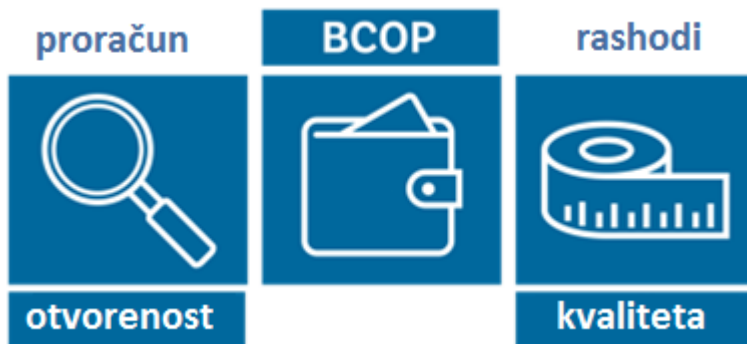




# PLANIRANJE PRORAČUNA PREMA UČINKU I DUBINSKE ANALIZE RASHODA



Zajednica prakse za proračun (BCOP) PEMPAL-a  
Radna skupina za planiranje proračuna prema programima i učincima (PPBWG)  
Sažetak diskusije održane na videokonferenciji 28. svibnja/maja 2020.

SVIBANJ/MAJ 2020.

**Autorska prava© 2020 PEMPAL BCOP**

Sva prava pridržana. Nijedan dio ovog dokumenta ne smije se umnožavati, prenositi ili u bilo kojem obliku distribuirati bez prethodnog pisanog dopuštenja Zajednice prakse za unutarnju reviziju (BCOP-a) PEMPAL-a, izuzev za nekomercijalne svrhe dopuštene zakonom o autorskom pravu. Za svaku izmjenu smjernica za sporazume o suradnji u ovoj publikaciji nužan je citat u kojem se navodi da se ova publikacija upotrebljavala i izmijenila. Kontakt: [kmalafeeva@worldbank.org](mailto:kmalafeeva@worldbank.org)



**Zajednica prakse za proračun (BCOP)**

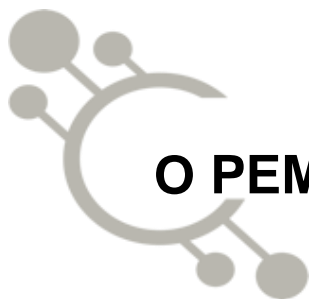
T: +7 495 745 70 00 interni broj 2038 ili +7 499 921 20 38

E: [BCOP@worldbank.org](mailto:BCOP@worldbank.org)

Internetske stranice: [www.pempal.org](http://www.pempal.org)

## Sadržaj

<b>O PEMPAL-u, BCOP-u i PPBWG-u .....</b>	<b>4</b>
<b>UVOD .....</b>	<b>5</b>
<b>1. PREGLED RADA PPBWG-A, PROIZVOD ZNANJA I SLJEDEĆI ZADACI .....</b>	<b>6</b>
<b>2. PRIMJENA PREGLEDA KOLEGA NA PROIZVOD ZNANJA PPBWG-A.....</b>	<b>11</b>
<b>PREGLED KOLEGA IZ SVJETSKE BANKE .....</b>	<b>11</b>
Proizvod znanja PPBWG-a .....	11
Fiskalne posljedice koronavirusne bolesti (Covid-19) na PFM i posljedice za planiranje proračuna prema učincima i dubinske analize rashoda .....	12
<b>PREGLED KOLEGA IZ OECD-A.....</b>	<b>13</b>
Proizvod znanja PPBWG-a .....	13
Posljedice koronavirusne bolesti (COVID-19) na planiranje proračuna prema učincima i dubinske analize rashoda .....	14
<b>3. DISKUSIJA U OKVIRU OKRUGLOG STOLA PPBWG-A .....</b>	<b>15</b>
<b>4. ZAVRŠNA RIJEČ .....</b>	<b>17</b>



## O PEMPAL-u, BCOP-u i PPBWG-u

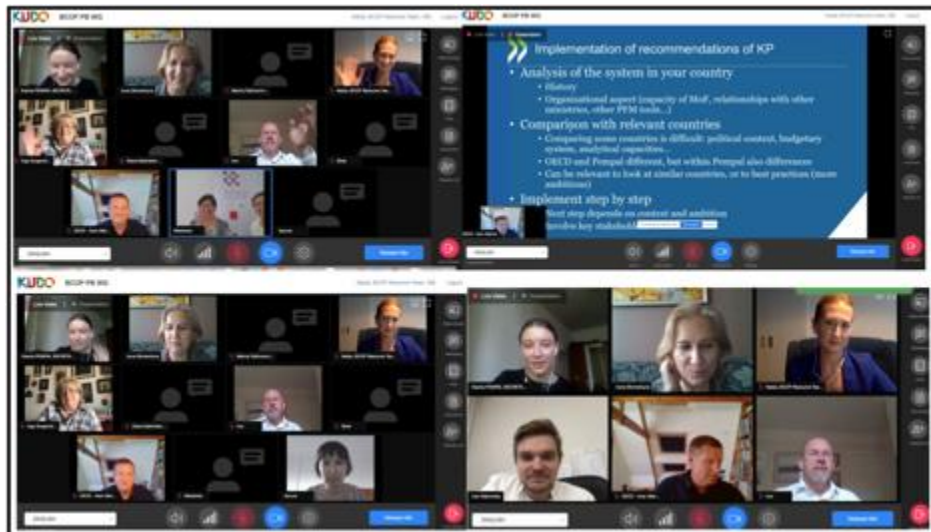
Mreža za učenje uz pomoć kolega za područje upravljanja javnim rashodima (PEMPAL) olakšava razmjenu profesionalnog iskustva i prijenos znanja među stručnjacima s praktičnim znanjem o upravljanju javnim financijama diljem Europe i srednje Azije. U PEMPAL-u postoje tri tematske zajednice prakse: Zajednica prakse za proračun (BCOP); Zajednica prakse za riznicu (TCOP); te Zajednica prakse za unutarnju reviziju (IACOP). Ključni donatori i razvojni partneri PEMPAL-a jesu švicarsko Državno tajništvo za ekonomske poslove, Ministarstvo financija Ruske Federacije i Svjetska banka.

