovu za postupak izrade budžeta. Takođe, dalja politička tražnja za reformama usmerenim na uvođenje programskog budžetiranja zavisi od očekivanih rezultata na obezbeđivanju boljeg performansi budžeta.



## Literatura:

Aristovnik, Aleksander i Seljak, Janko (2009). Performance budgeting: selected international experiences and some lessons for Slovenia /*Planiranje bužeta prema učinku: izabrana međunarodna iskustva i neke pouke za Sloveniju*/. MPRA Paper No. 15499.

Behn, Robert D. (2003) Why measure Performance? Different Purposes Require Different Measures /*Zašto meriti učinak? Različite potrebe zahtevaju različita merila*/. Public Administration Review, septembar/oktobar 2003, Vol. 63, br. 5.

Currstine, Teresa (2005). "Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire" /*"Podaci o učinku u budžetskom procesu: Rezultati OECD-ovog upitnika iz 2005."*/, *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 5, br. 2.

Greiling, Dorothea (2006). "Performance measurement: a remedy for increasing the efficiency of public services?" /*"Merenje učinka: lek za povećanje efikasnosti javnih službi?"*/ *International Journal of Productivity and Performance Management*, Vol. 55, br. 6, str. 448-465.

MMF (2009). Republic of Serbia: Report on Observance of Standards and Codes—Fiscal Transparency Module, IMF Country Report No. 09/144 / *Republika Srbija: Izveštaj o poštovanju standarda i kodeksa — Modul o fiskalnoj transparentnosti*, Izveštaj MMF-a za Srbiju br. 09/144/, maj 2009.

MMF (2010). Macro-Fiscal Implications of Health Care Reform in Advanced and Emerging Economies, Fiscal Affairs Department /*Makrofiskalne implikacije reforme zdravstva u naprednim i novim privredama, Odeljenje za fiskalna pitanja*/. Decembar 2010.

MMF/Svetska banka (2010). Financial System Stability Assessment. Based on FSAP for Serbia /*Procena stabilnosti finansijskog sistema. Zasnovano na FASP izveštaju za Srbiju*/, 08. mart 2010.

Joumard, I. et al. (2008). "Health Status Determinants: Lifestyle, Environment, Health Care Resources and Efficiency" /*Determinante zdravstvenog stanja - način života, okruženje, resursi i efikasnost zdravstvene zaštite*/, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 627, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/240858500130>

OECD (2007). *Performance Budgeting in OECD Countries* /*Planiranje budžeta prema učinku u zemljama OECD-a*/, OECD Publishing.

OECD (2008). *Performance Budgeting: A User's Guide* /*Budžetiranje prema učinku*/, OECD Publishing.

OECD (2010). "Health care systems: Getting more value for money" /*"Sistemi zdravstvene zaštite – kako dobiti više za isti novac"*/, *OECD Economics Department Policy Notes*, br. 2.

OECD (2011), *Government at a Glance 2011 /Kratak pregled javne uprave/ 2011/*, OECD Publishing.

Podpiera, Jiri (2011). Using Credit Subsidies to Counteract a Credit Bust: Evidence from Serbia */Primena kreditnih subvencija za sprečavanje kreditnog kraha – Dokazi iz Srbije/*. IMF Working Paper WP/11/285. Decembar 2011.

Tandberg, Eivind i Mia Pavesic-Skerlep (2009). Advanced Public Financial Management Reforms in South East Europe */Napredne reforme u jugoistočnoj Evropi u upravljanju javnim finansijama/*. IMF Working Paper WP/09/102.

US GAO (1997). Performance Budgeting */Planiranje budžeta prema učinku/*, izveštaj GAO/AIMD-97-46.

Svetska banka (2009). Performance-Based Budgeting and Medium-Term Expenditure Frameworks in Emerging Europe */Planiranje budžeta prema učinku i srednjoročni okviri rashoda u novim zemljama u Evropi/*, Urednik L. Kąsek i D. Webber.

Svetska banka (2010). Results, Performance Budgeting, and Trust in Government */Rezultati, planiranje budžeta prema učinku i poverenje u vladu/*.

## Uvođenje merenja učinka kroz više reformi budžeta

### Prvi pokušaj reforme za merenje učinka - 1997: Opšte uvođenje programa i merenja učinka /indikatora performansi

Planiranje programskih budžeta uvedeno je na inicijativu Ministarstva finansija, u skladu sa relevantnim međunarodnim iskustvom i praksom, pre svega iskustava u OECD-u i programima za reformu budžeta koje su Svetska banka i MMF podržali u zemljama u tranziciji i novim privredama.

Pokušaj da se odjednom osmisle i realizuju indikatori performansi za sve budžetske programe propao je zbog:

- nepotpunog razumevanja i nedovoljnog osećaju pripadnosti državne uprave reformskom procesu;
- ozbiljnih nasleđenih ograničenja u kapacitetima i nedostatka koordiniranog obezbeđivanja obuke, metodološke podrške i stručne komunikacije radi prevazilaženja ograničenja u kapacitetima;
- formalnog birokratskog prilaza formulisanju programa van redovnih procesa kreiranja budžeta i fiskalne politike;
- odsustva jasno definisanih ciljeva programa, očekivanih rezultata i (prelaznih i konačnih) ishoda;
- neslaganja između očekivanog učinka novih budžetskih programa i postojećih politika;
- preterana usmerenost na inpute (npr. broj zaposlenih, opremu, podređene institucije, itd.) umesto na rezultate; i
- osmišljavanju i implementaciji indikatora performansi kroz formalne birokratske procese van redovnih procesa ocenjivanja politika i odlučivanja.

Bez obzira na probleme u sprovođenju, tokom prvog perioda osmišljen je veliki broj pokazatelja.

### **Drugo pristupanje reformi za merenje učinka u periodu 2001–2003: Indikatori performansi uvedeni su kao deo reforme budžetske politike**

Reforma budžeta bila je bolje pripremljena. Date su detaljne smerenice za rezultate i indikatore performansi, kao i jasna definicija glavnih koncepata (inputi, outputi, rezultati, ishodi) i kategorije pokazatelja u skladu sa okvirom za rezultate.

