



DUBINSKE ANALIZE RASHODA

Trendovi u zemljama članicama
PEMPAL-a u usporedbi s trendovima
u zemljama članicama OECD-a

Kolovoz/August 2022.

Autorska prava© 2022. BCOP PEMPAL-a

Sva prava pridržana. Nijedan dio ovog dokumenta ne smije se umnožavati, prenositi ili u bilo kojem obliku distribuirati bez prethodnog pisanog dopuštenja Zajednice prakse za proračun (BCOP-a) PEMPAL-a, izuzev za nekomercijalne svrhe dopuštene zakonom o autorskom pravu. Svaka izmjena smjernica u pogledu sporazuma o suradnji upotrijebljenih u ovom dokumentu zahtijeva citat u smislu da se upotrebljavao ovaj dokument te da su kriteriji iz njega izmijenjeni. Kontakt: esalcher@worldbank.org

PEM**PAL**

TAJNIŠTVO PEMPAL-A

www.pempal.org



Zajednica prakse za proračun (BCOP)

E: BCOP@pempal.org



SADRŽAJ

Zahvale	2
Pokrate	3
POZADINSKE INFORMACIJE, OPĆI CILJEVI I METODOLOGIJA	4
DEFINICIJA I TIPIČNE KARAKTERISTIKE DUBINSKIH ANALIZA RASHODA	6
KOJE ZEMLJE PROVODE DUBINSKE ANALIZE RASHODA I KOJI JE FOKUS NJIHOVIH DUBINSKIH ANALIZA RASHODA?	8
KOJI SU REGULATORNI, METODOLOŠKI I INSTITUCIONALNI OKVIRI DUBINSKIH ANALIZA RASHODA?	11
KAKO SE PRIMJENJUJU I ŠTO SADRŽAVAJU DUBINSKE ANALIZE RASHODA?	14
KOJI SU KLJUČNI IZAZOVI U POGLEDU DUBINSKIH ANALIZA RASHODA?	16
KLJUČNI ZAKLJUČCI I POTENCIJALNA PITANJA OD INTERESA ZA ZEMLJE ČLANICE PEMPAL-A U PODRUČJU DUBINSKIH ANALIZA RASHODA U BUDUĆNOSTI	17



ZAHVALE

Ovaj proizvod znanja razvijen je za Radnu skupinu za planiranje proračuna prema programima i učincima (PPBWG) koja djeluje unutar Zajednice prakse proračuna (BCOP) Mreže za učenje uz pomoć kolega za područje upravljanja rashodima javnog sektora (PEMPAL). O razvoju proizvoda znanja i njegovom sadržaju odlučilo je i upravljalo vodstvo PPBWG-a. Izvješće je razvio Resursni tim BCOP-a kojeg podržava Svjetska banka (Iryna Shcherbyna, koordinatorica Resursnog tima BCOP-a; Naida Čaršimamović Vukotić, član resursnog tima BCOP-a i glavni autor i Kora Reichardt, dizajner).

Radna skupina BCOP-a zahvalna je na komentarima i primjedbama koje su dali recenzenti, uključujući članove PPBWG-a i Alfrun Tryggvadottir iz Odjela za javno upravljanje i proračun iz OECD-a.





POKRATE

ARM	Armenija	KOR	Južna Koreja
AUS	Australija	KOS	Kosovo
AUT	Austrija	LUX	Luksemburg
AZE	Azerbajdžan	MOL	Moldova
BEL	Belgija	MEX	Meksiko
BCOP	Zajednica prakse za proračun	MoF	Ministarstvo financija
BUL	Bugarska	NLD	Nizozemska
BiH	Bosna i Hercegovina	MAC	Sjeverna Makedonija
BLR	Bjelarus	NOR	Norveška
CAN	Kanada	NZL	Novi Zeland
CHE	Švicarska	OECD	Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj
COP	Zajednica prakse	PEMPAL	mreža „upravljanje javnom potrošnjom – učenje uz međusobnu podršku“
CRO	Hrvatska	PFM	Upravljanje javnim financijama
DEU	Njemačka	PM	Premijer
DNK	Danska	PPBWG	Radna skupina za planiranje proračuna prema programima i učincima
ECA	Europa i srednja Azija	PRT	Portugal
ESP	Španjolska	ROM	Rumunjska
FIN	Finska	RUS	Rusija
FRA	Francuska	SER	Srbija
GBR	Velika Britanija	SWE	Švedska
GEO	Gruzija	TAJ	Tadžikistan
GRC	Grčka	TUR	Turska
IMF	Međunarodni monetarni fond	UKR	Ukrajina
IRE	Irska	UZB	Uzbekistan
ITA	Italija		
JPN	Japan		
KAZ	Kazahstan		
KGY	Kirgiska Republika		