Općenito govoreći, glavni cilj BCOP-a jest pružati podršku Ministarstvima financija (MF-ovima) zemalja članica u provođenju reformi kako bi se poboljšala učinkovitost i odgovornost u pogledu proračuna. Radna skupina za planiranje proračuna prema programima i učincima (PPBWG) BCOP-a usmjerena je na osmišljavanje i provedbu planiranja proračuna prema programima i učincima te dubinske analize rashoda s ciljem poboljšanja učinkovitosti rashoda. Skupina je osnovana 2016., a njezine članice uključuju 17 zemalja od 21 zemlje članice BCOP-a: Albanija, Armenija, Azerbajdžan, Bjelarus, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Gruzija, Kirgiska Republika, Kosovo, Moldova, Republika Sjeverna Makedonija, Ruska Federacija, Srbija, Turska, Ukrajina i Uzbekistan.

Nakon početnog prikupljanja podataka o praksama zemalja članica, pregleda najboljih globalnih praksi, ispitivanja slučaja zemalja i analize pokazatelja učinka koji se upotrebljavaju u zemljama PEMPAL-a, PPBWG je u posljednje dvije godine produbio svoj fokus i prikupio nove i detaljnije podatke kako bi dobio pregled o ažuriranim praksama i izazovima u zemljama članicama u usporedbi sa zemljama OECD-a u pogledu planiranja proračuna i dubinskih analiza rashoda. Analize prikupljenih podataka i dodatni podaci te informacije koje PPBWG prikuplja i objavljuje upotrijebili su se za razvoj proizvoda znanja PPBWG-a o planiranju proračuna prema učincima i dubinskoj analizi rashoda u zemljama PEMPAL-a, o čemu se diskutiralo na ovom sastanku.

U ovom se dokumentu iznosi sažetak diskusije održane 28. svibnja/maja 2020. na videokonferenciji PPBWG-a, u okviru koje se finalizirao rad na prethodno navedenom proizvodu znanja PPBWG-a.

## Uvod



**Gđa Shcherbyna, koordinatorica resursnog tima BCOP-a i viša specijalistica za javni sektor, Svjetska banka, izrazila je dobrodošlicu sudionicima na sastanku** te je pritom izjavila da je prisutno 28 sudionika, od kojih je 19 predstavnika iz 12 zemalja članica BCOP-a (Azerbajdžan, Bjelarus, Bugarska, Hrvatska, Gruzija, Kazahstan, Kosovo, Kirgiska Republika, Rusija, Turska, Ukrajina i Uzbekistan). Podršku sastanku dali su stručnjaci Svjetske banke i OECD-a.

### Ciljevi sastanka:

- i) dovršiti rad na proizvodu znanja PPBWG-a *Planiranje proračuna prema učincima i dubinske analize rashoda u zemljama članicama PEMPAL-a: Trenutačne prakse, izazovi i preporuke.*
- ii) podijeliti informacije OECD-a i Svjetske banke o trenutačnim aktivnostima u području planiranja proračuna prema učincima i dubinske analize rashoda te osvrći na načine na koje kriza prouzročena koronavirusnom bolešću (Covid-19) utječe na reforme; i
- iii) obaviti diskusiju o sljedećim zadacima PPBWG-a.

**Gđa Shcherbyna iznijela je i pregled dnevnog reda.** Dnevni red sastoji se od tri dijela. Tijekom prvog dijela, gđa Naida Čaršimamović Vukotić, savjetnica i članica resursnog tima BCOP-a, Svjetska banka, iznijet će pregled proizvoda znanja PPBWG-a kao i predloženih novih zadataka PPBWG-a. Tijekom drugog bloka, kolege koji provode pregled proizvoda znanja PPBWG-a izložiti će svoje

komentare i preporuke. G. Ivor Beazley, viši specijalist za javni sektor iz Svjetske banke pružit će svoj osvrt o proizvodu znanja PPBWG-a te o tome kakav utjecaj kriza prouzročena koronavirusnom bolešću (Covid-19) ima na reforme provedene na ovom području, dok će g. Alex Mathot, viši savjetnik za politiku iz Odjela za planiranje proračuna i javno upravljanje OECD-a, izvijestiti o utjecaju krize prouzročene koronavirusnom bolešću (Covid-19) na reforme u tom području te će pružiti podatke o nedavnom radu OECD-a na dubinskim analizama rashoda, uz komentare o proizvodima znanja PPBWG-a. Dio dnevnog reda koji se odnosi na diskusiju za okruglim stolom održat će se kako bi sudionici mogli: izlagačima postaviti pitanja, iznijeti završne komentare o proizvodu znanja i obaviti diskusiju o novim temama i pristupima za razvoj proizvoda znanja PPBWG-a.