Drugom pokušaju reforme budžeta prethodili su značajni naponi na jačanju kapaciteta (uključujući obimnu obuku zaposlenih u Ministarstvu finansija i resornim ministarstvima). Specijalizovane jedinice pružale su neprekidnu metodološku podršku i obezbeđivale relevantne primere i slučajeve i najbolja rešenja iz prakse.

Uprkos svim ovim nastojanjima, propao je i drugi pokušaj reforme budžeta zbog nedostataka koji su i dalje postojali:

- nedostatak integrisanja planiranja programskih budžeta u redovnu budžetsku/fiskalnu politiku - glavne budžetske i fiskalne politike i dalje su se pripremale odvojeno od budžetskih programa;
- formalni birokratski pristup formulisanju programa i dalje je za posledicu imao previše nekoordiniranih programa;
- previše indikatora performansi koji su uglavnom bili usmereni na inpute;
- ogroman nedostatak kontinuiteta usled čestih modifikacija ili potpunih izmena pokazatelja.

### **Treći pokušaj reforme za merenje učinka – 2006-2008:**

Trećem pokušaju uvođenja sistema merenja učinka/indikatora performansi prethodile su dve ključne stvari: uvođenje sistema strateškog planiranja budžeta u periodu 2003–2006. godine i usvajanje srednjoročnog budžetskog okvira. Te dve stvari zajedno povezale su dugoročne ciljeve razvoja i glavne politike sa budžetima i obezbedile su višegodišnju perspektivu u izradi budžeta koja je od ključne važnosti za dosledno planiranje programskih budžeta. Osim toga, ove dve stvari obezbedile su adekvatnije mogućnosti obuke i uvele strukturne fondove da bi se omogućio nesmetan prelaz na novi sistem planiranja budžeta.

U novom kontekstu, većina budžetskih programa bila je usklađena sa odgovarajućim politikama. Definisani su ciljevi, rezultati i ishodi za sve politike i programe. Posle niza godina neprekidnih napora, razumevanje i osećaj odgovornosti za planiranje budžeta prema učinku i merenje učinka dostigli su odgovarajući nivo kod državnih zvaničnika i generalno u državnoj upravi.

Uprkos velikom napretku, neka pitanja i dalje su ostala otvorena. Ukupan broj pokazatelja je i dalje veoma veliki; očigledan je nedostatak kontinuiteta pokazatelja što otežava intertemporalna poređenja; ima mnogo primera neprimerenih uticaja kroz pristrasno određivanje početnih vrednosti i planiranih vrednosti indikatora performansi; indikatori bi mogli biti praktičniji i bolje usklađeni sa zdravim razumom.

Čine se kontinuirani naponi na poboljšanju kvaliteta pokazatelja. U revidiranim Uputstvima za rezultate i indikatore performansi (drugo izdanje) iz 2008. godine dat je čitav niz uzoraka indikatora – „pasoš” indikatora čiji je model urađen na osnovu primera iz Francuske. Nove smernice jasno definišu indikatore, predlažu izvore za prikupljanje podataka i učestalost merenja, i identifikuju određeni broj pokazatelja koji će se prikupljati u informacionom sistemu u celoj državnoj upravi.

Posle više od petnaest godina kontinuiranih nastojanja, sistem merenja učinka/indikatora performansi u Letoniji i dalje se razvija, u skladu sa potrebama planiranja budžeta prema učinku i sve većim znanjem u ovim oblastima. Državna uprava je postepeno poboljšala svoje veštine planiranja i sposobnost praćenja i sada je u boljem položaju da odgovori na sve veću tražnju za kvalitetnim indikatorima performansi koja dolazi od političara i civilnog društva.

Iskustvo je pomalo mešovito. Uvođenje sistema za upravljanje učinkom ne mora obavezno da donese i sve očekivane korsiti. Podatke o učinku bi trebalo ispravno koristiti – potrebno je da se razvije posebna kultura u kojoj neće postojati otpor ili čak prezir prema podacima o učinku i u kojoj će se takvi podaci koristiti za poboljšanje učinka, a ne za njegovo diskvalifikovanje.

Često se podaci o učinku samo prikupljaju i prilažu uz budžet umesto da se analiziraju i koriste prilikom pregleda prethodnog učinka i planiranja novog. Indikatori performansi ne bi trebalo da se koriste mehanički za smanjenje programa odnosno rashoda.

Izbor između rezultata i ishoda treba da bude pažljivo izbalansiran na osnovu okolnosti, percepcije, raspoloživih informacija. Pokretačka snaga usmerena na ishode treba da bude u ravnoteži sa sposobnošću da se osmisle veze, dokaže pripisani uticaj i povuče crta odgovornosti.

„Računa se ono što se meri” – dakle, važno je meriti pravu stvar;

#### **Glavni zaključci u slučaju Letonije:**

- ✓ Sisteme merenja učinka/indikatora performansi trebalo bi sagledati u širem okviru budžetske politike i budžetskog procesa;
- ✓ Reforme za uvođenje merenja učinka/indikatora performansi trebalo bi da budu postepene – počev od jednostavnih do komplikovanijih indikatora performansi, dobro pripremljene i

treba da im prethodi obuka. Nepripremljeni pristup po principu „velikog praska“ nosi rizik od prevelikog tereta reforme;

- ✓ Ključni faktori su kapacitet (obuka), vođstvo i selektivnost u osmišljavanju i implementaciji indikatora performansi;
- ✓ Sistem strateškog planiranja priprema teren za planiranje budžeta prema učinku pošto on povezuje javne politike sa raspoloživim sredstvima na srednji rok;

Merenje učinka (indikatori performansi) predstavlja samo jedan element šire državne uprave usmerene na rezultate koja traži veću efikasnost, transparentnost i učinkovitost.

**Upravljanje učinkom budžeta i indikatori performansi u Hrvatskoj**

Hrvatska je dosta napredovala u uvođenju planiranja programskih budžeta i strateškog planiranja. Unutar sistema za upravljanje učinkom koji se još uvek razvija u Hrvatskoj su prepoznate dve vrste indikatora performansi budžeta:

**Indikatori outputa** definisani kao merljivi nivo proizvodnje roba i usluga iz planiranih aktivnosti (projekti i programi). Svako ministarstvo definiše svoje pokazatelje učinka za rezultate – najmanje jedan a najviše 3 po projektu/programu.