POZADINSKE INFORMACIJE, OPĆI CILJEVI I METODOLOGIJA

Mreža „upravljanje javnom potrošnjom – učenje uz međusobnu podršku“ (PEMPAL) olakšava razmjenu profesionalnog iskustva i prijenos znanja među praktičarima u području upravljanja javnim financijama (PFM) diljem 23 zemlje Europe i srednje Azije (ECA). Mreža je pokrenuta 2006.¹ Mreža je organizirana oko tri tematske zajednice prakse (COP), od kojih je jedna Zajednica prakse za proračun (BCOP), čiji je cilj ojačati metodologiju, planiranje i transparentnost proračuna u zemljama članicama. Zemlje članice BCOP-a predstavljaju 21 zemlju u Europi i srednjoj Aziji.² 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. BCOP upravlja dvjema radnim skupinama, a jedna od tih radnih skupina je Radna skupina za planiranje proračuna prema programima i učincima (PPBWG).

PPBWG usmjeren je na dizajn i provedbu planiranja proračuna prema programima i učincima i dubinskih analiza rashoda, s ciljem poboljšanja učinkovitosti potrošnje. Skupina je osnovana 2017., a njezine članice uključuju 17 zemalja od 21 zemlje članice BCOP-a: Albanija, Armenija, Azerbajdžan,

Bjelarus, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Gruzija, Kirgiska Republika, Kosovo, Moldova, Republika Sjeverna Makedonija, Ruska Federacija, Srbija, Turska, Ukrajina i Uzbekistan. PPBWG usko surađuje s Organizacijom za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) i Svjetskom bankom (WB) koja sadržajno pridonosi radu ove skupine.

PPBWG je tijekom godina analizirao temu dubinskih analiza rashoda, a ona je stekla sve veći značaj te je pobudila veći interes među zemljama članicama PEMPAL-a. Navedeno je uključivalo ispitivanje nekoliko slučajeva zemalja i početno prikupljanje ograničenih podataka o dubinskim analizama rashoda u zemljama članicama PEMPAL-a u okviru vodećeg proizvoda znanja PPBWG-a pod naslovom *Planiranje proračuna prema učincima i dubinska analiza rashoda: Trenutačne prakse, izazovi i preporuke*³ (2020.). Veći naglasak stavljen je na ovu temu 2021., uključujući razvoj proizvoda znanja *Provedba ubrzane dubinske analize rashoda u svrhu utvrđivanja mjera za balansiranje proračuna*⁴ i prikupljanje opsežnijih podataka o praksama i izazovima dubinskih analiza rashoda u zemljama članicama PEMPAL-a. Dodatni proizvod znanja o ovoj temi razvija se 2022., uz temeljitu obradu jednog primjera dubinske analize rashoda u razvijenoj zemlji (radi se, konkretno, o dubinskoj analizi rashoda programa potpore za skrb za djecu u Nizozemskoj).

¹ Više informacija na poveznici www.pempal.org

² Albanija, Azerbajdžan, Armenija, Bjelarus, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Gruzija, Kazahstan, Kosovo, Kirgiska Republika, Republika Sjeverna Makedonija, Moldova, Crna Gora, Rumunjska, Ruska Federacija, Srbija, Tadžikistan, Turska, Ukrajina i Uzbekistan.

³ <https://www.pempal.org/knowledge-product/performance-budgeting-and-spending-reviews-pempal-countries-practices-challenges>

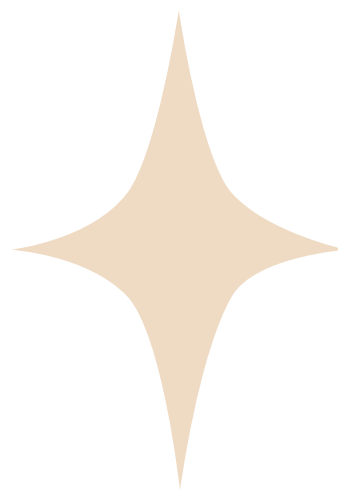
⁴ https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/BCOP/2021/rapid_spending_reviews_eng.pdf

