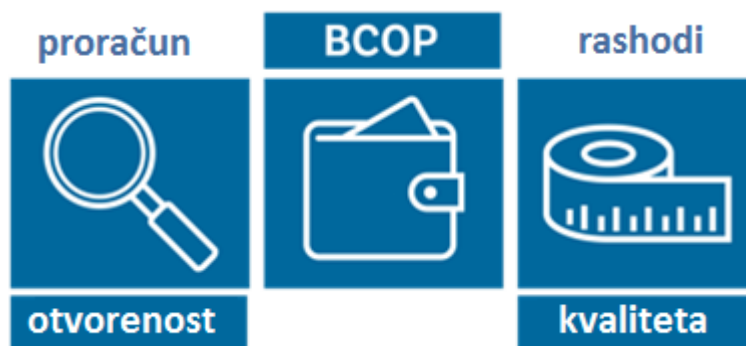


## PLANIRANJE PRORAČUNA PREMA UČINCIMA

### DUBINSKE ANALIZE RASHODA U ZEMLJAMA PEMPAL-A:

# Trenutačne prakse, izazovi i preporuke



Proizvod znanja pripremila je  
Radna skupina za planiranje proračuna prema programima i učincima  
(PPBWG) Zajednice prakse za proračun (BCOP) PEMPAL-a  
*lipanj/juni 2020.*

LIPANJ/JUNI 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 BCOP-a PEMPAL-a, izuzev u 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)



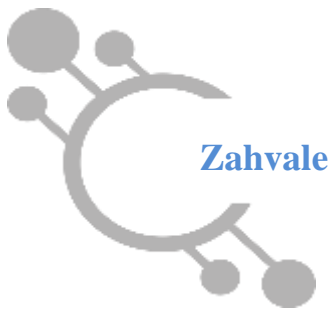
**Zajednica prakse za proračun (BCOP)**

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)



## Zahvale

Ovaj proizvod znanja pripremila je Radna skupina za planiranje proračuna prema programima i učincima (PPBWG) Zajednice prakse za proračun (BCOP) u okviru Mreže za učenje uz pomoć kolega za područje upravljanja javnim rashodima (PEMPAL).

Nikolay Begchin iz Ministarstva financija Ruske Federacije i voditelj PPWG-a vodio je izradu proizvoda kojem su značajno pridonijeli članovi Radne skupine Emil Nurgaliev iz Ministarstva financije Bugarske, Ivan Rakovskiy iz Ministarstva financija Ruske Federacije i Mladenka Karačić iz Ministarstva financija Hrvatske. Proizvodu znanja pridonijelo je 16 članova iz sljedećih zemalja BCOP-a: Armenija, Bjelarus, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Gruzija, Kazahstan, Kosovo, Kirgiska Republika, Republika Sjeverna Makedonija, Moldova, Crna Gora, Rusija, Srbija, Ukrajina i Uzbekistan.

Resursni tim činili su Naida Čaršimamović Vukotić, savjetnica Svjetske banke i voditeljica radnog tima i Iryna Shcherbyna, viša stručnjakinja Svjetske banke za javni sektor i koordinatorica BCOP-a, dok je Ksenia Malafeeva, iz Tajništva PEMPAL-a, pružila tehničku i logističku podršku.

Radna skupina i resursni tim zahvalni su kolegama koji su proveli pregled ovog proizvoda znanja Ivoru Beazleyju, višem stručnjaku za javni sektor iz Svjetske banke i Axelu Mathotu, višem savjetniku za politiku iz Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD-a). Radna skupina je osobito zahvalna OECD-ovu Odjelu za javno upravljanje i planiranje proračuna, koji sadržajno pridonosi radu PPBWG-a i koji omogućuje sudjelovanje zemalja PEMPAL-a u Anketi OECD-a o planiranju proračuna prema učincima posredstvom PPBWG-a.



## Predgovor



Kao voditelj Radne skupine za planiranje proračuna prema programima i učincima (PPBWG) sa zadovoljstvom predstavljam ovaj izvještaj, koji je rezultat suradnje među 16 ministarstava financija (MF-a) diljem Europe i srednje Azije koja čine članstvo Zajednice prakse za proračun (BCOP) u okviru Mreže za učenje uz pomoć kolega za područje upravljanja javnim rashodima (PEMPAL).

PPBWG osnovan je 2016. te je usmjeren na dizajn i provedbu planiranja proračuna prema programima i učincima i dubinskih analiza rashoda, s ciljem poboljšanja učinkovitosti vladinih rashoda. Većina naših članica kontinuirano naglašava da su reforme ovom području njihov prioritet.

Ova je skupina blisko surađivala s OECD-ovim Odjelom za javno upravljanje i planiranje proračuna i delegatima OECD-a iz ministarstava financija zemalja OECD-a, kao i sa Svjetskom bankom. Zahvalni smo na tim partnerstvima, kao i na pregledu proizvoda znanja koji provode kolege, te cijenimo priliku za razmjenu znanja.

Iskoristio bih ovu priliku da zahvalim svim našim zemljama članicama, njih 16 koje su aktivno sudjelovale u PPBWG-u, na njihovom doprinosu, što se osobito odnosi na one zemlje koje su sudjelovale u anketama o planiranju proračuna prema učincima i dubinskim analizama rashoda upotrijebljenima u ovom izvještaju, kao i na one zemlje koje su komentirale nacrt ovog izvještaja i pružile najnovije informacije o dodatnim novim aktivnostima i planovima u njihovim zemljama.

Analize i preporuke navedene u ovom izvještaju pružaju vrijedne informacije našim članicama i odličan su „poticaj za razmišljanje” dok nastavljamo raditi na poboljšanju učinkovitosti javnih rashoda. Na temelju informacija koje smo prikupili od naših zemalja članica, mnoge zemlje članice PPBWG-a planiraju konkretne načine za upotrebu preporuka iz ovog proizvoda znanja koje su primjenjive na njihove zemlje za potencijalnu provedbu i unaprjeđenje sustava planiranja proračuna prema učincima i dubinske analize rashoda.

Ministarstvima financija koja su članovi naše skupine želim svako dobro u provođenju kontinuiranih reformi u planiranju proračuna prema programima i učincima i radujem se budućoj suradnji kako bismo nadogradili svoj rad.

### *Nikolay Begchin*

Voditelj PPBWG-a BCOP-a PEMPAL-a i član Izvršnog odbora

Voditelj Odjela za planiranje prema programima i učinkovitost proračunskih rashoda  
Ministarstva financija Ruske Federacije

**SADRŽAJ:**

<b>POPIS PRIKAZA .....</b>	<b>6</b>
<b>POKRATE.....</b>	<b>7</b>
<b>SAŽETAK.....</b>	<b>9</b>
<b>POZADINSKE INFORMACIJE O PEMPAL-U, BCOP-U I PPBWG-U .....</b>	<b>14</b>
<b>CILJEVI I METODOLOGIJA ANALIZE PLANIRANJA PRORAČUNA PREMA UČINCIMA I DUBINSKE ANALIZE RASHODA U ZEMLJAMA PEMPAL-A .....</b>	<b>16</b>
<b>1. PLANIRANJE PRORAČUNA PREMA UČINCIMA U ZEMLJAMA PEMPAL-A U USPOREDBI SA ZEMLJAMA OECD-A .....</b>	<b>19</b>
OKVIRI PLANIRANJA PRORAČUNA PREMA UČINCIMA .....	19
ZNAČAJKE INFORMACIJA O UČINCIMA I NAČIN NA KOJI SE DEFINIRAJU I CILJAJU .....	23
UPOTREBA INFORMACIJA O UČINCIMA .....	30
IZAZOVI U PLANIRANJU PRORAČUNA PREMA UČINCIMA .....	32
PRIMJERI TRENUTAČNIH I PLANIRANIH AKTIVNOSTI U OKVIRU PLANIRANJA PRORAČUNA PREMA UČINCIMA U ODABRANIM ZEMLJAMA PEMPAL-a.....	33
<b>2. DUBINSKE ANALIZE RASHODA U ZEMLJAMA PEMPAL-A .....</b>	<b>35</b>
PODACI DUBINSKE ANALIZE RASHODA U ZEMLJAMA PEMPAL-a .....	35
REGULATORNE I METODOLOŠKE OSNOVE ZA DUBINSKE ANALIZE RASHODA I ZNAČAJKE PROCESA DUBINSKE ANALIZE RASHODA .....	35
UPOTREBA DUBINSKE ANALIZE RASHODA I IZAZOVI.....	38
PRIMJERI TRENUTAČNIH I PLANIRANIH AKTIVNOSTI U OKVIRU DUBINSKIH ANALIZA RASHODA U ODABRANIM ZEMLJAMA PEMPALA .....	39
<b>KLJUČNI IZAZOVI I PREPORUKE ZA PLANIRANJE PRORAČUNA PREMA UČINKU I DUBINSKE ANALIZE RASHODA U ZEMLJAMA PEMPAL-A .....</b>	<b>42</b>
<b>PRILOG 1.: ILUSTRATIVNI MOGUĆI DIZAJN MEĐUSOBNO POVEZANIH PROCESA STRATEŠKOG PLANIRANJA POLITIKA, PLANIRANJA PRORAČUNA I PLANIRANJA NA RAZINI INSTITUCIJE .....</b>	<b>58</b>
<b>PRILOG 2.: PRIMJER STRUKTURE PROGRAMA I POKAZATELJA U ILUSTRATIVNOM DIZAJNU STRATEŠKOG PLANIRANJA POLITIKA, PLANIRANJA PRORAČUNA I PLANIRANJA NA RAZINI INSTITUCIJA KOJI SU MEĐUSOBNO POVEZANI .....</b>	<b>59</b>
<b>PRILOG 3.: HORIZONTALNA I VERTIKALNA LOGIKA UZROČNO-POSLEDIČNOG LANCA U OKVIRU ILUSTRATIVNOG DIZAJNA STRATEŠKOG PLANIRANJA POLITIKA, PLANIRANJA PRORAČUNA I PLANIRANJA NA RAZINI INSTITUCIJA KOJI SU MEĐUSOBNO POVEZANI ...</b>	<b>60</b>



## POPIS PRIKAZA

<b>Prikaz 1.: Glavne aktivnosti PPBWG-a u razdoblju 2016.-2020.</b> .....	15
<b>Prikaz 2.: Okviri planiranja proračuna prema učincima</b> .....	19
<b>Prikaz 3.: Pravna/regulatorna osnova za planiranje proračuna prema učincima (broj zemalja)</b> .....	20
<b>Prikaz 4.: Pristupi planiranju proračuna prema učincima</b> .....	21
<b>Prikaz 5.: Elementi nacionalnog okvira za učinke (broj zemalja)</b> .....	22
<b>Prikaz 6.: Trendovi u broju programa, pokazatelja i ciljanih vrijednosti pokazatelja učinaka (broj zemalja)</b> .....	25
<b>Prikaz 7.: Uloge u definiranju pokazatelja učinaka (broj zemalja)</b> .....	26
<b>Prikaz 8.: Uloge u određivanju ciljanih vrijednosti pokazatelja učinaka (broj zemalja)</b> .....	26
<b>Prikaz 9.: Uloge središnjih proračunskih tijela i resornih ministarstava/agencija u različitim fazama stvaranja i upotrebe informacija o učincima (postotak zemalja)</b> .....	28
<b>Prikaz 10.: Pregled različitih vrsta informacija o učincima koje se upotrebljavaju u proračunskim izvještajima (prosječni postotak)</b> .....	29
<b>Prikaz 11.: Unakrsni međusektorski pokazatelji u proračunu (broj zemalja)</b> .....	29
<b>Prikaz 12.: Upotreba informacija o učincima (broj zemalja)</b> .....	30
<b>Prikaz 13.: Razlozi za uvođenje planiranja proračuna prema učincima i njegova učinkovitost (ponderirani prosjek)</b> .....	31
<b>Prikaz 14.: Izazovi u provedbi planiranja proračuna prema učincima (ponderirana prosječna vrijednost)</b> .....	32
<b>Prikaz 15.: Osnova za dubinsku analizu rashoda (broj zemalja)</b> .....	36
<b>Prikaz 16.: Teme/ciljevi dubinskih analiza rashoda provedenih u zemljama PEMPAL-a</b> .....	37
<b>Prikaz 17.: Institucionalne uloge u fazama procesa dubinske analize rashoda u zemljama PEMPAL-a</b> .....	38
<b>Prikaz 18.: Izazovi u provedbi dubinske analize rashoda (ponderirana prosječna vrijednost)</b> .....	39

## POKRATE

<b>ARM</b>	Armenija
<b>AUS</b>	Australija
<b>AUT</b>	Austrija
<b>BEL</b>	Belgija
<b>BCOP</b>	Zajednica prakse za proračun
<b>BGR</b>	Bugarska
<b>BiH</b>	Bosna i Hercegovina
<b>BLR</b>	Bjelarus
<b>BLTWG</b>	Radna skupina za proračunsku pismenost i transparentnost
<b>CAN</b>	Kanada
<b>CBA</b>	Središnje proračunsko tijelo
<b>CESEE</b>	zemlje centralne, istočne, i srednjoistočne Europe
<b>CHE</b>	Švicarska
<b>COP</b>	Zajednica prakse
<b>CRO</b>	Hrvatska
<b>DEU</b>	Njemačka
<b>DNK</b>	Danska
<b>ECA</b>	Europa i srednja Azija
<b>ESP</b>	Španjolska
<b>FIN</b>	Finska
<b>FRA</b>	Francuska
<b>GBR</b>	Velika Britanija
<b>GEO</b>	Gruzija
<b>GRC</b>	Grčka
<b>HR</b>	ljudski potencijali
<b>ICT</b>	Informacijska i komunikacijska tehnologija
<b>IMF</b>	Međunarodni monetarni fond
<b>IRE</b>	Irska
<b>ITA</b>	Italija
<b>JPN</b>	Japan
<b>KAZ</b>	Kazahstan
<b>KGY</b>	Kirgiska Republika
<b>KNI</b>	ključni nacionalni pokazatelji
<b>KOR</b>	Južna Koreja
<b>KOS</b>	Kosovo
<b>KP</b>	proizvod znanja
<b>LUX</b>	Luksemburg
<b>MDA</b>	Moldova
<b>M&amp;E</b>	monitoring i evaluacija
<b>MEL</b>	monitoring, evaluacija i učenje

<b>MEX</b>	Meksiko
<b>MF</b>	Ministarstvo financija
<b>NLD</b>	Nizozemska
<b>NOR</b>	Norveška
<b>NZL</b>	Novi Zeland
<b>OECD</b>	Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj
<b>PB</b>	planiranje proračuna prema učincima
<b>PB i SR</b>	planiranje proračuna prema učincima i dubinska analiza rashoda
<b>PEMPAL</b>	Mreža za učenje uz pomoć kolega za područje upravljanja javnim rashodima
<b>PER</b>	Dubinska analiza proračunskih rashoda koju provodi Svjetska banka
<b>PFM</b>	upravljanje javnim financijama
<b>PI</b>	pokazatelji učinka
<b>PM</b>	premijer
<b>PPB</b>	planiranje proračuna prema programima i učincima
<b>PPBWG</b>	Radna skupina za planiranje proračuna prema programima i učincima
<b>P&amp;R</b>	učinci i rezultati
<b>PRT</b>	Portugal
<b>IR</b>	istraživanje i razvoj
<b>RUS</b>	Rusija
<b>SBO</b>	visoki dužnosnici odgovorni za proračun
<b>SDG</b>	Ciljevi održivog razvoja
<b>SECO</b>	švicarsko Državno tajništvo za ekonomske poslove
<b>SER</b>	Srbija
<b>SMART</b>	konkretni, mjerljivi, dostižni, relevantni i vremenski određeni pokazatelji
<b>SR</b>	Dubinska analiza rashoda
<b>SWE</b>	Švedska
<b>ToR</b>	Opis poslova
<b>TUR</b>	Turska
<b>UKR</b>	Ukrajina
<b>UZB</b>	Uzbekistan
<b>VRI</b>	vrhovna revizorska institucija
<b>VIPRT</b>	valjanost, integritet, preciznost, pouzdanost i pravodobnost
<b>WB</b>	Svjetska banka



## SAŽETAK

### Pozadina, opći ciljevi i metodologija

Zajednica prakse za proračun (BCOP) Mreže za učenje uz pomoć kolega za područje upravljanja javnim rashodima (PEMPAL) olakšava razmjenu profesionalnog iskustva i prijenos znanja među stručnjacima s praktičnim znanjem iz ministarstava financija diljem zemalja Europe i srednje Azije (ECA). Zemlje članice BCOP-a bile su dosljedne u isticanju područja planiranja proračuna prema programima i učincima kao prioritetnog područja reforme planiranja proračuna prema učincima. Stoga je BCOP osnovao Radnu skupinu za planiranje proračuna prema programima i učincima (PPBWG) koja djeluje od 2016. te okuplja predstavnike iz 16 zemalja članica. Na početku svog rada, Radna skupina je prikupljala podatke o praksama zemalja članica, vršila pregled najboljih globalnih praksi, ispitivala slučaje zemalja te detaljno analizirala pokazatelje učinaka koji se upotrebljavaju u zemljama PEMPAL-a. U posljednje dvije godine PPBWG je produbio svoj fokus i prikupljao nove i detaljnije podatke kako bi dobio uvid u aktualne prakse i izazove u zemljama članicama u usporedbi sa zemljama OECD-a u pogledu planiranja proračuna i dubinskih analiza rashoda. Ovaj izvještaj analizira prikupljene podatke zajedno sa dodatnim podacima i informacijama koje je PPBWG prikupio i razmijenio.

Ovaj je izvještaj razvijen kao proizvod znanja PPBWG-a radi predstavljanja podataka o planiranju proračuna prema učincima i dubinskim analizama rashoda u zemljama PEMPAL-a, usporedbe praksi u zemljama PEMPAL-a s onima u zemljama OECD-a, te pružanja određenih preporuka i tema za razmišljanje zemljama PEMPAL-a o onome što je potrebno uzeti u obzir u sustavima planiranja proračuna prema učincima i dubinskim analizama rashoda. Kvantitativni podaci upotrijebljeni u ovom izvještaju temelje se na odgovorima zemalja PEMPAL-a i OECD-a u Anketi OECD-a o planiranju proračuna prema učincima za 2018. i rezultatima interne ankete BCOP-a o dubinskim analizama rashoda zemalja PEMPAL-a. U izvještaju se analizira planiranje proračuna prema učincima u 14 zemalja PEMPAL-a - Armeniji, Bjelarusu, Bosni i Hercegovini, Bugarskoj, Hrvatskoj, Gruziji, Kazahstanu, Kirgiskoj Republici, Kosovu, Moldovi, Rusiji, Srbiji, Ukrajini i Uzbekistanu. Postoji nekoliko ograničenja kvantitativnih podataka upotrijebljenih u ovom izvještaju, uključujući osobito podatke koji se temelje na samoprocjeni zemalja.

Ovaj proizvod znanja osigurava praktičan niz preporuka koje su u skladu s dobrim praksama OECD-a, ali koje su prilagođene situacijama u zemljama članicama PEMPAL-a. S obzirom na složenost reformi planiranja proračuna prema učincima (a pogotovo onih reformi koje su povezane s planiranjem proračuna prema programima i učincima i dubinskim analizama rashoda), kao i raznolike prirode zemalja PEMPAL-a, ovaj izvještaj daje savjete i preporuke, ali ne propagira reformu u obliku kopiranja istog pristupa u svim zemljama niti brzinski pristup reformi. Savjetuje se da svaka zemlja pažljivo razmotri preporuke u okviru svojeg jedinstvenog povijesnog, institucijskog i administrativnog konteksta i svojih posebnosti te da reforme provodi postupno.

### Sažetak rezultata o planiranju proračuna prema učincima

Obuhvat okvira za planiranje proračuna prema učincima širi je i ujednačeniji u zemljama PEMPAL-a u usporedbi sa zemljama OECD-a. Gotovo sve zemlje PEMPAL-a imaju okvire za planiranje proračuna prema učincima (odnosno povezuju proračunske alokacije s informacijama o učincima, ciljevima i/ili rezultatima) koji su obvezujući i za resorna

ministarstva i za agencije. Pravna/regulatorna osnova za planiranje proračuna prema učincima sadržana je u organskom zakonu o proračunu u gotovo svim zemljama PEMPAL-a i dvije trećine zemalja OECD-a. Zemlje PEMPAL-a najčešće opisuju svoje prakse planiranja proračuna prema učincima kao prezentacijske, u usporedbi s pristupom planiranja proračuna temeljenog na informacijama o učincima o kojem najčešće izvještavaju zemlje OECD-a. Gotovo sve zemlje PEMPAL-a imaju opće smjernice i definicije u pogledu planiranja proračuna prema učincima i standardne predloške za izvještavanje o informacijama o učincima. Više od polovice zemalja PEMPAL-a izjavilo je da ima standardne alate informacijske i komunikacijske tehnologije (ICT) za planiranje proračuna prema učincima, u usporedbi s otprilike jednom trećinom zemalja OECD-a.

Rezultati anketa pokazuju da zemlje PEMPAL-a poduzimaju korake kako bi smanjile broj programa i pokazatelja učinka (PI-jeva), nastavljajući trend primijećen u zemljama OECD-a i odražavajući prethodne tendencije pretjerano fragmentiranoj strukturi programa i nepotrebno velikom broju pokazatelja učinaka. Kontrola i upotreba informacija o učinku centraliziranija je nego u zemljama OECD-a, gdje u većini faza stvaranja i upotrebe informacija o učincima dominiraju resorna ministarstva. Zemlje PEMPAL-a definiraju pokazatelje učinaka na višoj razini ishoda u usporedbi sa zemljama OECD-a. Istovremeno su unakrsni međusektorski pokazatelji učinaka zamjetno rjeđi u zemljama PEMPAL-a. U zemljama OECD-a kao i u zemljama PEMPAL-a, voditelji programa, ministri/viši javni službenici, parlamenti, civilno društvo te mediji nastavljaju sve češće upotrebljavati informacije o učincima.

I u zemljama OECD-a i u zemljama PEMPAL-a operativni podaci još se uvijek češće upotrebljavaju u proračunskim pregovorima od informacija o učincima. Za razliku od zemalja OECD-a, u zemljama PEMPAL-a sve se manje upotrebljavaju evaluacije, dubinske analize rashoda i neovisne informacije o učincima. Mnogo se očekivalo od uvođenja planiranja proračuna prema učincima u cijelom nizu čimbenika, međutim stvarna su postignuća bila ograničena i u zemljama PEMPAL-a i u zemljama OECD-a. Općenito postoji veći jaz između očekivanja i realizacije u zemljama PEMPAL-a, za razliku od zemalja OECD-a, uglavnom u odnosu na poboljšani nadzor i kulturu planiranja prema učincima. Odgovornost i transparentnost bili su ključni motivacijski čimbenici za uvođenje planiranja proračuna prema učincima, ali su i njegove ključne prednosti. Posljedice neostvarivanja ciljanih vrijednosti pokazatelja učinaka nisu norma i poboljšanja koja su posljedica planiranja proračuna prema učincima nemjerljiva su za obje skupine zemalja.

Općenito govoreći, za razliku od zemalja OECD-a, zemlje PEMPAL-a smatraju da su izazovi u provedbi planiranja proračuna prema učincima veći. Konkretno, najveći izazovi su nedostatak kulture planiranja prema učincima i vodstva te loše utvrđeni pokazatelji i ciljevi. Većina zemalja PEMPAL-a poduzima ili planira poduzeti mjere/provesti reforme u pogledu planiranja proračuna koje su povezane s planiranjem proračuna prema učincima. U izvještaju su navedene informacije o trenutačnim i planiranim aktivnostima u dvjema zemljama PEMPAL-a (Bugarska i Rusija).

### **Sažetak rezultata o dubinskim analizama rashoda**

Većina zemalja PEMPAL-a ne provodi dubinske analize rashoda iako je primijećen trend uvođenja tih analiza. Sedam zemalja izvijestilo je da već provode dubinske analize rashoda (Hrvatska, Bugarska, Rusija, Bjelarus, Srbija, Moldova, Bosna i Hercegovina), dok su dodatne tri zemlje izvijestile o tome da namjeravaju provesti dubinske analize rashoda. Dubinske analize rashoda u zemljama PEMPAL-a u kojima postoje imaju slabiju regulatornu i

metodološku osnovu u usporedbi sa zemljama OECD-a. Dubinske analize rashoda zemalja PEMPAL-a najčešće obuhvaćaju socijalne sektore kao što su zdravstvo, socijalna skrb i obrazovanje. Institucionalne uloge u različitim fazama procesa dubinske analize rashoda različite su u zemljama PEMPAL-a, dok je uloga resornih ministarstava općenito manje važna u usporedbi sa zemljama OECD-a. Timovi koji provode dubinske analize rashoda u zemljama PEMPAL-a uglavnom su mješoviti. Glavnu ulogu imaju ministarstva financija, slično kao u zemljama OECD-a; međutim, resorna ministarstva imaju nešto manje važnu ulogu, dok značajne vanjske stručne usluge većini zemalja PEMPAL-a pružaju međunarodne razvojne organizacije (Svjetska banka ili Međunarodni monetarni fond).

Načelno se smatra da su svi izazovi u provođenju dubinskih analiza rashoda prethodno utvrđenih u anketi OECD-a (ukupno dvanaest izazova), za razliku od zemalja OECD-a, znatno veći u zemljama PEMPAL-a, i to osobito oni izazovi koji su povezani s najranijim fazama uvođenja dubinskih analiza rashoda. To se posebno odnosi na izazove koje predstavljaju kapaciteti (kako u pogledu dostupnosti osoblja, tako i tehničke stručnosti), politička podrška i ICT. Većina zemalja PEMPAL-a koje su odgovorile na anketu izvijestile su da imaju određene planove koje se odnose na dubinsku analizu rashoda. Informacije o trenutačnim i planiranim aktivnostima u trima zemljama PEMPAL-a navode se u izvještaju (Hrvatska, Bugarska i Rusija).

## **Preporuke**

Vlade širom svijeta sve su svjesnije potrebe za planiranjem i izvještavanjem o ishodima potrošnje, odnosno kvalitete i učinkovitosti javnih usluga u odnosu na građane s pomoću planiranja proračuna prema programima i učincima. Suprotno tomu, tradicionalno planiranje proračuna usredotočeno je na iznos potrošnje i ulazne podatke (odnosno plaće i druge troškove pružanja javnih usluga). Međutim, općenito nisu postignuti svi očekivani rezultati planiranja proračuna prema programima i učincima, pa ni u najrazvijenijim zemljama s najdužim provedbenim iskustvom. Razlozi su vjerojatno brojni i uključuju, među ostalim, objektivne izazove u mjerenju i kontroliranju učinaka kao i u povezivanju informacija o učincima sa stvarnim odlukama o dodjeli sredstava iz proračuna, složene odnose između potrošnje i ishoda, kao i urođene pristranosti prema kratkovidnosti te političkoj prirodi procesa planiranja proračuna. Slijedom toga, vlade, uključujući i one s dugom poviješću planiranja proračuna prema učincima, i dalje usavršavaju i moderniziraju svoje pristupe kako bi uzele u obzir naučeno i racionalizirale očekivanja, ali istovremeno ne gubeći iz vida važnost obuhvaćanja ishoda potrošnje. Odras evolucije u razmišljanju o planiranju proračuna prema učincima pomak je od njegovog definiranja kao planiranja „temeljenog na učincima” ka njegovu definiranju kao planiranju koje je „informirano informacijama o učincima”. Kontinuirani razvoj planiranja proračuna prema učincima prikazan je i u nedavnom radu OECD-a o Dobrim praksama OECD-a za planiranje proračuna prema učinku koje izravno ukazuju na prethodne nedostatke. Zemlje članice PEMPAL-a također rade na poboljšanju svojih sustava planiranja proračuna prema programima i učincima, osobito u smislu njihova pojednostavnjenja i povezivanja sa strateškim odlučivanjem o politikama.