*PRIMER - Ministarstvo zaštite okoliša i prirode, Hrvatska: Broj filtera za vazduh koji su instalirani na industrijskim / komunalnim postrojenjima.*

**Indikatori rezultata** definisani su kao merljivo ostvarivanje dugoročnih rezultata i sa njima povezanim uticajima. Svaki (strateški) cilj mora da ima najmanje jedan indikator rezultata

*PRIMER - Ministarstvo za zaštitu životne okoline i prirode, Hrvatska: Deo teritorije (u procentima) sa najboljim kvalitetom vazduha, imajući na umu problem pripisivanja uticaja (tj. da drugi faktori osim filtera takođe utiču na kvalitet vazduha).*

Do budžeta za 2011. godinu, Hrvatska se oslanjala skoro isključivo na kombinaciju indikatora performansi za inpute i outpute. Iako je merljivost ono što definiše indikatore performansi, u stvarnosti onimogu da se navedu bilo kvantitativno bilo kvalitativno pod uslovom da se zasnivaju na jasno definisanim, nedvosmislenim i opšte razumljivim konceptima. Tek tada će indikatori performansi omogućiti praćenje i ocenu postizanja postavljenih ciljeva. U početnim fazama planiranja budžeta prema učinku to je podrazumevalo oslanjanje na relativno jednostavne pokazatelje. Međutim, tokom vremena, sa povećanjem iskustva i nagomilavanjem znanja postalo je moguće primenjivati kompozitne pokazatelje, kako je to najbolje pokazano PART programom u Sjedinjenim Američkim Državama.

Na osnovu iskustva iz Hrvatske, indikatori performansi mogu se zasnivati na raznim izvorima: zbirci posebnih prilagođenih podataka, strateškim izvorima, analitičkim izveštajima, statističkim izvorima i posebnim izveštajima Narodne banke, Ministarstva finansija, Zavoda za statistiku, itd. Bez obzira na izvor podataka, dobri indikatori performansi trebalo bi da budu:

- Konkretni i dobro definisani – tj. da mere ono što treba da se meri.
- Merljivi – u smislu kvantiteta i kvaliteta.
- Ekonomični – tj. izvodljivi u okviru raspoloživih budžeta.

- Relevantni – za izabrane rezultate i ciljeve.
- Vremenski definisani – pošto najveći deo posebnih ciljeva i aktivnosti treba da se postigne/realizuje u definisanom vremenskom okviru.

Dok stvarni broj i sadržaj indikatora performansi koji su definisani i koriste se za potrebe internog praćenja na nivou programa i sektora mogu umnogome da se razlikuju od jednog do drugog ministarstva/sektora, kontekst strateškog planiranja na nivou cele vlade zahteva ne više od TRI glavna indikatora outputa po svakoj od aktivnosti (projektu/programu) i JEDAN indikator rezultata za svaki poseban strateški cilj u okviru trogodišnjeg, srednjoročnog budžetskog okvira. To je dovelo do značajnih promena u drugoj fazi sistema za planiranje programskih budžeta. Broj programa je smanjen skoro deset puta uz odgovarajuće smanjenje broja indikatora performansi.

#### Primer indikatora performansi: Upravljanje javnim otpadom – Hrvatska

Cilj	Indikatori outputa	Definicija/ obrazloženje	Jed. mere	Poč. vrednost	Izvor	Plan		
						2011	2012	2013
Optimizirati mrežu centara za upravljanje otpadom	Br. novih centara za upravljanje otpadom	Za bolje upravljanje otpadom potrebno je više centara	br.	0	Ministarstvo	2	4	8
Rešiti izuzetno kontaminirane lokacije - "crne tačke"	Smanjenje broja "crnih tačaka"	Rešavanje „crnih tačaka” smanjiće rizike za životnu sredinu i javno zdravlje	br.	50	Ministarstvo	45	40	35
Podići svest javnosti o problemima sa otpadom	% povećanja reklama i izveštavanja u medijima	Medijska kampanja za podizanje svesti i promociju odgovornog ponašanja	%	20	Ministarstvo	30	40	50
Delotvorno upravljanje otpadom	% usklađenosti sa EU standardima	Ispunjavanje EU standarda i bolje upravljanje otpadom	%	30	Ministarstvo	50	70	100



## **Okvir za strateško planiranje budžeta prema učinku i sistem merenja učinka u Hrvatskoj, 2010.**

Strateški cilj: Privredni rast i zapošljavanje u konkurentnoj tržišnoj ekonomiji koja funkcionise kao evropska socijalna država XXI veka. Ovaj strateški cilj realizovaće se kroz dvanaest opštih i niza konkretnih ciljeva.

### **1. MAKROEKONOMSKA STABILNOST I STABILNOST DRŽAVE**

#### **1.1. Efikasno upravljanje javnim finansijama**

*Faza 1 – 3 indikatora performansi:*

- 1.a. Neslaganja između planiranja i izvešnja budžeta*
- 1.b. Troškovi finansiranja osnovnih državnih službi*
- 1.c. Broj potvrđenih nepravilnosti u korišćenju budžetskih sredstava*

#### **1.2. Pravični i efikasni javni prihodi**

*Faza 1 – 3 indikatora performansi:*

- 1.d. Iznos neplaćenih poreza*
- 1.e. Broj poreskih kontrola*
- 1.f. Broj prijava podnetih elektronskim putem*

#### **1.3. Poboljšani kapaciteti za efikasno korišćenje evropskih (predpristupnih) fondova**

*Faza 1 – 6 indikatora performansi:*

- 1.g. Broj pozitivnih nezavisnih kontrola EU programa*
- 1.h. Ugovorena sredstva kao deo (%) raspoređenih pretpristupnih fondova*
- 1.i. Plaćanja kao deo (%) ugovorenih iznosa*
- 1.j. Blagovremena realizacija planova nabavke*
- 1.k. Vrednost projekata pripremljenih za buduće EU finansiranje*
- 1.l. Blagovremena i kvalitetna priprema programskih dokumenata za korišćenje budućih EU fondova*
- 1.m. Broj učesnika iz ciljnih grupa u obrazovnim programima EU*

