# Radne skupine za planiranje proračuna prema učinku i programsko planiranje PEMPAL-ove Zajednice prakse za proračun i 12. godišnji sastanak OECD-ove mreže posvećene učinku i rezultatima, 23. – 25. studenoga, Pariz, Francuska

# IZVJEŠĆE O SKUPU

**Podjela**: PEMPAL-ovo *web*-mjesto, izvješće razmjenjuju sudionici unutar svojih vlada/institucija.

**Postupak**: Izvješće je pripremila Naida Čaršimamović Vukotić iz resursnog tima Zajednice prakse za proračun PEMPAL-a, na temelju rasprava na radionici Radne skupine za programsko planiranje i planiranje proračuna prema učinku. Izvješće je podijeljeno svim sudionicima skupa.

## **Pozadina**

### **Ciljevi i sudionici događaja**

Članovi Zajednice prakse za proračun PEMPAL-a (BCOP) sastali su se u Parizu u Francuskoj od 23. do 25. studenoga 2016. kako bi sudjelovali na radionici Radne skupine za programsko planiranje i planiranje proračuna prema učinku te kako bi prisustvovali 12. sastanku OECD-ove mreže visokih dužnosnika odgovornih za proračun posvećene učinku i rezultatima. Predstavnici BCOP-a bili su članovi ministarstava financija 13 zemalja članica BCOP-a iz Europe i srednje Azije. Armenija, Azerbajdžan, Bjelarus, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Gruzija, Kirgiska Republika, Moldova, Ruska Federacija, Ukrajina i Uzbekistan. Članice resursnog tima BCOP-a Maya Gusarova i Naida Čaršimamović pružile su tehničku podršku u pripremi dnevnog reda i za održavanje radionice, a logičku i administrativnu podršku pružile su Ksenia Galantova i Kristina Zaituna iz Tajništva PEMPAL-a.

Ciljevi radionice Radne skupine BCOP-a za programsko planiranje i planiranje proračuna prema učinku bili su sljedeći:

1. analizirati nalaze dobivenih iz slučajeva planiranja proračuna prema učinku odabranih zemalja koji su izneseni u novom izvješću Svjetske banke *Ususret novoj eri planiranja proračuna prema učinku*: Osvrti na iskustvo sedam zemalja koje provode reformu (*engl*. *Towards Next Generation Performance Budgeting: Reflections on the Experience of Seven Reforming Countries*);
2. detaljno analizirati iskustvo provedbe planiranja proračuna prema učinku u Francuskoj koje iznosi francusko Ministarstvo financija;
3. odrediti ključne trendove u pogledu dubinske analize rashoda odabranih zemalja OECD-a i
4. održati okrugli stol Radne skupine uživo u svrhu osvrtanja na lekcije naučene od naprednih zemalja, razmijeniti najnovije informacije o razvoju zemalja članica Radne skupine i odlučiti o budućim aktivnostima Radne skupine.

Cilj sudjelovanja i doprinosa članova BCOP-a 12. sastanku OECD-ove mreže visokih dužnosnika odgovornih za proračun posvećene učinku i rezultatima bio je povezati se s ministarstvima financija zemalja OECD-a i saznati trenutačnu situaciju i planove zemalja OECD-a u pogledu planiranja proračuna prema učinku.

### **Pregled programa**

Program radionice Radne skupine BCOP-a za programsko planiranje i planiranje proračuna prema učinku nalazi se u Prilogu. Radionica Radne skupine BCOP-a za planiranje proračuna prema učinku i programsko planiranje organizirana 23. studenoga sastojala se od četiri tematska bloka. U prvom su tematskom bloku sudionici imali priliku analizirati i raspraviti o rezultatima dobivenim iz primjera planiranja proračuna prema učinku odabranih zemalja koji su izneseni u novom izvješću Svjetske banke *Ususret novoj eri planiranja proračuna prema učinku*: Osvrti na iskustvo sedam zemalja koje provode reformu (*engl*. *Towards Next Generation Performance Budgeting: Reflections on the Experience of Seven Reforming Countries*); U drugom je tematskom bloku francusko Ministarstvo financija predstavilo iskustvo Francuske u provedbi planiranja proračuna prema učinku nakon kojega su uslijedile tehničke rasprave. Govornik iz francuskog Ministarstva financija istaknuo je praktične lekcije naučene iz dosadašnjeg rada te njihove planove za smanjenje broja pokazatelja, uključujući veću usmjerenost na pokazatelje rezultata više razine, i poboljšanje kvalitete praktične uporabljivosti informacija o učinku u odlukama o dodjeli sredstava iz proračuna. Nizozemsko Ministarstvo financija i irsko Ministarstvo za javne rashode i reforme predstavili su dubinske analize rashoda u svojim zemljama u trećem tematskom bloku. Članovi Radne skupine PEMPAL-a sve su više zainteresirani za dubinsku analizu rashoda kao alat za ocjenu vrijednosti javne potrošnje te su stoga pozvali govornike iz izabranih zemalja OECD-a da podijele svoje pristupe. Prezentacije s ta tri tematska bloka dostupne su na <https://www.pempal.org/events/program-and-performance-budgeting-working-group-workshop-and-meeting-oecd-senior-budget>.

Tijekom posljednjeg tematskog bloka radionice članovi su razmijenili lekcije naučene iz rasprava s radionice. Osim toga, sudionici su raspravljali i o statusu PEMPAL-ova sudjelovanja u Anketi OECD-a o planiranju proračuna prema učinku i iznijeli su svoje ideje za dnevni red sljedeće godišnje plenarne sjednice planirane za travanj 2017. u Kirgiskoj Republici.