Na temelju analiziranih podataka i prethodnog rada i diskusija PPBW-a, u zaključnom odjeljku ovog izvještaja navode se teme za razmišljanje i preporuke koje zemlje PEMPAL-a mogu uzeti u obzir u procesu poboljšanja ili uvođenja svojih sustava planiranja proračuna prema učincima i dubinske analize rashoda. Preporuke se temelje na sedam područja dobre prakse planiranja proračuna prema učincima koje preporučuje OECD. U svakom se od tih sedam područja

utvrđuju izazovi koji su primjenjivi i specifični za zemlje PEMPAL-a, ali i predložene preporuke koje daju rješenja za te izazove.

Ključne preporuke odnose se na to da pojedinačna zemlja najprije treba detaljno analizirati svoj sustav i kontekst u okviru reformi u područjima planiranja proračuna prema učincima i dubinskih analiza rashoda, zatim treba analizirati i globalne prakse i prakse sličnih zemalja. Nakon pažljivog odabira primjenjivih preporuka koje su prilagođene posebnostima te zemlje, treba postupno provesti reforme uz sudjelovanje ključnih sudionika. U suštini, planiranje proračuna prema programima i učincima predstavlja alat za provedbu strateških političkih ciljeva te stoga mora u potpunosti biti povezano s procesima strateškog planiranja. Kako bi se prešlo s prezentacijskog planiranja proračuna prema učincima na planiranje proračuna koje je informirano informacijama o učinku, trebaju se izraditi adekvatne programske strukture kako bi se omogućilo transparentno utvrđivanje, primjena i monitoring strateških političkih ciljeva. Odnos između Ministarstva financija i resornih ministarstava/agencija mora biti usklađen. Ministarstvo financija ima ključnu ulogu u izradi smjernica, ali i u analizi i osiguravanju programa i informacija o učincima te važnu ulogu u postavljanju izazova u pogledu osiguranja kvalitete; međutim, resorna ministarstva trebala bi imati dominantnu ulogu u stvaranju i upotrebi informacija o učincima, s obzirom na to da su resorna ministarstva odgovorna za primjenu i odgovornost. Programi i pokazatelji učinka trebaju se dizajnirati na temelju konačnih očekivanih ishoda politike/usluga za građane/korisnike, s obzirom na to da se istovremeno jasno vežu za institucijske strukture odgovornosti. Upotrebljivost i korisnost informacija o učincima trebaju biti ključni kriteriji u izboru pokazatelja učinka, a u slučajevima u kojima nedostaju adekvatni podaci o učinku treba provesti novo prikupljanje podataka, pri čemu se upotrebljavaju nedovoljno iskorišteni administrativni podaci te vanjski mehanizmi prikupljanja podataka. Mora se posvetiti adekvatna pozornost unakrsnim ciljevima koji bi trebali biti sastavni dio pojedinih programa, a ciljeve visoke razine vlade trebalo bi raščlaniti na ciljeve niže razine. Polazišna točka za postizanje tog cilja jest utvrditi teoriju promjene i uzročno-posljedičnog lanca na temelju prioriteta politika, upotrebljavajući pritom alate logičkog okvira (kao što je navedeno u Prilozima ovom izvještaju) u svrhu prikazivanja hijerarhije očekivanih rezultata i učinka. Pokazatelji trebaju biti povezani sa svakom od tih razina očekivanih rezultata, u rasponu od najviše razine ishoda, zatim srednje razine ishoda sve do izlaznih rezultata. Taj bi se uzročno-posljedični lanac politika zatim trebao 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 i prilagoditi institucijske strukture. Konačna i vjerojatno najvažnija preporuka odraz je evolucije u razmišljanju o planiranju proračuna prema učincima u pogledu pomaka od njegova definiranja „temeljenog na učincima” ka njegovu definiranju kao planiranju koje je „informirano informacijama o učincima”, kao i općenito napuštanje koncepta „izravnog planiranja proračuna prema učincima” u kojem su odluke o dodjeli sredstava iz proračuna izravno donesene na temelju učinaka, u korist korištenja podataka o učincima kako bi se dopunile financijske i operativne informacije prilikom donošenja proračunskih odluka. Ističe važnost usmjeravanja fokusa na učenje iz planiranja proračuna prema programu i učincima te iz dubinskih analiza rashoda. Odgovori na slab učinak programa trebali bi biti usmjereni na učenje i rješavanje problema, a ne na pojedinačne financijske nagrade i kazne. Navedeno bi trebao ojačati i promicati izvršni direktor kako bi se razvila kultura upravljanja usmjerena na učinke i učenje.

Sljedeća slika prikazuje pregled svih preporuka.



## Sažetak preporuka za sustave planiranja proračuna prema programima i učincima (PPB) te dubinskih analiza rashoda (SR) u zemljama članicama PEMPAL-a

### Objašnjenje i ciljevi planiranja proračuna prema učincima



### Usklađivanje rashoda sa strateškim ciljevima i prioritetima



### Fleksibilnost u postupanju s raznovrsnim državnim aktivnostima i upravljanju složenim odnosima između rashoda i ishoda.



### Ulaganje u ljudske resurse, podatke i popratnu infrastrukturu



### Olakšavanje nadzora koji provodi zakonodavna vlast i civilno društvo.



### Nadopunjavanje alata kojima se osigurava usmjerenost na učinak



Poticati postupanje i učenje usmjereno na učinak:

## POZADINSKE INFORMACIJE 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 (PFM) diljem zemalja Europe i srednje Azije (ECA).** Mreža je pokrenuta 2006. i podupiru je švicarsko Državno tajništvo za ekonomske poslove (SECO), Ministarstvo financija Ruske Federacije i Svjetska banka (WB)<sup>1</sup>. Cilj mreže je pridonijeti jačanju praksi PFM-a u 21 zemlji članici razvojem i distribucijom informacija o dobrim praksama PFM-a i njihovoj primjeni. Članovi su PEMPAL-a ministarstva financija (MF-ovi), državne riznice ili ostale povezane središnje agencije koje su odgovorne za planiranje, pripremu, izvršenje i nadziranje državnog proračuna, kao i koordinaciju/usklađivanje unutarnje revizije i funkcije unutarnje kontrole u zemljama Europe i srednje Azije. Mreža je organizirana oko tri tematske zajednice prakse (COP) koje su usmjerene na pitanja proračuna, riznice i unutarnje revizije i služi se učenjem od kolega kao glavnim instrumentom za dijeljenje znanja i razvoj kapaciteta.
- Glavni cilj Zajednice prakse za proračun (BCOP) jest ojačati metodologiju, planiranje i transparentnost proračuna u zemljama članicama PEMPAL-a.** Zemlje članice BCOP-a predstavljaju 21 zemlju u Europi i srednjoj Aziji: Armenija, Azerbajdžan, Bjelarus, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Gruzija, Kazahstan, Kirgiska Republika, Republika Sjeverna Makedonija, Moldova, Crna Gora, Ruska Federacija, Srbija, Tadžikistan, Ukrajina i Uzbekistan. Aktivnosti BCOP-a provode se prema akcijskim planovima članova koji su osmišljeni u skladu s ključnim prioritetima u pogledu planiranja proračuna u zemljama članicama. Planovi aktivnosti BCOP-a uključuju dijeljenje i stvaranje znanja s pomoću sastanaka uživo i virtualnih sastanaka, studijskih posjeta, razmjene s drugim mrežama i razvoja proizvoda znanja.
- 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 potrošnje.** Skupina je osnovana 2016., a njezine članice uključuju 16 zemalja od 21 zemlje članice BCOP-a: Albanija, Armenija, Bjelarus, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Gruzija, Kirgiska Republika, Kosovo, Moldova, Republika Sjeverna Makedonija, Ruska Federacija, Srbija, Turska, Ukrajina i Uzbekistan. PPBWG vodi g. Nikolay Begchin, član Izvršnog odbora BCOP-a i voditelj Odjela za planiranje prema programima i učinkovitosti proračunskih rashoda Ministarstva financija (MF) Ruske Federacije.
- Članovi Zajednice prakse za proračun (BCOP) posljednjih su godina<sup>2</sup> bili dosljedni u isticanju planiranja proračuna prema programima i učincima kao prioritarnog područja u proračunskim reformama svojih zemalja te je PPBWG je adresirao interes članova za informacijama i savjetima u tom području.** U razdoblju od 2016. do 2018. PPBWG bio je usredotočen na početno prikupljanje

<sup>1</sup>Više informacija dostupno je na poveznici [www.pempal.org](http://www.pempal.org).

<sup>2</sup>Prema internetskoj anketi članova koju PEMPAL provodi godišnje radi pripreme godišnje plenarne sjednice u kojoj prikuplja prioritete zemalja.



podataka o praksama u pogledu planiranja proračuna prema programima i učincima unutar zemalja PEMPAL-a, početni opći pregled najboljih globalnih praksi i razvijanje proizvoda znanja (KP) skupine o pokazateljima učinaka. Od 2018. godine PPBWG je produbio svoj fokus i prikupljao nove i detaljnije podatke kako bi ponovno ispitao aktualne prakse i izazove u zemljama članicama u usporedbi sa zemljama OECD-a u pogledu planiranja proračuna prema učincima i dubinskih analiza. Analize prikupljenih podataka i dodatni podaci te informacije koje PPBWG prikuplja i objavljuje predstavljeni su u izvještaju. Aktivnosti PPBWG-a sažeto su prikazane u prikazu 1.

**Prikaz 1.: Glavne aktivnosti PPBWG-a u razdoblju 2016.-2020.**



5. **PPBWG usko surađuje s Organizacijom za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) koja sadržajno pridonosi radu ove skupine.** Ova suradnja uključuje PPBWG-ovo omogućavanje zemljama PEMPAL-a da sudjeluju u anketama OECD-a o planiranju proračuna prema učincima za 2016. i 2018., sudjelovanje vodstva PPBWG-a ili njegovih manjih delegacija na sastancima OECD-ove mreže visokih dužnosnika odgovornih za proračun (SBO) posvećenima učincima i rezultatima (P&R)<sup>3</sup>, OECD-ov sadržajni doprinos BCOP-ovim plenarnim sjednicama i PPBWG-ovim radionicama, kao i omogućavanje pristupa praktičarima ministarstava financija zemalja OECD-a (OECD-ovi delegati) kako bi podijelili svoja iskustva s PPBWG-om. Svjetska banka također je pružila važan sadržajni doprinos PPBWG-u, uključujući pregled međunarodnih studija slučajeva zemalja<sup>4</sup> i sadržajni doprinos BCOP-ovim plenarnim sjednicama i PPBWG-ovim radionicama.

<sup>3</sup> PPBWG-ove delegacije koje su prisustvovala sastancima visokih dužnosnika OECD-a posvećenima učincima i rezultatima pridonijele su radnim sastancima zbog iznošenja primjedbi na nedavno objavljene *OECD-ove Dobre prakse za planiranje proračuna prema učincima*, dostupne na <http://www.oecd.org/gov/oecd-good-practices-for-performance-budgeting-c90b0305-en.htm>.

<sup>4</sup>Primjerice, prema studiji Svjetske banke pod nazivom *Ususret novoj eri planiranja proračuna prema učincima: Osvrti na iskustvo sedam zemalja koje provode reformu* dostupnoj na

## CILJEVI I METODOLOGIJA ANALIZE PLANIRANJA PRORAČUNA PREMA UČINCIMA I DUBINSKE ANALIZE RASHODA U ZEMLJAMA PEMPAL-A

6. **Ovaj je izvještaj razvijen kao proizvod znanja PPBWG-a radi predstavljanja podataka o planiranju proračuna prema učincima i dubinskim analizama rashoda u zemljama PEMPAL-a, usporedbe praksi u zemljama PEMPAL-a s onima u zemljama OECD-a te pružanja određenih preporuka i tema za razmišljanje zemljama PEMPAL-a o onome što je potrebno uzeti u obzir u sustavima planiranja proračuna prema učincima i dubinskim analizama rashoda.** Glavni je dio ovog izvještaja organiziran u tri poglavlja. U izvještaju se najprije razmatra planiranje proračuna prema učincima i pruža pregled statusa zemalja PEMPAL-a u planiranju proračuna prema učincima u 2018. te se ističu neki od ključnih trendova i razlika u zemljama OECD-a i PEMPAL-a i trendova u zemljama PEMPAL-a u 2018. u usporedbi s 2016. U izvještaju se potom ispituju dubinske analize rashoda, pružaju informacije o statusu i planovima zemalja PEMPAL-a u dubinskim analizama rashoda i uspoređuju glavne značajke dubinskih analiza u zemljama PEMPAL-a s onima u zemljama OECD-a. Naposljetku, na temelju analiziranih podataka i prethodnog rada te diskusija PPBWG-a, u izvještaju se pružaju neke teme za razmišljanje (ključni izazovi i preporuke) koje bi zemlje PEMPAL-a mogle uzeti u obzir pri unaprjeđivanju ili uvođenju sustava za planiranje proračuna prema učincima i dubinskih analiza rashoda, a koje se temelje na sedam područja dobrih praksi u planiranju proračuna prema učincima koje preporučuje OECD.
7. **Kvantitativni podaci upotrijebljeni u ovom izvještaju temelje se na rezultatima zemalja PEMPAL-a i OECD-a u Anketi OECD-a o planiranju proračuna prema učincima za 2018. i rezultatima interne ankete BCOP-a o dubinskim analizama rashoda zemalja PEMPAL-a.** Sudjelovanje u Anketi OECD-a o planiranju proračuna prema učincima za 2018., uz omogućavanje regionalne i međunarodne usporedbe, po prvi je put omogućilo i usporedbu trendova tijekom vremena u zemljama PEMPAL-a koje su sudjele u anketi za 2016. i u onoj za 2018. PPBWG je osnovan 2016. te je započeo svoj rad time što je omogućio PEMPAL-u sudjelovanje u Anketi o planiranju proračuna prema učincima za 2016. koje je osmislio OECD<sup>5</sup>. To je bio prvi put da su prekogranični podaci o planiranju proračuna prema učincima prikupljeni za zemlje PEMPAL-a u usporedivom obliku. Anketa o planiranju proračuna prema učincima za 2018. provedena je u razdoblju između kolovoza/avgusta i listopada/oktobra 2018. Upitnik je obuhvaćao tri teme: i) planiranje proračuna prema učincima (26 pitanja), ii) evaluacija (9 pitanja) i iii) dubinske analize rashoda (9 pitanja). U sljedećem odjeljku ovog izvještaja navodi se pregled rezultata za zemlje PEMPAL-a za prvi dio (planiranje proračuna prema učincima), dok su rezultati o dijelovima koji se odnose na dubinsku analizu rashoda dopunjeni PEMPAL-ovim preliminarnim anketnim rezultatima i predstavljeni u odjeljku koji slijedi nakon toga. Podaci o zemljama OECD-a predstavljeni u ovom izvještaju temelje se na poglavlju o kvaliteti javnih rashoda iz OECD-ovog Izvještaja o planiranju proračuna i javnih rashoda u zemljama OECD-a za 2019. i pripadajuće baze podataka, kao i podacima iz izlaganja predstavljenog OECD-

<http://documents.worldbank.org/curated/en/356081478497402740/Toward-next-generation-performance-budgeting-lessons-from-the-experiences-of-seven-reforming-countries>.

<sup>5</sup> Vidjeti OECD, 2016., *Performance Budgeting Questionnaire*; OECD, 2016 *Performance Budgeting Survey Highlights*; OECD, 2016 *Performance Budgeting Glossary*; and OECD, 2016 *Performance Budgeting database*, sve dostupno na <https://qdd.oecd.org/subject.aspx?Subject=90B147D4c-005C-462A-9678-4CF7A931A4CA>.

u na sastanku OECD-ove mreže visokih dužnosnika odgovornih za proračun posvećenom učincima i rezultatima (P&R)<sup>6</sup>.

8. **Polazište za ovaj izvještaj bili su odgovori zemalja PEMPAL-a na OECD-ovu Anketu o planiranju proračuna za 2018.** U izvještaju se analizira planiranje proračuna prema učincima u oko dvije trećine zemalja PEMPAL-a, uključujući zemlje koje se mogu smatrati naprednijim zemljama PEMPAL-a u tim područjima planiranja proračuna, zajedno s nekoliko zemalja koje su u vrlo ranim fazama reformiranja tog područja. Četrnaest zemalja PEMPAL-a sudjelovalo je u Anketi o planiranju proračuna prema učincima za 2018. godinu: Armenija, Bjelarus, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Gruzija, Kazahstan, Kosovo, Kirgiska Republika, Moldova, Ruska Federacija, Srbija, Ukrajina i Uzbekistan. Iste su zemlje također ispunile anketu za 2016., osim Kazahstana, čime je po prvi put omogućena analiza trendova tijekom određenog razdoblja u zemljama PEMPAL-a (za zemlje OECD-a, anketa iz 2018. peto je izdanje ankete). Anketa je poslana svakoj od 21 zemlje BCOP-a, no neke od preostalih sedam zemalja koje nisu sudjelovale u anketi obavijestile su resursni tim BCOP-a da smatraju da njihovi sustavi za planiranje proračuna prema učincima ne napreduju u dovoljnoj mjeri da bi mogle sudjelovati u anketi na koristan način. Osim Ankete o planiranju proračuna prema učincima, dodatni su podaci prikupljeni od zemalja članica BCOP-a PEMPAL-a u razdoblju između veljače/februara i ožujka/marta 2019. internom godišnjom anketom BCOP-a.
  
9. **Provedena je dodatna anketa o dubinskim analizama rashoda u svrhu rješavanja problema interpretacije pitanja.** Na temelju odgovora nekih zemalja PEMPAL-a u odjeljku o dubinskoj analizi rashoda Ankete o planiranju proračuna prema učincima bilo je očito da se definicija dubinske analize rashoda različito tumači, pri čemu se neke zemlje PEMPAL-a služe manje rigoroznim definicijama od onih koje su u upotrebi u OECD-u/Svjetskoj banci. Iz tog je razloga provedena dodatna anketa kako bi se ponovno provjerili podaci i prikupili prošireni podaci o postupku dubinske analize rashoda i planovima zemalja PEMPAL-a. Trinaest je zemalja odgovorilo na tu dodatnu anketu BCOP-a: Armenija, Bjelarus, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Gruzija, Kazahstan, Kosovo, Republika Sjeverna Makedonija, Moldova, Crna Gora, Rusija i Srbija. Sedam od tih zemalja izjavilo je da su već provele dubinske analize rashoda (Bjelarus, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Moldova, Rusija i Srbija), od kojih su sve također sudjelovale u Anketi o planiranju proračuna prema učincima za 2018., kako je prethodno navedeno.
  
10. **Nekoliko je ograničenja podataka ograničilo analize u ovom izvještaju.** Prvo, upitnici OECD-a za Anketu o planiranju proračuna prema učincima za 2016. i 2018. razlikuju se. Drugo, podaci prikupljeni iz zemalja PEMPAL-a u 2016. bili su nepotpuni u pogledu nekih pitanja i ukazivali su na određene nedostatke u odnosu na razumijevanje koncepata planiranja proračuna prema učincima u nekim zemljama. Treće, razdoblje između dvije ankete bilo je prilično kratko, što je ograničilo utvrđivanje ključnih trendova. Četvrto, rezultati anketa za zemlje PEMPAL-a koje se

<sup>6</sup> Na poveznicama <https://www.oecd.org/governance/budgeting-and-public-expenditures-in-oecd-countries-2018-9789264307957-en.htm> nalazi se dokument OECD-a iz 2019., *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries*, dok se na poveznici <https://www.oecd.org/gov/budgeting/14thannualmeetingoftheoecdseniorbudgetofficialsperformanceresultsnetworkoecdparis26-27november2018.htm> nalaze materijali s 14. godišnjeg sastanka OECD-ovih visokih dužnosnika odgovornih za proračun posvećenog učincima i rezultatima.

odnose na planiranje proračuna prema učincima i na interne ankete BCOP-a o dubinskim analizama rashoda temelje se na samoprocjeni zemalja PEMPAL-a. Podaci nisu provjereni i još su uvijek vidljiva odstupanja i razlike u terminologiji u odgovorima nekih zemalja. Naposljetku, postoje dodatna potencijalna ograničenja u pogledu terminologije koja su osobito povezana s dubinskim analizama rashoda – iako su dodatna pojašnjenja navedena u internoj anketi BCOP-a kako bi se pomoglo da se osigura pravilno razumijevanje dubinskih analiza rashoda, još uvijek postoje naznake da bi prijavljeni podaci o dubinskim analizama rashoda mogli uključivati analize koje ne ispunjavaju zahtjeve dubinske analize rashoda prema međunarodnoj definiciji i/ili da uključuju analize koje su u cijelosti provele međunarodne organizacije bez uključivanja ministarstava financija u nekim zemljama PEMPAL-a.

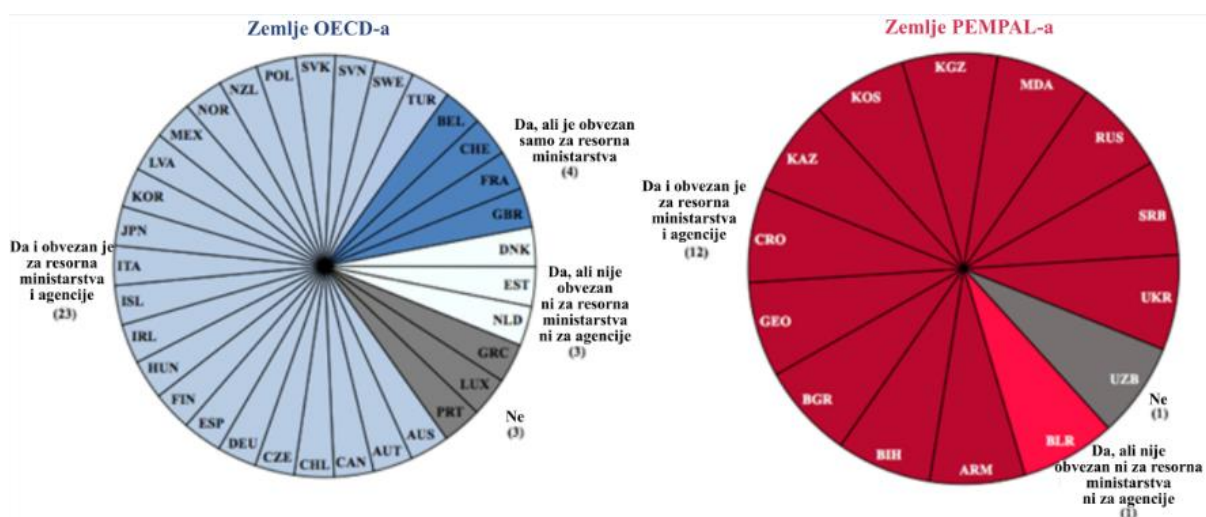


## 1. PLANIRANJE PRORAČUNA PREMA UČINCIMA U ZEMLJAMA PEMPAL-A U USPOREDBI SA ZEMLJAMA OECD-A

### OKVIRI PLANIRANJA PRORAČUNA PREMA UČINCIMA

11. **Gotovo sve zemlje članice PEMPAL-a imaju okvire za planiranje proračuna prema učincima (odnosno povezuju proračunske alokacije s informacijama o učincima, ciljevima i/ili rezultatima) koji su obvezujući i za resorna ministarstva i za agencije.** Od 14 zemalja koje su odgovorile na Anketu o planiranju proračuna prema učincima, samo u Uzbekistanu ne postoji nacionalni okvir za planiranje proračuna prema učincima, a u Bjelarusu postoji opcionalni okvir. Preostalih 12 zemalja izjavilo je da ima obvezni okvir za resorna ministarstva i agencije, kao što je prikazano u prikazu 2. Kosovo je izjavilo da s opcionalnog okvira 2018. prelazi na obvezni okvir, u usporedbi s onim što je izjavilo u anketi za 2016.

**Prikaz 2.: Okviri planiranja proračuna prema učincima**



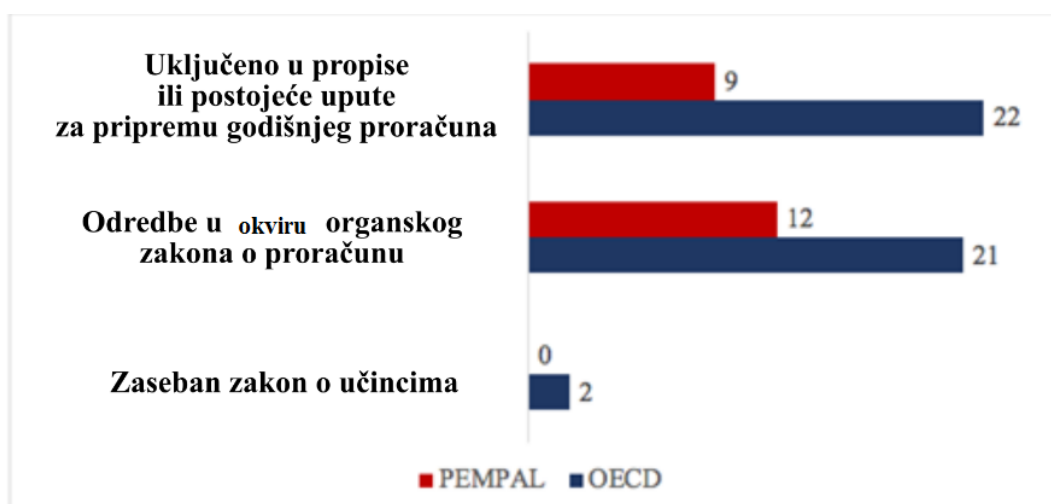
12. **Općenito, obuhvat okvira za učinke širi je i ujednačeniji u zemljama PEMPAL-a u usporedbi sa zemljama OECD-a.** Otprilike dvije trećine zemalja OECD-a ima obvezne okvire za planiranje proračuna prema učincima za resorna ministarstva i agencije, u usporedbi s više od 85 % zemalja PEMPAL-a. Vidljivo je povećanje ujednačenosti i obuhvata nacionalnih okvira za učinke u zemljama OECD-a (68% zemalja OECD-a imalo je obvezne okvire za oboje u 2018., za razliku od 51% u 2016.7). Među zemljama OECD-a, Grčka, Luksemburg i Portugal nemaju okvire, a Belgija, Francuska, Ujedinjena Kraljevina i Švicarska imaju obvezan okvir samo za resorna ministarstva, dok Danska, Estonija i Nizozemska imaju okvire i za resorna ministarstva i za agencije koji nisu obvezni. Broj zemalja OECD-a s obveznim okvirom i za resorna ministarstva i za agencije povećao se sa 17 zemalja u 2011. na 18 zemalja u 2016. te na

<sup>7</sup> 33 od 35 OECD zemalja su odgovorile na Anketu o planiranju proračuna prema učincima iz 2018. godine: Australija, Austrija, Belgija, Kanada, Čile, Češka, Danska, Estonija, Finska, Francuska, Njemačka, Grčka, Mađarska, Island, Irska, Italija, Japan, Koreja, Latvija, Luksemburg, Meksiko, Holandija, Novi Zeland, Norveška, Poljska, Portugal, Slovačka, Slovenija, Španjolska, Švedska, Švicarska, Turska i Velika Britanija. SAD i Izrael nisu odgovorili na Anketu. Napominje se da nisu sve 33 zemlje odgovorile na sva pitanja u okviru Ankete, te su podaci prikazani u ovom izvještaju temeljeni na ukupnom broju zemalja koje su odgovorile na konkretno pitanje.