### **2. RAZVOJ KONKURENTNE PRIVREDE**

#### **2.1. Unapređenje konkurentnosti**

*Faza 1 – 9 indikatora performansi:*

- 2.a. Udeo izvoza u uvozu*
- 2.b. Efikasnost subvencija – kvalitetniji subvencionisani proizvodi i bolji učinak subvencionisanih MSP*
- 2.c. Udeo industrijske proizvodnje u BDP*
- 2.d. Broj međunarodnih ugovora*
- 2.e. Broj trgovinskih partnera (zemlje)*
- 2.f. Kilometri novih gasovoda i naftovoda*
- 2.g. Skraćenje prosečnog trajanja (vremena) postupka carinjenja*
- 2.h. Broj prekršaja u odnosu na broj inspekcija*
- 2.i. Broj akreditovanih institucija za proveru proizvoda (laboratorije, institucije za atestiranje i inspekcije)*

## **2.2. Razvoj konkurentnog i fleksibilnog tržišta rada**

*Faza 1 – 4 indikatora performansi:*

- 2.j. Stopa nezaposlenosti*
- 2.k. Broj slobodnih radnih mesta*
- 2.l. Broj kategorija teško zapošljivih radnika u programima prekvalifikacije*
- 2.m. Broj povreda zakona o radu kao procenat inspekcija*

## **2.3. Efikasnije korišćenje nacionalnih resursa**

*Faza 1 – 4 indikatora performansi:*

- 2.n. Broj datih koncesija u rudarstvu*
- 2.o. Održavanje postojećeg nivoa robnih rezervi*
- 2.p. Broj inspekcija*
- 2.q. Broj prekršaja kao procenat inspekcija*

# **3. PRAVNA DRŽAVA**

## **3.1. Reforma pravosuđa**

*Faza 1 – 5 indikatora performansi:*

- 3.a. Broj rešenih/nerešenih predmeta (porast/smanjenje)*
- 3.b. Broj rešenih predmeta (porast/smanjenje i procenat predmeta u toku)*
- 3.c. Prosečna dužina trajanja sudskih postupaka po vrsti predmeta (krivični, parnični, itd.)*
- 3.d. Percepcija domaće javnosti o efikasnosti sudova*
- 3.e. Percepcija o efikasnosti sudova na međunarodnom (institucionalnom) planu*

## **3.2. Borba protiv korupcije i organizovanog kriminala**

*Faza 1 – 4 indikatora performansi:*

- 3.f. Broj državnih /lokalnih organa sa završenim edukativnim programima*
- 3.g. Broj pravosnažnih sudskih odluka u predmetima korupcije i organizovanog kriminala*
- 3.h. Vrednost oduzete finansijske dobiti od korupcije /organizovanog kriminala kao procenat početnih tužbenih zahteva*
- 3.i. Percepcija javnosti o korupciji – državnih organa, lokalne uprave i javnih institucija*

### 3.3.    Zaštita ljudskih prava i sloboda

*Faza 1 – 6 indikatora performansi:*

- 3.j. Broj presuda suda za ljudska prava (Strazbur)i iznos dosuđenih naknada protiv Hrvatske kao procenat zahteva*
- 3.k. Percepcija javnosti o efikasnoj zaštiti ljudskih prava u Hrvatskoj*
- 3.l. Broj rešenih /nerešenih predmeta o pomirenju*
- 3.m. Postojanje budžeta za rodnu ravnopravnost na nacionalnom i lokalnom nivou*
- 3.n. Broj i rezultati analiza o uticaju politika i strategija za rodnu ravnopravnost*
- 3.o. Zvanični statistički indikatori rodne ravnopravnosti*

### 3.4.    Bolja pravna zaštita privrednog poslovanja i prometa nepokretnosti

*Faza 1 – 5 indikatora performansi:*

- 3.p. Prosečno vreme potrebno za registraciju nove kompanije*
- 3.q. Prosečno trajanje stečajnog postupka*
- 3.r. Broj otvorenih predmeta za upis nepokretnosti (porast/smanjenje)*
- 3.s. Podudarnost (u procentima) podataka u registru nepokretnosti sa stvarnom situacijom*
- 3.t. Završetak Registra kulturnog nasleđa i omogućavanje javnosti da pristupi ovoj bazi podataka*

### 3.5.    Unapređenje kvaliteta javnih službi i uprave

*Faza 1 – 5 indikatora performansi:*

- 3.u. Broj programa obuke (godišnje)*
- 3.v. Broj državnih službenika koji su pohađali programe obuke (godišnje)*
- 3.w. Broj upravnih predmeta rešenih u zakonskim rokovima kao procenat broja podnetih upravnih predmeta*
- 3.x. Broj upravnih predmeta za koje je dokazano da su nezakoniti ili koji su preinačeni u žalbenom postupku*

### 3.y. Broj upravnih inspekcija .

## 4. PODRŠKA ZNANJA, EFIKASNOSTI I KULTURE

### 4.1. Održivi kvalitet obrazovnog sistema i razvoj sporta

*Faza 1 – 16 indikatora performansi:*

- 4.a. Izrađen i usvojen nacionalni kurikulum*
- 4.b. Broj studenata koji su položili državni ispit*
- 4.c. Broj ustanova visokog obrazovanja koje prihvataju državni ispit bez dodatnih uslova*
- 4.d. Broj odobrnih standarda za stručne kvalifikacije godišnje*
- 4.e. Procenat povećanja broja dece u predškolskim ustanovama u poređenju sa prethodnom godinom*
- 4.f. Procenat maturanata po vrsti škola /smerovima*
- 4.g. Broj ponovnih upisa na programe stručnog obrazovanja*
- 4.h. Broj đaka u školama za odrasle*
- 4.i. Broj lica, organa i institucija uključenih u pripremu standarda za stručne kvalifikacije*
- 4.j. Broj učesnika u stalnom obrazovanju po vrsti programa (opšti i stručni)*
- 4.l. Procenat povećanja broja učesnika u sportskim aktivnostima po obrazovnom nivou (predškolski, osnovni, srednji, univerzitet)*
- 4.m. Broj promocija, reklama, kampanja i publikacija o obrazovnom sistemu*
- 4.n. Procenat osnovnih i srednjih škola sa otvorenim i zatvorenim sportskim objektima i bazenima*
- 4.o. Broj renoviranih škola i javnih sportskih objekata godišnje*
- 4.p. Broj dostignuća na međunarodnim sportskim manifestacijama*
- 4.q. Broj dece sa smetnjama u razvoju koja su integrisana u redovan školski sistem*