## 1. Pregled rada PPBWG-a, proizvod znanja i sljedeći zadaci

U prvom bloku sastanka iznio se pregled rada PPBWG-a i njegovog procesa razvoja proizvoda znanja (KP) o planiranju proračuna prema učincima i dubinskim analizama rashoda; pregled sadržaja KP-a i sažetak preporuka iz KP-a; te su se predložili sljedeći koraci u pogledu dovršavanju ovog KP-a i novih narednih zadataka PPBWG-a. Gđa Čaršimamović Vukotić, članica resursnog tima BCOP-a koja pruža tematsko savjetovanje PPBWG-u, podsjetila je da PPBWG vodi Nikolay Begchin, voditelj Odjela za planiranje prema programima i učinkovitost proračunskih rashoda Ministarstva financija Ruske Federacije. Aktivan rad PPBWG-a odražava kontinuiranu identifikaciju i upravljanje proračunima prema učincima članova BCOP-a kao prioritetnu reformu proračuna posljednjih nekoliko godina.

**Sažetak aktivnosti PPBWG-a od njegovog osnutka prikazan je u prikazu 1.** Gđa Čaršimamović Vukotić pojasnila je da je PPBWG, nakon početnog prikupljanja podataka o praksama zemalja članica, pregleda najboljih globalnih praksi, ispitivanja slučaja zemalja i analize pokazatelja učinaka koji se upotrebljavaju u zemljama PEMPAL-a, u posljednje dvije godine produbio svoj fokus i prikupljao nove i detaljnije podatke kako bi dobio ažurirani pregled trenutačnih aktualnih praksi i izazova u zemljama članicama u usporedbi sa zemljama OECD-a u pogledu planiranja proračuna i dubinskih analiza rashoda. Analize prikupljenih podataka i dodatni podaci i informacije koje PPBWG prikuplja i objavljuje upotrijebile su se za razvoj proizvoda znanja ***Planiranje proračuna prema učincima i dubinskoj analizi rashoda u zemljama PEMPAL-a: Trenutačne prakse, izazovi i preporuke***), o čemu se diskutiralo na sastanku.

**Ciljevi ovog proizvoda znanja** su predstaviti podatke o trenutačnom statusu planiranja proračuna prema učincima i dubinskim analizama rashoda u zemljama PEMPAL-a, usporediti prakse u zemljama članicama PEMPAL-a s onima u zemljama OECD-a te pružiti određene preporuke i teme za razmišljanje zemljama članicama PEMPAL-a o onome što je potrebno uzeti u obzir u sustavima planiranja proračuna prema učincima i dubinskim analizama rashoda. Izvori kvantitativnih podataka upotrijebljeni u proizvodu znanja su Anкета OECD-a o planiranju proračuna prema učincima i interna anketa BCOP-a o dubinskim analizama rashoda zemalja PEMPAL-a.

### Prikaz 1.: Pregled aktivnosti PPBWG-a od 2016. do 2020.



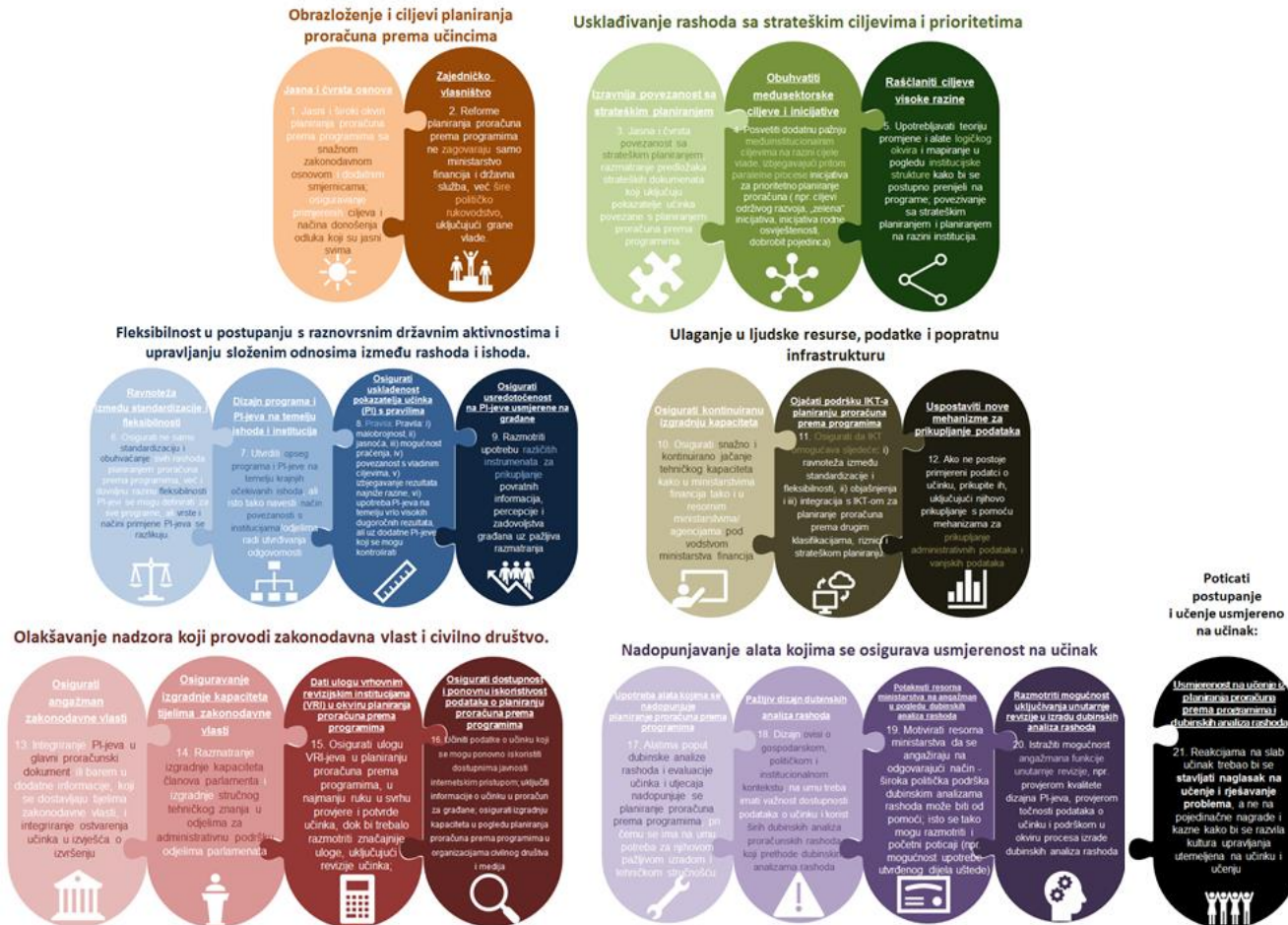
**Proizvod znanja prošao je iscrpan i participativan proces razvoja, uključujući iscrpne inpute voditelja PPBWG-a, ostalih članova PPBWG-a i vanjskih kolega koji provode preglede.** Osim što je velika količina podataka iz zemalja PBWG-a prikupljena dvjema anketama, inputi voditelja i članova PPBWG-a uključivali su i značajnu ulogu u pisanju nacrtu PPBWG-a članova iz zemalja koje vode i pomažu voditi PPBWG – Rusije i Bugarske; kao i povratne i dodatne ulazne informacije te novosti iz 14 zemalja sa radionice PPBWG-a i u pisanom obliku u razdoblju od studenoga/novembra 2019. do veljače/februara 2020. (uključujući nove informacije za slučaj zemalja o aktualnim i planiranim