23 zemlje u 2018. Primjeri zemalja OECD-a koje su nedavno uvele obvezne okvire su Belgija (za resorna ministarstva) i Mađarska.

13. **Pravna/regulatorna osnova za planiranje proračuna prema učincima sadržana je u organskom zakonu o proračunu u gotovo svim zemljama PEMPAL-a i dvije trećine zemalja OECD-a.** Od 14 zemalja PEMPAL-a koje su odgovorile na anketu, jedine su iznimke Bjelarus (predsjednički dekret) i Kosovo. Temelj za planiranje proračuna prema učincima također je uključen u propise/upute za pripremu proračuna u većini zemalja PEMPAL-a. Nijedna zemlja PEMPAL-a nema zaseban zakon za planiranje proračuna prema učincima. Kao što je prikazano u prikazu 3., od 33 zemlje OECD-a, pravna/regulatorna osnova za planiranje proračuna prema učincima sadržana je u proračunskim propisima/uputama u 22 zemlje, u organskom zakonu o proračunu u 21 zemlji, a u zasebnom zakonu u 2 zemlje (Australija i Italija).

**Prikaz 3.: Pravna/regulatorna osnova za planiranje proračuna prema učincima (broj zemalja)**

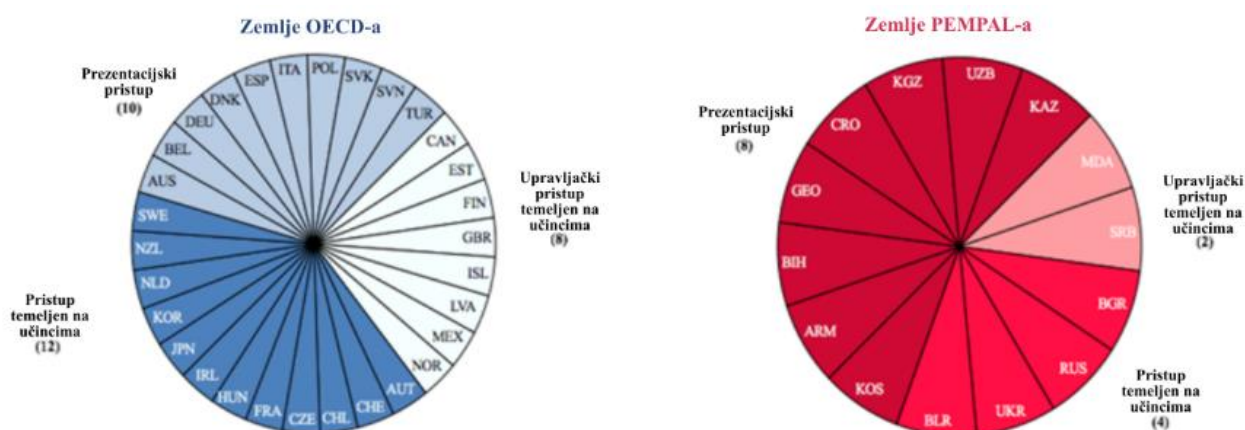


14. **I u zemljama PEMPAL-a i u zemljama OECD-a postoje različiti modeli planiranja proračuna prema učincima: zemlje PEMPAL-a najčešće opisuju svoju praksu kao prezentacijski pristup; većina OECD zemalja opisuju svoje pristupe kao pristup informiran informacijama o učincima.** Nijedna od zemalja OECD-a ili PEMPAL-a ne upotrebljava izravno planiranje proračuna prema učincima. Prikaz 4. prikazuje pristup svake od zemalja OECD-a i PEMPAL-a koje su odgovorile na anketu. Četiri modela planiranja proračuna prema učincima OECD definira na sljedeći način:
- Prezentacijsko planiranje proračuna* - Ovim se pristupom očekivani izlazni rezultati, ishodi i pokazatelji učinaka prikazuju zasebno od glavnog proračunskog dokumenta. To je relativno jednostavno postići i prikladno je za ciljeve ograničene na demonstriranje toga da dodijeljena proračunska sredstva i stvarni rashodi uzimaju u obzir strateške ciljeve vlade i prioritete politike. Međutim, zbog razdvajanja podataka o učincima i proračunu teže ih je suštinski povezati.
  - Planiranje proračuna koje je informirano informacijama o učincima* - Ovaj pristup zahtijeva znatne napore za njegovu provedbu i prikladan je za vlade koje žele ostvariti ambicioznije ciljeve poput reprioritiziranja rashoda povezanog s učincima i većeg prenošenja proračunske kontrole na rukovoditelje programa. Ovaj su oblik planiranja proračuna prema učincima usvojile mnoge zemlje OECD-a.



- c. *Upravljačko planiranje proračuna prema učincima* – riječ je o varijanti planiranja proračuna prema informacijama o učincima. U tom se pristupu naglasak stavlja na utjecaje rukovodstva i promjene u ponašanju organizacija ostvarene kombiniranom upotrebom proračuna i povezanih informacija o učincima. To ovisi o kulturi planiranja prema učincima koja postoji u vladi i za čije je stvaranje potrebno određeno vrijeme ako je nema.
- d. *Izravno planiranje proračuna prema učincima* – tim se pristupom uspostavlja izravna veza između rezultata i sredstava, čime se obično ukazuje na mehanizme ugovorne vrste koji izravno povezuju dodijeljena proračunska sredstava s ostvarivanjem rezultata, čime se pak ukazuje na odgovor proračuna na nadmašivanje ili neispunjavanje ciljeva učinaka.

#### Prikaz 4.: Pristupi planiranju proračuna prema učincima

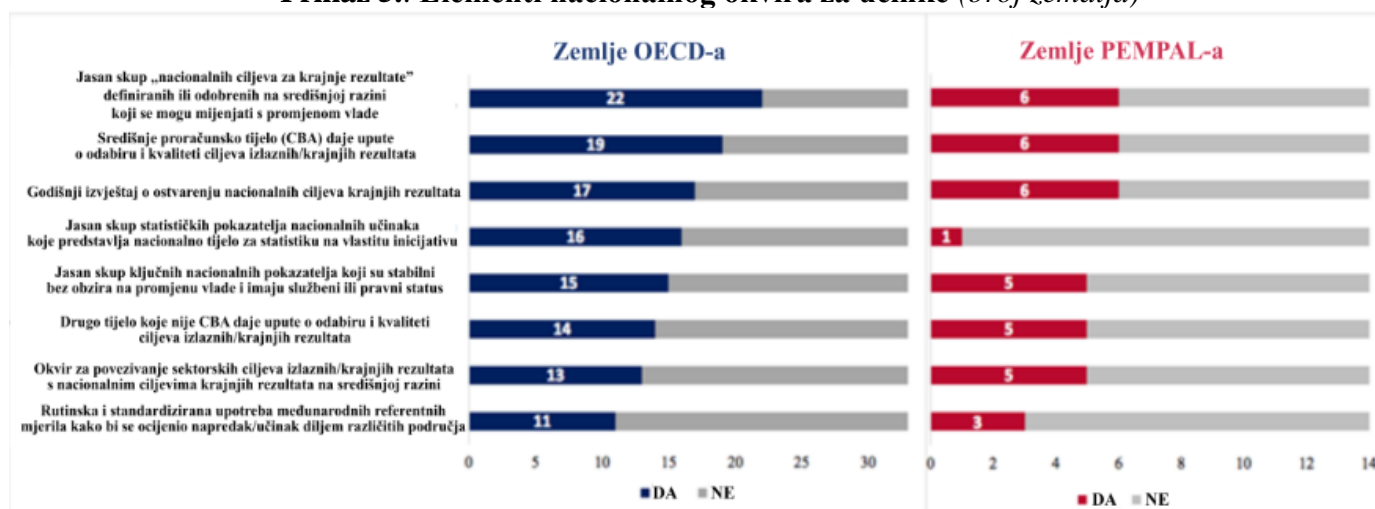


15. **Kada je riječ o elementima nacionalnih okvira za učinke, ne postoje standardni elementi koji se primjenjuju u svim zemljama.** Nacionalni okviri za učinak širi su od okvira za planiranje proračuna prema učincima o kojima se prethodno diskutiralo. OECD definira nacionalni okvir posvećen učincima kao okvir kojim se podupire pristup učincima temeljen na krajnjim rezultatima, a koji nije nužno povezan s proračunom. Nacionalni okvir za učinke obično se sastoji od očekivanih rezultata visoke razine (obično se nazivaju opći ciljevi, ovisno o terminologiji koja se upotrebljava), kao što su ciljane vrijednosti ključnih nacionalnih pokazatelja (KNI-jeva), te pokazatelja niže razine koji su povezani s ovim općim ciljevima visoke razine u okviru hijerarhije očekivanih rezultata (a koji se u okviru zajedničke terminologije nazivaju ciljevi i ishodi). Najrašireniji pristup jest upotreba skupa nacionalnih ciljeva za ishode (tj. očekivane rezultate najviše razine) odobrenog na središnjoj razini, a koji je prisutan u 22 od 33 zemlje OECD-a koje su odgovorile na anketu. Kao što je prikazano u prikazu 5., više od polovice zemalja OECD-a također ima uputu za odabir i kvalitetu ciljeva izlaznih rezultata/ishoda (tj. očekivanih rezultata) koje određuje središnje proračunsko tijelo (CBA<sup>8</sup>), kao i godišnji izvještaj o ostvarenju nacionalnih ciljeva za krajnje rezultate. U regiji PEMPAL-a, šest od 14 zemalja izjavilo je da ima ta tri elementa (od kojih jedino Bugarska i Ukrajina imaju sva tri). Manje od jedne trećine zemalja OECD-a i PEMPAL-a ima okvir za povezivanje sektorskih ciljeva

<sup>8</sup> OECD definira Središnje proračunsko tijelo (CBA) kao javno tijelo, ili nekoliko koordiniranih tijela, središnje/nacionalne/savezne razine vlasti koje je odgovorno za nadzor i upravljanje nacionalnim/saveznim proračunom. U većini vlada to je Ministarstvo financija.

izlaznih rezultata/ishoda s nacionalnim ciljevima ishoda na središnjoj razini i rutinsku i standardiziranu upotrebu međunarodnih referentnih mjerila kako bi se ocijenio napredak/učinci u različitim područjima. Među zemljama PEMPAL-a, Bugarska, Kirgiska Republika, Rusija, Bjelarus i Uzbekistan izjavili su da imaju jasan skup ključnih nacionalnih pokazatelja (KNI)<sup>9</sup>. Petnaest zemalja OECD-a izjavilo je da ima jasan skup KNI-jeva (Kanada, Grčka, Francuska, Austrija, Turska, Island, Švedska, Latvija, Irska, Meksiko, Slovenija, Poljska, Njemačka, Nizozemska i Estonija).

**Prikaz 5.: Elementi nacionalnog okvira za učinke (broj zemalja)**



16. **Gotovo sve zemlje PEMPAL-a imaju opće smjernice i definicije za planiranje proračuna prema učincima (sve osim Kosova i Uzbekistana) i standardne predloške za izvještavanje o informacijama o učincima (sve osim Kirgiske Republike).** Četiri zemlje PEMPAL-a (Bugarska, Kirgiska Republika, Armenija i Kazahstan) izjavile su da imaju standardni skup pokazatelja učinaka. Slično tome, gotovo sve (otprilike 85%) zemalja OECD-a ima opće smjernice i definicije (sve osim Luksemburga, Portugala, Češke Republike, Grčke i Estonije). Međutim, samo polovica zemalja OECD-a ima standardne predloške za izvještavanje o informacijama o učincima, za razliku od gotovo svih zemalja PEMPAL-a koje su navele da ih imaju. Samo pet zemalja OECD-a (oko 15 %) ima standardni skup pokazatelja/ciljanih vrijednosti pokazatelja učinaka (Kanada, Češka Republika, Estonija, Čile i Japan). Međutim, neke zemlje OECD-a, koje nemaju standardne obrasce, imaju alate informacijske i komunikacijske tehnologije (ICT) za unos informacija o učincima i izvještavanje o njima, a koji u suštini imaju istu ulogu standardizacije informacija o učincima. Ako se uzmu u obzir i standardizirani obrasci i alati ICT-a, 2/3 zemalja OECD-a ima standardizirani način izvještavanja.
17. **Više od polovice zemalja PEMPAL-a izjavilo je da ima standardne alate informacijske i komunikacijske tehnologije (ICT) za planiranje proračuna prema učincima, u usporedbi s otprilike jednom trećinom zemalja OECD-a.** Sljedećih osam zemalja PEMPAL-a izvještava da ima standardne alate informacijske i

<sup>9</sup> Ključni nacionalni pokazatelji (KNI) podskup su pokazatelja najviše razine očekivanih rezultata, tj. obično utjecaja ili pokazatelja ishoda najviše razine (o kojima će biti riječi u sljedećem odjeljku ovog izvještaja) i OECD ih definira kao određeni skup pokazatelja kojima se mjeri napredak u ostvarivanju nacionalnih ciljeva u odgovarajućim područjima politike. Gledano u cjelini, KNI-jevi bi trebali pružati opsežan pregled napretka i dobrobiti nacije. KNI-jevi se upotrebljavaju za sveobuhvatan opis učinaka u određenom području politike istovremeno svodeći preopterećenje zainteresiranih strana informacijama na najnižu razinu.

komunikacijske tehnologije za unos/dostavu informacija o učincima: Moldova, Bosna i Hercegovina, Hrvatska, Srbija, Ukrajina, Gruzija, Rusija, Armenija i Kazahstan. Nasuprot tome, tek 36 % zemalja OECD-a izjavilo je da ima takve alate: Austrija, Češka Republika, Italija, Slovačka Republika, Estonija, Poljska, Slovenija, Meksiko, Turska, Mađarska, Švicarska i Novi Zeland. Nedostatak odgovarajućih alata informacijske i komunikacijske tehnologije za planiranje proračuna prema učincima i dalje je važan izazov za zemlje PEMPAL-a (kao što je vidljivo kasnije u izvještaju, u prikazu 14.).

## ZNAČAJKE INFORMACIJA O UČINCIMA I NAČIN NA KOJI SE DEFINIRAJU I CILJAJU

18. **Vrste informacija o učincima i njihova upotreba značajno se razlikuje diljem zemalja PEMPAL-a i OECD-a.** Anketa OECD-a o planiranju proračuna prema učincima definira informacije o učincima kao kvantitativne i kvalitativne informacije koje se odnose na mjerne podatke/pokazatelje/opće informacije o ulaznim podacima, procesima, izlaznim rezultatima i ishodima (tj. očekivanim rezultatima) vladinih politika/programa/organizacija te se mogu u konačnici upotrijebiti za ocjenu učinkovitosti, ekonomičnosti i efikasnosti istih. Informacije o učincima mogu se pronaći u statističkim podacima; financijskim izvještajima i/ili izvještajima o poslovanju vladinih organizacija; izvještajima o učincima koje sastavljaju vladine organizacije; evaluacijama politika, programa ili organizacija; ili primjerice, dubinskim analizama rashoda.
19. **Postoje različite kategorije informacija o učincima koje se upotrebljavaju u proračunskim izvještajima.** Opisane koje su u Anketi OECD-a o planiranju proračuna prema učincima uključuju ishode, srednjoročne ishode, izlazne rezultate, prekretnice i aktivnosti. Među njima, aktivnosti su načelno izražene na narativan način i OECD ih definira kao poduzete radnje ili obavljen rad s pomoću kojeg se ulazni podaci, poput financijskih ili drugih sredstava, mobiliziraju kako bi proizveli konkretne izlazne rezultate. Primjerice, radnje koje je osoblje ministarstva dizajniralo u okviru napora da se ostvare ciljevi/očekivani rezultati projekta, kao što su zapošljavanje osoblja, nabava opreme, izgradnja objekata ili narudžba studija. Ishodi (planirani rezultati vladina djelovanja, npr. promjena u nejednakosti prihoda nakon uvođenja socijalnih naknada) i izlazni rezultati (dobra i usluge koje proizvede i/ili pruži vlada kako bi ostvarila planirani rezultat, npr. isplaćene socijalne naknade) obično se u svrhu planiranja proračuna prema učincima izražavaju kvantitativno. Pokazatelji prekretnica posebna su vrsta pokazatelja ishoda/izlaznih rezultata i njima se mjeri napredak ka željenom krajnjem rezultatu time što se napredak dijeli na niz utvrđenih koraka, koji se mogu kvantitativno izraziti s pomoću indeksa, mjerila, faza ili sličnih mjernih alata. OECD definira ulazne podatke kao mjere jedinica rada, kapitala, dobara i usluga (ili troškova takvih jedinica) kojima se vladine organizacije služe za proizvodnju javnih dobara i usluga, a tipično su izraženi financijskim pojmovima u ekonomskoj klasifikaciji proračunskih rashoda i nisu dio pokazatelja učinaka koji se upotrebljavaju u programskoj klasifikaciji i klasifikaciji prema učincima proračunskih rashoda.
20. **U otprilike polovici zemalja PEMPAL-a ne postoji službena tipologija pokazatelja učinaka, dok je u drugoj polovici obično riječ o nekoj kombinaciji ishoda i izlaznih rezultata** (i također efikasnosti u nekim slučajevima). To je otkriveno u proizvodu znanja PPBWG-a o *pokazateljima učinka u zemljama PEMPAL-a: Trendovi i izazovi* –

*kako stojimo s proračunskom potrošnjom<sup>10</sup>*, koji navodi informacije o obilježjima pokazatelja učinka i primjerima pokazatelja učinka u zemljama PEMPAL-a.

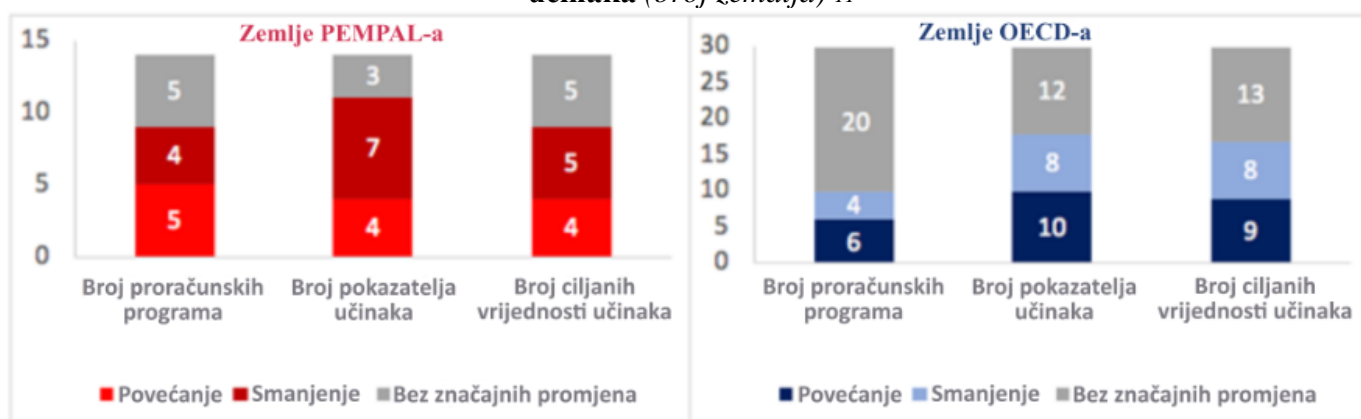
21. **Otprilike 27 % zemalja PEMPAL-a i 13 % zemalja OECD-a radilo je na smanjenju programa, ukazujući na potrebu za povećanjem opsega programa.** U kontekstu planiranja proračuna prema programima i učincima, program se definira kao skup vladinih aktivnosti u pogledu konkretne skupine ciljeva politike. Vladin se program može sastojati od nekoliko inicijativa te se baviti s više politika istovremeno, iako su najčešće i inicijative i politike usko povezane. Za svaki se program definiraju pokazatelji učinaka i određuje pojedina ciljana vrijednost pokazatelja (npr. ciljne vrijednosti pokazatelja učinaka). Primjerice, za vladin program predškolskog obrazovanja, pokazatelj učinka može biti postotak sve djece u dobi od 3 do 6 godina koja prime predškolsko obrazovanje, dok ciljana vrijednost pokazatelja učinaka ovog pokazatelja može biti 75 % za povećanje trenutnog obuhvata od 60 %. Neke informacije o značajkama programa i primjera programa u zemljama PEMPAL-a također su uključene u spomenutom proizvodu znanja PPBWG-a koji se odnosi na pokazatelje učinaka. U tom se izvještaju otkrilo da u većini slučajeva u zemljama PEMPAL-a postoje dvije razine programa – programi i aktivnosti/potprogrami (ili područja politika i programi, ovisno o različitoj terminologiji koja se upotrebljava u različitim zemljama te o opsegu programa koji se isto tako znatno razlikuje u različitim zemljama).
22. **U PEMPAL zemljama ranije su postojale tendencije ka pretjerano fragmentiranoj strukturi programa i nepotrebno velikom broju pokazatelja učinaka.** Navedeno je prikazano u prethodnim analizama koje je proveo PPBWG u okviru proizvoda znanja koji se odnosi na pokazatelje učinaka. Ovo je ukazalo na to da je opseg programa u zemljama PEMPAL-a različit, od cijelih sektora do mnogo manjeg opsega na razini jednog odjela u jednoj agenciji/ministarstvu. Ukupno gledajući, zemlje PEMPAL-a uglavnom su uvodile pretjerano detaljno planiranje proračuna prema programima i učincima fragmentiranim programima i brojnim pokazateljima učinaka koji istovremeno nisu bili prikladni za donošenje informiranih proračunskih odluka (tipičan su primjer pokazatelji koji mjere izlazne rezultate na vrlo niskoj operativnoj razini i procesni da/ne pokazatelji). Te tendencije postoje i u nekim zemljama OECD-a.
23. **Ukupno gledajući, rezultati ankete potvrđuju da zemlje članice PEMPAL-a poduzimaju korake za smanjenje broja programa i PI-jeva, čime nastavljaju trend primijećen u zemljama OECD-a.** U zemljama OECD-a i PEMPAL-a prisutni su različiti trendovi u pogledu određenih programa i pokazatelja, pri čemu je u zemljama PEMPAL-a sve češći trend smanjenja broja pokazatelja učinaka i broja programa. Mnoge su zemlje stoga nedavno počele raditi na povećanju opsega programa i pojednostavljivanju i poboljšanju kvalitete i prikladnosti pokazatelja učinaka, i to prije 2016. Prethodno spomenuti proizvod znanja PPBWG-a o pokazateljima učinaka iz 2018. otkrio je da se broj pokazatelja učinaka po programu znatno razlikuje u većini zemalja PEMPAL-a i među njima, a okvirna procjena prosjeka po zemlji kreće se u rasponu od 10 do 80. Prikaz 6. prikazuje trendove u broju programa, pokazateljima učinaka i ciljanim vrijednostima pokazatelja učinaka u zemljama OECD-a i PEMPAL-a koji se temelje na podacima iz Ankete o planiranju proračuna prema učincima za

10 Dostupno na poveznici <https://www.pempal.org/events/2019-annual-bcop-plenary-meeting>.



2018. Među zemljama PEMPAL-a, Gruzija, Kosovo, Kirgiska Republika, Rusija i Uzbekistan naveli su povećanje broja programa (treba napomenuti da je u nekima od ovih slučajeva navedeno povećanje broja posljedica toga što je planiranje proračuna prema programima tek uvedeno ili je prošireno s pilot-faze/faze djelomičnog proračuna na veći opseg rashoda), dok su Kazahstan, Ukrajina, Bosna i Hercegovina i Bjelarus naveli smanjenje broja programa. Među zemljama OECD-a, Kanada, Francuska, Poljska i Meksiko naveli su smanjenje broja programa. Kada je riječ o broju pokazatelja učinaka, prisutan je još snažniji trend smanjenja broja pokazatelja u zemljama PEMPAL-a i OECD-a. Među zemljama PEMPAL-a, Rusija, Moldova, Kazahstan, Ukrajina, Srbija, Bosna i Hercegovina i Bjelarus naveli su smanjenje broja pokazatelja, dok su Armenija, Uzbekistan, Kirgiska Republika i Gruzija naveli povećanje broja pokazatelja (treba napomenuti da je u nekim od ovih slučajeva navedeno povećanje broja posljedica toga što su pokazatelji učinaka tek uvedeni). Među zemljama OECD-a, Norveška, Finska, Italija, Turska, Novi Zeland, Francuska, Meksiko, Čile izvještavaju o smanjenju broja pokazatelja.