Ovaj proizvod znanja predstavlja kratko opće izvješće s ciljem sagledavanja i uspoređivanja. Cilj je pružiti kratak pregled trenutačnih praksi u pogledu dubinskih analiza rashoda u zemljama članicama PEMPAL-a u 2021., usporediti ih s trenutačnim praksama u zemljama članicama OECD-a te steći bolje razumijevanje dizajna, provedbe i izazova. U slučajevima u kojima postoje podaci, osigurana je komparativna analiza i monitoring promjena tijekom vremena na temelju prijašnjih podataka PPBWG-a o dubinskim analizama rashoda u zemljama članicama PEMPAL-a. Nadalje, u završnom poglavlju ovog proizvoda znanja obrađuju se sažetci trendova i određena ključna potencijalna pitanja od interesa za zemlje članice PEMPAL-a u području dubinskih analiza rashoda u budućnosti.

Podaci korišteni u ovom izvješću proizlaze iz Ankete o dubinskim analizama rashoda provedene u zemljama članicama PEMPAL-a u proljeće 2021. Upitnik za zemlje članice PEMPAL-a uglavnom se temeljio na upitniku koji Tajništvo OECD-a upotrebljava u svrhu prikupljanja podataka za zemlje OECD-a; a detaljnije je usmjeren na dubinske analize rashoda u usporedbi s prethodnim anketama OECD-a o planiranju proračuna prema učincima. OECD-ov upitnik prilagođen je zemljama članicama PEMPAL-a i proširen s obzirom na njih na način da uključuje njihove specifičnosti i interese za učenje uz međusobnu podršku. Održana je usporedivost ključnih pitanja OECD-ova upitnika s ciljem omogućavanja uspoređivanja. Ovaj proizvod znanja također sadržava druge razmjene znanja i diskusije održane u okviru skupova BCOP-a o dubinskim analizama rashoda, kao i materijale OECD-ove Radne skupine posvećene učinku i rezultatima, uključujući Nacrt najboljih praksi OECD-a za dubinske analize rashoda (2021.), izvještaj o Dubinskim analizama rashoda u zemljama članicama OECD-a (2021.), u kojemu su sažeti rezultati ankete o dubinskim analizama rashoda u zemljama članicama OECD-a te izlaganja o dubinskim analizama rashoda sa sastanka OECD-ove mreže visokih dužnosnika odgovornih za proračun zemalja srednje, istočne i jugoistočne Europe za 2021.

Za ovo su se izvješće koristili podaci iz anketa za 16 zemalja članica PEMPAL-a. Armenija, Azerbajdžan, Bjelarus, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Gruzija, Kosovo, Sjeverna Makedonija, Moldova, Rusija, Tadžikistan, Turska, Ukrajina i Uzbekistan ispunili su anketu PEMPAL-a, dok je Rumunjska ispunila anketu direktno s pomoću Tajništva OECD-a.

Glavno ograničenje u pogledu analize podataka u ovom izvješću proizlazi iz činjenice da se ankete temelje na vlastitom izvješćivanju. Podaci se temelje na procjenama koje su provele same zemlje članice PEMPAL-a. Iako je provedeno čišćenje podataka kako bi se osigurala interna dosljednost individualnih odgovora zemalja u anketi, podaci nisu provjereni. Osim toga, i dalje su pristupa potencijalna ograničenja i nedosljednosti u pogledu terminologije. Iako se dodatne definicije i uobičajene karakteristike dubinskih analiza rashoda navode u internom pojmovniku uz anketu kako bi se osiguralo 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 slučajevima.





DEFINICIJA I TIPIČNE KARAKTERISTIKE DUBINSKIH ANALIZA RASHODA

OECD definira dubinske analize rashoda kao alate za razvoj, procjenu, preporučivanje razvijanja i usvajanje opcija u pogledu javnih politika analizom postojećih vladinih rashoda unutar definiranih područja i povezivanjem tih mogućnosti s proračunskim procesom. Svrhe dubinske analize rashoda su: i) omogućiti vladi upravljanje ukupnom razinom rashoda; ii) uskladiti rashode s vladinim prioritetima; i iii) poboljšati učinkovitost programa i javnih politika. Prakse dubinskih analiza rashoda znatno se razlikuju ovisno o zemlji. Mogu biti sveobuhvatne i fokusirati se na ukupne vladine rashode ili mogu biti konkretnije i fokusirati se na rashode u konkretnim sektorima ili područjima. Njihova učestalost i trajanje također variraju.⁵