### 4.2. Razvoj nauke kao izvora privrednog i društvenog razvoja

*Faza 1 – 6 indikatora performansi:*

- 4.r. Broj novih radnih mesta u nauci (godišnje)*
- 4.s. Broj planova stimulacije (koji se primenjuju)*
- 4.t. Broj projekata koji zadovoljavaju ekonomske potrebe i društvenu uključenost*
- 4.u. Prosečna mesečna (bruto) zarada u oblasti nauke*

*4.v. Troškovi privrede za istraživanje i razvoj (kao udeo u BDP)*

*4.w. Broj inovativnih malih i srednjih preduzeća (MSP).*

#### 4.3. Promovisanje izuzetnosti u nauci

*Faza 1 – 8 indikatora performansi:*

- 4.x. Broj doktorata u nauci*
- 4.y. Finansiranje istraživanja i razvoja u državnom sektoru i srednjem obrazovanju*
- 4.z. Broj doktorata u nauci i inženjerskim disciplinama u odnosu na ukupan broj doktorata*
- 4.aa. Broj međunarodnih nagrada za nauku*
- 4.bb. Broj istraživačkih projekata*
- 4.cc. Broj registrovanih патената*
- 4.dd. Broj institucija i lica obuhvaćenih stalnim obrazovanjem nastavnika (početne vrednosti i godišnja dinamika)*
- 4.ee. Broj korisnika sistema stalnog obrazovanja*

#### 4.4. Stvaranje informatičkog društva

*Faza 1 – 10 indikatora performansi:*

- 4.ff. Broj lica koja koriste internet za komunikaciju sa državnom upravom*
- 4.gg. Broj kompanija koje koriste internet za komunikaciju sa državnom upravom*
- 4.hh. Broj registara u organima državne uprave*
- 4.ii. Broj registara povezanih sa organima državne uprave*
- 4.jj. Broj e-službi koje su u potpunosti pristupačne preko interneta*
- 4.kk. Broj organa državne uprave u “sistemu kancelarija bez papira”*
- 4.ll. Broj zaposlenih u državnoj upravi kojima je dodeljen elektronski identitet*
- 4.mm. Broj zaposlenih u državnoj upravi sa završenom IT obukom*
- 4.nn. Broj domaćinstava koja imaju pristup internetu*
- 4.oo. Broj građana kojima je dodeljen elektronski identitet*

#### 4.5. Razvoj umetnosti

*Faza 1 – 3 indikatora performansi:*

- 4.pp. Broj kulturnih udruženja*
- 4.qq. Broj Faza 1 – spisak projekata u kulturi /prim. prev. kao u originalu/*

#### *4.rr. Broj edukativnih programa u umetnosti*

#### 4.6.    Zaštita kulturnog nasleđa

*Faza 1 – 5 indikatora performansi:*    4.ss. Povećanje broja kvalitetnih projekata zaštite u kulturi  
4.tt. Povećanje broja programa za promociju kulturnog nasleđa  
4.uu. Statistički podaci o inspekcijama  
4.vv. Povećanje važnosti kulturnog nasleđa u privrednom nasleđu i prostornom planiranju  
4.ww. Broj instaliranih alarmnih sistema zaštite

### **5.    URAVNOTEŽEN REGIONALNI RAZVOJ**

#### 5.1.    Promovisanje konkurentnosti regiona

*Faza 1 – 15 indikatora performansi:*    5.a. Broj projekata socijalne i komunalne infrastrukture  
5.b. Infrastruktura (u metrima) koju je izgradilo Ministarstvo regionalnog razvoja (vodovod, kanalizacija, putevi, gasovodi)  
5.c. Broj novih MSP  
5.d. Broj novih lokacija za MSP  
5.e. Broj korisnika besprovatnih sredstava za izradu projekata  
5.f. Broj predloga projekata završenih uz pomoć besprovatnih sredstava  
5.g. Udeo naplaćenih sredstava u trenutnoj tražnji za finansiranjem  
5.h. Udeo obaveza koje se neplaćaju  
5.i. Broj preduzetnika na ostrvima  
5.j. Broj brendiranih proizvoda  
5.k. Broj konkursa za bespovratna sredstva  
5.l. Broj i vrednost realizovanih projekata za razvoj privredne infrastrukture  
5.m. Broj firmi osnovanih na bazi povezivanja privrede, nauke/istraživanja, transfera tehnologije i javnog sektora  
5.n. Broj firmi osnovanih na bazi poslovnih odnosno istraživačkih mreža  
5.o. Broj novih/zadržanih radnih mesta u regionu

#### 5.2.    Održivi razvoj nedovoljno razvijenih regiona

*Faza 1 – 9 indikatora performansi:*    5.p. Broj povratnika u ratom pogođena područja

*5.q. Broj porodica u ratom pogođenim područjima sa rešenim stambenim pitanjem*  
*5.r. Broj novoizgrađenih objekata komunalne i socijalne infrastructure u nedovoljno razvijenim regionima*  
*5.s. Povećanje broja domaćinstava koja imaju pristup vodovodnim i kanalizacionim sistemima*  
*5.t. Broj potpisanih razvojnih ugovora*  
*5.u. Broj i vrednost uspešno realizovanih projekata*  
*5.v. Broj i vrednost poziva za dostavljanje zahteva za bespovratna sredstva*  
*5.w. Broj projekata socijalne infrastructure (po vrsti i nameni)*  
*5.x. Broj projekata komunalne infrastructure (po vrsti i nameni)*