**Prikaz 6.: Trendovi u broju programa, pokazatelja i ciljanih vrijednosti pokazatelja učinaka (broj zemalja) <sup>11</sup>**

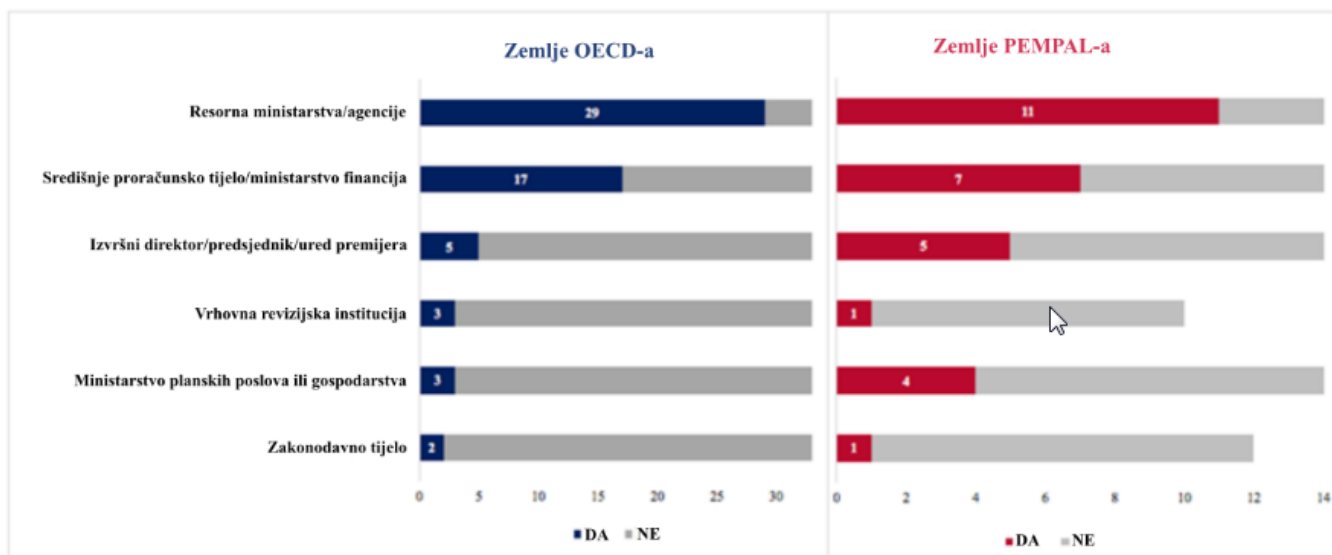


24. **Resorna ministarstva i agencije imaju primarnu ulogu u definiranju pokazatelja učinaka u većini zemalja PEMPAL-a i OECD-a, a CBA, tj. ministarstvo financija, također ima važnu ulogu u otprilike polovici zemalja, kao što je prikazano u prikazu 7.** Među zemljama PEMPAL-a jedino u Kazahstanu, Kosovu i Uzbekistanu resorna ministarstva/agencije nemaju važnu ulogu u definiranju pokazatelja, dok među zemljama OECD-a to uključuje Portugal, Belgiju, Grčku i Novi Zeland. Među zemljama PEMPAL-a središnje proračunsko tijelo ima važnu ulogu u Srbiji, Bosni i Hercegovini, Bjelarusu, Kosovu, Uzbekistanu, Rusiji i Bugarskoj, a među zemljama OECD-a na Novom Zelandu, u Španjolskoj, Čileu, Švedskoj, Irskoj, Sloveniji, Poljskoj, Nizozemskoj, Estoniji, Kanadi, Ujedinjenoj Kraljevini, Japanu, Latviji, Meksiku, Turskoj, Francuskoj i Južnoj Koreji. Čini se da je odgovornost za utvrđivanje PI-jeva općenito više raspodijeljena među zemljama PEMPAL-a, nego među zemljama OECD-a, pri čemu izvršni direktor i Ministarstvo planiranja/gospodarstva imaju veću ulogu u zemljama PEMPAL-a nego u zemljama OECD-a. Uloga rukovoditelja izvršne vlasti (ured predsjednika/premijera) važna je u Finskoj, Ujedinjenoj Kraljevini, Japanu, Latviji i Meksiku u regiji OECD-a, te u Rusiji, Bugarskoj, Kosovu, Uzbekistanu i Kazahstanu u regiji PEMPAL-a. Ministarstvo planskih poslova/gospodarstva češće ima ulogu u zemljama PEMPAL-a (Kosovo, Uzbekistan, Kazahstan i Rusija), nego u

<sup>11</sup> Među rezultatima ankete za zemlje OECD-a, tri zemlje nisu odgovorile na ta anketna pitanja – Belgija, Portugal i Grčka.

zemljama OECD-a (Južna Koreja i Turska). Zakonodavno tijelo uključeno je u Bugarskoj, Novom Zelandu i Mađarskoj, dok vrhovne revizijske institucije imaju ulogu samo u Rusiji, Francuskoj, Južnoj Koreji i Novom Zelandu.

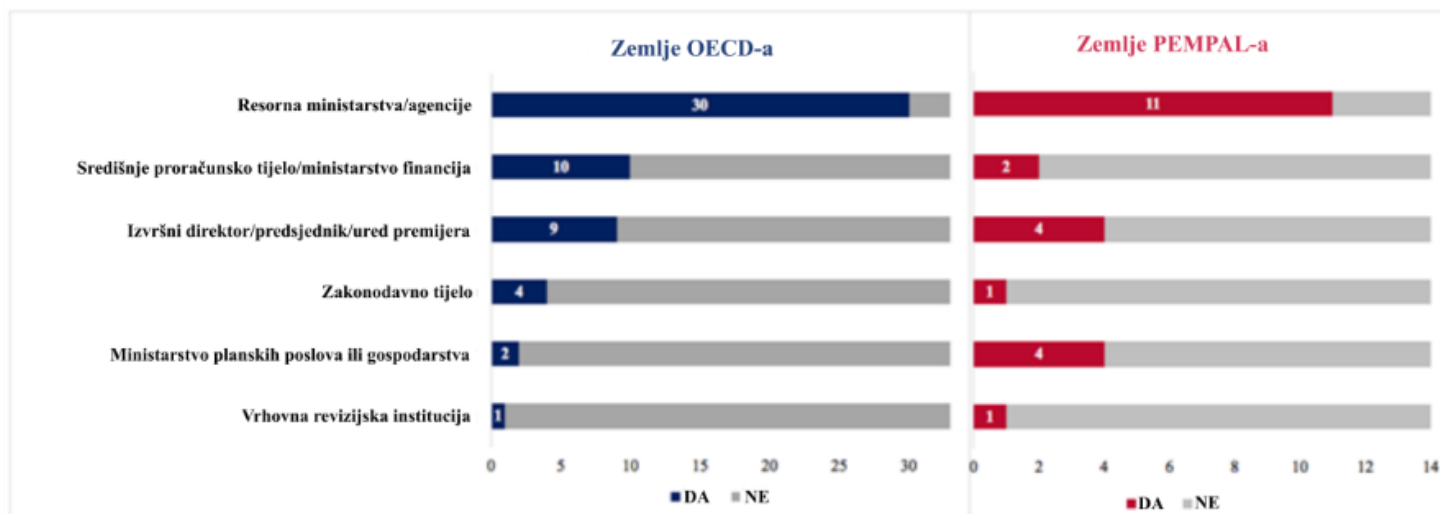
**Prikaz 7.: Uloge u definiranju pokazatelja učinaka (broj zemalja)**



25. **Ciljane vrijednosti pokazatelja učinaka određuju resorna ministarstva i agencije u gotovo svim zemljama, kao što je prikazano u prikazu 8.** (iznimke su Kosovo, Uzbekistan i Kazahstan među zemljama PEMPAL-a te Portugal, Belgija i Grčka među zemljama OECD-a). Središnje proračunsko tijelo ima ulogu u određivanju ciljanih vrijednosti pokazatelja učinaka samo u Bugarskoj i Rusiji među zemljama PEMPAL-a, dok ta uloga u OECD-u pripada gotovo jednoj trećini zemalja (Španjolska, Čile, Latvija, Kanada, Ujedinjena Kraljevina, Francuska, Švedska, Finska, Mađarska i Južna Koreja). U gotovo 30% zemalja PEMPAL-a i OECD-a izvršni direktor i/ili ministarstva planskih poslova/gospodarstva također imaju ulogu u određivanju ciljanih vrijednosti pokazatelja učinaka (to je slučaj u Ukrajini, Uzbekistanu, Rusiji, Bugarskoj, Kazahstanu i Bjelarusu među zemljama PEMPAL-a, te u Južnoj Koreji, Novom Zelandu, Estoniji, Japanu, Meksiku, Kanadi, Ujedinjenoj Kraljevini, Francuskoj, Finskoj i Mađarskoj među zemljama OECD-a).

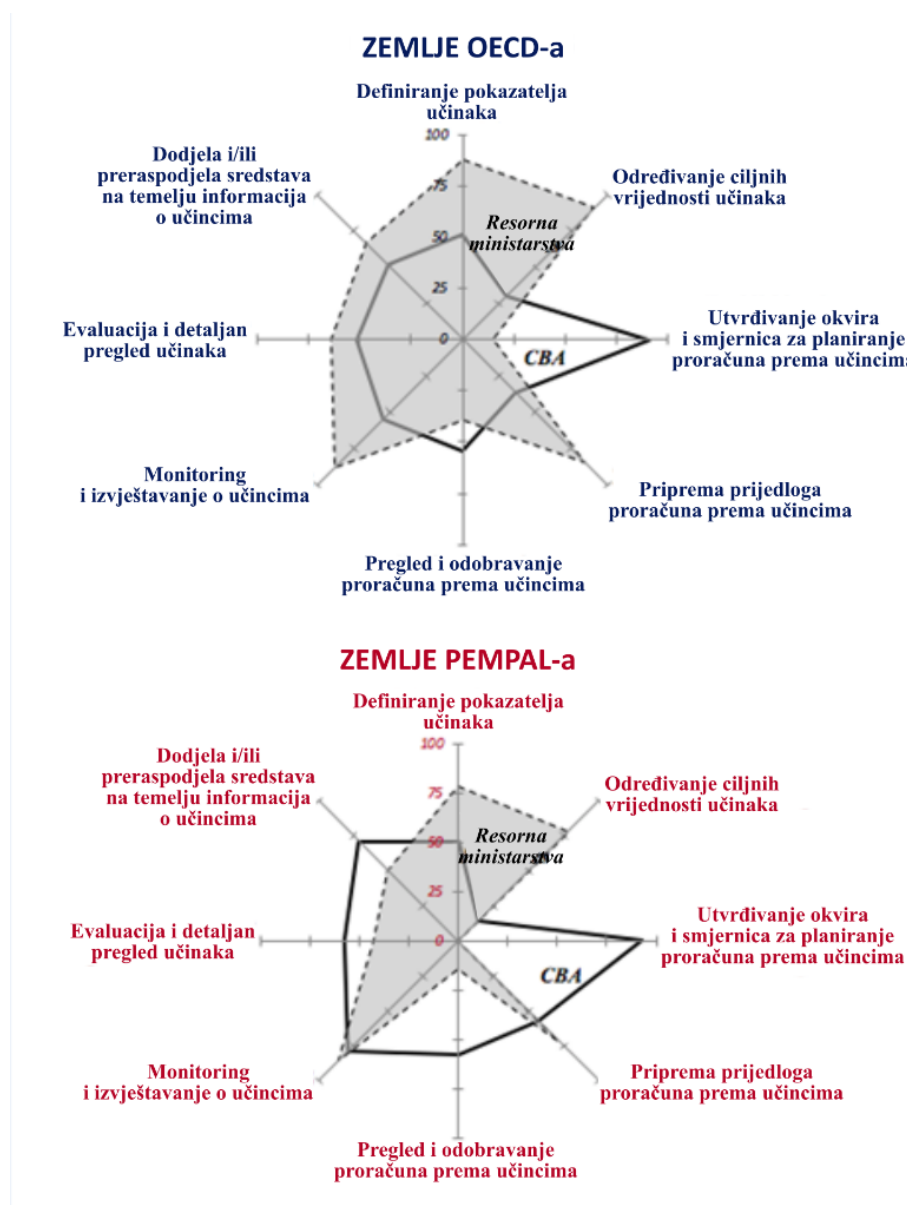
**Prikaz 8.: Uloge u određivanju ciljanih vrijednosti pokazatelja učinaka (broj zemalja)**





26. Čini se da je kontrola i upotreba informacija o učinku centraliziranija u PEMPAL zemljama nego u zemljama OECD-a gdje u većini faza stvaranja i upotrebe informacija o učinku dominiraju resorna ministarstva. Uloge institucija u pripremi i upotrebi informacija o učincima primarno su podijeljene između resornih ministarstava/agencija i središnjih proračunskih tijela u zemljama PEMPAL-a i OECD-a i za ostale faze upotrebe informacija o učincima. Međutim, ukupno gledajući, u zemljama PEMPAL-a čini se da je sustav više usmjeren na središnje proračunsko tijelo, dok u zemljama OECD-a resorna ministarstva i agencije imaju istaknutiju ulogu. Kao što je prikazano u prikazu 9., središnja proračunska tijela uglavnom imaju isključivu ulogu u uspostavljanju okvira i smjernica za planiranje proračuna prema učincima i primarnu ulogu pri pregledu i odobravanju proračuna prema učincima u obje skupine zemalja. Međutim, središnja proračunska tijela u PEMPAL zemljama također češće imaju ulogu u monitoringu i izvještavanju o učincima, u pripremanju prijedloga proračuna, te u alokaciji i/ili realokaciji sredstava utemeljenoj na informacijama o učincima u zemljama PEMPAL-a u usporedbi sa zemljama OECD-a. S druge strane, u zemljama OECD-a, resorna ministarstva/agencije imaju primarnu ulogu u tim fazama, a osobito u monitoringu i izvještavanju o učincima.
27. U gotovo polovini zemalja OECD-a i PEMPAL-a postoje definirani standardi ili kriteriji kvalitete na središnjoj razini koji se primjenjuju za odabir i odobrenje pokazatelja učinaka. Među zemljama PEMPAL-a, Kazahstan, Srbija, Ukrajina, Gruzija, Bugarska i Rusija izjavile su da imaju takve standarde/kriterije. Sljedeće zemlje OECD-a također su izjavile da imaju takve standarde/kriterije: Australija, Slovačka Republika, Norveška, Italija, Austrija, Švicarska, Irska, Poljska, Turska, Čile, Latvija, Estonija, Japan, Meksiko, Francuska, Južna Koreja i Novi Zeland. Kriteriji kvalitete u zemljama OECD-a koji su potrebni uglavnom su sljedeći: pokazatelji koje su razvili/stvorili resorna ministarstva/agencije, pridržavanje planova i strategija ministarstva/agencije te pridržavanje generičkih standarda kvalitete za pokazatelje učinka (npr. SMART – konkretni, mjerljivi, dostižni, relevantni i vremenski određeni pokazatelji ili VIPRT – valjanost, integritet, preciznost, pouzdanost i pravovremenost). U zemljama PEMPAL-a koje imaju kriterije/standarde kvalitete, najčešći su potrebni standardi usklađenost s nacionalnim planom ili strategijom i usklađenost s planovima i strategijama ministarstva/agencije.

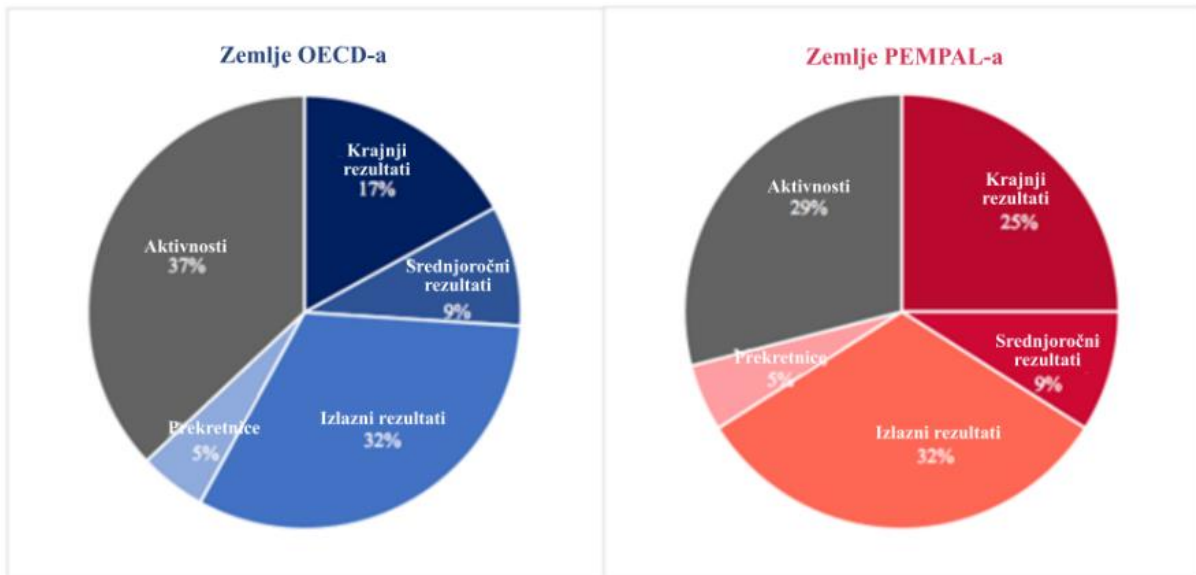
**Prikaz 9.: Uloge središnjih proračunskih tijela i resornih ministarstava/agencija u različitim fazama stvaranja i upotrebe informacija o učincima (postotak zemalja)**



28. **Zemlje PEMPAL-a definiraju pokazatelje učinaka na višoj razini ishoda u usporedbi sa zemljama OECD-a.** Među 11 zemalja PEMPAL-a i 23 zemlje OECD-a koje su bile u mogućnosti pružiti okvirni pregled informacija o učincima koje se upotrebljavaju u proračunskim izvještajima prema pet kategorija koje je utvrdio OECD (ishodi, srednjoročni ishodi, izlazni rezultati, prekretnice i aktivnosti), ukupni prosječni udio izlaznih rezultata predstavlja otprilike jednu trećinu za obje skupine zemalja, kao što je prikazano u prikazu 10. Prekretnice (*eng. milestones*) se upotrebljavaju najrjeđe (5 % u obje skupine zemalja), dok srednjoročni krajnji rezultati se upotrebljavaju najrjeđe (5 % u obje skupine zemalja), dok srednjoročni ishodi predstavljaju otprilike jednu desetinu ukupnih informacija o učincima. Treba napomenuti da 37 % informacija o učincima zemalja OECD-a predstavlja informacije o aktivnostima, dok je isti udio u zemljama PEMPAL-a niži i iznosi 29 %. Nasuprot tome, zemlje PEMPAL-a izjavljuju

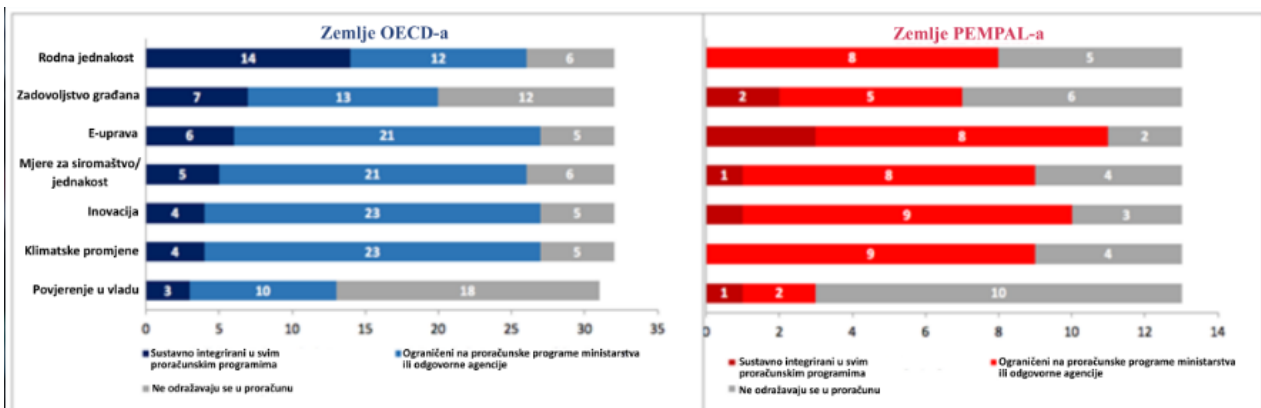
da u prosjeku 25 % informacija o učincima predstavljaju ishodi, u usporedbi sa 17 % u zemljama OECD-a. Međutim, treba napomenuti da se udjeli različitih vrsta informacija o učincima znatno razlikuju među zemljama u obje skupine zemalja OECD-a i PEMPAL-a.

**Prikaz 10.: Pregled različitih vrsta informacija o učincima koje se upotrebljavaju u proračunskim izvještajima (prosječni postotak)**



- 29. Unakrsni (eng. *cross-cutting*) međusektorski pokazatelji učinaka zamjetno su rjeđi u zemljama PEMPAL-a nego u zemljama OECD-a.** Kao što je prikazano u prikazu 11., rodna jednakost nije sustavno uključena ni u jednoj zemlji PEMPAL-a, a povjerenje u vladu rijetko se mjeri. Kao i u zemljama OECD-a, u većini zemalja PEMPAL-a odgovornost za ciljeve održivog razvoja (SDG) snosi ured predsjednika/premijera. Ciljevi održivog razvoja nisu toliko usklađeni s nacionalnim okvirima u zemljama PEMPAL-a. Gotovo ni u jednoj zemlji PEMPAL-a ne izrađuju se proračunski izvještaji povezani s ciljevima održivog razvoja. S druge strane, čini se da su značajke E-vlade izraženije u zemljama PEMPAL-a nego u zemljama OECD-a.

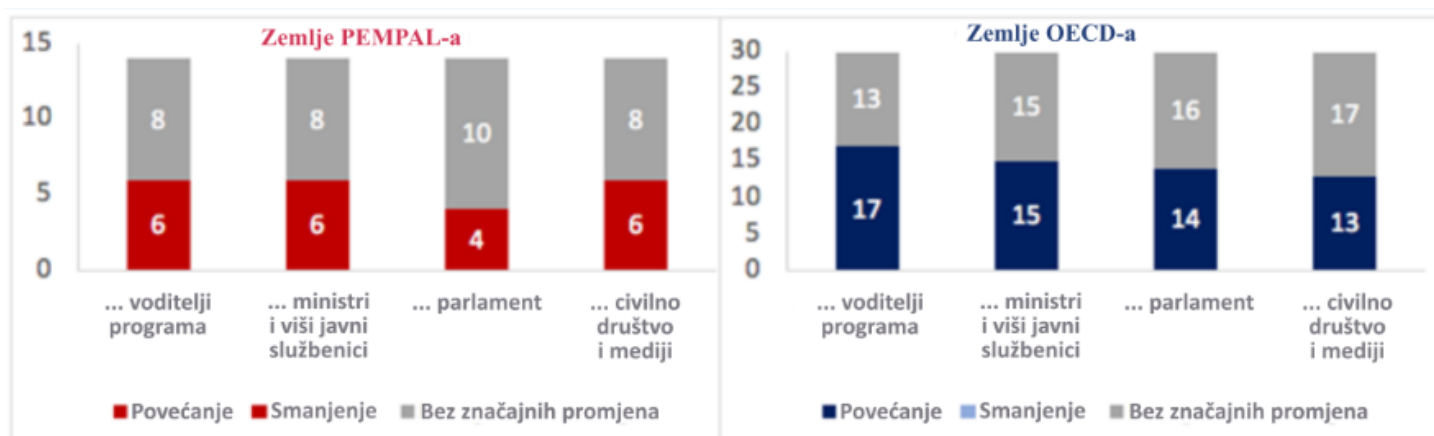
**Prikaz 11.: Unakrsni međusektorski pokazatelji u proračunu (broj zemalja)**



## UPOTREBA INFORMACIJA O UČINCIMA

- 30. Upotreba informacija o učincima u zemljama PEMPAL-a i OECD-a nastavlja rasti. OECD zemlje pokazuju nešto češći trend povećanja uporabe informacija o učincima od strane voditelja programa, ministara/viših javnih službenika i osobito parlamenata, kao što je prikazano u prikazu 12. Ni u jednoj se zemlji OECD-a ili PEMPAL-a nije smanjila upotreba informacija o učincima. Među zemljama PEMPAL-a, Gruzija, Kazahstan, Bugarska, Ukrajina, Srbija i Bjelarus sve više upotrebljavaju informacije na razini voditelja, Rusija, Kazahstan, Bugarska, Ukrajina, Srbija i Bjelarus na razini ministara/viših javnih službenika, Armenija, Rusija, Kazahstan i Bugarska na razini parlamenta, Bosna i Hercegovina, Ukrajina, Armenija, Rusija, Kazahstan i Bugarska na razini civilnog društva i medija.**

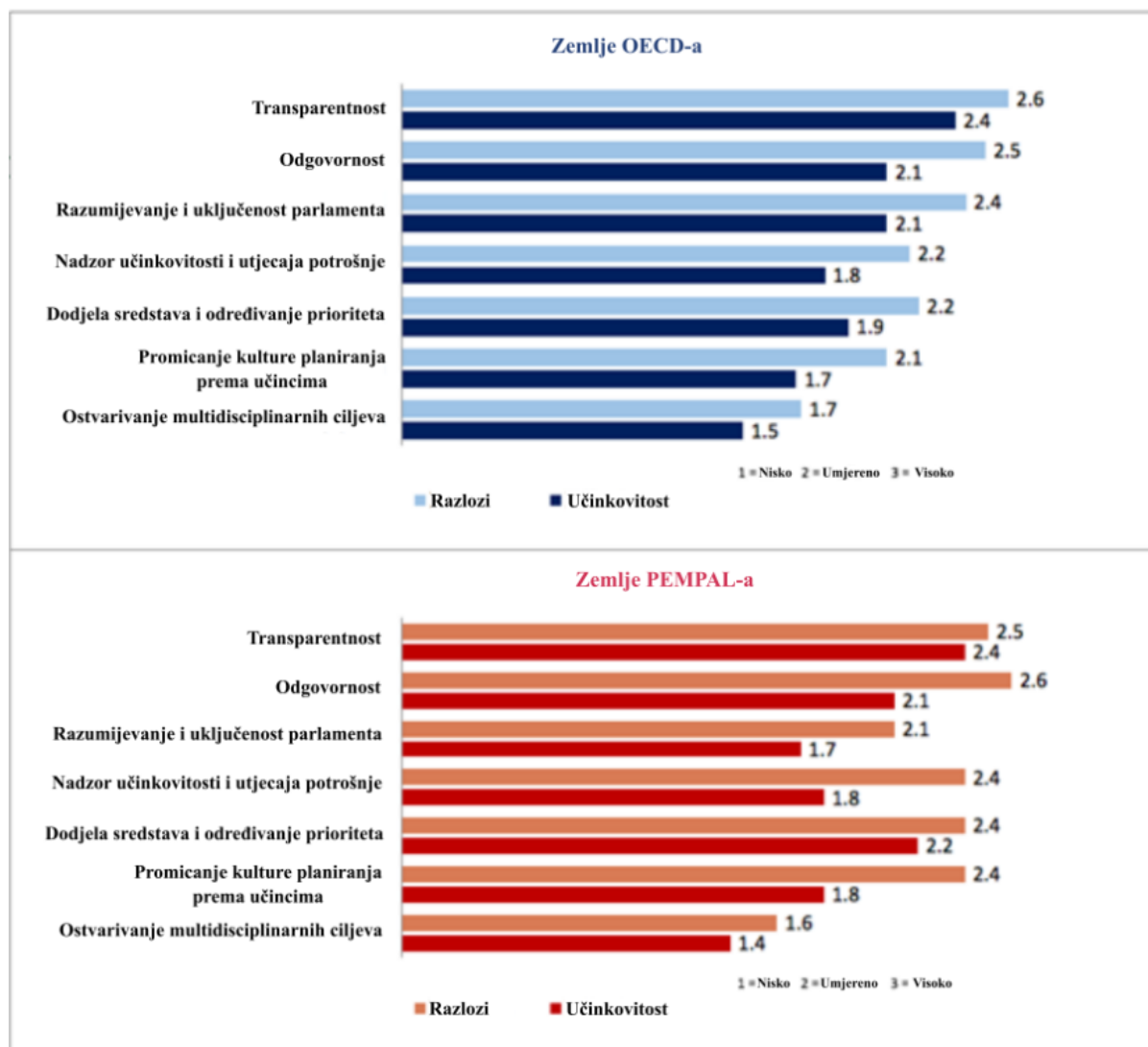
**Prikaz 12.: Upotreba informacija o učincima (broj zemalja)<sup>12</sup>**



- 31. I u zemljama OECD-a i u zemljama PEMPAL-a, operativni podaci još se uvijek češće upotrebljavaju u proračunskim pregovorima od informacija o učincima. Za razliku od zemalja OECD-a, u zemljama PEMPAL-a sve se manje upotrebljavaju evaluacije, dubinske analize rashoda i neovisne informacije o učincima. Za razliku od zemalja PEMPAL-a, u zemljama OECD-a zamjetna je sve veća upotreba dubinskih analiza rashoda.**
- 32. Mnogo se očekivalo od uvođenja planiranja proračuna prema učincima u cijelom nizu čimbenika, međutim stvarna su postignuća bila ograničena i u zemljama PEMPAL-a i u zemljama OECD-a. Općenito postoji veći jaz između očekivanja i realizacije u zemljama PEMPAL-a, za razliku od zemalja OECD-a, uglavnom u odnosu na poboljšani nadzor i kulturu planiranja prema učincima. Odgovornost i transparentnost bili su ključni motivacijski čimbenici u pozadini uvođenja planiranja proračuna prema učincima, kao i njegove ključne prednosti, međutim, očekivanja u zemljama PEMPAL-a bila su veća u pogledu drugih čimbenika, uključujući nadzor učinkovitosti i utjecaja potrošnje, dodjelu sredstava i određivanje prioriteta te promicanje kulture planiranja prema učincima, kao što je prikazano u prikazu 13.**

<sup>12</sup> Među rezultatima ankete za zemlje OECD-a, tri zemlje nisu odgovorile na ta anketna pitanja – Belgija, Portugal i Grčka.