Ostatak izvješća sadržava detalje s rasprava i ishode radionice Radne skupine za programsko planiranje i planiranje proračuna prema učinku BCOP-a, dok su dnevni red i sve prezentacije s 12. sastanka OECD-ove mreže visokih dužnosnika odgovornih za proračun posvećene učinku i rezultatima dostupni na <http://www.oecd.org/gov/budgeting/seniorbudgetofficialsnetworkonperformanceandresults.htm>.

## **Pregled prezentacija s radionice Radne skupine za programsko planiranje i planiranje proračuna prema učinku**

**Ususret novoj eri planiranja proračuna prema učinku: Osvrti na iskustva sedam zemalja koje provode reforme**

U prvom je tematskom bloku Ivor Beazley, viši stručnjak za javni sektor iz Svjetske banke predstavio rezultate dobivene iz primjera planiranja proračuna prema učinku odabranih zemalja koji su izneseni u novom izvješću Svjetske banke *Ususret novoj eri planiranja proračuna prema učinku*: *Osvrti na iskustvo sedam zemalja koje provode reformu (engl. Towards Next Generation Performance Budgeting: Reflections on the Experience of Seven Reforming Countries); Slučajevi zemalja uključivali su Australiju, Estoniju, Francusku, Nizozemsku, Poljsku, Rusiju i SAD*. Sudionici su imali priliku analizirati i raspravljati o rezultatima i preporukama izvješća te su ih smatrali korisnima za svoje zemlje koje i same uvode reformiranje svojih sustava programskog planiranja i planiranja proračuna prema učinku. Svrha ovog istraživanja koje je provela Svjetska banka bila je istražiti koje zemlje srednjeg i niskog dohotka koje teže međunarodnoj najboljoj praksi u pogledu planiranja proračuna mogu iskoristiti lekcije naučene od sedam analiza slučajeva zemalja. Istraživanje je bilo usredotočeno na užu definiciju planiranja proračuna prema učinku koncentriranjem na godišnji proračunski proces umjesto na alate poput dubinskih analiza rashoda i evaluacije programa. G. Beazley je započeo prezentaciju osvrćući se na definiciju planiranja proračuna prema učinku, napominjući da je najčešće upotrebljavana definicija OECD-a („*Planiranje proračuna prema učinku jest upotreba podataka o učinku kako bi se povezalo financiranje s rezultatima u svrhu povećanja efikasnosti, učinkovitosti, transparentnosti i odgovornosti*”) previše ambiciozna jer postavlja vrlo visoka očekivanja od ove tehničke reforme. Kao posljedica toga, jaz između očekivanja i uočenih ishoda planiranja proračuna prema učinku uglavnom je velik. Istraživanje je pokazalo da zemlje koje su provele pristup u konačnici smanje svoja očekivanja. Jedna od primarnih upotreba podataka o učinku jest za unutarnje upravljanje. Svjetska kriza iz 2008. poslužila je kao stvarni eksperiment prilagodbe tog sustava u vrijeme krize. U teoriji bi programsko planiranje proračuna bilo vrlo korisno tijekom krize kako bi se ponovno postavili prioriteti rashoda e na temelju učinka za vrijeme smanjenja prihoda, ali su u praksi sve zemlje ipak zanemarile planiranje proračuna prema učinku i vratile se na planiranje proračuna po linijskim stavkama kako bi se uspostavila veća kontrola i disciplina. U praksi nijedna zemlja nije u potpunosti provela planiranje proračuna prema učinku u kojemu se dodjela proračunskih sredstava zaista temelji na podacima o učinku.

 U raspravi o izazovima planiranja proračuna prema učinku g. Beazley se usredotočio na sljedeće:

**Postavljanje ciljeva i razmatranje šire slike** Primarni izazov vlade je odrediti svrhu planiranja proračuna prema učinku. Stavljanje naglaska na godišnji proračunski proces odvraća pozornost od koristi planiranja proračuna prema učinku u upravljanju programima. Rezultati istraživanja pokazali su da su podaci o učinku primarno upotrebljavani u svrhu upravljanja, dok je upotreba podataka za dodjelu proračunskih sredstava u prosjeku bila rijetka. Podaci o učinku još su se rjeđe upotrebljavali u svrhu zakonske odgovornosti.

**Ograničenja kapaciteta**. Troškovi sustava planiranja proračuna prema učinku su podcijenjeni, a takvo planiranje proračuna stvara visoke transakcijske troškove.

**Prevelika količina informacija.** Obično se upotrebljava previše pokazatelja te se donositelji odluka teško nose s tom količinom podataka. Odabir pravih podataka također predstavlja izazov, osobito za ministarstva čiji su izlazni rezultati političke i regulatorne naravi, a ne izravno pružene usluge čiji se učinak može mjeriti. Stoga bi se trebao izbjegavati pristup jedinstvenog rješenja za sve.

**Određivanje glavnih strateških ciljeva.** Češće će se upotrebljavati podaci o najznačajnijim područjima pružanja usluga.

**Nošenje s manipulacijom podataka o učinku.**Prevelik naglasak na učinak može potaknuti manipulacije podacima.

**Ustaljivanje upotrebe podataka o učinku.** Postoji opasnost da se službenici koncentriraju samo na podatke o učinku u sklopu proračunskog procesa. Podaci o učinku trebaju se upotrebljavati u evaluaciji programa, reviziji i rutinskom učenju.