Dubinske analize rashoda nisu standardizirane na globalnoj razini, međutim postoje određene tipične karakteristike ovih postupaka. Opći ciljevi, metodologije i formati dubinskih analiza rashoda evoluirali su tijekom vremena na globalnoj razini i svaka zemlja prilagođava specifičnosti dubinske analize rashoda vlastitim okolnostima i potrebama. Nadalje, dubinske analize rashoda novi su koncept u nekim zemljama članicama PEMPAL-a. Stoga su u pojmovnik uz anketu koja je provedena o ovom proizvodu znanja uključene neke tipične ključne karakteristike dubinskih analiza rashoda kako bi se osiguralo da zemlje članice PEMPAL-a izvještavaju samo o dubinskim analizama rashoda, a ne o ostalim analizama rashoda. Postoje određene tipične karakteristike povezane s dubinskim analizama rashoda u smislu uloga/procesa, vrsta preporuka,

vrsta rashoda koji su predmet pregleda, poveznice s proračunom, vrsta podataka koji se upotrebljavaju i metoda analize podataka. Poveznica s proračunom od ključne je važnosti i ona razlikuje dubinske analize rashoda od drugih alata poput evaluacija. Navedeno je također važno u kontekstu zemalja koje dubinske analize rashoda upotrebljavaju u šire svrhe u slučajevima manje hitne potrebe za fiskalnom konsolidacijom.

Dubinska analiza rashoda u većini se slučajeva provodi u okviru kolaborativnog procesa, uključujući uloge različitih tijela / institucija, što ih razlikuje od redovnih analiza koje u okviru proračunskog postupka provodi Središnje proračunsko tijelo / Ministarstvo financija (MF).

Dubinske analize rashoda obično inicira vlada (direktno ili na temelju prijedloga MF-a), koji su ujedno i konačno tijelo koje donosi odluke, usvajajući konkretne preporuke/mogućnosti javnih politika koje su predložene u dubinskim analizama rashoda, a koje je potrebno provesti i uključiti u proračun. Resorna ministarstva u područjima potrošnje koja se pregledavaju imaju ključnu ulogu te ona dostavljaju podatke i predlažu mogućnosti/daju preporuke javnih politika, dok MF ima koordinacijsku ulogu i obično određuje opću metodologiju, ima analitičku ulogu u procesu provedbe dubinskih analiza rashoda, kao i ulogu rješavanja izazova prilikom ispitivanja prijedloga i inputa resornih ministarstava. Resorna ministarstva čiji se rashodi pregledavaju surađuju s MF-om, osiguravaju podatke, sudjeluju u pregledima te provode rezultate dubinskih analiza rashoda. Uz

⁵ OECD, OECD-ova Radna skupina posvećene učinku i rezultatima: *Najbolje prakse OECD-a za dubinske analize rashoda* (2021.).

navedene institucionalne uloge, obično se osnivaju specifična tijela za dubinske analize rashoda, uglavnom upravljačka skupina koja nadzire proces i rad radne skupine, osigurava pridržavanje opisa poslova za dubinske analize rashoda te rješava sve probleme koji se mogu pojaviti te radna skupina koja upravlja svakodnevnim aktivnostima i provodi dubinsku analizu rashoda. Često se angažiraju vanjski stručnjaci za predmetnu tematiku kako bi pomogli u provedbi dubinske analize rashoda. Parlament treba uzeti u obzir nalaze dubinske analize rashoda prilikom odobravanja proračuna. Bez obzira na objašnjenja u ovom odlomku, ako su kapaciteti maleni, postupak dubinske analize rashoda može biti manje kooperativan i/ili uključivati manji broj institucija.