**Prikaz 13.: Razlozi za uvođenje planiranja proračuna prema učincima i njegova učinkovitost (ponderirani prosjek)**



33. **Posljedice neostvarivanja ciljanih vrijednosti pokazatelja učinaka nisu norma i poboljšanja koja su posljedica planiranja proračuna prema učincima nemjerljiva su za obje skupine zemalja.** Među različitim vrstama posljedica, odgovor rukovodstva na slabu učinkovitost (npr. intenzivniji monitoring organizacija ili programa, smjena voditelja programa, negativna ocjena učinkovitosti rada zaposlenika itd.) vjerojatniji je od proračunskih posljedica. Učestalost negativnih posljedica za voditelje programa te za javnu objavu slabe učinkovitosti u određenoj je mjeri povećana. Samo je pet zemalja PEMPAL-a izrazilo određenu razinu slaganja s izjavom da su ostvarile korist od planiranja proračuna prema učincima u obliku mjerljivih poboljšanja (Bugarska se izričito složila s ovom izjavom, dok su se Rusija, Srbija, Kirgiska Republika i Ukrajina djelomično složile). Međutim, osim Kosova i Uzbekistana (blagi rast od 2016.), sve su se zemlje PEMPAL-a složile u pogledu postojanja nemjerljivih poboljšanja. Od 31 zemlje OECD-a koje su odgovorile na ova pitanja, 19 se složilo s izjavom da planiranje proračuna prema učincima donosi korist u obliku mjerljivih poboljšanja, a 18 se složilo da je korist u obliku nemjerljivih poboljšanja<sup>13</sup>. Zemlje OECD-a koje su se istakle

<sup>13</sup> Treba napomenuti da je nekoliko zemalja navelo i mjerljive i nemjerljive koristi.

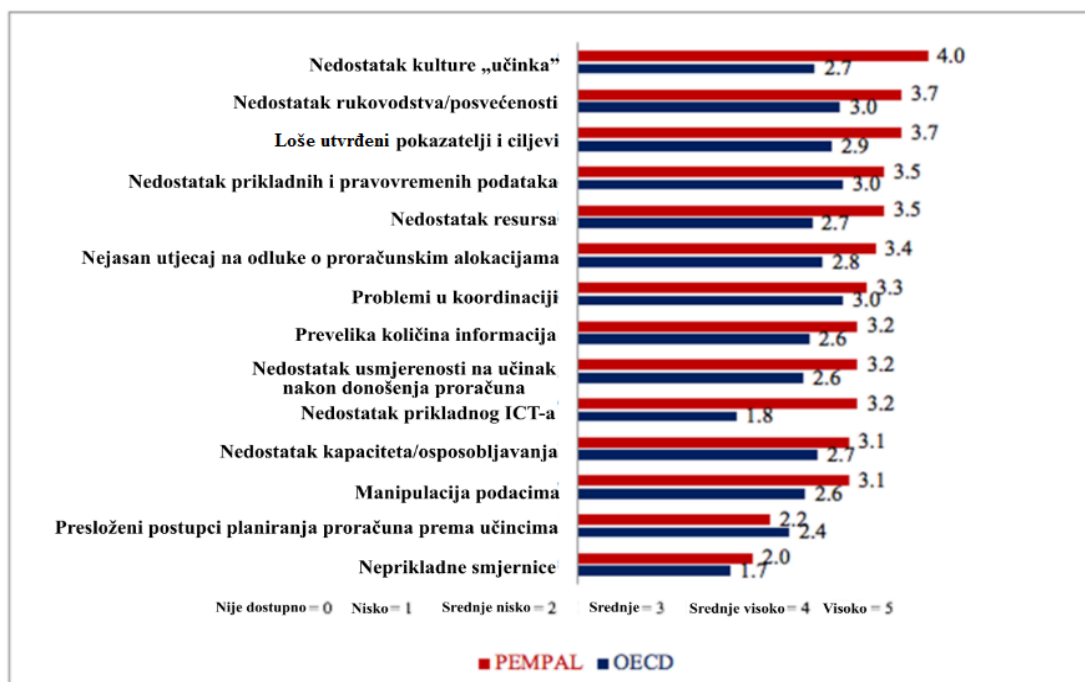


pozitivnom procjenom prednosti planiranja proračuna prema učincima su Island, Austrija, Latvija, Novi Zeland i Južna Koreja.

## IZAZOVI U PLANIRANJU PRORAČUNA PREMA UČINCIMA

- 34. U usporedbi sa zemljama OECD-a, zemlje PEMPAL-a općenito smatraju da su izazovi u provedbi planiranja proračuna prema učincima veći.** Konkretno, najveći izazovi su nedostatak kulture planiranja prema učincima i vodstva te loše utvrđeni pokazatelji i ciljevi. Oni su obično povezani s ranim fazama provedbe planiranja proračuna prema učincima. Kao što je prikazano u prikazu 14., u usporedbi sa zemljama OECD-a, zemlje PEMPAL-a procjenjuju da su izazovi veći za 13 od 14 čimbenika (jedini čimbenik koji zemlje OECD-a smatraju da je nešto izazovnije u usporedbi sa zemljama PEMPAL-a prevelika je složenost postupaka za planiranje proračuna prema učincima). Zemlje OECD-a nedostatak točnih i pravovremenih podataka o učincima procjenjuju kao jedan od dva najveća izazova (usprkos tipično mnogo duljoj povijesti planiranja proračuna prema učincima u tim zemljama u usporedbi sa zemljama PEMPAL-a), a iako se nalazi na četvrtom mjestu za zemlje PEMPAL-a, ovaj je izazov svejedno znatno veći u zemljama PEMPAL-a nego u zemljama OECD-a (na ljestvici od 0 do 4, pri čemu 4 označava najveći izazov, ovaj izazov prosječno iznosi 3,0 za zemlje OECD-a i 3,5 za zemlje PEMPAL-a). Drugi izazov koji su zemlje PEMPAL-a procijenile kao najveće jesu nedostatak rukovodstva/posvećenosti koji predstavlja drugi najveći izazov u zemljama PEMPAL-a i opet je znatno veći u PEMPAL-u u usporedbi sa zemljama OECD-a (na ljestvici od 0 do 4, pri čemu 4 označava najveći izazov, ovaj izazov prosječno iznosi 3,0 za zemlje OECD-a i 3,7 za zemlje PEMPAL-a).

**Prikaz 14.: Izazovi u provedbi planiranja proračuna prema učincima (ponderirana prosječna vrijednost)**





## PRIMJERI TRENUTAČNIH I PLANIRANIH AKTIVNOSTI U OKVIRU PLANIRANJA PRORAČUNA PREMA UČINCIMA U ODABRANIM ZEMLJAMA PEMPAL-a

35. **Većina zemalja PEMPAL-a poduzima/provodi ili planira poduzeti mjere/provesti reforme u oblasti planiranja proračuna koje su povezane sa učincima.** Primjeri tih aktivnosti u dvije odabrane zemlje PEMPAL-a navode se u sljedećem okviru.

### Trenutačne aktivnosti i planovi povezani s planiranjem proračuna prema učincima u odabranim zemljama PEMPAL-a

#### Bugarska

Planiranje proračuna prema učincima upotrebljava se kao važan element za unaprjeđenje kvalitete javnih financija u Bugarskoj. Bugarskim organskim zakonom o proračunu - Zakon o javnim financijama - zahtijeva se da sva ministarstva i državne agencije primjenjuju programski format u svojim proračunima. Klasifikacija područja politike / funkcionalnih područja i proračunskih programa koju su uvele potrošačke jedinice na prvoj razini uvedena je 2016., što je utjecalo na stvaranje održivog okvira za jačanje planiranja proračuna prema programima i učincima te na jaču povezanost između funkcija i aktivnosti proračunskih organizacija. Promjene odobrene klasifikacije dopuštene su samo u slučaju strukturnih i/ili zakonskih dopuna i izmjena.

Važan korak u procesu unaprjeđenja programskog pristupa planiranju proračuna bila je inicijativa koju je 2018. pokrenulo Ministarstvo financija radi revidiranja pokazatelja učinaka i određivanja prioriteta pokazatelja učinaka u programskim formatima potrošačkih jedinica prve razine u ključnim sektorima. Cilj je bio utvrditi pokazatelje koji na adekvatan način odražavaju stupanj u kojem se postižu strateški ciljevi u navedenim sektorima, kako bi se izmjerila učinkovitost politika, kao i kontinuirani monitoring i evaluacija njihove dinamike. Kao rezultat te inicijative, odabrani su objektivno definirani i pouzdani ključni pokazatelji koji su relevantni za povezane politike u različitim sektorima. Pokazatelji su uključeni u srednjoročne proračunske dokumente vlade (srednjoročna projekcija proračuna i ažurirane informacije o njoj, koja se izrađuje zajedno sa zakonom o godišnjem državnom proračunu), te su pridonijeli boljem monitoringu i izvještavanju o napretku u pogledu postizanja nacionalnih strateških ciljeva vlade. Naglasak je bio na uspostavljanju boljih poveznica između financiranja politika i rezultata ostvarenih njihovom provedbom, kojima se nastoji ojačati održiva veza između strateških ciljeva proračunskih organizacija i politika / proračunskih programa provedenih na temelju monitoringa definiranih ključnih pokazatelja učinaka i koristi za društvo.

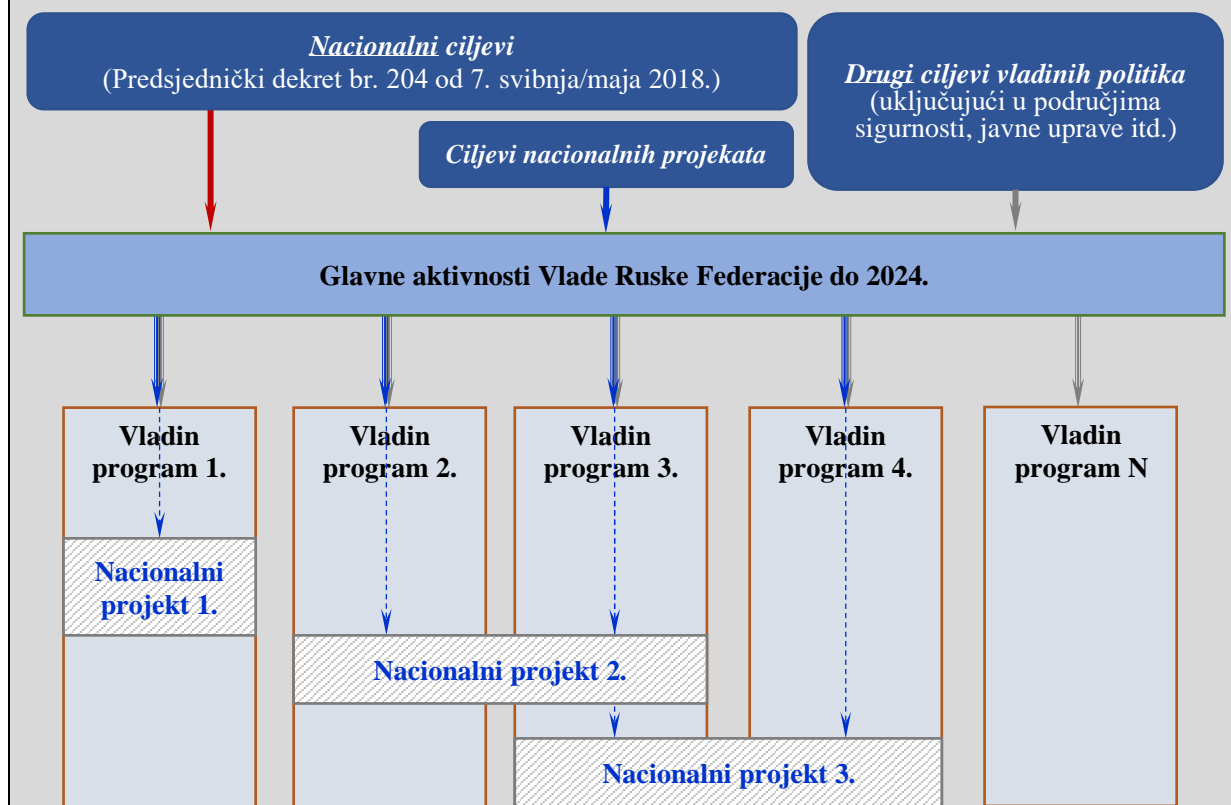
Najnovije poboljšanje jest proširenje obuhvata programske klasifikacije u okviru proračunskog ciklusa za 2020. Osim ministarstava i državnih agencija, čiji je programski format uvjetovan zakonodavnim zahtjevima, Vijeće ministara odredilo je i druga izvršna tijela koja će upotrebljavati format programskog planiranja. Cilj je povećati dostupnost i transparentnost informacija o učinku funkcija proračunskih organizacija.

#### Rusija

Evolucija elemenata planiranja proračuna prema programima i učincima u Rusiji imala je četiri faze:

1. 1995. uvedeni su *federalni programi* kako bi se izdvojila ključna, obično međusektorska, pitanja kao što su društvena, gospodarska, obrambena, istraživačka, ekološka i druga ključna pitanja;
2. 2007. uvedeni su *programi na razini agencija* usmjereni na ciljeve, opće ciljeve i referentne vrijednosti u pogledu učinaka pojedinih tijela vlade;
3. 2012. uvedeni su *vladini programi* te je došlo do prelaska na planiranje proračuna prema programima kako bi se podržalo ostvarenje vladinih prioriteta i ciljeva politika povezivanjem aktivnosti njihovim ciljevima, razdobljima provedbe, izvršnim agencijama i resursima; i
4. 2017. uvedeni su *projekti* kako bi se u okviru financijskih i vremenskih ograničenja ojačala načela upravljanja projektima za neke konkretne ciljane aktivnosti.

Trenutačno se planiranje proračuna prema programima i učincima u Ruskoj Federaciji razvija u kontekstu nacionalnih ciljeva razvoja koji su u svibnju/maju 2018. Predsjedničkim dekretom definirani za razdoblje do 2024. U okviru navedenog Dekreta definirano je 13 nacionalnih projekata za postizanje nacionalnih ciljeva razvoja. Jedno od temeljnih načela koje se upotrebljava u okviru nacionalnih projekata jest nastojanje da se izravnije povežu rezultati s iznosom proračunskih alokacija, uzimajući u obzir ostvarene rezultate iz prethodnih razdoblja, ali i određivanje očekivanih rezultata različitih nacionalnih projekata kao prioriteta, doprinos konkretnog rezultata postizanju nacionalnih ciljeva razvoja te procjena potražnje i trošak provedbe. Nacionalni projekti provode se u okviru vladinih programa, kako je prikazano u nastavku.



## 2. DUBINSKE ANALIZE RASHODA U ZEMLJAMA PEMPAL-A

### PODACI DUBINSKE ANALIZE RASHODA U ZEMLJAMA PEMPAL-a

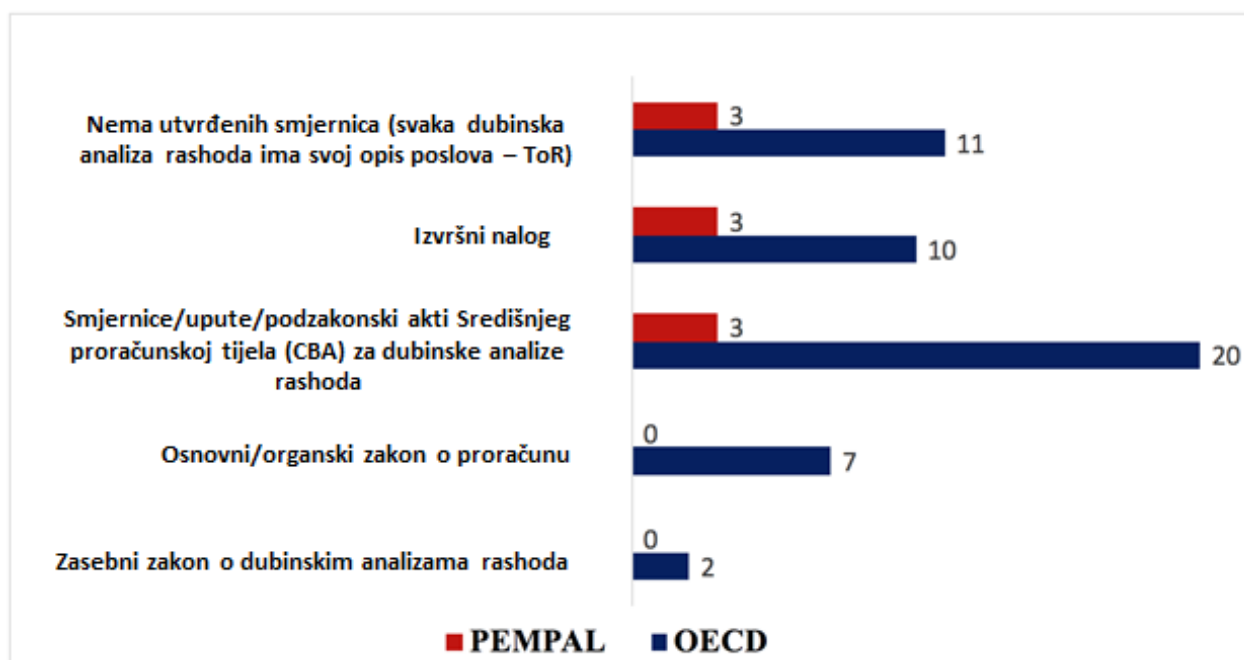
36. **Rezultati Ankete OECD-a o planiranju proračuna prema učinku za 2018. za zemlje PEMPAL-a ukazali su na porast iskustava u pogledu dubinske analize rashoda, ali i na daljnje postojanje različitih interpretacije dubinskih analiza rashoda.** Radi dvostruke provjere podataka i prikupljanja dodatnih podataka osim u pitanjima iz ankete OECD-a, Radna skupina za planiranje proračuna prema programima i učincima BCOP-a uključila je odjeljak o dubinskim analizama rashoda u godišnju internu anketu BCOP-a za 2019. U anketi su naglašene definicija i detaljna obilježja dubinske analize rashoda kako bi se osiguralo da svi ispitanici bolje shvate o čemu je riječ. Posebno se istaknulo sljedeće karakteristike dubinske analize rashoda:
- dubinska analiza rashoda proces je utvrđivanja opsega rada za ostvarenje ušteda radi smanjivanja ukupnih vladinih rashoda ili radi utvrđivanja fiskalnog prostora za preraspodjelu sredstava u skladu s prioritetima vladine politike;
  - pregledavaju se osnovni troškovi, a može uključivati konkretne ciljeve za smanjenje potrošnje;
  - može biti općenita i obuhvaćati sve vladine rashode (u rijetkim slučajevima) ili ograničena na određene programe/projekte, procese potrošnje (npr. IT sustave i procese, javne nabavke ili procese upravljanja ljudskim potencijalima), ili na ministarstva;
  - razlikuje se od redovnih ili detaljnijih analiza koje Ministarstvo financija provodi u procesu izrade nacrtu proračuna – te su analize mnogo dublje, dulje se provode, a provodi ih imenovani tim/tijelo koje osim osoblja Ministarstva financija uključuje i druge stručnjake – obično iz resornih ministarstava/agencija odgovornih/relevantnih za potrošnju koja je predmet pregleda, te vanjske stručnjake;
  - dubinske analize rashoda obično zatraži i o njima u konačnici odlučuje izvršna razina (vlada ili ured predsjednika/premijera), a ne Ministarstvo financija; i
  - u većini je slučajeva sastavni dio dubinskih analiza rashoda ispitivanje učinaka programa koji se analiziraju, uključujući informacije o učincima.
37. **Većina zemalja PEMPAL-a i dalje ne provodi dubinske analize rashoda iako je primijećen trend usvajanja tih analiza; sedam zemalja izvijestilo je da provode dubinske analize rashoda, dok su još tri zemlje izvijestile da planiraju provesti dubinske analize rashoda.** Hrvatska, Bugarska, Rusija, Bjelarus, Srbija, Moldova te Bosna i Hercegovina izvijestile su da provode dubinsku analizu rashoda. Crna Gora, Kazahstan i Gruzija izvijestile su da postoje planovi za uvođenje dubinske analize rashoda.

### REGULATORNE I METODOLOŠKE OSNOVE ZA DUBINSKE ANALIZE RASHODA I ZNAČAJKE PROCESA DUBINSKE ANALIZE RASHODA

38. **Dubinske analize rashoda u zemljama PEMPAL-a u kojima postoje imaju slabiju regulatornu i metodološku osnovu u usporedbi sa zemljama OECD-a.** Kao što je prikazano u prikazu 15., od 7 zemalja PEMPAL-a koje su izvijestile da provode dubinske analize rashoda, samo su Hrvatska i Moldova izjavile da imaju i izvršni

nalog/odluku i smjernice/metodologiju (objavljene u Hrvatskoj). Bugarska je izvijestila da ima smjernice/metodologiju razvijenu uz pomoć Svjetske banke (ali one nisu usvojene na zakonodavnoj razini), Srbija je izvijestila da ima izvršni nalog/odluku, Bjelarus je izvijestila da se za svaku analiza priprema poseban opis poslova (ToR), dok je Bosna i Hercegovina izvijestila da ima samo analize koje se provode u okviru programa MMF-a bez posebne osnove. Najnovije informacije odnose se na to da je Rusija (u kojoj su zaključene dvije probne dubinske analize rashoda u 2018. i dodatnih pet u 2019.) u svrhu unapređenja radila na službenoj metodologiji dubinske analize rashoda.

**Prikaz 15.: Osnova za dubinsku analizu rashoda (broj zemalja)**



39. **Dubinske analize rashoda zemalja PEMPAL-a najčešće obuhvaćaju socijalne sektore kao što su zdravstvo, socijalna skrb i obrazovanje.** Prikaz 16. prikazuje teme/ciljeve dubinskih analiza rashoda kao što su izvijestile zemlje PEMPAL-a, te kada su one provedene.



**Prikaz 16.: Teme/ciljevi dubinskih analiza rashoda provedenih u zemljama PEMPAL-a**

<b>Bjelarus</b>	2011. - održivost mirovinskog sustava; ciljana primjena socijalne pomoći; subvencije za energiju i poljoprivredu 2013. - međuvladini fiskalni odnosi; obrazovanje i zdravlje 2015. - unaprijeđenje pružanja javnih usluga u okviru strogih proračunskih ograničenja 2019. - zdravstvena, obrazovna i socijalna politika
<b>Bosna i Hercegovina</b>	2009. - smanjenje troškova za primanja zaposlenih u javnom sektoru i materijalnih troškova 2011. - smanjenje materijalnih troškova 2012. - smanjenje troškova za primanja zaposlenih u javnom sektoru 2015. - smanjenje materijalnih troškova
<b>Bugarska</b>	2018. - unapređivanje efikasnosti i učinkovitosti gospodarenja otpadom 2018. - policija i vatrogasci 2015. - učinkovitost pravosuđa, analiza broja predmeta i rashoda 2015. - poljoprivreda i ruralni razvoj
<b>Hrvatska</b>	2014. - smanjenje potrošnje: i) troškovi za primanja zaposlenih u javnom sektoru; ii) subvencije osim subvencija za poljoprivredu; iii) zdravstveni sustav; iv) poslovanje agencija, instituta, fondova i drugih pravnih osoba s javnim ovlastima; te v) porezni rashodi
<b>Moldova</b>	2018. – obrazovanje (visoko i strukovno obrazovanje), radi utvrđivanja ušteda za druge prioritete
<b>Rusija</b>	2018. – međunarodna suradnja (relevantnost, primjerenost i potrebnost) 2018. – komunikacijske usluge (troškovi telekomunikacijskih usluga, interneta, kabelske i satelitske televizije - analiza trenutačnih praksi i razvoja jedinstvenih standarda troškova)
<b>Srbija</b>	2014. - 2018. - plaće i mirovine, u svrhu fiskalne konsolidacije

**40. Institucionalne uloge u različitim fazama procesa dubinske analize rashoda različite su u zemljama PEMPAL-a, dok je uloga resornih ministarstava općenito manje važna u usporedbi sa zemljama OECD-a.** I u zemljama PEMPAL-a i u zemljama OECD-a sustavi dubinske analize rashoda uglavnom su usmjereni na MF. Prikaz 17. prikazuje uloge u sedam dubinskih analiza rashoda u zemljama PEMPAL-a. U zemljama OECD-a, MF-ovi imaju glavnu ulogu u određivanju metodologije (u 27 zemalja), a resorna ministarstva također sudjeluju u tome u nekoliko zemalja (u 5 zemalja). Opseg dubinske analize rashoda uglavnom određuju MF-ovi zemalja OECD-a (u 26 zemalja), ali s većom ulogom resornih ministarstava i Ureda predsjednika/premijera (u 12 zemalja za svaki). Vođenje i usmjeravanje također su neke od uloga MF-ova zemalja OECD-a (u 27 zemalja), ali u nekim im slučajevima pomažu i resorna ministarstva (u 8 zemalja). Naposljetku, donošenje odluka u smislu usvajanja preporuka za dubinsku analizu rashoda u zemljama OECD-a ovisi o zemlji OECD-a, pri čemu u većini slučajeva Ured predsjednika/premijera, središnje proračunsko tijelo i resorna ministarstva dijele uloge. Konačno donošenje odluka u smislu usvajanja preporuka za dubinsku analizu rashoda u nekim zemljama PEMPAL-a nije sasvim jasno, a samo su Rusija, Srbija te Bosna i Hercegovina dale odgovor na ovo pitanje, ističući da je to uloga Ureda predsjednika/premijera.