**Promjenjivo ponašanje:** Brzina promjena i ambicije kojima su one motivirane trebale bi biti u skladu s razinom izazova koje predstavlja uvođenje kulture planiranja prema učinku.

Ravnomjerna **politička i birokratska podrška.** Reforme temeljene na učinku sa snažnom političkom podrškom mogu biti previše podložne promjenama u vlasti. S druge strane, kako bi se ostvarile kulturne promjene diljem države potrebna je podrška s najviše razine. Pojedinačnim reformama na temu učinka koje osmišljaju dužnosnici Ministarstva financija neće se postići promjene.

Tijekom predstavljanja analize nekoliko slučajeva zemalja iz istraživanja, g. Beazley je istaknuo sljedećih pet elemenata iz predloženog budućeg pristupa planiranju proračuna prema učinku:

* umjesto standardnog oblika izvješćivanja potrebno je posvetiti veću pažnju ključnim područjima pružanja usluga i strateškim političkim prioritetima ;
* umjesto oslanjanja na proračunski proces, treba razmotriti provedbu planiranja proračuna prema učinku kao dio sveobuhvatnog pristupa analizi politike i upravljanju;
* naglasak na upraviteljima programa kao glavnim korisnicima;
* uskladiti planiranje proračuna prema učinku s kapacitetima i potrebama i konačno
* dugoročni je pristup prikladniji za osiguravanje konzistentnosti u brojnim pokušajima reformi i postepenoj prilagodbi na temelju iskustva.

Konačno, utvrđeni su sljedeći operativni preduvjeti za nastavak primjene planiranja proračuna prema učinku: jasni i realni ciljevi, analitička sposobnost, podrška drugih reformi usmjerenih na učinak, prateća infrastruktura (uključujući opcije IT-a, srednjoročni okvir rashoda, strateške planove, sustave prikupljanja podataka), pojednostavnjeni pristupi (uključujući važnost koncentriranja na ograničeni broj najznačajnijih pokazatelja) i rutinske rasprave o učinku.

**Programsko planiranje / planiranje proračuna prema učinku u Francuskoj**

U drugom tematskom bloku Véronique Fouque, voditeljica Odjela za učinak Uprave za proračun pri Ministarstvu gospodarstva i financija u Francuskoj, dala nam je dubinski pregled planiranja proračuna prema učinku u Francuskoj. Gđa Fouque govorila je o nastanku i razvoju reformiranog organskog zakona o proračunu u Francuskoj (LOLF-a) koji je donesen 2001. i kojim je uvedeno planiranje proračuna prema učinku u Francusku.

Predstavljanjem povijesti LOLF-a, gđa Fouque je objasnila kako je učinak samo jedan aspekt tog zakona koji obuhvaća sveobuhvatnu reformu upravljanja javnim financijama u Francuskoj. S obzirom na njegovu sveobuhvatnost, između prilagodbe LOLF-a i njegova stupanja na snagu prošlo je pet godina. LOLF su pokrenula dva zastupnika parlamenta iz dviju oprečnih političkih stranaka te je stoga taj zakon imao političku podršku.

LOLF ima nekoliko ciljeva:

1. omogućiti parlamentu bolji pregled proračuna, povećati proračunsku transparentnost i bolje razumijevanje javnih rashoda te donošenje boljih odluka o njima;
2. omogućiti građanima da bolje razumiju kako se upotrebljavaju javna sredstva;
3. da proračunski korisnici procijene sposobnost administracije da ispuni njihove potrebe;
4. da porezni obveznici mogu provjeriti upotrebljavaju li se porezna sredstva učinkovito;
5. da državni službenici dobiju jasnije smjernice o onome što se od njih očekuje te da budu fleksibilniji u upotrebi svojih proračuna.

Gđa Fouque napomenula je da je uz toliko različitih i ambicioznih očekivanja bilo jasno da ih LOLF neće sve ispuniti.

LOLF propisuje da su javne politike organizirane i predstavljene oko programa i da je za svaki program potrebno utvrditi strategiju, cilj, pokazatelje učinka i smjernice. To je u kombinaciji s povećanom transparentnošću i pouzdanošću fiskalnog poslovanja imalo za cilj Francuskoj pružiti reformirano javno upravljanje.

Proračun za 2016. uključuje 31 misiju, 122 programa i 573 akcije (potprograma). LOLF obuhvaća samo državnu razinu, što pokriva oko jednu trećinu rashoda opće države u Francuskoj (druga trećina pokriva fondove socijalno osiguranja, dok barem trećina pokriva razinu lokalne vlasti). Iako LOLF ne obuhvaća razinu lokalne vlasti, regije i gradovi su, potaknuti LOLF-om, uveli planiranje proračuna prema učinku.

Na državnoj su razini svi rashodi podijeljeni prema programima. Misije i programi su stabilni u smislu da se ne mijenjaju iz godine u godinu. Svaki program ima strukturu na temelju učinka (ciljevi i pokazatelji) i proračunsku strukturu (akcije). Kao što je gđa Fouque izložila na temelju primjera edukacijskih misija, te dvije strane programa nisu izravno povezane, tj. ne postoji izravna poveznica između informacija o učinku (krajnjih rezultata) i proračunskih odluka (više povezano s izlaznim rezultatima) te se struktura informacija o učinku više upotrebljava kao znak da su potrebne daljnje evaluacije tog određenog područja.