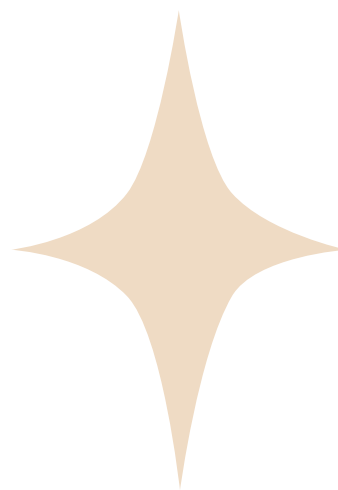
Krajnji rezultat dubinske analize rashoda je izbor mogućnosti javnih politika i preporuka. U okviru izvješća o dubinskim analizama rashoda radna skupina treba izraditi preporuke koje će podnijeti upravljačkoj skupini i/ili ministru, što uključuje i određivanje mogućnosti javnih politika o kojima politički čelnici trebaju donijeti odluke. Stoga, izvješće o dubinskim analizama rashoda pruža preporuke o mogućnostima u pogledu javnih politika u budućnosti, zbog čega se dubinske analize rashoda razlikuju od evaluacija javnih politika u okviru kojih se promatraju prošla razdoblja.

Dubinskim analizama rashoda analiziraju se postojeći rashodi. Dok se analize provedene u okviru redovnog procesa planiranja proračuna uglavnom fokusiraju na nove zahtjeve za potrošnjom, dubinskim analizama rashoda analiziraju se postojeći rashodi u područjima potrošnje koja su predmet pregleda. Iz tog je razloga ključno da vlade imaju uspostavljene dubinske analize rashoda.

Trebala bi postojati sustavna poveznica između dubinskih analiza rashoda i proračunskog procesa.

Usvojene preporuke i mogućnosti u pogledu javnih politika koje su rezultat dubinskih analiza rashoda integriraju se u alokacije proračuna. Vremenski okvir za razvoj dubinskih analiza rashoda i usvajanje mogućnosti javnih politika iz dubinskih analiza rashoda potrebno je planirati u skladu s proračunskim kalendarom.

U okviru dubinskih analiza rashoda upotrebljavaju se dostupni financijski podaci i podaci o učinku te se primjenjuju različite metode analize podataka na temelju dostupnih podataka i na temelju fokusa/općih ciljeva dubinske analize rashoda. Međutim, kada je dostupnost podataka malena, u nekim će slučajevima možda biti potrebno prikupiti nove podatke za potrebe dubinske analize rashoda uzimajući u obzir vremenska ograničenja jer se dubinske analize rashoda obično pripremaju u kratkom roku (unutar jednog proračunskog ciklusa). Dubinskim analizama rashoda, osim ispitivanja učinkovitosti u pogledu trenutanih razina financiranja također se mogu ispitivati posljedice na rezultate i ishode alternativnih razina financiranja.