**Prikaz 17.: Institucionalne uloge u fazama procesa dubinske analize rashoda u zemljama PEMPAL-a**

	Utvrđivanje metodologije	Utvrđivanje opsega rada	Pružanje smjernica/upravljanje	Provedba dubinske analize rashoda i priprema izvještaja	Nadzor i pregled izvještaja	Konačno donošenje odluka	Monitoring i naknadno praćenje
Bosna i Hercegovina	Predsjednik/premijer	MF	MF	Odbor/tim	MF	Predsjednik/premijer	Predsjednik/premijer, MF
Bjelarus	Odbor/tim	MF	Resorna ministarstva	MF, resorna ministarstva	MF, resorna ministarstva		
Bugarska	MF	MF, resorna ministarstva	MF	MF, resorna ministarstva, odbor/tim	Predsjednik/premijer		
Hrvatska	MF	MF, resorna ministarstva	MF	MF, resorna ministarstva, odbor/tim	MF		MF, resorna ministarstva, odbor/tim
Moldova		Predsjednik/premijer	MF	MF, resorna ministarstva, odbor/tim	Predsjednik/premijer		Predsjednik/premijer, odbor/tim
Rusija	Predsjednik/premijer, MF	Predsjednik/premijer	MF	MF, odbor/tim	Predsjednik/premijer	Predsjednik/premijer	MF, resorna ministarstva, odbor/tim
Srbija	MF	MF, resorna ministarstva	MF	MF, resorna ministarstva	Predsjednik/premijer	Predsjednik/premijer	Predsjednik/premijer, MF

- 41. Timovi koji provode dubinske analize rashoda u zemljama PEMPAL-a uglavnom su mješoviti.** Glavnu ulogu imaju MF-ovi, slično kao u zemljama OECD-a; međutim, resorna ministarstva imaju nešto manje važnu ulogu, dok značajne vanjske stručne usluge većini zemalja PEMPAL-a pružaju međunarodne razvojne organizacije (Svjetska banka ili Međunarodni monetarni fond). Na primjer, Bjelarus je izvijestio da je tim koji provodi dubinsku analizu rashoda tim pod vodstvom Svjetske banke koji čine predstavnici MF-a i relevantnih resornih ministarstava/agencija te predstavnici podnacionalnih razina vlasti. U Hrvatskoj je vlada imenovala Središnji odbor za dubinsku analizu rashoda za svako od pet ispitivanih područja rashoda. Vlada je za rad u Središnjem odboru imenovala predsjednika i šest članova koji su visoki državni službenici. Članovi dolaze iz nadležnih resornih ministarstava (po jedan iz svakog), a dva člana dolaze iz MF-a (jedan je od njih i predsjednik Središnjeg odbora). U Srbiji su u provedbu dubinske analize rashoda bili uključeni predstavnici MF-a, resornih ministarstava i MMF-a. Moldovski i ruski tim za dubinsku analizu rashoda uključivao je predstavnike MF-a (koji su također predsjedali timom) i resornih ministarstava.
- 42. Četiri zemlje PEMPAL-a izvijestilo je da se pokazatelji učinka koji se koriste u proračunskom procesu ponekad ili u određenoj mjeri uzimaju u obzir u dubinskoj analizi rashoda** – Rusija, Moldova, Bugarska i Bjelarus. U Bjelarusu, Hrvatskoj, Moldovi i Rusiji (nadolazeći) izvještaji o dubinskoj analizi rashoda javno su dostupni.

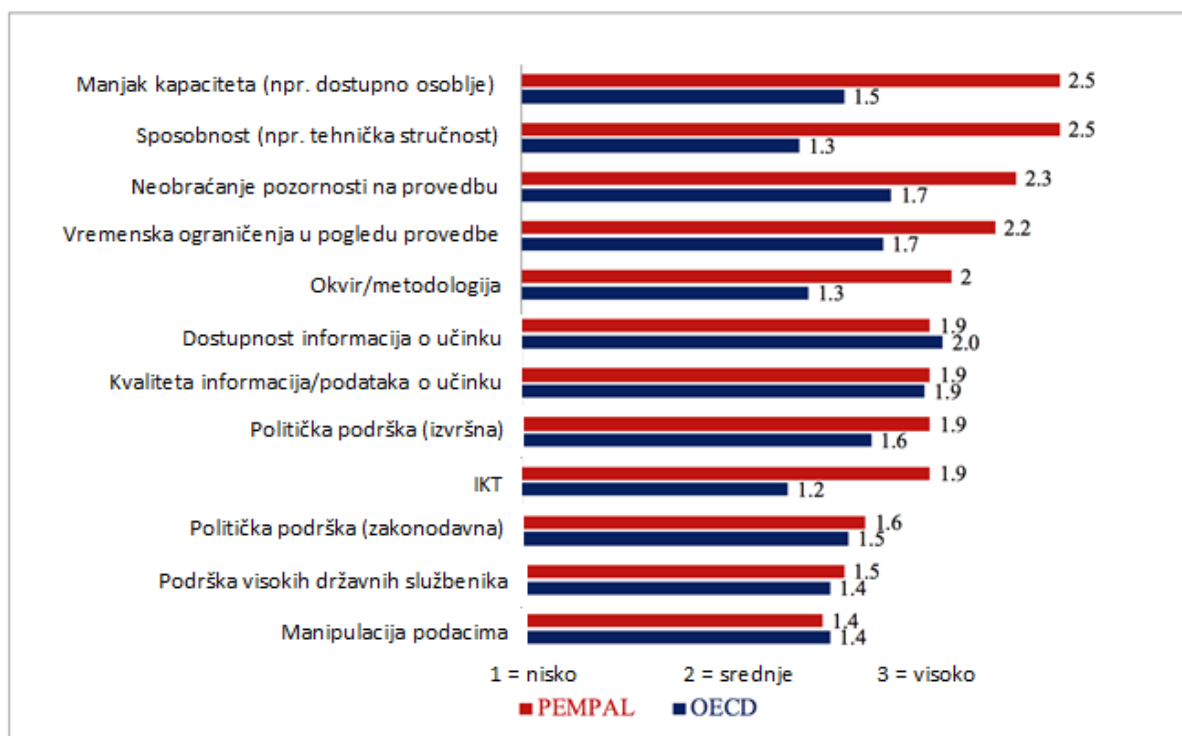
#### UPOTREBA DUBINSKE ANALIZE RASHODA I IZAZOVI

- 43. Većina zemalja PEMPAL-a u kojima su do sada provedene dubinske analize rashoda izvijestila je da provode većinu preporuka.** Bjelarus, BiH, Hrvatska i Srbija

izvijestile su da provode većinu preporuka; Bugarska je izvijestila da provodi neke preporuke; a Moldova je izvijestila da provodi mali dio preporuka.

44. **Jedanaest od dvanaest izazova u provođenju dubinske analize rashoda percipira se većima u zemljama PEMPAL-a u usporedbi sa zemljama OECD-a, posebno oni izazovi koji su povezani sa samim početkom uvođenja dubinske analize rashoda.** To se posebno odnosi na izazove koje predstavljaju kapaciteti (kako u pogledu dostupnosti osoblja, tako i tehničke stručnosti), politička podrška i ICT, kao što je prikazano u prikazu 18. Jedini izazov koji su zemlje OECD-a ocijenile neznatno većim nego zemlje PEMPAL-a je dostupnost informacija o učincima (na ljestvici od 0-3 u kojoj 3 označava najveći izazov, ovaj izazov u prosjeku iznosi 2,0 za zemlje OECD-a i 1,9 za zemlje PEMPAL-a).

**Prikaz 18.: Izazovi u provedbi dubinske analize rashoda (ponderirana prosječna vrijednost)**



## PRIMJERI TRENUTAČNIH I PLANIRANIH AKTIVNOSTI U OKVIRU DUBINSKIH ANALIZA RASHODA U ODABRANIM ZEMLJAMA PEMPALA

45. **Većina zemalja PEMPAL-a koje su odgovorile na anketu izvijestile su da imaju određene planove koje se odnose na dubinsku analizu rashoda.** Nekoliko zemalja izvijestilo je o specifičnim planovima, uključujući analizu koju predvodi Svjetska banka u Bjelarusu s naglaskom na potrošnju socijalnog sektora; analizu Ministarstva vanjskih poslova u Bugarskoj; uključivanje dubinskih analiza rashoda u proračunski kalendar i njihova institucionalizacija u Moldovi; i planiranje uključivanja resornih ministarstava u uvođenje dubinskih analiza rashoda u Crnoj Gori. Dodatni detaljniji primjeri aktivnosti koje se provode ili ih se planira povezati s dubinskim analizama rashoda u tri odabrane zemlje PEMPAL-a navode se u sljedećem okviru.

## Trenutačne aktivnosti i planovi povezani s dubinskim analizama rashoda u odabranim zemljama PEMPAL-a

### Hrvatska

U okviru Nacionalnog plana reformi, dubinske analize rashoda pokrenute su 2019. za nekoliko odabranih proračunskih područja u nekoliko sektora zdravstva, gospodarenja vodama i okoliša. Opći ciljevi tih analiza povezani su s osiguravanjem održivosti fiskalnog upravljanja tim aktivnostima, kontinuirano poboljšavanje sustava planiranja proračuna i bolje kontrole rashoda.

U okviru zdravstvenog sustava, dubinske analize rashoda obuhvaćaju najskuplje aktivnosti Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, što uključuje aktivnosti povezane s izdavanjem lijekova na recept, posebno onih najskupljih. U okviru sektora za gospodarenje vodama i sektora okoliša, zbog utvrđenog trenda visokih i rastućih troškova, pregledana područja uključuju redovno održavanje i obnovu vodnih tokova, vodnih struktura i vodenih resursa, kao i aktivnosti povezane s upravljanjem posebnim kategorijama otpada.

Prethodni ciklus dubinskih analiza rashoda u Hrvatskoj proveden 2014. bio je uglavnom motiviran potrebom za brzim uštedama. U dubinskim analizama rashoda koje se trenutačno provode glavni naglasak stavlja se na učinkovitost pregledanih područja potrošnje te na osnovu prema kojoj se provode. To se osobito odnosi na opravdanost provedbe pregledanih aktivnosti, njihovu troškovnu učinkovitost (koja uključuje analizu troškova i koristi, optimizaciju i održivost rezultata). Osim toga, analiziraju se opći učinci revidiranih aktivnosti, uključujući njihove moguće pozitivne i negativne aspekte.

### Rusija

Dubinske analize rashoda i provedba preporuka iz dubinskih analiza rashoda obvezan su dio procesa izrade proračuna. Propisima o provođenju dubinskih analiza rashoda koja je donesena u veljači/februaru 2019. utvrđuju se zahtjevi, procedure te uloge i odgovornosti za provedbu dubinskih analiza rashoda u okviru procesa izrade proračuna.

Ključni zahtjevi za dubinske analize rashoda jesu:

1. vremenski okvir: dubinske analize rashoda provode se između listopada/oktobra i travnja/aprila, a rezultati (tj. preporuke/opcije za potrošnju) odobravaju se do 30. travnja/aprila;
2. Uloge: Vladina komisija za optimizaciju i unaprjeđenje učinkovitosti rashoda javnog sektora osnovana je kao primarno tijelo za donošenje odluka o dubinskim analizama rashoda, pri čemu MF usklađuje aktivnosti dubinskih analiza rashoda, uključujući vođenje radnih skupina i donošenje preporuka za odluke Komisije; i
3. očekivani ishod: na početku procesa dubinskih analiza rashoda određuju se ciljevi optimizacije kojima se usmjerava rad radnih skupina; cilj je postotni udio proračunskih izdvajanja koja će se realocirati kako bi se odradili prioritetni zadaci koji se temelje na rezultatima dubinske analize rashoda.

Dubinske analize rashoda 2018. - 2019. provedene su u sljedećim područjima (uz dva pilot-projekta o komunikacijskim uslugama i međunarodnoj suradnji):

1. upravljanje sektorom okoliša;



2. usluge sudskog izvršitelja;
3. razvoj industrije;
4. operacijska/materijalna i tehnička podrška državnih tijela; i
5. rashodi za istraživanje i razvoj.

Izveštaji o najnovijim provedenim dubinskim analizama rashoda javno su dostupni na portalu za proračun (<http://budget.gov.ru>, [izravna poveznica](#) (na ruskom jeziku)).

U okviru ciklusa za planiranje proračuna za 2020., dubinske analize rashoda provest će se za sljedeća područja troškova:

1. zdravstvo;
2. energetski sektor;
3. poljoprivredu i ribarstvo;
4. nenamjenske potpore proračunskim (autonomnim) institucijama;
5. potporu državnim poduzećima; i
6. izradu informacijskih sustava i njihov rad te uvođenje digitalne tehnologije.

### Bugarska

Dubinske analize rashoda provode se kao alat za utvrđivanje potrebnih sektorskih reformi u konkretnim područjima politike. Uz potporu Svjetske banke, nedavno su se provele horizontalne analize troška u sedam ministarstava i 21 općini u Bugarskoj. Nakon toga pozornost se usmjerila na dva sektorska područja - gospodarenje otpadom te policijsku i vatrogasnu službu, čime su predstavljene mogućnosti za pozitivne promjene u smislu troškovne učinkovitosti.

Osim toga, tijekom izrade proračuna za 2020., Ministarstvo financija pokrenulo je dubinske analize rashoda određenih područja aktivnosti u okviru Ministarstva vanjskih poslova, čiji su rezultati upotrijebljeni u svrhe operativnog planiranja. U postupku izrade proračuna za 2021., slična se analiza planira za tematska područja u sektoru kulture.

## KLJUČNI IZAZOVI I PREPORUKE ZA PLANIRANJE PRORAČUNA PREMA UČINKU I DUBINSKE ANALIZE RASHODA U ZEMLJAMA PEMPAL-A

46. **Vlade širom svijeta sve su svjesnije potrebe za planiranjem i izvještavanjem o ishodima potrošnje, odnosno kvalitete i učinkovitosti javnih usluga u odnosu na građane s pomoću planiranja proračuna prema programima i učincima. Suprotno tomu, tradicionalno planiranje proračuna usredotočeno je na iznos potrošnje i ulazne podatke (odnosno plaće i druge troškove pružanja javnih usluga). Međutim, općenito nisu postignuti svi očekivani rezultati planiranja proračuna prema programima i učincima, pa ni u najrazvijenijim zemljama s najdužim provedbenim iskustvom.** Razlozi su vjerojatno brojni i uključuju objektivne izazove u mjerenju i kontroliranju učinka kao i u povezivanju informacija o učincima sa stvarnim odlukama o alokaciji sredstava iz proračuna, složene odnose između potrošnje i ishoda, kao i urođene pristranosti prema kratkovidnosti te političkoj prirodi procesa planiranja proračuna. Proračun je u osnovi politički dokument, stoga će politički razlozi obično imati prednost pred razlozima tehničke efikasnosti ili učinka. Još jedan razlog zbog kojeg rezultati ne ispunjavaju očekivanja vjerojatno leži u velikom obimu informacija o učincima kojima se pokušava obuhvatiti postignuća pretjerano fragmentiranih programa potrošnje. Osim toga, i što je najvažnije, sada je sve očitiije da su ukupna očekivanja od planiranja proračuna prema programima i učincima bila pretjerano ambiciozna i optimistična (osobito u pogledu toga da će se nešto postići u kraćem roku) budući da se od tehničkih reformi procesa planiranja proračuna očekivalo da reformiraju cijeli javni sektor koji u mnogim zemljama pati od ispodprosječne kvalitete strateškog političkog odlučivanja i sustava. Osim toga, postalo je jasno da uobičajeno početno očekivanje u pogledu informacija o učincima kao jedinog temelja za donošenje proračunskih odluka nisu bila primjerena, s obzirom na izazove u primjerenom i pravovremenom obuhvaćanju učinaka, opasnostima manipulacije podacima, kao i potrebu da se uravnoteži ciljane vrijednosti učinka s fiskalnom disciplinom i planiranjem ulaznih podataka.
47. **Slijedom toga, vlade, uključujući one s dugom poviješću planiranja proračuna prema učincima, i dalje usavršavaju i moderniziraju svoje pristupe kako bi uzele u obzir naučeno i racionalizirale očekivanja, ali istovremeno ne gubeći iz vida važnost obuhvaćanja ishoda potrošnje.** Odras evolucije u razmišljanju o planiranju proračuna prema učincima pomak je od njegovog definiranja kao planiranja „temeljenog na učincima” ka njegovu definiranju kao planiranju koje je „informirano informacijama o učincima”. OECD definira planiranje proračuna prema učinku kao „upotrebu informacija o učincima radi informiranog donošenja proračunskih odluka bilo da je riječ o izravnim ulaznim podacima za odluke o dodjeli proračunskih sredstava ili o kontekstualnim informacijama i/ili ulaznim podacima za planiranje proračuna, kao i radi uvođenja veće transparentnosti i odgovornosti u sve dijelove proračunskog procesa pružajući informacije javnosti o ciljevima i rezultatima učinaka”. Nedavno objavljene Dobre prakse OECD-a za planiranje proračuna prema učincima<sup>14</sup> uključuju

<sup>14</sup> Više informacija i primjera dostupno je u OECD, 2019., *Dobre prakse OECD-a za planiranje proračuna prema učinku*, na sljedećoj poveznici: <http://www.oecd.org/gov/oecd-good-practices-for-performance-budgeting-c90b0305-en.htm>.

sedam preporučenih značajki suvremenog sustava donošenja proračuna prema učincima koje izravno ukazuju na gore navedene nedostatke prošlih sustava:

1. Razlozi i ciljevi planiranja proračuna prema učincima jasno su dokumentirani i odražavaju interese ključnih sudionika.
2. Planiranjem proračuna prema učincima usklađuju se rashodi sa strateškim ciljevima i prioritetima vlade.
3. Sustav planiranja proračuna prema učincima uključuje fleksibilnost radi postupanja s raznovrsnim državnim aktivnostima i upravljanja složenim odnosima između potrošnje i ishoda.
4. Vlada ulaže u ljudske resurse, podatke i drugu infrastrukturu potrebnu za pružanje podrške planiranju proračuna prema učincima.
5. Planiranje proračuna prema učincima omogućava sustavni nadzor koji provode zakonodavna vlast i civilno društvo, podupirući na taj način vladinu usmjerenost na učinak i odgovornost.
6. Planiranje proračuna prema učincima nadopunjuje druge alate izrađene za unaprjeđenje usmjerenosti na učinak, uključujući evaluaciju programa i dubinske analize rashoda.
7. Poticaji povezani sa sustavom planiranja proračuna prema učincima potiču ponašanje i učenje usmjerene na učinak.

- 48. Zemlje članice PEMPAL-a također rade na poboljšanju svojih sustava planiranja proračuna prema programima i učincima, osobito u smislu njihova pojednostavnjenja i povezivanja sa strateškim odlučivanjem o politikama.** To pokazuju rezultati Ankete o planiranju proračuna prema učinku za 2018. kratko opisani u ovom izvještaju. Zemlje PEMPAL-a, u okviru Radne skupine za planiranje proračuna prema programima i učincima (PPBWG) BCOP-a, imale su koristi od sudjelovanja u raspravama o iskustvima i izazovima planiranja proračuna prema učinku s visokim proračunskim dužnosnicima iz zemalja OECD-a putem Mreže OECD-a za učinke i rezultate (P&R mreža) i drugih oblika suradnje BCOP-a s OECD-om (uključujući sudjelovanje vodstva PPBWG-a na radnim sjednicama na kojima su pruženi ulazni podaci za dokument Dobre prakse OECD-a za planiranje proračuna prema učinku).
- 49. Na temelju rezultata anketa navedenih u prethodnim odjeljcima ovog izvještaja te cjelokupnog rada i diskusija održanih unutar PPBWG-a, slijede neke preporuke za zemlje PEMPAL-a koje treba uzeti u obzir prilikom poboljšanja ili uvođenja sustava planiranja proračuna prema programima i učincima navedeni su u sljedećem i zaključnom dijelu ovog izvještaja.** One su grupirane oko prethodno spomenutih i nedavno objavljenih sedam Dobrih praksi OECD-a za planiranje proračuna prema učinku.
- 50. S obzirom na složenost reformi planiranja proračuna prema učincima (a pogotovo onih reformi koje su povezane s planiranjem proračuna prema programima i učincima i dubinskim analizama rashoda), kao i raznolike prirode zemalja PEMPAL-a, u savjetima i preporukama navedenih u ovom izvještaju ne zalaže se ni za jedinstveno pravilo za sve ni za brzinski pristup reformi.** Ako se uzmu u obzir preporuke navedene u sljedećem ulomku ovog izvještaja, savjetuje se da svaka zemlja pažljivo razmotri preporuke u okviru svojeg povijesnog, institucijskog, i administrativnog konteksta i svojih posebnosti te da reforme provodi postupno.

**Dobra praksa I.: Razlozi i ciljevi planiranja proračuna prema učincima jasno su dokumentirani i odražavaju interese ključnih sudionika.**

Dobre prakse OECD-a preporučuju da se razlozi, opći ciljevi i pristup planiranju proračuna prema učincima utvrde u strateškom dokumentu, poput organskog zakona o proračunu ili programa reforme upravljanja javnim financijama. Zemlje PEMPAL-a koje su do sada uvele planiranje proračuna prema programima i učincima uglavnom su već slijedile preporučeni pristup propisivanja planiranja proračuna prema programima i učincima u okviru zakonodavstva. Konkretno, prilikom uvođenja planiranja proračuna prema programima i učincima, zemlje PEMPAL-a uglavnom osiguravaju zakonodavnu osnovu u okviru organskog zakona o proračunu, proglase ga obveznim za sve Vladine institucije (i resorna ministarstva i agencije) te razrade standardne obrasce za dostavljanje informacija o učincima, iako u nekim slučajevima ono što je zapravo uključeno u zakonodavnu osnovu i predloške u zemljama PEMPAL-a može biti nedefinirano i nejasno. S druge strane, zemlje OECD-a vjerojatnije će imati slabiju zakonodavnu/regulatornu osnovu, manje ujednačenu pokrivenost te će ostaviti veću fleksibilnost resornim ministarstvima/agencijama u pogledu načina dostavljanja informacija o učincima. To može djelomično odražavati različite kulture u pogledu administracije i općenito izraženiju zakonodavnu orijentaciju javnih uprava u zemljama PEMPAL-a, kao i niže kapacitete/potrebe za dodatnom pomoći za resorna ministarstva/agencije u izvještavanju informacija o učincima. Dodatni je izazov za zemlje PEMPAL-a to da u mnogim slučajevima zakonodavstvo propisuje planiranje proračuna prema programima i učincima, ali svrha nije adekvatno i realistično objašnjena (ključni opći ciljevi i kako planiranje proračuna prema programima i učincima informira donošenje odluka u procesu planiranja proračuna i politika djelovanja).

Kao rezultat, unatoč često široj i ujednačenijoj pokrivenosti mreže učinaka i jačoj zakonodavnoj osnovi u odnosu na mnoge zemlje OECD-a, zemlje PEMPAL-a i dalje manje koriste informacije o programima i učincima pri donošenju odluka o planiranju proračuna u usporedbi sa zemljama OECD-a i ostvarile su manji napredak ka potpunom usvajanju proračuna u programskom formatu. Posljednjih je godina u nekim zemljama PEMPAL-a uočen napredak, a u mnogim se slučajevima planira i daljnji napredak prema punom planiranju proračuna prema programima i učincima. Zemlje PEMPAL-a najčešće opisuju svoju praksu kao prezentacijsko planiranje proračuna prema učincima (informacije o učincima prikazane su odvojeno od glavnog proračunskog dokumenta), u usporedbi s pristupom planiranju proračuna koje je informirano informacijama o učinku (koji uključuje parametre o učincima unutar proračunskog dokumenta i uključuje restrukturiranje proračunskog dokumenta na temelju programa) o kojemu najčešće izvještavaju zemlje OECD-a. Međutim, nekoliko je zemalja PEMPAL-a napredovalo do samoprocjene svojih pristupa kao planiranje proračuna koje je informirano informacijama o učinku ili upravljačko planiranje proračuna prema učinku, kao što su Rusija, Bugarska, Bjelarus, Ukrajina, Moldova i Srbija.

**PREPORUKA 1 ZA ZEMLJE PEMPAL-a: Trebalo bi primijeniti jasne okvire za učinke koji su obvezni za sva resorna ministarstva i agencije sa snažnom zakonodavnom osnovom, kao i dodatne, detaljnije smjernice koje se shvaćaju, prihvaćaju i primjenjuju na adekvatan način (u skladu sa suštinom značenja, a ne samo s običnom riječju na papiru). Trebalo bi pažljivo razmotriti sadržaj uključen u zakonodavnu i metodološku osnovu za planiranje proračuna prema programima i učincima kako bi se osiguralo da su ciljevi i namjena donošenja odluka primjereni i jasni svim zainteresiranim stranama, uključujući Ministarstvo financija, resorna ministarstva i agencije, zakonodavnu vlast te javnost.**



Još jedan važan aspekt ove dobre prakse predstavlja potreba da politički čelnici podrže planiranje proračuna prema učincima, uz potporu visokih dužnosnika. Naravno, to je teško postići s obzirom na političko vodstvo i obveze koje nije moguće „proizvesti”. Međutim, s obzirom na važnost tog aspekta, savjetuje se da se razmotre mogućnosti kako poticati takvo ponašanje, a ako su politička podrška i obveza na relativno niskoj razini, važno je dodatno smanjiti očekivanja, planiranu brzinu reformiranja i uspostaviti određene temeljne smjernice, kao što su adekvatni podaci o učinku i kvalitetna programska struktura.

Nedostatak vodstva i predanosti jedan je od glavnih izazova koje su identificirale zemlje PEMPAL-a, ali u usporedbi s 2016. zemlje PEMPAL-a sada su svjesnije izazova povezanih s tim aspektom. U mnogim slučajevima u zemljama PEMPAL-a reformu planiranja proračuna prema programima i učincima izradili su, proveli te implementirali samo (ili u nerazmjerno velikom dijelu) Ministarstvo financija i državni službenici (i često uz znatne smjernice donatora/međunarodnih organizacija i nedovoljnu uključenost donositelja politika). Kako vlade postaju svjesne ove slabosti, neke od njih su počele raditi na korektivnim mehanizmima; na primjer, u Rusiji je nedavno uvedena odgovornost svih ministara i zamjenika izvršnog direktora za promicanje reforme planiranja proračuna prema učinku. Austrija je dodatni nedavni primjer uključivanja i šire izvršne vlasti nego i zakonodavne vlasti u reformu planiranja proračuna i oblikovanja politika prema učincima<sup>15</sup>.

**PREPORUKA 2 ZA ZEMLJE PEMPAL-a: Reformu i sustav planiranja proračuna prema programima i učincima trebaju podržati ne samo Ministarstvo financija i državne službe, već i šire političko vodstvo, uključujući, po mogućnosti, sve grane državne vlasti.**

**Dobra praksa II.: Planiranjem proračuna prema učincima usklađuju se rashodi sa strateškim ciljevima i prioritetima vlade.**

Još jedan odraz reformi planiranja proračuna prema programima i učincima koje su prije svega provela Ministarstva financija u zemljama PEMPAL-a s nedovoljnim sudjelovanjem šire izvršne vlasti i političkog vodstva, njihova je nedovoljna povezanost s cjelokupnim strateškim planiranjem politike i donošenjem odluka u većini zemalja PEMPAL-a. Postoje određene nedavne naznake da je u zemljama PEMPAL-a podignuta svijest o važnosti da informacije o učincima koje se koriste u procesu planiranja proračuna budu povezane s nacionalnim strateškim dokumentima te planovima i strategijama ministarstava/agencija. Oko polovice zemalja OECD-a i PEMPAL-a sada imaju centralno definirane standarde kvalitete ili kriterije za odabir i odobravanje pokazatelja učinka, u okviru kojih se najčešće zahtijevaju standardi usklađenosti s nacionalnim planom ili strategijom te dosljednost s planovima i strategijama ministarstava/agencija.