aktivnostima za Hrvatsku, Bugarsku i Rusiju). Gđa Čaršimamović Vukotić predstavila je glavne elemente prilagodbe i proširenja u trenutačnoj verziji nacрта proizvoda znanja u odnosu na verziju predstavljenu na radionici održanoj u studenome/novembru 2019. Također je prikazala pregled sadržaja i dodataka.

**Proizvod znanja nudi 22 detaljna bloka izazova s preporukama koji su specifični za zemlje PEMPAL-a te su svi grupirani u sedam područja Dobrih praksi OECD-a za planiranje proračuna prema učincima.** Prikaz 2. prikazuje sažetak preporuka.



## Prikaz 2.: Sažetak preporuka Znanja PBBWG-a za sustave planiranja proračuna prema programima i učincima te dubinskih analiza rashoda u zemljama članicama PEMPAL-a



**Proizvod znanja bit će dovršen nakon ovog sastanka.** Gđa Čaršimamović Vukotić objasnila je da je ažuriran i proširen nacrt izvještaja, koji je poslan s materijalima za taj sastanak, prethodno bio poslan na pregled kolegama u OECD-u i Svjetskoj banci koji će sljedeći iznijeti svoje ključne osvrte o tom nacrtu. Pozvala je članove PPBWG-a da sve dodatne komentare u pogledu proizvoda znanja iznesu tijekom diskusije za okruglim stolom ili da ih dostave e-poštom do 5. lipnja/juna 2020. Detaljni komentari koje su u pisanom obliku poslali kolege iz OECD-a i Svjetske banke kao i svi konačni komentari članova PPBWG-a bit će uključeni u izvještaj koji će se na taj način dovršiti. Navela je da glavni prijedlozi WB-a i OECD-a u pogledu sturkture izvješća koji će biti uključeni u proizvod znanja uključuju dodavanje sažetka i podjelu duljih odlomaka u dva dijela te isticanje dodatnih važnih zaključaka podebljanim fontom u tekstu.

**PPBWG će se na temelju svoje prethodne odluke u sljedećoj fiskalnoj godini, odnosno FG 2021., fokusirati na razvijanje novog proizvoda znanja kako bi se detaljno ispitale dubinske analize rashoda.** Gđa Čaršimamović Vukotić navela je da je na temelju povratnih informacija prikupljenih od 15 zemalja u razdoblju od studenoga/novembra 2019. do veljače/februara 2020., prijedlozi o tome što je potrebno uključiti u sljedeći proizvod znanja o dubinskim analizama rashoda mogu se grupirati u dva bloka. Prvi blok odnosio bi se na sustavan pregled dobrih praksi u pogledu dubinskih analiza rashoda na globalnoj razini grupiran prema glavnim elementima. Elementi koje su predložili članovi uključuju regulatorni okvir, metodologije, faze dubinske analize rashoda, upotrebu informacija o učincima u dubinskim analizama rashoda te specifičnosti i opcije povezane s dubinskim analizama rashoda ovisno o ciljevima, dostupnosti podataka i razini napretka. Drugi blok bio bi usmjeren na ključne izazove u zemljama članicama PEMPAL-a i kako na njih odgovoriti. Posebni izazovi koje su naveli članovi uključuju kako osigurati da se preporuke koje proizlaze iz dubinskih analiza rashoda upotrijebe za pripremu proračuna, kako izgraditi kapacitete viših i operativnih državnih službenika, kako definirati mjere štednje usporedbom ostvarenja efikasnosti sa strateškom štednjom, kako upravljati i organizirati procese dubinske analize rashoda i sastav tima za dubinsku analizu rashoda, uključujući uloge ministarstava financija u odnosu na resorna ministarstva, kako osmisлити optimalan način provedbe postupaka odabira područja za dubinsku analizu rashoda, kako povezati dubinske analize rashoda s planiranjem proračuna prema učinku za pojedine sektore, na koji način motivirati resorna ministarstva da na odgovarajući način sudjeluju u dubinskim analizama rashoda, kako potaknuti političku volju i medije te kako osigurati praktičnu primjenu napretka u definiranju očekivanih rezultata i pokazatelja učinka na temelju dubinske analize rashoda. Mogući prilozi uključivali bi primjere/sažetke dubinskih analiza rashoda za pojedine sektore/programme i pregled trenutačnih regulatornih okvira i metodologija zemalja PEMPAL-a.