### 5.3. Razvoj saobraćaja u regionima

*Faza 1 – 14 indikatora performansi: 5.y. Razvoj infrastructure u lukama i na aerodromima*  
*5.z. Vodeni putevi u km*  
*5.aa. Dužina novih /renoviranih puteva i železnica*  
*5.bb. Vreme putovanja*  
*5.cc. Broj linija javnog prevoza*  
*5.dd. Iskorišćenost saobraćajnih kapaciteta (putnici /kapacitet)*  
*5.ee. Smanjenje broja nezgoda*  
*5.ff. Broj rešenih železničkih prelaza*  
*5.gg. Upotreba energije po pređenoj razdaljini i prevezenom tovaru*  
*5.hh. Nivo buke usled saobraćaja*  
*5.ii. Kvalitet vazduha (zagađenje usled saobraćaja)*  
*5.jj. Upotreba energije iz obnovljivih izvora*  
*5.kk. Broj eko-vozila na putevima*  
*5.ll. Pokrivenost Jadranske regije kvalitetnim hidrografskim i okeanografskim podacima*

### 5.4. Održivi razvoj vodenih puteva

*Faza 1 – 7 indikatora performansi: 5.mm. Broj infrastrukturnih objekata za vodene puteve*  
*5.nn. Povećan pristup vodenim putevima*  
*5.oo. Veća povezanost sa sistemima za otpadne vode*  
*5.pp. Smanjenje gubitaka vode u sistemima za vodosnabdevanje*  
*5.qq. Bolji kvalitet vode u vodovodu*  
*5.rr. Bolji kvalitet površinskih i podzemnih izvora vode*

## *5.ss. Veći broj sistema za navodnjavanje*

### 5.5. Razvoj elektronskih komunikacija

*Faza 1 – 7 indikatora performansi:*

- 5.tt. Broj širokopojasnih internet konekcija po regionima*
- 5.uu. Broj domaćinstava koja imaju pristup internetu*
- 5.vv. Broj telefonskih pretplatnika (fiksni i mobilni)*
- 5.ww. Ukupno korišćenje elektronskih komunikacija (u minutima)*
- 5.xx. Broj provajdera fiksnih i mobilnih servisa*
- 5.yy. Broj provajdera satelitskih i kablovskih servisa*
- 5.zz. Broj internet provajdera*

## **6. DRUŠTVENA PRAVDA**

### 6.1. Obezbeđivanje socijalne zaštite i boljeg kvaliteta života za ugrožene grupe

*Faza 1 – 11 indikatora performansi:*

- 6.a. Broj socijalnih planova na lokalnom nivou*
- 6.b. Broj realizovanih planova socijalne zaštite*
- 6.c. Broj korisnika socijalnih programa*
- 6.d. Broj volontera (organizacija i pojedinaca)*
- 6.e. Broj starih lica uključenih u rad u zajednici*
- 6.f. Broj obučeni asistenti*
- 6.g. Smanjenje vremena potrebnog za dobijanje finansijske pomoći*
- 6.h. Ispunjavanje standarda kvaliteta za pružene socijalne usluge*
- 6.i. Broj izgrađenih stambenih jedinica za ugrožene*
- 6.j. Broj podeljenih stambenih jedinica za ugrožene*
- 6.k. Realizacija kao procenat plana akcije*

### 6.2. Socijalna pomoć porodicama, deci i mladima

*Faza 1 – 12 indikatora performansi:*

- 6.l. Broj majki/roditelja zaposlenih u okviru posebnih programa*
- 6.m. Broj dece i roditelja koji primaju porodičnu pomoć*
- 6.n. Natalitet*
- 6.o. Broj sastanaka specijalnog vladinog savetodavnog odbora*
- 6.p. Broj projekata za prevenciju zloupotrebe droga*
- 6.q. Broj kuća bez droge*
- 6.r. Zakoni i propisi o zaštiti od porodičnog nasilja (usklađenih sa međunarodnim sporazumima)*



*6.s. Broj projekata civilnog društva za zaštitu žrtava  
 porodičnog nasilja i ostvarivanje njihovih prava  
 6.t. Broj edukativnih programa/programa obuke  
 organizovanih za profesionalce  
 6.u. Informacioni sistem povezan sa ostalim bazama  
 podataka i sistemima  
 6.v. Broj institucija sa poboljšanom infrastrukturom  
 6.w. Broj sporazuma o rodnoj jednakosti sa poslodavcima  
 na osnovu zakona o rodnoj jednakosti.*

#### 6.3. Ratni veterani

#### 6.4. Socijalna pomoć nezaposlenima

*Faza 1 – 3 indikatora performansi: 6.x. Stopa nezaposlenosti  
 6.y. Broj korisnika naknada za prekvalifikaciju  
 6.z. Broj inspekcija  
 6.aa. Broj utvrđenih prekršaja zakona/propisa*

#### 6.5. Održive penzije

*Faza 1 – 7 indikatora performansi: 6.bb. Broj osiguranika fonda za obavezno penzijsko  
 osiguranje  
 6.cc. Broj osiguranika fondova za dobrovoljno penzijsko  
 osiguranje  
 6.dd. Doprinosi za penzijsko osiguranje kao procenat  
 plaćenih penzija i penzijskih naknada  
 6.ee. Stopa korekcije penzija u odnosu na promenu zarada  
 i potrošačke cene  
 6.ff. Broj prevremenih penzionisanja i iznos penzija  
 prevremeno penzionisanih  
 6.gg. Broj penzionera sa minimalnim penzijama i iznos  
 minimalne penzije  
 6.hh. Broj penzionera sa specijalnim penzijama i iznos  
 specijalnih penzija*

### 7. POZICIONIRANJE HRVATSKE KAO GLAVNE EVROPSKE TURISTIČKE DESTINACIJE

### 8. KONKURENTNI POLJOPRIVREDA, RIBARSTVO I AGRO-INDUSTRIJE

#### 8.1. Povećanje veličine gazdinstava i poboljšanje upravljanja poljoprivrednim zemljištem

*Faza 1 – 5 indikatora performansi:*

- 8.a. Broj velikih porodičnih gazdinstava*
- 8.b. Povećanje prosečne veličine porodičnog gazdinstva*
- 8.c. Smanjenje broja rascepkanih parcela*
- 8.d. Ukupna površina (u ha) upisanog i regulisanog poljoprivrednog zemljišta*
- 8.e. Ukupna površina (u ha) poljoprivrednog zemljišta koje se koristi za poljoprivrednu proizvodnju*