Francuski sustav razlikuje tri dimenzije pokazatelja učinka:

1. one povezane s društveno-ekonomskom efikasnošću sa stajališta cjelokupnog stanovništva, kao npr. za područje zdravstvenog osiguranja, sigurnosti i gospodarskog razvoja (pokazatelji krajnjih rezultata najviše razine koje je teško izravno povezati s proračunom i utvrditi odgovornost budući da se nadležnost obično dijeli, a i ostali egzogeni čimbenici utječu na te krajnje rezultate),
2. one povezane s kvalitetom usluga sa stajališta korisnika usluga, kao što su ocjena zadovoljstva uslugom, vrijeme čekanja i dostupnost usluge (pokazatelji krajnjih rezultata niže razine, jednostavnije se povezuju s državom),
3. one povezane s efikasnošću sa stajališta poreznih obveznika, kao što su produktivnost, jedinični troškovi i upravljanje troškovima.

Gotovo pola (46 %) pokazatelja učinka u Francuskoj pripada prvoj kategoriji, 19 % drugoj kategoriji i 35 % trećoj kategoriji.

Gđa Fouque raspravljala je o utjecajima mreže posvećene učinku i nedavnim prilagodbama. Dok je transparentnost prema parlamentu i građanima povećana, podaci o učinku su se nedovoljno upotrebljavali u proračunskim raspravama o dodjeli sredstava. Nadalje, odgovornost na razini ministarstava nije se toliko povećala budući da su troškovi podijeljeni među različitim državnim odjelima ili s drugim državnim razinama. U pogledu upravljačkih praksi, voditelji programa upotrebljavali su podatke o učinku i uspostavili vezu između političke i upravljačke razine. Međutim, ne postoji službena poveznica između informacija o učinka i određenih profesija. Konačno, iz perspektive Ministarstva gospodarstva i financija tzv. bilančna kozmetika može zakomplicirati okvir, a asimetrija podataka između Ministarstva gospodarstva i financija i resornih ministarstava ostaje unatoč velikom broju pokazatelja. Ministarstvo financija provelo je dva kruga pojednostavnjenja mreže učinka, jedan 2009. a drugi 2014., kako bi podaci o učinku bili transparentniji, značajniji i kako bi se njima jednostavnije upravljalo. Ukupno je broj pokazatelja 2007. smanjen s oko 1300 na 738, dok je broj ciljeva smanjen s preko 600 na 382. Kao posljedica toga, trenutačno postoje 122 programa s 382 cilja i 738 pokazatelja koji se spajaju u 31 misiju s 80 ciljeva i 90 pokazatelja koji se u konačnici spajaju u jedan sveobuhvatan popis nacionalnih strateških pokazatelja s tri ključna područja (gospodarski razvoj, društveni razvoj i održivi razvoj) i 10 ključnih nacionalnih pokazatelja (KNI-ja). Na taj način mreža učinka nastoji uspostaviti poveznicu sa strateškim ciljevima na političkoj razini.

Nakon prezentacije i opsežne rasprave sa sudionicima gđa Foque zaključila je sljedećim izjavama i općim preporukama za uvođenje okvira učinka:

* Definicije planiranja proračuna prema učinku trebalo bi prilagoditi tako da budu realnije, određivanjem da se postupak planiranja proračuna treba i djelomično, a ne u potpunosti temeljiti na podacima o učinku, budući da postaje sve jasnije kako se dodjela proračunskih sredstava ne može u potpunosti temeljiti na pokazateljima učinka za krajnje rezultate najviše razine. Stoga treba razlikovati rezultate niže razine koji su pod kontrolom države od pokazatelja krajnjih rezultata više razine koji imaju velik vremenski odmak i na koje je utjecalo previše egzogenih čimbenika. Dok takve pokazatelje još uvijek treba pratiti, mora biti jasno da država ne može u potpunosti biti odgovorna za njihove rezultate.
* Temelj osmišljanja programa trebalo bi biti promišljanje o razvoju hipoteze / logičkog okvira / teorije promjene kako bi se jasno odredio smjer ostvarenja rezultata na različitim razinama i kako bi se definirali odgovarajući pokazatelji u skladu s tim.
* Politička volja i vodstvo ključ su izgradnje i održavanja okvira učinka, budući da se reforma ne može provesti samo s birokratske razine.
* Reforma okvira za učinak trebala bi započeti jednostavnim i fleksibilnim sustavom koji se uvodi relativno brzo te bi se zatim rezultati trebali redovito pratiti, a sustav bi trebalo prilagoditi i dodatno regulirati po potrebi. U suprotnom, ako se veće ulaganje izvrši unaprijed, teže ga je naknadno prilagoditi.
* Ključno je započeti s ključnim nacionalnim pokazateljima (KNI-jima) koji su u skladu s političkim mandatom vlade.
* Neophodan je IT sustav koji će podržavati okvir za učinke.
* Ključna je komunikacija s javnošću, uključujući jasno priopćavanje rezultata evaluacije i izgradnja kulture donošenja odluka na temelju rezultata i među općim stanovništvom i među državnim službenicima.
* Najvažnije je postaviti realne ciljeve onoga što se očekuje od okvira za učinke i sve ih pažljivo uskladiti.

**Dubinske analize rashoda, OECD-ovi slučajevi zemalja**

U trećem su tematskom bloku predstavnici ministarstava financija iz Nizozemske i Irske predstavili postupak dubinskih analiza rashoda u svojim zemljama.