## 2. Primjena pregleda kolega na proizvod znanja PPBWG-a

### Pregled kolega iz Svjetske banke

#### Proizvod znanja PPBWG-a

**G. Ivor Beazley, viši specijalist za javni sektor, Svjetska banka čestitao je PPBWG-u na njegovom korisnom radu na tom proizvodu znanja.** Napomenuo je da proizvod znanja PPBWG-a predstavlja jaku analizu s promišljenim zaključcima i nizom praktičnih preporuka koje su u skladu s dobrim praksama OECD-a ali i prilagođene situacijama u zemljama PEMPAL-a. Zbog raznolike prirode zemalja PEMPAL-a, bitno je da svaka zemlja pažljivo razmisli o preporukama u kontekstu vlastitih posebnosti. G. Beazley predložio je nekoliko poboljšanja u načinu izlaganja koje bi se moglo primijeniti na proizvod znanja, uključujući dodavanje izvršnog sažetka, naglašavanje ključnih rezultata anketa, skraćivanje dužih odlomaka i ključnih rečenica i dodavanje informacija posebno za svaku zemlju na određenim ključnim grafovima.

**Navedeno je nekoliko zapažanja u vezi s rezultatima.** Neki od njih uključuju rasprostranjenije odgovornosti za definiranje pokazatelja učinka u zemljama PEMPAL-a u odnosu na zemlje OECD-a; centraliziraniju kontrolu i upotrebu informacija o učinku; značajne razlike u mjeri u pogledu postizanja unakrsnih međusektorskih (odnosno među-institucijskih) ciljeva; te veći jaz između očekivanja i utjecaja na planiranje proračuna prema učinku u zemljama PEMPAL-a. G. Beazley također je napomenuo da, u okviru ključnih izazova, treba naglasiti da je proračun u pravilu politički dokument, zbog čega politička razmatranja imaju prednost pred razmatranjima u pogledu tehničke efikasnosti i učinka.

**G. Beazley naveo je nekoliko zapažanja i prijedloga u pogledu preporuka iz proizvoda znanja.** Na primjer, predložio je da se preporuka o reformama u vezi s planiranjem proračuna prema učincima proširi tako što će se uključiti da se u slučaju nedostatka čvrstog političkog vodstva i posvećenosti, uzimajući u obzir da ih se ne može proizvesti, očekivanja trebaju smanjiti te se u međuvremenu fokusirati na uspostavljanje određenih temeljnih sastavnica kao što je kvalitetna programska struktura. Također je dao svoje opservacije o preporukama u pogledu pojedinačnih inicijativa za planiranje proračuna za unakrsne međusektorske prioritete, predlažući da se preporuke refokusira kako bi se pojasnilo da unakrsni međusektorski ciljevi već dugo predstavljaju problem u planiranju proračuna prema učincima, te da to u kontekstu proračuna znači da unakrsni međusektorski ciljani učinci moraju biti protkani kroz strukturu sve do pojedinih programa.

## Fiskalne posljedice koronavirusne bolesti (Covid-19) na PFM i posljedice za planiranje proračuna prema učincima i dubinske analize rashoda

**G. Beazley dao je osvrt na kratkoročni i srednjoročni fiskalni utjecaj koronavirusne bolesti (Covid-19).** Odgovori u pogledu kratkoročne politike rashoda uključuju osiguravanje nastavka rada osnovnih sektora, pružanje pomoći onim osobama koje su izravno ili neizravno pogođene mjerama sprječavanja širenja bolesti, pružanje pomoći poduzećima kako bi izbjegla nesolventnost i sačuvala radna mjesta te mjere u pogledu poreznih olakšica. Srednjoročne fiskalne posljedice vjerojatno će uključivati preusmjeravanje fokusa na ekspanzivne fiskalne politike usmjerene na rast i racionalizaciju rashoda; promicanje fiskalne otpornosti; jačanje održivosti i uključivanje rasta primjenom „zelene” fiskalne politike i srednjoročne sveobuhvatne reforme oporezivanja; širenje prihodovne osnovice i sustava prihoda; smanjenje potpore privatnom sektoru i upravljanje povezanim fiskalnim rizicima.

**Kriza će vjerojatno imati određene posljedice na planiranje proračuna prema učincima i dubinske analize rashoda, uključujući negativne kratkoročne posljedice, ali pozitivne dugoročne posljedice.** Prikaz 3 prikazuje posljedice koje je predstavio g. Beazley.