## 8.2. Unapređenje funkcionisanja poljoprivrednih tržišta

*Faza 1 – 11 indikatora performansi:*

- 8.f. Broj i kapacitet poljoprivrednih tržnica na veliko*
- 8.g. Broj ribarskih zadruga*
- 8.h. Funkcionisanje tržnica ribom na veliko (sa indikatorima kvantiteta i vrednosti)*
- 8.i. Broj poljoprivrednih i ribarskih zadruga transformisanih u udruženja proizvođača*
- 8.j. Ukupna površina (u ha) poljoprivrednog zemljišta koje se koristi za poljoprivrednu proizvodnju*
- 8.k. Broj subjekata u poljoprivredi/ribarstvu za koje se očekuje da će koristiti državnu pomoć (subvencije)*
- 8.l. Udeo subvencija za ruralni razvoj u ukupnom iznosu subvencija*
- 8.m. Broj kontrola i inspekcija u sektoru ribarstva*
- 8.n. Broj ribnjaka uključenih u planove za subvencionisanje*
- 8.o. Broj postrojenja za preradu ribe koja su uključena u planove za subvencionisanje*
- 8.p. Broj proizvođača koji koriste subvencije za zaštitu životne sredine*
- 8.q. Veličina ribarske flote koja ne ugrožava resurse u ribarstvu*

## 8.3. Zaštita zdravlja i zaštita potrošača

*Faza 1 – 6 indikatora performansi:*

- 8.r. Broj donetih zakona i propisa u odnosu na planirane*
- 8.s. Sistemi za rano upozoravanje i brzi odgovor (hrana /stočna hrana)*
- 8.t. Uspostavljene baze podataka u odnosu na planirane*
- 8.u. Broj realizovanih kontrola u odnosu na planirane*
- 8.v. Broj ovlašćenih (zvaničnih i referentnih) laboratorija u odnosu na planirane (potrebne)*
- 8.w. Broj opremljenih inspekcijskih lokacija u donosu na planirane (potrebne)*

## 8.4. Unapređenje kvaliteta života u seoskim područjima

*Faza 1 – 9 indikatora performansi:*

- 8.x. Rekonstruisani lokalni putevi (u km) po županijama*
- 8.y. Vodovodi (u km) po županijama*
- 8.z. Gasifikacija domaćinstava (ukupan broj i po županijama)*
- 8.aa. Broj poljoprivrednih proizvođača koji su završili sertifikovanu stručnu i IT obuku*
- 8.bb. Broj poljoprivrednih kompanija koje su završile stručnu i IT obuku*
- 8.cc. Broj završenih infrastrukturnih društvenih objekata i objekata kulture*
- 8.dd. Broj korisnika sa delimičnim aktivnostima u delatnostima koje nisu poljoprivreda*
- 8.ee. Broj podržanih projekata koji nisu povezani sa poljoprivredom (ukupno i po županijama)*
- 8.ff. Broj korisnika koji su dobili podršku za male preduzetnike (ukupno i po županijama)*

## **9. JAČANJE MEĐUNARODNE POZICIJE HRVATSKE**

### **10. POLICIJA I VOJSKA U SLUŽBI NARODA**

- 10.1. Unapređenje prevencije kriminala
- 10.2. Unapređenje bezbednosti na putevima

*Faza 1 – 3 indikatora performansi:*

- 10.a. Broj smrtnih slučajeva i povreda u saobraćajnim nezgodama*
- 10.b. Ukupna šteta nastala u saobraćajnim nezgodama*
- 10.c. Broj (%) vozila koja su prošla postupak atestiranja*

### **11. ZDRAVSTVENA ZAŠTITA**

- 11.1. Pristupačna zdravstvena zaštita

*Faza 1 – 5 indikatora performansi:*

- 11.a. Potpunost mreže javne zdravstvene zaštite*
- 11.b. Broj pruženih zdravstvenih usluga (kraće vreme čekanja – u procentima)*
- 11.c. Broj rekonstruisanih/renoviranih zdravstvenih centara*
- 11.d. Vrednost nove medicinske opreme*
- 11.e. Broj odobrenih specijalizacija/subspecijalizacija odnosno stručnih usavršavanja*

*Faza 2 - 10 indikatora performansi (vidi matricu rezultata RM 11.1 na sledećoj strani)*

11.2. Bolji sistem zdravstvene zaštite

*Faza 1 – 3 indikatora performansi:* 11.f. Broj zahteva za akreditaciju  
11.g. Broj akreditovanih zdravstvenih ustanova  
11.h. Broj zdravstvenih inspekcija i stručnih kontrola

11.3. Zaštita interesa javnog zdravlja

*Faza 1 – 8 indikatora performansi:* 11.i. Broj slučajeva ranog dijagnostikovanja raka  
11.j. Broj preventivnih pregleda u primarnoj zdravstvenoj zaštiti  
11.k. Broj transplantacija organa  
11.l. Broj preduzetih mera i radnji na prevenciji zloupotrebe droga  
11.m. Broj sanitarnih inspektora i sanitarnih inspekcija  
11.n. Kolektivna izoženost medicinskih radnika, pacijenata i stanovništva zračenju  
11.o. Broj slučajeva zračenja preko zakonom propisanih granica  
11.p. Broj slučajeva zračenja sa ozbiljnim posledicama po zdravlje