**PREPORUKA 3 ZA ZEMLJE PEMPAL-a: Jasna i čvrsta veza između planiranja proračuna prema programima i učincima i cjelokupnog strateškog planiranja Vlade treba biti uspostavljena, s obzirom na to da je u suštini primarna uloga planiranja proračuna prema učincima da podrži provedbu strateških ciljeva vlade. Dobre prakse uključuju izradu obrazaca koji se koriste za strateške dokumente (kao što su nacionalni razvojni planovi i sektorske strategije) koji imaju izravnu vezu s planiranjem proračuna**

<sup>15</sup> Za više informacija o austrijskom slučaju, pogledajte izvještaj o događajima sa skupa za radionicu PPBWG-a održanu u Austriji 2018. godine, koje je dostupno na sljedećoj poveznici: <https://www.pempal.org/events/workshop-program-and-performance-budgeting-working-group>.

**prema programima i učincima, uključujući pokazatelje učinka. Savjetuje se da se pripremi takvih predložaka pristupi u suradnji s resornim ministarstvima i donositeljima politika kako bi se osiguralo da su sve zainteresirane strane suglasne i imaju isto razumjevanje.**

Nije lako povezati planiranje proračuna prema programima i učincima s ukupnim strateškim planiranjem vlade. Jedno od ključnih pitanja povezano je s ostvarivanjem unakrsnih ciljeva unutar cijele vlade u okviru programa i pokazatelja učinka. U zemljama PEMPAL-a, ali još više na svjetskoj razini, postoji značajan prostor za poboljšanje u području planiranja i složenih ciljeva vlade pri čemu je potrebna suradnja među ministarstvima. U zemljama PEMPAL-a ne pridaje se dovoljno pozornosti unakrsnim pokazateljima učinka, za razliku od dobrih praksi u zemljama OECD-a.

S tim je povezan nedavni globalni trend usmjeravanja na konkretne prioritete visoke razine i pristupe planiranju proračuna za te konkretne prioritete. Neki od naprednih primjera nedavnih nastojanja u pogledu inicijativa prioritetnog planiranja proračuna uključuju rodno osjetljivo planiranje proračuna (npr. u Kanadi, a uvedeno je i u mnogim zemljama PEMPAL-a, često uz značajnu pomoć donatora), ekološko planiranje proračuna (npr. u Francuskoj), proračun blagostanja (npr. Novi Zeland: Proračun blagostanja; Butan: Bruto nacionalna sreća; i Ujedinjeni Arapski Emirati: Nacionalni program za sreću i pozitivnost), i planiranje proračuna prema SDG-ovima (npr. u Meksiku). Ovi procesi (definirani kao prioritetno planiranje proračuna u okviru trenutne radne definicije Mreže OECD-a za učinke i rezultate<sup>16</sup>) mogu biti korisni za podizanje razine svijesti o važnosti uzimanja u obzir ishoda visoke razine u procesima planiranja proračuna te su važni i kako bi ukazali na političku važnost odabranih prioriteta i mobilizirali odgovor cijele vlade. Međutim, mogu i predstavljati dodatan paralelni proces u odnosu na proces planiranja proračuna ukoliko nisu adekvatno povezani.

Također je važno naglasiti da te inicijative za prioritetno planiranje proračuna za odabrane prioritete, unatoč tomu što su u posljednje vrijeme izraženije, odražavaju činjenicu da se u javnom sektoru već dulje vrijeme postavlja pitanje o tome kako valja uključiti unakrsne ciljeve ili se posvetiti rješavanju „žestokih problema” kao što su siromaštvo djece ili mentalno zdravlje koji su višedimenzionalni. To zahtijeva mehanizme za koordiniranje djelovanja u različitim dijelovima vlasti. U kontekstu proračuna to znači da unakrsni ciljevi za učinkovitost moraju biti sastavni dijelovi pojedinih programa. U slučaju kao što je rod, to bi se moglo uključiti u sve programe, dok će u drugim slučajevima, zahvaljujući vođenju programa u različitim institucijama, ciljevi politika biti na višoj razini (npr. mentalno zdravlje) i postojat će međuvladini mehanizmi koordinacije (npr. odbor na razini vlade, povjerenik, odjel za provedbu) kako bi osigurali suradnju među programima.

**PREPORUKA 4 ZA ZEMLJE PEMPAL-a: Zemlje PEMPAL-a trebale bi obratiti dodatnu pozornost na unakrsne ciljeve unutar cijele Vlade. To uključuje pomno razmatranje dizajna i monitoringa unakrsnih pokazatelja učinka kojima pridonose više ministarstava i resornih agencija. Svaku inicijativu povezanu s prioritetnim planiranjem proračuna za odabrane prioritete vlade na visokoj razini (na primjer rodno osjetljivo planiranje proračuna, ekološko planiranje proračuna, proračun blagostanja ili planiranje proračuna prema SDG-ovima) trebalo bi pažljivo osmisliti kako bi se osigurala potpuna integracija u okviru procesa planiranja proračuna prema programima i učincima te kako bi se izbjegli usporedni posebni procesi. Drugim riječima,**

<sup>16</sup> Materijali s 15. godišnjeg sastanka OECD-ove mreže visokih dužnosnika za planiranje i resurse od studenoga/novembra 2019. dostupni su na <http://www.oecd.org/gov/budgeting/performance-results-meeting-2019.htm>

## **unakrsni ciljevi za učinak moraju biti sastavni dijelovi pojedinih programa ili moraju pokazati sposobnost reagiranja programa na ta pitanja.**

Poseban izazov koji je povezan sa spajanjem unakrsnih i strateških ciljeva najviše razine vlade s planiranjem proračuna prema programima i učincima jest kako raščlaniti te ciljeve na one niže razine te kako definirati povezane pokazatelje učinka tako da postanu dijelovi pojedinih programa. Nadalje, važno pitanje vezano uz povezanost planiranja proračuna i strateškog planiranja odnosi se na to da je u mnogim zemljama PEMPAL-a planiranje proračuna prema programima i učincima predstavljeno i implementirano u isto vrijeme kao i procesi strateškog planiranja i procesima unutarnjeg planiranja radnih programa zasebnih resornih ministarstava i agencija. To je u konačnici dovelo do velikog opterećenja resornih ministarstava i agencija koji su prikupljali i izvještavali o velikoj količini različitih podataka o učinku za različite administrativne procese, dok je upotreba tih podataka na stvarne odluke o dodjeli proračunskih sredstava iz proračuna i o politikama djelovanja veoma ograničena.

Prilozi 1.-3. sadržavaju neke ilustrativne alate kako bi se pomoglo zemljama PEMPAL-a u suočavanju s tim izazovima. Prilog 1. sadržava mogući ilustrativni dizajn okvira koji međusobno povezuje procese strateškog planiranja politika, planiranje proračuna i planiranje na razini institucija. Terminologija i broj razina koji se upotrebljavaju u sustavu, kao što se prikazuje u Prilogu 1., može se razlikovati ovisno o brojnim varijablama, uključujući složenost sustava. Međutim, glavni cilj trebao bi biti uvrštavanje procesa u hijerarhijsku strukturu (koja je u osnovi u obliku piramide s obzirom na to da se svaka razina koja počinje drugom razinom grana tako da više grana pridonosi razini koja se nalazi neposredno iznad) i razlikovanje razine pojedinosti koja je potrebna za svaki od tri procesa planiranja - razina strateškog planiranja politike (uključujući prioritete na razini vlade i sektorske strateške prioritete), razina planiranja proračuna i razina planiranja na razini pojedinačne institucije (npr. ministarstvo ili agencija), uz istodobno osiguranje međusobne povezanosti triju procesa. Za jednostavnije snalaženje, u Prilogu 2. prikazuje se primjer strukture programa i pokazatelja učinaka u okviru ove ilustrativne sheme, uzet iz područja kibernetičke sigurnosti.

Takva procedura uvrštavanja strateškog planiranja politike, planiranja proračuna i institucionalnog procesa planiranja u hijerarhijsku strukturu u svojoj osnovi treba na neki način uzimati u obzir način na koji bi aktivnost vlade trebala ostvariti očekivane rezultate. Ova metoda može biti više ili manje službena te može uključivati različite načine izražavanja očekivanog uzročno-posljedičnog lanca aktivnosti vlade, uz pažljivo razmatranje povezivanja u odnosu na doprinos na različitim razinama očekivanih rezultata i pokazatelja. Alati koji se upotrebljavaju u okviru takve metode uključuju logičke okvire, teoriju promjene, razvoj hipoteze, okvir rezultata, shemu odlučivanja itd. U svim ovim alatima proučava se veza implikacije (ako-onda) između različitih elemenata aktivnosti vlade. Iako se takvi alati češće upotrebljavaju za različite manje projekte (u mnogim slučajevima projekti koji se financiraju izvana u zemljama PEMPAL-a), metoda izražavanja očekivanog uzročno-posljedičnog lanca aktivnosti vrlo je važna za cjelokupno vladino planiranje politike i zapravo se implicitno nalazi u središtu planiranja proračuna prema učincima i izradi pokazatelja učinaka. U Prilogu 3. prikazuje se primjer horizontalne i vertikalne logike uzročno-posljedičnog lanca u okviru logičkog okvira te se ponovno napominje da se terminologija i broj razina koje se upotrebljavaju u sustavu mogu razlikovati. Tim se pristupom uspostavlja vertikalna logika kojom se definira niz uzročno-posljedičnih veza čija je namjena preoblikovati ulazne informacije u očekivanu politiku/program/razvojne promjene. Hijerarhijska struktura može se testirati postavljanjem pitanja „kako” prilikom pomicanja uzročno-posljedičnog lanca prema dolje i „zašto” prilikom njegova pomicanja prema gore. S druge strane, horizontalna logika jest

logika implikacije koja logički okvir smješta u narativ povezivanjem očekivanih rezultata s odgovarajućim pretpostavkama koje se trebaju ostvariti kako bi se očekivani rezultati na višoj razini mogli ostvariti/kako bi im se moglo pridonijeti.

**PREPORUKA 5 ZA ZEMLJE PEMPAL-a: Unakrsni strateški politički ciljevi najviše razine trebaju se raščlaniti na ciljeve niže razine kako bi mogli postati sastavni dio pojedinih programa. Polazišna točka postizanja tog cilja jest utvrđenje teorije promjene i uzročno-posljedičnog lanca na temelju prioriteta politika, upotrebljavajući pritom alate logičkog okvira u svrhu prikazivanja hijerarhije očekivanih rezultata i učinka. Potrebno je da postoje pokazatelji povezani sa svakom od tih razina očekivanih rezultata, od najviše razine ishoda, zatim srednje razine ishoda, pa sve do izlaznih rezultata. Taj bi se uzročno-posljedični lanac politika zatim trebao mapirati u pogledu institucijskog okvira. Programi i pokazatelji učinka koji se koriste u proračunskim procesima trebaju se odrediti na temelju njihove upotrebljivosti u planiranju proračuna i donošenju odluka o politikama te bi, osim što bi trebali biti povezani s cjelokupnom Vladinom dokumentacijom u pogledu strateškog planiranja, trebali također biti izravno povezani s procesima unutaršnjeg planiranja radnih programa pojedinih resornih ministarstava i agencija (kao što su godišnji planovi rada i godišnji izvještaji o aktivnostima pojedinih ministarstava i agencija).**

**Dobra praksa III.: Sustav planiranja proračuna prema učincima uključuje fleksibilnost radi postupanja s raznovrsnim državnim aktivnostima i upravljanja složenim odnosima između potrošnje i ishoda.**

Iskustvo u provedbi planiranja proračuna prema programima i učincima na globalnoj razini pokazalo je da se moraju uzeti u obzir posebna razmatranja koja će odražavati višedimenzionalnu prirodu aktivnosti i učinaka u javnom sektoru. U osnovi to znači da se jedinstveni pristup definiranju i mjerenju programa i pokazatelja učinka ne može primijeniti na sve vladine institucije i programe, s obzirom na raznolikost vrsta posla kojeg institucije obavljaju i različitu razinu njihovog utjecaja na ishode. OECD preporučuje razlikovanje između sljedećih vrsta programa, a time i pokazatelja učinka koji mjere njihov uspjeh:

1. izravno pružanje usluga, kao što su policijske i obrazovne usluge
2. programi naknada, kao što su mirovine i socijalno osiguranje
3. transferi, donacije i subvencije, kao što su financiranje usluga lokalne razine vlasti
4. ulaganja, kao što su izgradnja cesta i mostova
5. programi javne politike, na primjer u području vanjskih poslova i trgovine i
6. trenutačni operativni troškovi

Za zemlje PEMPAL-a, osobito s obzirom na tradicionalno zakonodavnu orijentaciju javnih uprava i nastojanja da se planiranjem proračuna prema programima i učincima pokrije što je moguće više rashoda (s obzirom na to da je u početku postojala tendencija ograničavanja planiranja proračuna prema programima i učincima samo na „pilot projekte”), taj se aspekt često ogleda u vrlo detaljno propisanim načinima definiranja programa i pokazatelja učinka za sva ministarstva/agencije i programe, bez obzira na njihovu prirodu. Na primjer, u nekim slučajevima smjernice propisuju broj/raspon broja programa po institucijama i broj/raspon broja i vrste pokazatelja učinka po programu (na primjer, 3-5 pokazatelja ishoda i 5-7 pokazatelja izlaznih rezultata po programu). Valja napomenuti da se u načelu ovo svodi na pitanje organizacije institucija, a ne samo na pitanje broja programa po instituciji; npr. u nekim



slučajevima kad je institucija uključena u previše programa, rješenje nije u restrukturiranju programa nego u suštinskom reformiranju institucije.

Drugi izazov koji se odnosi na to jest taj trebaju li se troškovi vođenja, podrške i isplate plaća, kao i troškovi nižih potrošačkih jedinica uključiti u planiranje proračuna prema programima, tj. troškove programa, budući da se ti troškovi ponekad smatraju nepromjenjivima i/ili teškima za podijeliti između različitih programa u jednoj instituciji.

**PREPORUKA 6 ZA ZEMLJE PEMPAL-a: Potrebno je osigurati pažljivu ravnotežu između osiguranja pokriva svih vladinih rashoda planiranjem proračuna prema programima i učincima i odgovarajuće razine standardizacije između programa i pokazatelja s jedne strane te dovoljne fleksibilnosti za uvažavanje različite prirode različitih programa s druge strane. Pokazatelji učinka mogu se i trebaju odrediti za sve programe, međutim, vrsta tih pokazatelja i način na koji se koriste u odlučivanju mogu varirati ovisno o prirodi programa. Urođena logika planiranja proračuna prema programima predstavlja usredotočenost na očekivane rezultate, tako da bi svi troškovi koji u bilo kojem dijelu doprinose postizanju rezultata programa trebali biti uključeni u troškove programa. Ova je preporuka također u skladu s dobrim praksama OECD-a, u kojima se navodi da bi programi trebali grupirati sve resurse (dijeleći ih na različite programe iste institucije) koji doprinose ostvarivanju njihovih ciljeva, uključujući plaće, robu i usluge, subvencije i transfere, ulaganja te rashode financirane iz vlastitih sredstava subjekata uključenih u program. Isplate primanja i zajedničke usluge te pomoćne funkcije kao što su pravna služba, komunikacije, upravljanje ljudskim resursima, IT, komunalne usluge itd. trebale bi, u idealnom slučaju, biti približno raspoređene po programima. Alternativno, mogao bi se uključiti i opći program „podrške” kojim bi se obuhvaćali takvi troškovi s vlastitim nizom očekivanih rezultata i pokazatelja učinka.**

Dobre prakse OECD-a također savjetuju da se strukture programa usklade s administrativnim odgovornostima i funkcijama pružanja usluga ministarstava i agencija. Poznato je da, iako je definicija programa usmjerena na ishode i pružanje ključnih javnih usluga i dobara, u praksi se proračunska sredstva dodjeljuju organizacijskim jedinicama koje imaju i ovlasti potrošnje i ovlaštenje za pružanje određenih usluga. U suštini, odgovornost za očekivane rezultate može se osigurati samo kad se utvrdi jasna upravljačka odgovornost koja zauzvrat odražava institucionalne organizacije, uzimajući pritom u obzir da se na razini uprave/institucije mora odobriti i adekvatna razina ovlasti za upravljačko odlučivanje.

**PREPORUKA 7 ZA ZEMLJE PEMPAL-a: Iako bi se opseg programa i pokazatelja učinka trebao razviti u pogledu konačnih očekivanih ishoda potrošnje, preporučljivo je jasno navesti načine na koje su programi povezani s institucijama i institucionalnim odjelima za sve vrste programa, uključujući složene međuinstitucionalne programe, koji bi mogli zahtijevati zajedničku upravljačku odgovornost na najvišoj razini potrebnu za promicanje jasne odgovornosti. Istovremeno, to znači i da se voditelji programa mogu usredotočiti na rezultate, a ne samo na proračun.**

Ključni je izazov u bilo kojoj zemlji (čak i u najnaprednijim zemljama OECD-a) utvrditi uravnotežen niz pokazatelja koji odražavaju višedimenzionalni karakter učinka u javnom sektoru. Poseban je izazov osigurati da su pokazatelji prikladni za informiranje odlučivanja o politikama, a da istovremeno obuhvaćaju konačne ishode rashoda za krajnje korisnike usluga i cjelokupno društvo. To odražava određene složenosti.

Tradicionalna tendencija u mnogim zemljama PEMPAL-a je da resorna ministarstva/agencije žele izmjeriti što više svojih aktivnosti kako bi prikazali opseg svoga rada. Ovo rezultira pokazateljima koji mjere izlazne rezultate na vrlo niskoj operativnoj razini, mjereći operativni proces, i/ili čak i pokazatelje da/ne. To na kraju dovodi do nepotrebnih detalja i vrlo glomaznog i opsežnog seta pokazatelja učinka za čitav proračun, što ne samo da stvara poteškoće u razumijevanju za donosioce odluka o politikama djelovanja, već i nije adekvatno da informira njihovo odlučivanje budući da ne pruža dovoljno informacija o planiranim rezultatima rashoda.

Na drugoj strani spektra se nalaze vrlo visoki pokazatelji učinaka ishoda za čije je pomicanje vrijednosti potrebno puno vremena i na koje utječu ne samo vladina potrošnja i odluke, već i vanjski čimbenici. Primjeri su takvih pokazatelja pokazatelji koji mjere ishode obrazovanja, stope pismenosti, stope smrtnosti od bolesti, stope siromaštva, stope kriminala, stope zaposlenosti, količine izvoza itd. U nekim slučajevima, čak i ako Vlada provede sve potrebne mjere za poboljšanje takvih pokazatelja, potrebno je puno vremena da se vidi napredak (npr. modernizacija obrazovanja nastavnika kako bi oni mogli primijeniti učinkovitije načine poučavanja, što će zauzvrat rezultirati učenicima s boljim setom vještina). U nekim slučajevima vanjski čimbenici također imaju važan utjecaj koji se može negativno odraziti na poboljšanje pokazatelja učinka unatoč svim odgovarajućim mjerama koje je poduzela vlada (npr. utjecaj čimbenika poput cijene robe ili snage globalne ekonomije ili glavnih trgovinskih partnera zemlje na stope gospodarskog rasta i zaposlenosti). Štoviše, za neke pokazatelje ove vrste, vrlo kompleksan skup mjera koje poduzimaju različite vladine institucije i različite razine vlasti utječu na vrijednost pokazatelja, ponekad čak i u kombinaciji s vanjskim čimbenicima (npr. stope kriminala). Za takve pokazatelje učinka, u nekim zemljama PEMPAL-a postoji tendencija da ih resorna ministarstva/agencije ne žele sve koristiti (uz objašnjenje da vladine institucije ne mogu biti pozvane na odgovornost jer nemaju potpunu kontrolu u pogledu utjecaja na njih).

**PREPORUKA 8 ZA ZEMLJE PEMPAL-a: Pokazatelji učinka trebaju slijediti opća pravila: i) biti ograničeni na mali broj za svaki program ili područje potrošnje, ii) biti jasni i lako razumljivi (dobra praksa je da svaki pokazatelj ima svoj kratki „identifikacijski (ID) list“ koji određuje sve što se mjeri pokazateljem, mjernim mehanizmima i jedinicama, kao i doprinos različitih ministarstava/agencija u slučaju unakrsnih pokazatelja), iii) omogućiti praćenje rezultata prema općim ciljevima i usporedbu s međunarodnim i drugim referentnim vrijednostima kad god je to moguće, i iv) biti jasno povezani sa strateškim ciljevima cijele vlade<sup>17</sup>. Trebalo bi izbjegavati pokazatelje koji mjere izlazne rezultate na vrlo niskoj operativnoj razini, koji mjere operativni proces i/ili čak i pokazatelje da/ne u svrhu uključivanja pokazatelja u proračunske dokumente; međutim, pojedina ministarstva/agencije mogu ih i dalje koristiti za svoje potrebe unutarnjeg upravljanja za uspostavljanje hijerarhije mjernih aktivnosti koje će se zajednički poduzimati u svrhu postizanja viših pokazatelja izlaznih rezultata i ishoda koji se koriste u procesu planiranja proračuna. Slično tome, treba izbjegavati preveliku fragmentaciju programa na manje programe s vrlo ograničenim opsegom/područjem primjene (npr. na razini odjela u Ministarstvu) za potrebe planiranja proračuna prema programima i učincima, no daljnje raščlanjivanje programa (na potprograme ili aktivnosti kako ih nazivaju u nekim zemljama PEMPAL-a) pojedinačna ministarstva/agencije mogu razviti i koristiti za svoje potrebe unutarnjeg upravljanja. Na drugoj strani spektra se nalaze vrlo visoki pokazatelji učinaka ishoda za**

<sup>17</sup> Na temelju dokumenta OECD-a iz 2015., *Načela OECD-a za proračunsko upravljanje*, dostupnog na sljedećoj poveznici: <http://www.oecd.org/gov/budgeting/principles-budgetary-governance.htm>.

čije je pomicanje vrijednosti potrebno puno vremena i na koje značajno utječu vanjski čimbenici, a ne samo vladini rashodi i odluke. Takve bi pokazatelje trebalo uključiti (često u okviru KNI-jeva) i pomno pratiti; međutim, treba pratiti i dodatne pokazatelje na srednjoj razini (pokazatelje učinka ishoda na nižoj razini). Na taj se način mogu obuhvatiti pokazatelji koji će dugoročno pridonijeti postizanju pokazatelja učinka ishoda na najvišoj razini, dok su kratkoročno korisni u pružanju informacija za planiranje proračuna te su pod kontrolom ministarstava/agencija.

Ilustrativni pristup u dizajniranju pokazatelja učinaka uz pažljivo razmatranje pripisivanja u odnosu na doprinos na različitim razinama očekivanih rezultata i pokazatelja prikazan je u Prilozima 1. - 3., koji ilustriraju mogući dizajn okvira učinaka, primjer okvira za jednu konkretnu politiku djelovanju te horizontalnu i vertikalnu logiku uzročno-posljedičnog lanca u logičkom okviru.

Odnedavno na globalnoj razini postoji tendencija usmjeravanja pokazatelja učinaka na pokazatelje koji su usmjereni na građane<sup>18</sup>. To je povezano s trendovima inicijativa za prioritetno planiranje proračuna koji se razmatraju u okviru preporuke 4. U mnogim zemljama PEMPAL-a postoji potreba za uključivanjem pokazatelja koji su više usmjereni na građane u planiranje proračuna prema programima i učincima. Jedan je primjer Francuska koja, neovisno o tome što ima dugogodišnje iskustvo u planiranju proračuna prema učincima, kontinuirano ulaže napore u razmatranje kvalitete pokazatelja, povećanje njihove usmjerenosti na ishode koji se odnose na građane i na prikupljanje podataka o kvaliteti usluga iz perspektive građana/korisnika umjesto primarnog usmjerenja na administrativna ašjenja u uslugama. Postoje različiti instrumenti za prikupljanje povratnih informacija građana, uključujući međunarodne ankete, postojeće nacionalne ankete i određene ciljane upitnike<sup>19</sup>, od kojih svaki ima određene prednosti i nedostatke.

**PREPORUKA 9 ZA ZEMLJE PEMPAL-a: Adekvatan fokus na pokazatelje usmjerene na građane treba postojati u procesu dizajna pokazatelja učinaka, uz upotrebu različitih instrumenata za prikupljanje povratnih informacija od građana, njihova mišljenja i razinu njihova zadovoljstva. Također je važno razmotriti na izgradnju kapaciteta u ministarstvima financija i resornim ministarstvima za anketni dizajn, metodologiju i analizu, kao i ta razumijevanje prirodne razlike između objektivnih i subjektivnih informacija. Objektivna poboljšanja kvalitete usluga ne dovode nužno do istovjetnog poboljšanja zadovoljstva građana, stoga bi zbog njihove komplementarnosti trebalo upotrebljavati informacije iz više izvora.**

**Dobra praksa IV.: Vlada ulaže u ljudske resurse, podatke i drugu infrastrukturu potrebnu za pružanje podrške planiranju proračuna prema učincima.**

Izgradnja kapaciteta potrebnih za dobro planiranje proračuna prema programima i učincima ključna je potreba zemalja PEMPAL-a. To uključuje sposobnost ljudskih resursa u

<sup>18</sup> To je bila jedna od tema zajedničke radionice dviju radnih skupina BCOP-a održane u studenome/novembru 2019.; materijali su dostupni na <https://www.pempal.org/events/joint-workshop-program-and-performance-budgeting-working-group-ppbwg-and-budget-literacy-and>.

<sup>19</sup> Dodatne informacije nalaze se u, na primjer, *OECD-ovu okviru za pružanje usluga građanima* dostupan u izvještaju *OECD Government at a Glance* (2015) na [https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/gov\\_glance-2015-en.pdf?expires=1573822876&id=id&acname=guest&checksum=C5E338AAEC3036162AD02F2628052AA6](https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/gov_glance-2015-en.pdf?expires=1573822876&id=id&acname=guest&checksum=C5E338AAEC3036162AD02F2628052AA6) i dokumentu Svjetske banke (2018.) *Pokazatelji pružanja javnih usluga usmjerenih na građane* <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/30030>.

ministarstvima financija, a posebno u resornim ministarstvima/agencijama. Ovo su ključni preduvjeti za kontinuirano poboljšavanje sustava za mjerenje učinka kako bi se omogućilo pouzdano pružanje kvalitetnih i odgovarajućih podataka na pouzdanoj osnovi, kao što se preporučuje u dobroj praksi OECD-a.

**PREPORUKA 10 ZA ZEMLJE PEMPAL-a:** Trebalo bi provoditi snažnu i kontinuiranu izgradnju tehničkih kapaciteta kako unutar ministarstava financija, tako i u resornim ministarstvima/agencijama. Ministarstvo financija mora imati aktivnu ulogu i voditi obuku i izgradnju kapaciteta osoblja resornih ministarstava/agencija (ako je potrebno uz vanjsku pomoć) kako bi se osiguralo istovjetno razumijevanje u svim resornim ministarstvima/agencijama. Neki primjeri dobre prakse uključuju formiranje zajednica praksi za učenje uz pomoć kolega državnih službenika srednje i visoke razine koji rade na tehničkim aspektima planiranja proračuna prema programima i učincima u resornim ministarstvima/agencijama, pod vodstvom kolega iz Ministarstva financija.

Zemlje PEMPAL-a također izvještavaju o velikoj potrebi za jačanjem svojih ICT alata za planiranje proračuna prema programima i učincima. Izazovi uključuju nepostojanje takvih sustava, ali često i neprimjerenost sustava tamo gdje postoje.