### Prikaz 3.: Moguće posljedice koronavirusne bolesti (Covid-19) na planiranje proračuna prema učincima i dubinsku analizu rashoda

#### Kratkoročne

- naglasak na tome da se dubinskim analizama rashoda promijene prioriteti rashoda
- smanjivanje nastojanja u pogledu uvođenja reforme proračuna, uključujući planiranje proračuna prema učinkovitosti

#### Dugoročne

- Za planiranje proračuna nakon koronavirusne bolesti (COVID-19) važnije je uzeti u obzir učinak i vrijednost za uloženi novac
- U pogledu mjera fiskalne pomoći važne su odgovornost i transparentnost, pogotovo za podršku poslovanju
- Posvećivanje veće pozornosti međusektorskim problemima – društvenoj uključivosti, sigurnosnim mrežama, izgradnji otpornosti, upravljanju vanjskim rizicima kao što su pandemije i klimatske promjene

## Pregled kolega iz OECD-a

### Proizvod znanja PPBWG-a

**G. Axel Mathot**, viši savjetnik za politike iz Odjela za planiranje proračuna i javno upravljanje OECD-a, zahvalio je PPBWG-u što su ga pozvali da pregleda proizvod znanja PPBWG-a, napominjući pritom da je proizvod veoma koristan i zanimljiv. Posebno je napomenuo da s njegovog stajališta kao bivšeg direktora za proračun u Flandriji u Belgiji, ovaj proizvod znanja imaju veliku praktičnu vrijednost i da su izuzetno relevantni. Naglasio je da je značaj proizvoda znanja taj što se njime prikuplja velika količina praktičnih informacija i savjeta, dok je u isto vrijeme predstavljen kao tema za razmišljanje koju treba razmotriti u okvirima posebnosti pojedine zemlje i to pristupom „korak po korak”, a ne nekom „matematičkom jednadžbom” koja se može u potpunosti primijeniti u okviru brzinskog pristupa koji je primjenjiv na sve zemlje. Ograničenja proizvoda znanja predstavljaju ograničenja koja se mogu primijeniti na sve analize na temelju anketa i analize skupina zemalja (uključujući ankete zemalja OECD-a) te su povezana sa samoprocjenom i subjektivnošću odgovora i tumačenja anketa u zemljama, kao i mogućeg gubitka nijansi specifičnih za neku zemlju ako se izračuna aritmetička sredina regionalnih rezultata. Međutim, ta su ograničenja jasno navedena u proizvodu znanja, a u njemu se često se pružaju i informacije na razini pojedinih zemalja, dok je u preporukama u proizvodu znanja jasno naglašeno da preporuke nisu iste za sve (što je vrlo bitno za sva područja reforme u planiranju proračuna, ali osobito za područja planiranja proračuna prema učincima i dubinskih analiza rashoda).

**Prijedlozi za implementaciju preporuka proizvoda znanja za pojedinačne zemlje jesu prije svega analiziranje sustava zemlje** (povijesnih i organizacijskih aspekata), **zatim analiziranje najboljih praksi te praksi u sličnim zemljama ta onda provođenje preporuka u pristupu „korak po korak” uz sudjelovanje glavnih sudionika.** Nadalje, g. Mathot dao je poseban osvrt na neke od izazova s kojima se suočavaju zemlje PEMPAL-a koji su utvrđeni u proizvodu znanja te je, na temelju vlastitog iskustva, dao dodatne preporuke kako pristupiti rješavanju tih izazova. To uključuje probleme prijelaza s prezentacijskog planiranja proračuna prema učincima na planiranje proračuna koje je informirano informacijama o učincima; osiguravanje većih uloga resursnih ministarstava i općenito uravnoteženiji odnos između Ministarstva financija i resursnih ministarstava; i optimizaciju programa i pokazatelje učinka.

## Posljedice koronavirusne bolesti (COVID-19) na planiranje proračuna prema učincima i dubinske analize rashoda

**G. Mathot osvrnuo se na moguće posljedice krize prouzročene koronavirusnom bolešću (Covid-19) na reforme u područjima planiranja proračuna prema učincima i dubinskih analiza rashoda.** Koronavirusna bolest (COVID-19) imat će značajan utjecaj na fiskalni saldo, a s obzirom na ograničene mogućnosti povećanja poreza bit će potrebne štednje i realokacija rashoda. U tom smislu, planiranje proračuna prema učincima i dubinske analize rashoda mogu biti vrlo korisni jer su važan alat za postupak ponovnog utvrđivanja prioriteta rashoda. Mogu se ispitati sve kategorije rashoda (uključujući porezne rashode).

**U odlukama koje treba donijeti nakon krize neće biti riječ samo o ostvarenju efikasnosti, nego i o fundamentalnim odabirima u pogledu alokacije rashoda za koje su korisni alati planiranja proračuna prema učincima i dubinske analize rashoda.** U tom se pogledu može očekivati da se u tom procesu mogu pogotovo upotrebljavati dubinske analize rashoda jer njihova svrha nije samo kratkoročno smanjivanje rashoda. Korisnost tih alata poslije krize ovisit će o zrelosti sustava; međutim, očekivane okolnosti vjerojatno će stvoriti mogućnost za poboljšanje sustava planiranja proračuna prema učincima i dubinskih analiza rashoda te njihove integracije u sveukupne sustave PFM-a.

### Trenutačni rad OECD-a u području dubinskih analiza rashoda

**OECD trenutačno radi na dobrim praksama u području dubinskih analiza rashoda u zemljama OECD-a čiji se dovršetak očekuje do kraja godine.** Ukupno gledajući, došlo je do evolucije dubinskih analiza rashoda i njihove definicije kao što se i navodi u proizvodu znanja PPBWG-a. Prethodna definicija dubinskih analiza rashoda koju je upotrebljavao OECD bila je ta da je dubinska analiza proces razvijanja i donošenja mjera uštede koji se temelji na sustavnom temeljitom ispitivanju osnovnih rashoda. Trenutna nova radna verzija definicije je da je dubinska analiza rashoda politički je i administrativni proces izrade i donošenja mjera uštede sustavnim temeljitim ispitivanjem osnovnih rashoda povezanih u odnosu na proračunske ciljeve i prioritete vlade. Dubinske analize rashoda sve se češće smatraju instrumentima za poboljšanje efikasnosti i realokacije rashoda na temelju prioriteta. U okviru te nove definicije, svrha dubinskih analiza rashoda jest stvoriti fiskalni prostor koji bi vladi omogućio poboljšanu kontrolu nad razinom ukupnih rashoda; poboljšati utvrđivanje prioriteta rashoda unutar sektora i/ili na nivou cijele vlade; te poboljšati efikasnost programa i politika.