**RM 11.1. Matrica rezultata pristupačne zdravstvene zaštite i indikatora performansi – faza 2**

Cilj	Indikatori rezultata	Definicija/Obrazloženje	Jedinica	Osn. vrednost	Izvor	Cilj za 2011.	Cilj za 2012.	Cilj za 2013.
<b>11.1.1. Reorganizacija i unapređenje urgentne zdravstvene zaštite</b>	<b>11.1.1.1. Uspostavljanje i rad županijskih centara hitne medicinske pomoći</b>	Bolja dostupnost urgentne zdravstvene zaštite	Opisno	0	UZZ	Uspostavljeni svi županijski centri (njih 21)	Početak rada svih županijskih centara (njih 21)	Nastavak rada
	<b>11.1.1.2. Broj medicinskih sestara/zdravstvenih tehničara dodatno specijalizovanih za urgentnu medicinu</b>	Medicinska sestra/zdravstveni tehničar dodatno specijal. za urgentnu medicinu licencirani su da pruže sve usluge te vrste	Broj	0	UZZ	70	140	210
<b>11.1.2. Završetak mreže javne zdravstvene zaštite</b>	<b>11.1.2.1. Završena mreža na nivou primarne zdravstvene zaštite (PZZ)</b>	% završenosti na nivou mreže primarne zdravstvene zaštite	%	90,9	MZ	91,5	92	92,5
	<b>11.1.2.2. Veći broj specijalista porodične medicine u odnosu na lekare opšte prakse</b>	Ujednačavanje kvaliteta zdravstvenih usluga u primarnoj zdravstvenoj zaštiti	%	34,7	MZ	37,5	40	42,5
<b>11.1.3. Razvoj i standardizacija zdravstvene infrastrukture</b>	<b>11.1.3.1. Veće učešće opreme koja je manje od 5 godina stara</b>	Linearni akceleratori, CT, MR, UZ, anestetička oprema, defibrilatori, respiratori, oprema za	%	Vektor vrednosti	MZ	10	10	10
	<b>11.1.3.2. Broj zdravstvenih centara s integrisanim jedinicama hitne medicinske pomoći</b>	Uspostavljanje integrisanih jedinica hitne medicinske pomoći u postojećim bolnicama	Broj	3	MZ	6	7	8
	<b>11.1.3.3. Uspostavljanje laboratorija za TBC sa biozaštitom trećeg</b>	Ujednačavanje kvaliteta zdravstvenih usluga u primarnoj zdravstvenoj zaštiti	Opisno	Neadekvatna infrastruktura	MZ	Prva faza okončana	Druga faza okončana	Početak rada
<b>11.1.4. Zdravstveni informacijski (IT) sistem</b>	<b>11.1.4.1. Veći procenat lekara PZZ koji elektronskim putem dostavljaju recepte apotekama</b>	Učešće lekara PZZ koji elektronskim putem dostavljaju recepte apotekama	%	0	MZ	80	85	90
	<b>11.1.4.2. Otvaranje novih telemedicinskih centara</b>	Novi telemedicinski centri, kao i telemedicinski centri u	Broj	12 + 6.0	MZ	6+3, 3+1	8+2, 3+2	10+4, 5+2
	<b>11.1.4.3. Veći broj telemedicinskih usluga</b>	Veći broj telemedicinskih	Broj	614	MZ	1.000	5.000	8.000

## ZAŠTITA ŽIVOTNE SREDINE

### 11.4. Zaštita životne sredine i upravljanje

*Faza 1 – 15 indikatora performansi:*

- 12.a. Površina (u %) na kojoj se vrši praćenje kvaliteta vazduha, vode i zemljišta
- 12.b. Površina (u %) sa najvišom kategorijom kvaliteta vazduha (kategorija I)
- 12.c. Procenat poboljšanja kvaliteta morske vode
- 12.d. Procenat smanjenja zagađivača u vazduhu, vodi i zemljištu iz stacionarnih izvora
- 12.e. Tačnost vremenskih prognoza i broj blagovremenih upozorenja
- 12.f. Procenat smanjenja gasova staklene bašte i gasova koji tanje ozonski omotač, kao i procenat materija čija je upotreba prekinuta
- 12.g. Procenat materija čija je upotreba prestala radi zaštite ozonskog omotača
- 12.h. Procenat instalirane opreme koja ne sadrži materije koje tanje ozonski omotač
- 12.i. Broj sektorskih planova koji obuhvataju mere za smanjenje gasova staklene bašte i prilagođavanje klimatskim promenama
- 12.j. Količine razvrstanog i recikliranog otpada
- 12.k. Broj tretiranih postojećih i zatvorenih lokacija na kojima je odlagan otpad
- 12.l. Broj izgrađenih lokacija za reciklažu i centara za upravljanje otpadom
- 12.m. Procenat tretiranog otpada u odnosu na početnu godinu
- 12.n. Broj industrijskih postrojenja koja imaju integrisane mere za zaštitu životne sredine
- 12.o. Sistemi za upravljanje nuklearnim otpadom koji su ponovo sertifikovani (ISO 9001:9002).

### 11.5. Zaštita prirode

*Faza 1 – 10 indikatora performansi:*

- 12.p. Internet portal o zaštiti prirode (broj poseta)
- 12.q. Uspostavljena Ekološka mreža Natura 2000
- 12.r. Broj završenih planova upravljanja za zaštićena područja, ekološke mreže i mrežu NATURA 2000
- 12.s. Broj inspekcija u oblasti zaštite prirode (tokom jedne godine)

- 12.t. Broj izlečenih životinja koje su vraćene u prirodu*
- 12.u. Broj prodatih propusnica za posetioce, izgrađenih centara za posetioce i telemetrijskih detektora divljih životinja tokom jedne godine*
- 12.v. Broj očišćenih minskih polja*
- 12.w. Broj programa za upravljanje šumama*
- 12.x. Broj šumskih inspekcija u toku jedne godine*
- 12.y. Broj produženih šumskih sertifikata*

#### 11.6. Katastarska poboljšanja

- Faza 1 – 7 indikatora performansi:*
- 12.z. Procenat teritorije pokrivene prostornim planovima*
  - 12.aa. Broj kontrola prostornih planova*
  - 12.bb. Broj održanih radionica, edukativnih seminara i seminara za obuku*
  - 12.cc. Broj zaduženih organizacija i učestalost kontakata*
  - 12.dd. Broj slučajeva saradnje između ministarstva i organizacija*
  - 12.ee. Broj odlazaka na GIS internet sajtove*
  - 12.ff. Sprovođenje katastarskih merenja (u procentima)*

#### 11.7. Poboljšanja uslova stanovanja i komunalnih službi

- Faza 1 – 3 indikatora performansi:*
- 12.gg. Broj dana za dobijanje građevinske dozvole (očekuje se opadajući trend)*
  - 12.hh. Broj izgrađenih kuća /stanova*
  - 12.ii. Broj novih projekata sa komunalnom infrastrukturom*