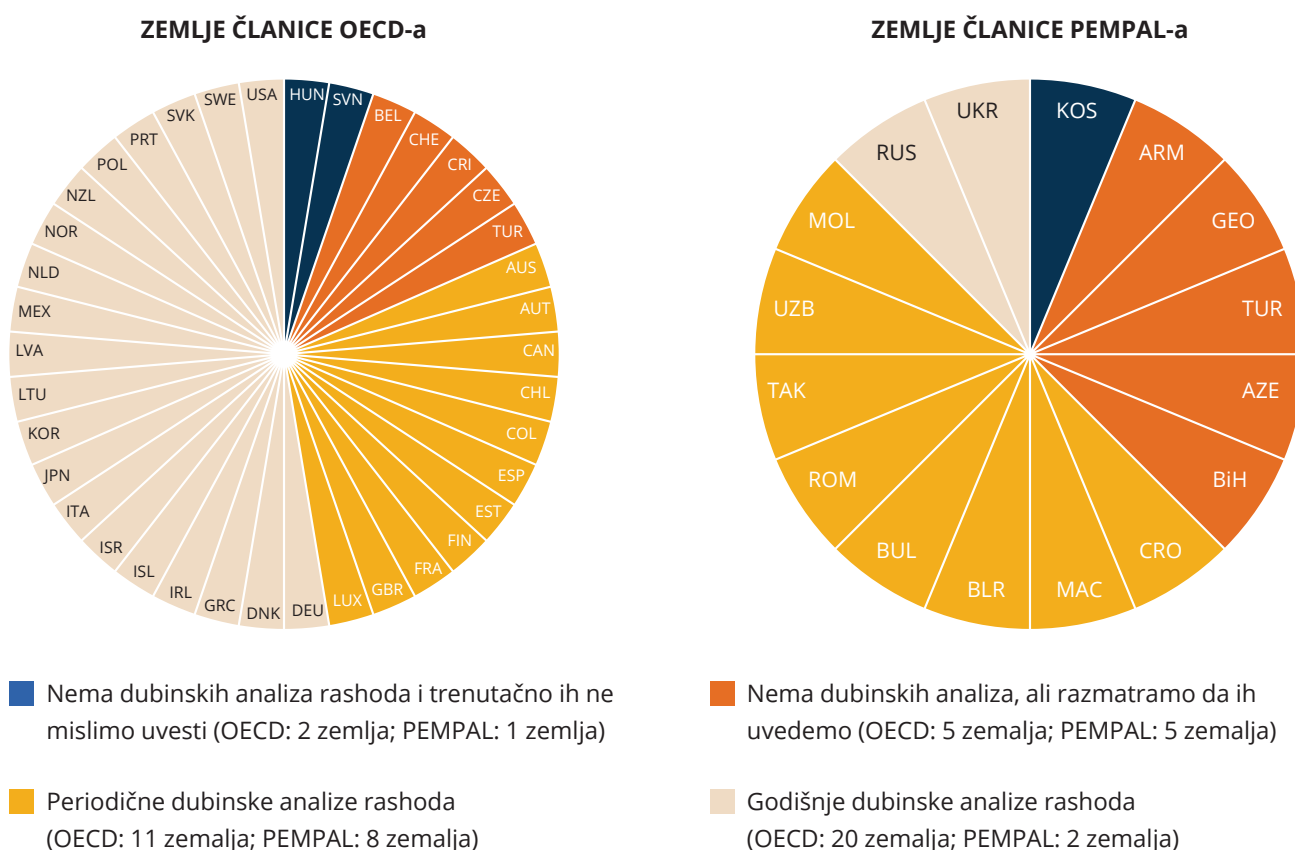


KOJE ZEMLJE PROVODE DUBINSKE ANALIZE RASHODA I KOJI JE FOKUS NJIHOVIH DUBINSKIH ANALIZA RASHODA?

Upotreba dubinskih analiza rashoda u velikom je porastu kako u zemljama članicama OECD-a, tako i u zemljama članicama PEMPAL-a; 16 od 17 anketiranih zemalja članica PEMPAL-a⁶ izvijestilo je da su provele dubinske analize rashoda ili planiraju njihovu provedbu u budućnosti. Broj

zemalja članica PEMPAL-a koje su izvijestile da su provele dubinske analize rashoda povećao se s 1 u 2016. (Hrvatska) i 4 u 2018. (Bugarska, Hrvatska, Moldova i Rusija) na 10 u 2020. (tj. 63% anketiranih zemalja članica PEMPAL-a, što predstavlja otprilike polovicu svih zemalja članica PEMPAL-a).

PRIKAZ 1. Primjena dubinskih analiza rashoda u zemljama članicama OECD-a i PEMPAL-a



⁶ Sve osim Kosova.

Od navedenih deset zemalja, njih osam izvijestilo je da su provele potpune dubinske analize rashoda. Bugarska, Hrvatska, Moldova, Sjeverna Makedonija, Rumunjska, Rusija, Ukrajina i Uzbekistan. U slučaju Bjelarusia i Tadžikistana, dubinsku analizu rashoda provele su međunarodne organizacije koje su pomagale i u nekim drugim prethodno navedenim zemljama na temelju prijavljenih podataka. Od zemaljam članica OECD-a, njih 31 od 37 (oko 85%) izvijestila je da su provele dubinske analize rashoda, uz dodatne 4 zemlje koje su izvijestile da planiraju provesti dubinske analize rashoda u budućnosti. Navedeno je usporedivo sa 16 od 32 zemlje (50%) koje su provele dubinske analize rashoda u 2011. Dubinske analize rashoda sada se u zemljama članicama OECD-a najčešće provode na godišnjoj razini, dok među zemljama članicama PEMPAL-a njihovu provedbu na godišnjoj razini prijavljuju samo Rusija i Ukrajina.

Došlo je do jasnog zaokreta u primarnom fokusu dubinskih analiza rashoda s ušteda na uključivanje učinkovitosti i ponovno određivanje prioriteta.

Navedeno je vidljivo u pogledu obaju skupina zemalja. Opći ciljevi dubinskih analiza rashoda također se prilagođavaju na temelju ekonomskih i fiskalnih uvjeta. Iako su učinkovitost potrošnje i kratkoročni proračunski rezovi i dalje važni ciljevi, nastojanja usmjerena na usklađivanje rashoda s prioritetima vlade i poboljšanje učinkovitosti postaju jednako važan ili važniji fokus u trenutačnim dubinskim analizama rashoda. Broj zemalja članica

OECD-a koje su izvijestile o usklađivanju rashoda s prioritetima vlade udvostručio se s 10 prije 2017. na 20, kao i broj zemalja članica PEMPAL-a koji se povećao s 3 u 2018. na 8 u 2021.