**OECD provodi analizu praksi u zemljama OECD-a te je utvrdio preliminarne najbolje prakse koje su općenito povezane s područjima dobrih praksi u planiranju proračuna prema učincima.** Prikaz 4. prikazuje te preliminarne dobre prakse u pogledu dubinskih analiza rashoda koje razmatra OECD.

## Primjer 4.: Preliminarne dobre prakse u pogledu dubinske analize rashoda koje je utvrdio OECD (u okviru tekućeg rada na dubinskim analizama rashoda)



### Dubinska analiza rashoda: najbolje prakse

- Jasni ciljevi i opseg dubinske analize rashoda
  - od početka
  - opseg može biti sužen, širok ili sveobuhvatan
  - može biti ciklička ili godišnja
- Dobro upravljanje tijekom cijelog procesa dubinske analize
  - snažno političko vodstvo
  - jasne uloge svakog dionika (središnje proračunsko tijelo ima glavnu ulogu, a resorna ministarstva imaju snažno vodstvo)
  - Jasan institucionalni okvir
- Usklađivanje s procesom planiranja proračuna
  - rezultati moraju biti dostupni u fazama odlučivanja u procesu planiranja proračuna
  - usklađivanje s višegodišnjim okvirom
  - podupire informirano donošenje odluka



### Dubinska analiza rashoda: najbolje prakse

- Kapacitet i usklađivanje s postojećim okvirima
  - Izgradnja kapaciteta među državnim službenicima (resursi i vještine), eksternalizacija za popunjavanje praznina
  - usklađivanje s planiranjem proračuna prema učincima i informacijama o učinku (povećanje baze analiza i informacija o učincima)
- Odgovornost i transparentnost
  - provedba i nadzor koordinacije sa središnjim proračunskim tijelom
  - rezultati moraju biti javno dostupni kako bi se proveo neovisni nadzor
  - uloga parlamenta i nacionalnog revizorskog ureda
  - potrebno praćenje



## 3. Diskusija u okviru okruglog stola PPBWG-a

Ovaj posljednji blok sastanka uključivao je diskusiju tijekom kojih su predstavnici zemalja članica koji su bili prisutni postavljali pitanja predavaču; pružili dodatne povratne informacije o trenutnom proizvodu znanja PPBWG-a; te su iznijeli svoja mišljenja o sljedećim koracima u pogledu rada skupine i o

sljedećem proizvodu znanja, a sve u kontekstu napretka i aktivnosti zemalja u pogledu reformi u ovim područjima.

**U okviru diskusije o trenutačnom proizvodu znanja**, članovi iz Rusije i Bugarske izrazili su zadovoljstvo kvalitetom i korisnošću proizvoda znanja te su zahvalili kolegama iz OECD-a i Svjetske banke koji provode preglede na njihovim vrijednim doprinosima. Budući da su te zemlje pružile veliku količinu ulaznih informacija i komentara u prethodnim nacrtima proizvoda znanja, navele su da nemaju daljnje komentare. Također, članovi iz Bjelarusa i Uzbekistana naveli su da je proizvod znanja relevantan i koristan te su zahvalili voditeljima Radne skupine i Resursnom timu PPBWG-a na njihovu radu.

**Održana je diskusija o sljedećim zadacima PPBWG-a u pogledu proizvoda znanja u okviru kojeg bi se detaljno razmatrale dubinske analize rashoda.**

Sudionici su potvrdili da temu dubinskih analiza rashoda i dalje smatraju vrlo bitnom i da podržavaju predloženi pristup koji je predstavljen na sastanku, posebno naglašavajući ponovno svoj interes za utvrđivanje različitih opcija i alata za dubinske analize rashoda kako bi zemlje mogle, s obzirom na svoje specifičnosti i dostupnost podataka, izabrati one mogućnosti i alate koji su najadekvatniji, kao i za detalje o regulatornom okviru i metodologijama koje upotrebljavaju različite zemlje. Iznesen je dodatni prijedlog koji uključuje i analizu korak po korak (odabir područja rashoda, odabir i sastavljanje tima, radni proces, metodologije, prikupljanje podataka i analize, utvrđivanje preporuka, uvođenje, primjena) za dubinske analize rashoda, a na temelju jednog konkretnog primjera dubinske analize rashoda koju je provela napredna zemlja. G. Mathot naglasio je da je diskusija o izazovima dubinske analize u PEMPAL-u koji su predloženi da se ispituju u idućem proizvodu znanja PPBWG-a slična diskusiji koju vode zemlje OECD-a, uključujući izazove u pogledu uspostavljanja procesa i provedbe. OECD trenutačno provodi projekt za uvođenje ili poboljšanje upotrebe dubinskih analiza rashoda u zemljama OECD-a.