Gđa Marjon Schols, viša savjetnica u Uredu za stratešku analizu pri Ministarstvu financija u Nizozemskoj, predstavila je nizozemski pristup i iskustvo. Iako postoji nekoliko definicija dubinske analize rashoda, rezultat analize nizozemskog slučaja izvješće je s opcijama za uštedu ili učinkovitiju i bolje usmjerenu potrošnju. Ključni elementi izvješća uključuju:

1. teorijsku analizu: uloga vlade
2. objektivnu ocjenu prednosti i nedostataka trenutačnih politika
3. opcije za uštedu i/ili veću vrijednost za uloženi novac
4. utjecaj predloženih opcija na društvo i proračun (troškovi provedbe)

Uspješna dubinska analiza rashoda definira se kao: i. povezana (neprekidni dio procesa pripreme proračuna), ii. potpuno neovisna (vodi je neovisna radna skupina i neovisna je o trenutačnim politikama i stajalištima donositelja odluka) i iii. kreativna (proširuje vidike upotrebom različitih izvora i perspektiva).

Za vrijeme predstavljanja pozadine nizozemskog sustava evaluacije gđa Schols je objasnila da se u Nizozemskoj provode tri vrste istraživanja i evaluacija. Evaluacije *ex ante* uključuju analizu socijalnih troškova i koristi te studije isplativosti. Evaluacija *ex post* uključuje pregled politika, evaluacije utjecaja i druge evaluacije. Konačno, studije opcija uštede i reformi uključuju dubinske analize rashoda, sveobuhvatne dubinske analize rashoda i ostale studije poput radnih skupina za kontrolu određenih troškova (npr. u zdravstvu).

Dubinske analize rashoda provode se u Nizozemskoj od 1981. kad je provedena sveobuhvatna dubinska analiza rashoda. Još je jedna sveobuhvatna dubinska analiza provedena je 2009., dok su svih drugih godina (osim 2007. i 2010.) provedene zasebne dubinske analize rashoda u rasponu između dva i 18. Posljednje dvije godine provedeno je 12 zasebnih dubinskih analiza rashoda, koje su obuhvaćale područja sustava naoružanja, mirovina, samozapošljavanja, policije, provođenja prometnih propisa, socijalnog stanovanja, isplativosti opcija smanjenja emisija CO2, kontrole rizika kod bankarskog poslovanja riznice, zdravstva, poreznih prihoda, infrastrukturnih planova i učinkovitosti obrazovanja.

Opisi poslova za dubinsku analizu rashoda napisani su na temelju vladine odluke da analizira određeno područje rashoda (pregovori o temama koje su utemeljene u proračunskim pregovorima i kojima koordinira Ministarstvo financija), a njihov je nacrt izradilo Ministarstvo financija i ministarstvo nadležno za rashode te je objavljen u memorandumu o proračunu. Dubinske analize rashoda dovršene su godinu dana nakon što su objavljeni opisi poslova, upravo na vrijeme za pokretanje sljedećih proračunskih pregovora. Najmanje jedna politička opcija u dubinskoj analizi rashoda mora uključivati 20 % smanjenja potrošnje. Zamišljeno je tako da donositelji odluka dobiju informacije o određivanju prioriteta, tj. da se razjasni gdje je u svakom slučaju potrebno napraviti rezove.

Neovisna radna skupina sastoji se od državnih službenika na visokoj razini i vanjskih stručnjaka te je predvodi viši dužnosnik koji nije odgovoran za politiku koja se analizira (npr. glavni tajnik drugog ministarstva). Nacrt samog izvješća izrađuje zajedničko tijelo koje obnaša dužnost tajništva, a sastoji se od dvaju predstavnika Ministarstva financija i dvaju predstavnika ministarstva koje se analizira. Odbor za analizu provodi provjeru kvalitete nakon koje se izvješće o analizi šalje u Kabinet koji pak treba napisati politički odgovor na analizu. Odgovori odbora za dubinsku analizu rashoda i Kabineta dostupni su javnosti.

Područja koja obuhvaćaju dubinske analize rashoda uključuju:

1. široko područje obuhvata jedne politike, poput poljoprivredne politike
2. konkretnu temu za pojedino ministarstvo, poput inovacija u zdravstvu ili državnih kredita za obrazovne institucije,
3. međuresorne teme, poput provođenja prometnih propisa, tržišta socijalnog stanovanja ili mirovina
4. horizontalne teme, poput vladinih priopćenja ili potpora.

Teme se obično odabiru po područjima poput onih u kojima postoje financijski problemi, područja koja su posebno važna za resorno ministarstvo/društvo, područja za koja ne postoji konsenzus ili područja koja se smatraju političkim tabuom. Posebna se pažnja daje prikladnom određivanju područja primjene koje ne smije biti preusko, niti preširoko. Sve u svemu, postoji ravnoteža među temama koje odabiru ministarstva.

U pogledu sadržaja i metodologija, dubinske analize rashoda mnogo su više od samog sastavljanja popisa opcija za tehničku uštedu. U njima se kombiniraju višestruki izvori i perspektive upotrebom empirijskih dokaza, učinka politika, ekonomske teorije o ulozi vlade, budućih izazova, međunarodnih iskustava, poticaja i destimulacija u financijskim sustavima, očekivanih budućih proračunskih rizika itd. Političke opcije temelje se na analizi prednosti i nedostataka, a oni razdvajaju elemente koji se moraju žrtvovati i strateške opcije. Definirane političke opcije su realne i mogu se provoditi u praksi te opisuju (pozitivan i negativan) utjecaj na društvo i proračun. S obzirom na to da se dubinske analize rashoda izrađuju još od 1981., postupak je dobro poznat.