**PREPORUKA 11 ZA ZEMLJE PEMPAL-a:** Potrebno je ojačati ICT kapacitete, međutim, trebalo bi pažljivo razmotriti dizajn ICT sustava za pokazatelje programa i učinka kako bi se omogućila: i) odgovarajuća ravnoteža standardizacije i fleksibilnosti kako bi se razlikovalo različite vrste programa i pokazatelja učinka, ii) određena opisna objašnjenja o tome zašto su očekivani rezultati i ciljana vrijednost pokazatelja postignuti ili nisu postignuti, i iii) odgovarajuća integracija s ICT rješenjima za planiranje proračuna prema drugim klasifikacijama (ekonomskim i funkcionalnim klasifikacijama), sustav riznice za izvršenje proračuna te, u idealnom slučaju, ICT rješenje koje se koristi za strateško planiranje.

Još jedan ključni izazov povezan je s kapacitetima prikupljanja podataka. U mnogim slučajevima u zemljama PEMPAL-a zbog nedostatka kapaciteta koriste se neprikladni ili suboptimalni pokazatelji umjesto da se istražuju svi dostupni postojeći administrativni podaci ili razvijaju novi mehanizmi za prikupljanje podataka kako bi se prikupilo više odgovarajućih podataka.

**PREPORUKA 12 ZA ZEMLJE PEMPAL-a:** Posebnu pozornost treba posvetiti uspostavljanju novih mehanizama za prikupljanje podataka kako bi se prikupili odgovarajući podaci o učinku ukoliko oni nedostaju. To u mnogim slučajevima može uključivati prilagodavanje načina prikupljanja administrativnih podataka kako bi se počelo prikupljati kvalitetnije podatke ili alternativno prikupljanje novih podataka dizajniranjem novih mehanizama za prikupljanje podataka, na primjer, s pomoću statističkih agencija ili privatnih dobavljača podataka.

**Dobra praksa V.: Planiranje proračuna prema učincima omogućava sustavni nadzor koji provode zakonodavna vlast i civilno društvo, podupirući na taj način vladinu usmjerenost na učinak i odgovornost.**

U većini zemalja PEMPAL-a parlamenti nisu dovoljno uključeni u planiranje proračuna prema programima i učincima. U većini slučajeva proračuni se i dalje službeno usvajaju samo u ekonomskoj/funkcionalnoj klasifikaciji. Programska klasifikacija i pokazatelji učinka se



najčešće šalju parlamentima samo kao dodatna informacija unutar proračunske dokumentacije (kao objašnjenje), a čak i kad se te informacije šalju parlamentima, o njima se uglavnom ne raspravlja u proceduri usvajanja proračuna. Izvještaji o izvršenju proračuna u mnogim slučajevima ne sadrže nikakve ili ne sadrže dovoljne informacije o ostvarenim vrijednostima pokazatelja učinaka u odnosu na ciljne.

**PREPORUKA 13 ZA ZEMLJE PEMPAL-a: Osiguravanje široke političke potpore planiranju proračuna prema programima i učincima u idealnom slučaju uključuje zakonodavnu vlast, a ne samo izvršnu vlast (prema preporuci 2). OECD preporučuje da se informacije o učincima predstave zajedno s financijskim informacijama kao dio godišnjeg proračuna predstavljenog parlamentu, a najbolja ja praksa uključivanje informacija o učincima u glavni proračunski dokument koji čini osnovu odobrenih sredstava. Alternativno, informacije o učincima mogu se predstaviti kao dopunske informacije uz proračun. Nadalje, izvješća o izvršenju proračuna na kraju godine koja se šalju parlamentima također trebaju sadržavati financijske rezultate i rezultate učinka.**

U većini slučajeva u zemljama PEMPAL-a postoji velika potreba za izgradnjom kapaciteta parlamenata i njihovih tehničkih službi u planiranju proračuna prema programima i učincima.

**PREPORUKA 14 ZA ZEMLJE PEMPAL-a: Izgradnja kapaciteta članova parlamenata se preporučuju. To bi moglo uključivati dodavanje modula o planiranju proračuna prema programima i učincima u orijentacijsku obuku za nove parlamentarce (gdje takva praksa postoji) ili održavanje simuliranih rasprava o proračunu za članove parlamenta na kojima bi se raspravljalo o predloženom proračunu ministarstva na temelju informacija o učincima. Usto, trebalo bi razmotriti razvijanje tehničke stručnosti u odjelima za administrativnu potporu koji stoje na raspolaganju parlamentarcima.**

Vrhovne revizijske institucije, koje djeluju u ime zakonodavnog tijela, obično ne sudjeluju ni na koji način ili nisu značajno uključene u planiranje proračuna prema programima i učincima u zemljama PEMPAL-a.

**PREPORUKA 15 ZA ZEMLJE PEMPAL-a: Vrhovne revizijske institucije trebale bi igrati važnu ulogu u planiranju proračuna prema učincima. OECD preporučuje da bi kao minimum vanjska revizija trebala provesti pregled učinaka programa kako je navedeno u javnim računima i potvrditi navedene rezultate, dok se preporučuje dodjela značajnijih uloga, uključujući, među ostalim, reviziju učinka.**

Javni nadzor nad učinkom potrošnje važan je segment sustava planiranja proračuna prema programima i učincima. Civilno društvo i mediji mogu igrati osobito važnu ulogu u nadzoru učinaka i doprinijeti promicanju kulture učinkovitosti i odgovornosti u javnom sektoru.

**PREPORUKA 16 ZA ZEMLJE PEMPAL-a: Potrebno je ulagati stalne napore kako bi se podaci o učinku učinili dostupni javnosti *on-line* i to u formatu koji se može ponovo koristiti. Također se preporučuje objavljivanje proračuna građana koji sadržavaju informacije o učincima. U zemljama PEMPAL-a gdje postoji nizak kapacitet organizacija civilnog društva i medija za analizu informacija o učincima, jačanje kapaciteta treba biti osigurano.**

**Dobra praksa VI.: Planiranje proračuna prema učincima nadopunjuje druge alate izrađene za unaprjeđenje usmjerenosti na učinak, uključujući evaluaciju programa i dubinske analize rashoda.**

U regiji PEMPAL-a korištenje drugih alata kojima se nadopunjuje planiranje proračuna prema učincima i potvrđuje orijentaciju vlade na učinak puno je manje nego u zemljama OECD-a. Kako je već navedeno u ovom izvještaju, uočen je trend uvođenja dubinske analize rashoda u zemljama PEMPAL-a, ali evaluacije učinka i utjecaja uglavnom se ne provode. Kao što je spomenuto, nedostatak kapaciteta i tehničke stručnosti najveći su izazovi za provođenje dubinske analize rashoda u zemljama PEMPAL-a.

**PREPORUKA 17 ZA ZEMLJE PEMPAL-a: Alati kao što su dubinske analize rashoda i evaluacije učinka i utjecaja važni su alati koji nadopunjuju planiranje proračuna prema učincima. Dok samo planiranje proračuna prema učincima u suštini može dati odgovor samo na pitanje postižu li provedene mjere očekivane rezultate, evaluacije i dubinske analize rashoda mogu pomoći vladi u procjeni mehanizama korištenih za provedbu mjera te utvrđivanje temeljnih razloga zbog kojih se rezultati postižu ili ne postižu. To uključuje i procjenu dizajna politike/programa umjesto fokusiranja samo na provedbu politike/programa. Stoga bi zemlje PEMPAL-a trebale razmotriti ove alate, ističući potrebu za pažljivim osmišljavanjem tih alata i potrebu za izgradnjom kapaciteta kako bi se osigurala odgovarajuća tehnička stručnost za njihovo provođenje.**

Važno je napomenuti da je priroda dubinskih analiza rashoda prilagodljiva i da bi dubinske analize rashoda trebale imati jasnu svrhu uklapanja u određene gospodarske i političke kontekste svake zemlje, što je posebno važno za zemlje PEMPAL-a. Cilj dubinskih analiza rashoda s vremenom se može mijenjati i ne mora nužno uključivati smanjenje rashoda. Mreža OECD-a za učinke i rezultate trenutačno radi na prikupljanju i definiranju dobrih praksi dubinskih analiza rashoda u zemljama OECD-a<sup>20</sup> i napominje da su se u godinama od početka financijske krize dubinske analize rashoda počele široko primjenjivati u zemljama OECD-a, ali su se sa slabljenjem učinaka krize cilj i obuhvat dubinskih analiza rashoda promijenili te se naglasak stavlja na ponovno utvrđivanje javnih rashoda kao prioriteta procjenom efikasnosti i učinkovitosti financiranja dodijeljenih sredstava. OECD ističe da proces provedbe dubinskih analiza rashoda preusmjerava pozornost s ulaznih podataka na ishode te podupire povećanu potražnju za informacijama o učincima, čime se dodatno naglašava važnost upotrebe dubinskih analiza rashoda kao alata za stvaranje veće količine dokaza o utjecaju i učinkovitosti javnih rashoda.

Primjer zemlje koja je eksperimentirala s različitim vrstama, ciljevima i procesima u pogledu dubinskih analiza rashoda u posljednjih deset godina je Italija. U toj zemlji ciljevi dubinskih analiza rashoda se mijenjaju kroz vrijeme ovisno o tri ključna kontekstualna čimbenika: ekonomski kontekst (ovisno o gospodarskoj situaciji, dubinske analize rashoda mogu imati različite ciljeve, kao što su davanje prednosti rashodima, pronalaženje fiskalnog prostora, poboljšanje kvalitete usluga itd.), institucionalni kontekst (institucionalna struktura određuje uloge i odnos u dubinskim analizama rashoda) i izborni ciklus.

<sup>20</sup> Materijali s 15. godišnjeg sastanka OECD-ove mreže visokih dužnosnika za planiranje i resurse od studenoga/novembra 2019. dostupni su na <http://www.oecd.org/gov/budgeting/performance-results-meeting-2019.htm>

PPBWG BCOP-a nedavno je analizirao iskustvo Svjetske banke i njezine savjete u pogledu provođenja dubinskih analiza javnih rashoda (PER-ovi)<sup>21</sup> koji uključuje neke elemente tradicionalnih dubinskih analiza rashoda, ali u drugom kontekstu. Na temelju najnovijih diskusija u Mreži OECD-a za učinke i rezultate, nedavni trend u pogledu ciljeva dubinskih analiza rashoda u zemljama OECD-a zapravo se približio općim ciljevima širih dubinskih analiza kao što su PER-ovi Svjetske banke. PER-ovi su u početku obično usmjereni na pitanja više razine povezana s ukupnim fiskalnim položajem vlade, skupnom razinom i strukturom javnih rashoda i prihoda te na fiskalni saldo i usklađenost fiskalne politike s makroekonomskim okvirom zemlje i fiskalnu održivost. Nakon toga obično se usmjeravaju na rashode u ključnim sektorima. Za razliku od toga, dubinske analize rashoda prema tradicionalnoj definiciji OECD-a uglavnom su usmjerene na načine poboljšanja gospodarstva i efikasnosti rashoda na razini sektora te na mogućnosti kratkoročne uštede. Za razliku od uobičajenih dubinskih analiza rashoda OECD-a, PER-ovi isto tako često uzimaju u obzir institucionalnu strukturu, uključujući regulatorne okvire i sustave za upravljanje prihodima i rashodima (uključujući postupke planiranja proračuna) te njihov učinak na postizanje ključnih ciljeva fiskalne politike. Osim toga, iako su i tipične dubinske analize rashoda i PER-ovi iznimno usredotočeni na efikasnost i učinkovitost rashoda, uobičajenim dubinskim analizama rashoda velik se naglasak stavlja na gospodarstvo (tj. na načine smanjivanja troškova), dok su PER-ovi usmjereni na pristup uslugama, smanjenje siromaštva i utjecaj na gospodarski rast. PER-ovi se obično provode tijekom dužeg razdoblja u odnosu na tipične dubinske analize rashoda koje su obično ograničene rokovima kako bi se uključile u proračunski ciklus. Preporuke PER-a obično stavljaju veći naglasak na politiku, dok o provedbi odlučuju ministarstva financija i resorna ministarstva.

Ograničena dostupnost dobrih anketnih podataka tipično je ograničenje u pogledu PER-ova i dubinskih analiza rashoda općenito. Prethodno navedeni trenutačni rad Mreže OECD-a za učinke i rezultate na prikupljanju i definiranju dobrih praksi dubinskih analiza rashoda u zemljama OECD-a uključuje razmatranje konkretnih faktora koje omogućavaju uspješne dubinske analize. Oni se, među ostalim, odnose na postojanje potrebnih preduvjeta, posebno na dobro razvijene i funkcionalne alate PFM-a, uključujući funkcionalni sustav planiranja proračuna prema učincima koji uključuje pokazatelje i podatke. Mnoge zemlje PEMPAL-a trenutno možda ne ispunjavaju preduvjete koji se odnose na postojanje funkcionalnog sustava planiranja proračuna prema učincima koji uključuje pokazatelje i podatke i na postojanje dobrih podataka o učincima.

**PREPORUKA 18 ZA ZEMLJE PEMPAL-a: Dubinske analize rashoda trebaju biti pažljivo dizajnirane ovisno o određenom gospodarskom, političkom i institucionalnom kontekstu svake zemlje, a ne pokušavati u potpunosti kopirati pristup dubinskim analizama rashoda koji se provodi u drugim zemljama. Preduvjet za uobičajenu tradicionalnu dubinsku analizu rashoda jest postojanje odgovarajućeg sustava planiranja proračuna prema učincima koji uključuje pokazatelje učinka i podatke. Informacije o potrošnji i sve dostupne informacije o učincima mogu se svejedno analizirati i ukoliko ne postoji adekvatan sustav planiranja proračuna prema učincima; ali na manje sistematičan način koji nije toliko temeljit i koji zahtijeva puno vremena (a vjerojatno su potrebni dodatni vanjski stručnjaci). Stoga u takvim slučajevima, ciljeve i dizajn dubinske analize rashoda treba prilagoditi u skladu s tim. Osim toga, prije nego**

<sup>21</sup> To je bila još jedna od tema zajedničke radionice dviju radnih skupina BCOP-a održane u studenome/novembru 2019.; materijali su dostupni na <https://www.pempal.org/events/joint-workshop-program-and-performance-budgeting-working-group-ppbwg-and-budget-literacy-and>.

što počnu provoditi tradicionalne dubinske analize rashoda koje su usmjerene na efikasnost i učinkovitost rashoda na sektorskoj razini, nekim zemljama (u kojima se takve šire analize nisu provodile) moglo bi biti preporučljivo najprije provesti širu analizu koja razmatra pitanja više razine povezana s ukupnim fiskalnim položajem; agregatnom razinom i strukturom javnih rashoda; usklađenosti fiskalne politike s makroekonomskim okvirom zemlje i fiskalnom održivosti; institucionalnom arhitekturom PFM-a i procedurama planiranja proračuna; i sektorskim analizama usmjerenima na politike.

Jedan dodatni specifični izazov koji su identificirale zemlje PEMPAL-a koje su provele svoje prve dubinske analize rashoda je otpor i/ili nedostatak interesa resornih ministarstava za provođenje dubinske analize rashoda.

**PREPORUKA 19 ZA ZEMLJE PEMPAL-a: Široka politička podrška alatima koji nadopunjuju planiranje proračuna prema učincima, kao što su dubinske analize rashoda, važna je za osiguravanje pravilnog sudjelovanja resornih ministarstava/agencija. Mogu se razmotriti i neki inicijalni poticaji za osiguranje odgovarajućeg sudjelovanja resornih ministarstava/agencija, poput mogućnosti korištenja dijela uštede utvrđene u dubinskoj analizi rashoda (ako su cilj dubinskih analiza rashoda uštede) za predlaganje novih inicijativa potrošnje istog ministarstva/agencije, pri čemu se uvijek ima na umu konačni očekivani ishod dubinske analize rashoda, a to je poboljšanje kvalitete javnih dobara i usluga građanima.**

Alati unutarnje revizije mogu pridonijeti aktivnostima planiranja proračuna prema učincima, iako to nije uobičajena praksa ni u zemljama OECD-a ni u zemljama PEMPAL-a. Planiranje proračuna prema učincima jedno je od ključnih pokretača reforme u pogledu unutarnje revizije s obzirom na to da je usmjereno na poboljšanja na razini sustava, organizacijske učinke te učinkovitost i odgovornost u pogledu potrošnje.

**PREPORUKA 20 ZA ZEMLJE PEMPAL-a: Trebale bi se razmotriti moguće uloge unutarnje revizije u pogledu doprinosa aktivnostima planiranja proračuna prema učincima. Funkcija unutarnje revizije može pridonijeti pružanjem funkcije osiguranja i savjetodavne funkcije u okviru provjere kvalitete izrade pokazatelja učinaka, potvrdom točnosti podataka o učinku, provedbom revizija učinaka te pružanjem pomoći u pogledu dubinskih analiza rashoda i evaluacija.**

**Dobra praksa VII.: Poticaji povezani sa sustavom planiranja proračuna prema učincima potiču ponašanje i učenje usmjerene na učinak.**

Možda je glavni razlog zbog kojeg planiranje proračuna prema učincima u posljednjim desetljećima nije postiglo veći uspjeh na globalnoj razini nedovoljna usredotočenost na aspekt učenja u okviru planiranja proračuna prema učincima i podcjenjivanje složenosti odnosa između potrošnje i ishoda. To uključuje gore navedene izazove potencijalnog neuspjeha u postizanju rezultata koji je uzrokovan pogrešnim dizajnom politike, a ne pogrešnom provedbom politike (prema preporuci 18), složenosti koje se odnose na pokazatelje učinka ishoda visoke razine za koje je potrebno puno vremena za pomicanje vrijednosti i na koje utječu ne samo vladina potrošnja i odluke, već i vanjski čimbenici (prema preporuci 9), kao i razlike u vrsti različitih programa rashoda i vladinih aktivnosti (prema preporuci 7). Nadalje, iskustvo nekih zemalja s duljim iskustvom u planiranju proračuna prema učincima pokazuje da postoje opasnosti manipuliranja informacija o učinku ako su rizici iznimno visoki.



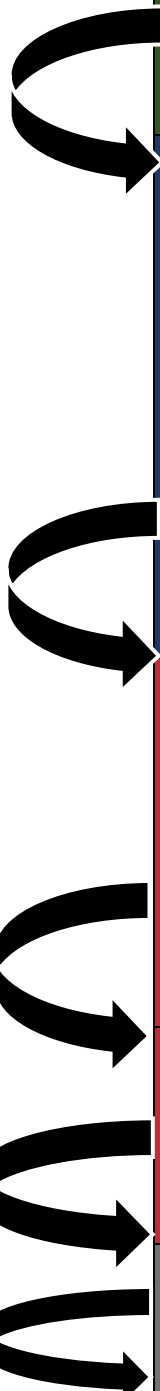
Slijedom toga, i kao što je navedeno u ovom izvještaju, države, uključujući one s dugom poviješću planiranja proračuna prema učincima, i dalje usavršavaju svoje pristupe kako bi uzele u obzir naučeno i racionalizirale očekivanja, ali istovremeno ne gubeći iz vida važnost obuhvaćanja ishoda rashoda.

Odraž evolucije u razmišljanju o planiranju proračuna prema učincima pomak je od njegovog definiranja kao planiranja „temeljenog na učincima” ka njegovu definiranju kao planiranju koje je „informirano informacijama o učincima”, kao i općenito napuštanje koncepta „izravnog planiranja proračuna prema učincima” u kojem su odluke o dodjeli sredstava iz proračuna izravno donesene na temelju učinka, u korist korištenja podataka o učinku kako bi se dopunile financijske i operativne informacije prilikom donošenja proračunskih odluka. U zemljama PEMPAL-a ovo je osobito važno, s obzirom na izraženiju i tradicionalniju potrebu za fiskalnom disciplinom u vezi s ulaznim podacima. Usredotočenost na učenje sada je izraženija u mnogim zemljama, uključujući na primjer prilagodbu prethodno poznate terminologije monitoringa i evaluacije učinka (M&E) na monitoring, evaluaciju i učenje (MEL).

**PREPORUKA 21 ZA ZEMLJE PEMPAL-a: Potrebno je posvetiti više pažnje aspektima učenja u okviru planiranja proračuna prema učincima. Odgovori na nedovoljnu učinkovitost programa trebali bi naglasak staviti na učenje i rješavanje problema, a ne na pojedinačne financijske nagrade i kazne. Navedeno bi trebao ojačati i promicati izvršni direktor kako bi se razvila kultura upravljanja usmjerena na učinke i učenje.**

## PRILOG 1.: Ilustrativni mogući dizajn međusobno povezanih procesa strateškog planiranja politika, planiranja proračuna i planiranja na razini institucije

RAZINA OČEKIVANIH REZULTATA / STRUKTURA PROGRAMA	OBJAŠNJENJE RAZINE OČEKIVANIH REZULTATA	RAZINA POKAZATELJA UČINKA	
<b>NACIONALNI PRIORITET</b>	Glavni dugoročni društveni cilj, koji se može povezati s vladinim mandatom ili nacionalnom strategijom razvoja, ako postoji. Višestruki sektorski prioriteti mogu pridonijeti jednom nacionalnom prioritetu, ovisno o tome koliko su nacionalni prioriteti detaljni.	Najviši dugoročni pokazatelji utjecaja kojima pridonose politike/programi (možda ključni nacionalni pokazatelji - KNP)	Strateško planiranje na razini vlade
<b>SEKTORSKI PRIORITET</b>	Ključni agregatni rezultat/strateški cilj više razine kojemu pridonose svi glavni programi u okviru relevantnog sektora. Definiran u sektorskim strategijama/planovima za sektorski razvoj. Višestruki opći proračunski programi mogu pridonijeti jednom sektorskom prioritetu, dok jedan ili više sektorskih prioriteta može pridonijeti jednom nacionalnom prioritetu. <i>Mogu biti povezani s jednim od deset širokih ciljeva na prvoj razini funkcionalne klasifikacije COFOG, kao i s jednim od 17 ciljeva održivog razvoja (SDG-ovi) - kao alternativa, veza sa SDG-ovima može se uspostaviti na razini nacionalnih prioriteta, ovisno o tome koliko su nacionalni prioriteti detaljni, te bi u tom slučaju ciljevi SDG-a bili povezani s tom razinom.</i>	Pokazatelji krajnjih rezultata najviše razine na sektorskoj razini kojima pridonose politike/programi (KNI-jevi bi isto tako mogli biti na ovoj razini, ovisno o tome koliko su nacionalni prioriteti detaljni)	Sektorsko strateško planiranje politika
<b>OPĆI PRORAČUNSKI PROGRAM</b>	Najviši krajnji rezultat programa kojemu mogu pridonijeti višestruki pojedinačni programi. Jedan ili više općih proračunskih programa mogu pridonijeti jednom sektorskom prioritetu. Može se nazivati i glavni program ili vladin program ili opći program. Radi se o skupu vladinih aktivnosti u odnosu na niz ciljeva politike na višoj razini koji može biti međuinstitucijski/multidisciplinarni. <i>Može biti povezan sa 69 područja u okviru druge razine funkcionalne klasifikacije COFOG, kao i s jednim od 169 ciljeva SDG-a.</i>	Pokazatelji srednjoročnih (odnosno srednjeg medurezultata) ishoda kojima pridonose pokazatelji izlaznih rezultata više razine, ali na koje mogu utjecati drugi čimbenici izvan kontrole provedbenih institucija	Proračunsko planiranje
<b>PROGRAM</b>	Ishod skupa vladinih aktivnosti u odnosu na konkretni niz ciljeva politike, na razini institucije/agencije/ministarstva. Višestruki potprogrami/aktivnosti mogu pridonijeti jednom općem proračunskom programu, dok jedan ili više programa mogu pridonijeti jednom programu općeg proračuna.	Pokazatelji ishoda niže razine/pokazatelj izlaznih rezultata više razine kojima u velikoj mjeri upravljaju provedbene institucije.	
<b>POTPROGRAM</b>	Aktivnosti upotrebe resursa kako bi se postigli rezultati na razini programa. Može se nazivati i aktivnost. Jedan ili više potprograma/aktivnosti mogu pridonijeti jednom programu.	Pokazatelji izlaznih rezultata niže razine i pokazatelji procesa kojima u potpunosti upravljaju provedbene institucije	Planiranje i upravljanje na razini institucija
<b>ULAZNE INFORMACIJE</b>	Resursi za provedbu aktivnosti	Pokazatelji ulaznih podataka	



**PRILOG 2.: Primjer strukture programa i pokazatelja u ilustrativnom dizajnu strateškog planiranja politika, planiranja proračuna i planiranja na razini institucija koji su međusobno povezani**

<b>RAZINA OČEKIVANIH REZULTATA</b>	<b>PRIMJER NAZIVA U OKVIRU STRUKTURE OČEKIVANIH REZULTATA / PROGRAMA</b>	<b>PRIMJER OČEKIVANIH REZULTATA</b>	<b>PRIMJERI POKAZATELJA</b>
<b>NACIONALNI PRIORITET</b>	SIGURNOST	Povećana razina sigurnosti za građane	<i>Postotak građana koji ocjenjuju opću razinu sigurnosti visokom</i>
<b>SEKTORSKI PRIORITET</b>	KIBERNETIČKA SIGURNOST	Niža opća stopa kriminala (povezano s COFOG-om 03 o javnom redu i sigurnosti te SDG-om 16 o miru, pravdi i snažnim institucijama)	<i>Stopa kriminala za ciljano vrstu/područje kriminala – npr. kibernetički kriminal</i>
<b>OPĆI PRORAČUNSKI PROGRAM</b>	POLICIJA	Povećana efektivnost policije (povezano s COFOG-om 03.1 o uslugama policije i relevantnim ciljem SDG-a za konkretnu vrstu kriminala, npr. 16.2.)	<i>Učinkovitost policije mjerena, na primjer, udjelom riješenih predmeta</i>
<b>PROGRAM</b>	ULAGANJE U MODERNIZACIJU POLICIJE	Policija je obučena i opremljena na odgovarajući način	Broj policijskih službenika (ili udio svih policijskih postaja) koje prolaze novu obuku i koje su dobile novu opremu
<b>POTPROGRAM</b>	OSPOSOBLJAVANJE OPREMA	Provedena obuka i dostavljena oprema	Broj odrađenih sati obuke; Broj isporučenih komada opreme
<b>ULAZNE INFORMACIJE</b>	RESURSI ZA OBUKU/OPREMANJE POLICIJE	Predavači, nova oprema, plan obuke	Sredstva upotrijebljena za obuku/opremu

**PRILOG 3.: Horizontalna i vertikalna logika uzročno-posljedičnog lanca u okviru ilustrativnog dizajna strateškog planiranja politika, planiranja proračuna i planiranja na razini institucija koji su međusobno povezani**

Razina očekivanih rezultata	NAZIV REZULTATA	Pokazatelji učinka	Izvori podataka	Pretpostavke:
<b>Nacionalni prioritet/Glavni dugoročniji društveni cilj</b>	<b>KAKO</b>	← ONDA		
<b>Sektorski prioritet/Strateški cilj</b>		← AKO ← ONDA		
<b>Opći proračunski program/Srednjoročni krajnji rezultat</b>		← AKO ← ONDA		
<b>Program/izlazni rezultat više razine</b>		← AKO ← ONDA		
<b>Potprogram/izlazni rezultat niže razine</b>		← AKO ← ONDA		
<b>ULAZNE INFORMACIJE</b>	<b>ZAŠTO?</b>	← AKO		



*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 adresu e-pošte [avatyana@worldbank.org](mailto:avatyana@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