**U okviru diskusije o sljedećim koracima PPBWG-a razgovaralo se i o mogućih alternativnim pristupa razvoju proizvoda znanja PPBWG-a.**

Sudionici su u tom pogledu diskutirali o dvije mogućnosti – razviti jedan veliki analitički proizvod znanja prema izvornom planu ili ga podijeliti na nekoliko manjih zabilježki o ciljnim podtemama. Diskutiralo se o prednostima i nedostacima oba pristupa. Tradicionalan pristup razvijanja velikog glavnog („flagship”) proizvoda zahtijeva puno vremena zbog sveobuhvatnosti takve vrste proizvoda znanja. Međutim, potreba i iskoristivost nekih specifičnih resursa je hitna, dok je proces analize dokumentacije, prikupljanja i analize podataka i razvijanja sveobuhvatnog analitičkog proizvoda znanja dugačak proces; u međuvremenu, neke zemlje članice možda će hitno trebati pravodobne savjete zbog održavanja reformi. Sudionici su diskutirali o tome je li moguće dodati ciljne manje proizvode znanja,



a da se i dalje razvija sveobuhvatan proizvod znanja. Gđa Shcherbyna objasnila je da su sredstva BCOP-a ograničena te da zbog tog ne bi bilo moguće raditi i na velikom analitičkom proizvodu znanja i na nekoliko manjih proizvoda znanja u FG 2021. Na temelju prijedloga člana iz Uzbekistana, diskutiralo se i među-pristupu razvoju idućeg proizvoda znanja o dubinskim analizama rashoda na način da se razvije niz manjih dokumenata znanja o podtemama dubinskih analiza rashoda, a koji bi naknadno bili spojeni da formiraju veću knjigu znanja o dubinskim analizama rashoda. G. Beazley predložio je da bi se određene ciljane teme povezane s odgovorima na koronavirusnu bolest (Covid-19) mogle obraditi u okviru nedavno uspostavljenog instrumenta Svjetske banke kojim se pruža tehnička podrška u pogledu odgovora na koronavirusnu bolest (Covid-19) te da bi se rezultati mogli podijeliti s BCOP-om i PPBWG-om bez troška za PEMPAL. Gđa Shcherbyna je u ime BCOP-a zahvalila g. Beazleyju na tom prijedlogu i stavila je na raspolaganje ulazne informacije BCOP-a u slučaju potrebe za njima.

**Također, članovi su tijekom diskusije za okruglim stolom postavili nekoliko pitanja predavačima.** Pitanja su, među ostalim, bila o tome na koji način treba raščlaniti ciljeve visoke razine vlade na ciljeve niže razine u pogledu Rusije (s obzirom na izazove koji se pojavljuju prilikom pretvorbe nacionalnih projekata najviše razine u programe) i koji je najbolji način utvrđivanja opsega programa Bjelarus (s obzirom na to da je planiranje proračuna prema učincima relativno nov alat za Bjelarus koji trenutačno prelazi u drugu fazu proširenja u pogledu pokrivenosti programa). G. Mathot objasnio je da bi početna točka trebala biti prioriteti politike na temelju kojih treba razviti logički okvir u svrhu određivanja teorije promjene i uzročno-posljedičnog lanca, a kako je i navedeno u proizvodu znanja PPBWG-a. To bi se zatim trebalo mapirati u pogledu institucijskog okvira. U nekim slučajevima, kao na primjer u slučaju Francuske, te metode i ukupno planiranje proračuna prema učincima ukazat će na to gdje treba izmijeniti institucionalne okvire. G. Beazley naglasio je da, općenito govoreći, postoji trend prijelaza na manju količinu programa većeg opsega.

## 4. Završna riječ

Gđa Čaršimamović Vukotić pozvala je da se konačni komentari o proizvodu znanja pošalju Resursnom timu do 5. lipnja/juna 2020.

Gđa Iryna Shcherbyna zahvalila je zemljama članicama i voditeljima PPBWG-a, predavačima iz OECD-a i Svjetske banke, prevoditeljima, Resursnom timu BCOP-a i Tajništvu, uključujući gđu Kseniu Malafeevu koja je pružila administrativnu i tehničku podršku tijekom sastanka i gđi Čaršimamović Vukotić na njezinu vodstvu tijekom razvoja proizvoda znanja. Napomenula je da bi se

idućí sastanak PPBWG-a uživo trebao okvirno održati u studenome/novembru 2020. u Bruxellesu tijekom godišnje plenarne sjednice BCOP-a te da se očekuje da će se u tom razdoblju započeti s radom na idućem proizvodu znanja PPBWG-a. U međuvremenu će se dovršiti proizvod znanja o kojem se diskutiralo na ovom sastanku, a Resursni tim BCOP-a, Izvršni odbor i voditelji PPBWG-a održat će diskusije na temu pristupa razvoju idućih proizvoda znanja PPBWG-a o dubinskoj analizi rashoda i potencijalnim kraćim zabilješkama/biltenima znanja o konkretnim podtemama, koji bi formirali zasebne zabilješke i/ili integralne dijelove sveobuhvatnijeg proizvoda znanja, u skladu s diskusijama održanim tijekom sastanka.

*Ovaj je proizvod znanja izradio PEMPAL te je on dostupan na engleskom, ruskom i bosansko-hrvatsko-srpskom jeziku. Dozvolu za uporabu, reproduciranje ili prijevod ovog proizvoda moguće je zatražiti od voditelja tima Armana Vatyana na adresi e-pošte [avatyan@worldbank.org](mailto:avatyan@worldbank.org). Tehnička pitanja moguće je uputiti Naidi Čaršimamović Vukotić na adresu e-pošte [naidacar@gmail.com](mailto:naidacar@gmail.com) te Iryni Shcherbyni na adresu e-pošte [ishcherbyna@worldbank.org](mailto:ishcherbyna@worldbank.org). Više informacija o PEMPAL-u potražite na internetskoj stranici programa na adresi [www.pempal.org](http://www.pempal.org).*



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

Federal Department of Economic Affairs,  
Education and Research EAER  
State Secretariat for Economic Affairs SECO



**THE WORLD BANK**  
IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP



MINISTRY OF FINANCE  
OF THE RUSSIAN FEDERATION