U posljednjem dijelu prezentacije, gđa Schols je predstavila poseban slučaj dubinske analize rashoda u Nizozemskoj – sveobuhvatnu dubinsku analizu rashoda za 2010. Analiza je potaknuta značajnim pogoršanjem fiskalnog položaja, od viška do manjka od 5,5 % BDP-a. Stoga je Kabinet zatražio pružanje uvida u različite opcije štednje i njihove učinke. Ta je analiza uključivala 20 tema koje su bile prilagođene potrebama odjela i morale su uključivati političku opciju ušteda u potrošnji / poreznim rashodima od 20 %. Premijer i zamjenik premijera nadzirali su analizu, a vanjske je stručnjake ustupio nizozemski Zavod za analizu gospodarske politike. Utvrđeno je da ukupna moguća ušteda iznosi 35 milijuna EUR. Ta je analiza imala znatan utjecaj i na javne rasprave i na izborne programe političkih stranaka.

Gđa Annette Connolly, voditeljica Središnjeg odjela Ministarstva za javne rashode i reformu u Irskoj, predstavila je irsku praksu i iskustva. Irska je 2009. uvela dubinsku analizu rashoda (uz sveobuhvatnu dubinsku analizu) radi velikih nastojanja da se poboljšaju javne financije i smanje rashodi u vrijeme neviđene fiskalne konsolidacije prouzročene gospodarskom krizom koja je prihode smanjila za trećinu. Analizi za 2009. prethodilo je nekoliko mjera za administrativnu učinkovitost 2008. uz potrebu da se pronađe dodatna ušteda (nisu utvrđeni izričiti ciljni iznosi ušteda, cilj je bio do 2011. otkloniti tadašnji proračunski deficit). Analiza je provedena tijekom razdoblja od šest mjeseci, vodila ju je skupina od šest vanjskih članova koju je predvodio g. McCarthy sa sveučilišta University College Dublin.

U pogledu metodologije analize za 2009., svako je ministarstvo održalo sastanak s ocjenjivačima i unaprijed poslalo evaluacijski dokument upotrebom strukturiranog predloška koji je unaprijed dobilo od Ministarstva financija. Istodobno su analitičari za proračun, odgovorni za praćenje određenog područja rashoda, zasebno pripremili vlastiti evaluacijski dokument s preporukama i opcijama za smanjenje rashoda i broja zaposlenih. Oba seta evaluacijskih dokumenata pregledana su prije sastanka čelnika iz svakog ministarstva. Utvrđena je ukupna ušteda u iznosu od 5,3 milijuna EUR uz povezano otpuštanje preko 17 300 zaposlenika u javnom sektoru. To je iznosilo preko 9 % rashoda. Većina je tih oblika uštede provedena 2010., a neke je bilo potrebno provoditi tijekom dužeg razdoblja. Ukupno je ušteđeno 5 milijardi EUR.

Od 2009. Irska je još dvaput provela dubinsku analizu rashoda (obje su bile sveobuhvatne dubinske analize rashoda) 2011. i 2014. Kako su se javne financije oporavljale (pri čemu se fiskalna ravnoteža pogoršala s 3 % viška 2006. na 11,4 % deficita 2009. te se oporavila na 1 % deficita 2016.), tako je cilj analiza prebačen sa smanjenja deficita na povećanje fiskalnog prostora, ponovno određivanje prioriteta i istraživanje novih i inovativnih načina za provedbu politike.

Vlada je 2011. odlučila da bi dubinska analiza rashoda trebala biti dio šireg zamaha proračunskih reformi, pri čemu bi dubinske analize rashoda trebale donositi više informacija o planiranju proračuna na temelju rezultata. Nadzor dubinske analize rashoda prepušten je Ministarstvu za javne rashode i reformu uspostavljenom 2011. (koje se sastoji od Odjela Ministarstva financija za sektorsku politiku i upravljanje javnim službama te jedinica dodijeljenih iz Odjela za modernizaciju javnih službi Ministarstva premijera). Rezultati sveobuhvatne analize rashoda sad se upotrebljavaju za razvoj višegodišnjih proračunskih planova i pod internim rukovodstvom su koje je predvođeno upravljačkom skupinom visoke razine kojom predsjeda Ministarstvo za javne rashode i reformu. Osim toga, za analize iz 2014. uspostavljena je Radna skupina visokih dužnosnika za podršku Upravljačkoj skupini visoke razine i za vođenje svakodnevnih aktivnosti. Sljedeća je analiza zakazana za 2017. i opet će biti riječ o sveobuhvatnoj analizi rashoda.

Gđa Connolly je sa sudionicima podijelila sljedeće naučene lekcije iz irskog iskustva:

* Dubinske analize rashoda zahtijevaju mnogo resursa. Važno je biti svjestan potrebne razine predanosti i vremena koje treba uložiti na samom početku, uključujući potrebnu razinu stručnosti zaposlenika. Dubinsku analizu rashoda u potpunosti mora pokrivati funkcija središnjih rashoda, ministarstva (resorna ministarstva) moraju imati unutarnji kapacitet za provođenje potrebne analize.
* Rukovodstvo i odgovornost su ključni. Nužna je suglasnost na političkoj razini i među visokim rukovodstvom.
* Vanjsko je vodstvo bilo važno na početku kako bi se uključila vanjska gledišta (koja su pomogla u provedbi), međutim, nakon toga bilo je važno da se odgovornost za cijeli proces prenese natrag na javne službe kako bi se potaknula kultura evaluacije.
* Središnje proračunsko tijelo mora imati ključnu ulogu za izradu okvira dubinskih analiza rashoda i savjetovanje na političkoj razini o odabiru parametara. Također mora pružiti predloške i smjernice resornim ministarstvima i predstavljati jasno određen „zapovjedni centar” za koordinaciju analize i rješavanje izazova kad je potrebno. Stoga je bitno da ima skupinu zaposlenika koji nisu samo financijski pismeni ili stručni u pogledu javnih službi, nego posjeduju i relevantno političko iskustvo.
* Ciljevi i strukture dubinskih analiza rashoda moraju se u početku jasno odrediti. Cilj i usmjerenost dubinske analize rashoda moraju biti konkretno izraženi. Usredotočenost na stvaranje prikladnih predložaka i dosljedne metodologije na početku procesa kasnije se pokazala vrlo korisnom.
* Podaci o učinku trebali bi se upotrebljavati u dubinskoj analizi rashoda, međutim, pokazatelji učinka sami po sebi nisu dovoljni za ocjenu je li određena politika učinkovita. Izazov je osigurati uključivanje informacija o učinku u postupak dodjele sredstava i donošenja odluka. Dubinske analize rashoda igraju ključnu ulogu u izgradnji kulture evaluacije time što pokazuju važnost tih informacija u stvaranju fiskalnog prostora za nove politike u sklopu proračunskog procesa. Potrebno je osigurati da se postupak pripreme proračuna planira na način da su podaci iz evaluacija dostupni u pravo vrijeme i u pravom obliku kako bi se ocijenili novi prijedlozi i trenutačni programi.
* Kontinuirani razvoj kulture evaluacije neophodan je. Dubinska analiza rashoda podskupina je cjelokupne evaluacije/analize. Ministarstvo za javne rashode i reformu promiče kulturu izlaznih rezultata i informacija iz evaluacija, a trebalo bi se usredotočiti na utjecaje.

## **Naučene lekcije**

U posljednjem su tematskom bloku radionice, u formatu rasprave za okruglim stolom, sudionici iz svake zemlje utvrdili sljedeće odabrane glavne lekcije s ove radionice koje mogu primijeniti u svojim zemljama:

1. Na temelju izlaganja g. Beazleya i gđe Fouque, najvažnija je lekcija potvrđivanje da se budućnost planiranja proračuna prema učinku krije u pojednostavnjenju sustava planiranja proračuna prema učinku kako bi se pružile jasnije, upravljivije i značajnije informacije o učinku za bolju podršku politici donošenja odluka (*što su primijetili svi sudionici iz zemalja PEMPAL-a*).
2. O poljskom iskustvo raspravljao je g. Beazley kao o zemlji u kojoj su gubitak političke podrške, nedovoljan broj zaposlenih u Ministarstvu financija, složeni moderan sustav programskog planiranja i kulturološke prepreke rezultirali nedostatkom uspjeha u provođenju reforme te je to iskustvo posebno istaknuto kao primjer potrebe da se „prijeđe s revolucionarnog na evolucijski pristup”. Također je otkrivena važnost izrade prilagođenih pristupa koji bi uzimali u obzir posebnosti zemalja, njihove kapacitete i ciljeve, umjesto čistog prenošenja najboljih praksi iz druge zemlje. Sudionici radionice zaključili su da zemlje ne bi trebale srljati u programsko planiranje proračuna prije nego što se provedu reforme ključnih dijelova javnih financija i javnog upravljanja. Te reforme uključuju, ali nisu ograničene na, uvođenje strateškog planiranja na razini države, ispunjenje zahtjeva građana za podacima o učinku i većoj odgovornosti (među ostalim, uvođenjem proračuna za građane), provedbu reforme javne uprave, srednjoročno planiranje, uvođenje strateških planova za ministarstva i reformiranje sustava unutarnjih kontrola (*što su posebno primijetili sudionici iz Kirgiske Republike, Armenije, Bosne i Hercegovine, Kosova, Gruzije i Bjelarusa*).
3. Osim ključnog preduvjeta političke volje (s obzirom na to da se programsko planiranje proračuna ne može uspješno provesti samo na tehničkoj i birokratskoj razini), ne treba podcjenjivati važnost izgradnje kapaciteta osoblja i važnost IT sustava za programsko planiranje proračuna (*što su primijetili svi sudionici iz zemalja PEMPAL-a*).
4. Pristup programskog planiranja proračuna / planiranja proračuna prema učinku trebao bi biti fleksibilan kako bi se omogućilo neprestano poboljšanje sustava na temelju nalaza iz provedbe (*što su posebno primijetili sudionici iz Ukrajine, Armenije, Bosne i Hercegovine, Hrvatske i Bugarske*).
5. Nekoliko je zemalja sudionica PEMPAL-a već započelo pojednostavnjenje svojih pristupa programskog planiranja proračuna, uključujući programsku strukturu, iznos podataka pruženih za svaki program i broj pokazatelja učinka. U tom je kontekstu važno zapamtiti da se prema pokazateljima učinka važnima za državu i javnost treba odnositi drugačije nego prema onima koji su potrebni za unutarnje upravljanje. Još je jedna važna ponovna potvrda na ovoj radionici bila ta da izravna poveznica između rashoda i svakog pokazatelja nije potrebna (*što su posebno primijetili sudionici iz Ruske Federacije, Kirgiske Republike, Bosne i Hercegovine, Moldove, Hrvatske, Bugarske, Gruzije i Bjelarusa*).
6. Većina zemalja PEMPAL-a nije provela dubinsku analizu rashoda tako opširno kao zemlje OECD-a, stoga su lekcije naučene iz iskustava Nizozemske i Irske bile korisne s obzirom na to da zemlje PEMPAL-a planiraju razmotriti provedbu elemenata dubinske analize rashoda. Konkretno, naučene lekcije su uključivale važnost srednjoročnih pristupa za razliku od puke usredotočenosti na godišnje pristupe i važnost razumijevanja složenosti dubinske analize rashoda. Sudionici su uočili i važnost pripremanja zakonodavstva i propisa za uvođenje dubinskih analiza rashoda za jasno definiranje očekivanja od dubinskih analiza rashoda, za uključivanje analiza u postupke planiranja proračuna i izbjegavanje provedbe dubinskih analiza rashoda kao *ad hoc* vježbi umjesto sustavnih analiza (*što su posebno primijetili sudionici iz Ruske Federacije, Kirgiske Republike, Bosne i Hercegovine i Moldove*).
7. Kao ni kod programskog planiranja proračuna / planiranja proračuna prema učinku, niti kod dubinskih analiza rashoda ne treba podcjenjivati važnost izgradnje kapaciteta osoblja (i u ministarstvima financija i u resornim ministarstvima), kao ni potrebu za vanjskim stručnjacima i neovisnim vanjskim ocjenjivačima u balansiranju gledišta ministarstva financija (*što su uočili svi sudionici iz zemalja PEMPAL-a*).
8. Dvije zemlje PEMPAL-a, Hrvatska i Bugarska, započele su provedbu dubinskih analiza rashoda, a rasprave na toj radionici donijele su vrijedne ideje za poboljšanje njihovih pristupa, uključujući potrebu za dužim razdobljem za provedbu analize visoke kvalitete (oko 8 – 12 mjeseci, kao u Nizozemskoj i Irskoj).

Sve u svemu, sudionici su zaključili da je radionica bila vrlo korisna u pružanju niza različitih pristupa. Dogovoreno je da će se dodatni materijali nizozemskih i irskih vlasti prikupiti i podijeliti sudionicima radionice. Ovo izvješće i svi materijali s radionice podijeljeni su sa širom zajednicom BCoP-a na *web*-mjestu[www.pempal.org](http://www.pempal.org). Sudionici su bili zahvalni visokokvalificiranim izlagačima koji su uzeli u obzir širi kontekst, ali i operativne detalje. To je uvelike doprinijelo sjajnim raspravama između domaćina i sudionika.

**PRILOG: Dnevni red Radne skupine za programsko planiranje i planiranje proračuna prema učinku**, Pariz, Francuska, 23. – 25. studenoga 2016.

|  |
| --- |
| **22. studenoga** |
| *Dolazak, Hotel Renaissance Le Parc Trocadero* *19:00 – Večera dobrodošlice (hotelski restoran salon 59)* |
| **23. studenoga, 1. dan, Sastanak Radne skupine** |
| *Lokacija* *– Hotel Renaissance Le Parc Trocadero (soba Magnolia, nalazi se na razini -1)* |
| 8:30 – 9:00 | Prijava i podjela materijala  |
| 9:00 – 10:30  | **TEMATSKI BLOK 1: Ususret novoj eri planiranja proračuna prema učinku: Osvrti na iskustva sedam zemalja koje provode reforme***Ivor Beazley, viši specijalist za javni sektor, Svjetska banka*Pitanja i odgovori |
| 10:30 – 11:00 | *Zajednička fotografija i stanka za kavu* |
| 11:00 – 12:30 | **TEMATSKI BLOK 2: Programsko planiranje / planiranje proračuna prema učinku u Francuskoj***Véronique Fouque, voditeljica Odjela za učinak Uprave za proračun pri Ministarstvu gospodarstva i financija u Francuskoj*Pitanja i odgovori |
| 12:30 – 13:30 | *Ručak (hotelski restoran Le Relais du Parc)* |
| 13:30 – 15:00  | **TEMATSKI BLOK 3: Dubinske analize rashoda, OECD-ovi slučajevi zemalja****Nizozemska:** *Marjon Schols, viši savjetnik, Ured za stratešku analizu, Ministarstvo financija Nizozemske***Irska:** *Annette Connolly, voditeljica, Središnji odjel, Ministarstvo za javne rashode i reformu u Irskoj*Pitanja i odgovori  |
| 15:00 – 15:30 | *Stanka za kavu*  |
| 15:30 – 17:00 | **OKRUGLI STOL RADNE SKUPINE BCOP-a ZA PROGRAMSKO PLANIRANJE I PLANIRANJE PRORAČUNA PREMA UČINKU:** * Osvrt na lekcije naučene od naprednih zemalja i najnovije informacije u pogledu razvoja zemalja članica Radne skupine
* Najnovije informacije o pripremi proizvoda znanja koji se temelje na PEMPAL-ovu sudjelovanju u Anketi OECD-a o planiranju proračuna prema učinku
* Planovi za buduće aktivnosti Radne skupine
 |
| 19:00 – 21:00  | Večera *(hotelski restoran salon 59)* |