Opseg rada i pokrivenost dubinskih analiza rashoda značajno se razlikuju među zemljama, s tendencijom u korist analiza srednjeg opsega.

Dubinske analize rashoda uskog opsega (0-5% ukupnih rashoda), srednjeg opsega (5-20%) i sveobuhvatne analize (20-100%) sada su jednako zastupljene u zemljama članicama OECD-a. U pogledu zemalja članica OECD-a došlo je do zaokreta, tako da je sve veći udio analiza srednjeg opsega, u odnosu na uglavnom sveobuhvatne analize provedene u 2008. Dubinske analize rashoda u zemljama članicama PEMPAL-a također su uglavnom srednjeg opsega: Bugarska 2016., Hrvatska 2020., Sjeverna Makedonija 2018., Rumunjska 2016. i 2017., Rusija 2019. i 2020. te Ukrajina 2019. i 2020. Prijavljena su dva slučaja sveobuhvatne pokrivenosti: Bjelarus 2017. i Uzbekistan 2019. Preostali slučajevi dubinskih analiza rashoda provedenih na godišnjoj razini u zemljama članicama PEMPAL-a (7) uskog su opsega. Ukupno gledajući, čini se da posljednjih godina među zemljama članicama PEMPAL-a postoji tendencija u korist srednje pokrivenosti. Pokrivenost dubinskih analiza rashoda u smislu pregleda jedne ili više institucija/odjela, kao i jednog ili više programa, varira od države do države, kao što se može vidjeti u **Prikazu 2.** U zemljama članicama OECD-a pregledi su najčešće

PRIKAZ 2. Primjena dubinskih analiza rashoda u zemljama članicama OECD-a i PEMPAL-a



usmjereni na nekoliko programa/javnih politika u više agencija/odjela, međutim gotovo jednako učestali su i pregledi troškova samo jedne agencije/odjela i jednog programa/javne politike. Zemlje članice PEMPAL-a izvijestile su kako se najčešće provode pregledi jednog programa/javne politike i aktivnosti u više agencija/odjela.

Deset zemalja članica PEMPAL-a izvijestilo je o ukupno 66 dubinskih analiza rashoda u razdoblju od 2016. do 2021.; najčešće teme nedavnih dubinskih analiza rashoda u zemljama članicama PEMPAL-a pripadaju širem području ekonomskih poslova (17 dubinskih analiza rashoda) i najčešće uključuju područja poljoprivrede i prometa. Drugo

najčešće područje bilo je obrazovanje (13 dubinskih analiza rashoda), uključujući istraživanje i razvoj, dok je treće najčešće područje socijalna zaštita (8 dubinskih analiza rashoda), uključujući socijalnu skrb i mirovine. Navedeno se može vidjeti u **Prikazu 3**. Zemlje članice OECD-a izvijestile su u anketama OECD-a o nedavnim primjerima vlastitih tema dubinskih analiza rashoda. Većina primjera o kojima su izvijestile zemlje članice OECD-a odnosi se na područja zdravstva, socijalne zaštite, obrazovanja i ekonomskih poslova.

PRIKAZ 3. Teme nedavnih dubinskih analiza rashoda o kojima su izvijestile zemlje članice PEMPAL-a

Zemlja	Teme dubinskih analiza rashoda
Bjelarus	Fiskalna politika; politika duga; financiranje obrazovnog sektora; financiranje zdravstvenog sektora; održivost sustava socijalne zaštite; održivost mirovinskog sustava
Bugarska	Vanjski poslovi; upravljanje otpadom; troškovi za primanja zaposlenih u javnom sektoru; troškovi održavanja; javna sigurnost
Hrvatska	Upravljanje otpadom; upravljanje vodama; održavanje
Sjeverna Makedonija	Dividende državnim poduzećima; troškovi za primanja zaposlenih u javnom sektoru; troškovi putovanja; financijska potpora općinama
Moldova	Strukovno obrazovanje; visoko obrazovanje
Rusija	Energija, poljoprivreda i ribarstvo; subvencije; podrška državnim poduzećima; istraživanje, razvoj i tehnologija; komunikacijske usluge; materijalna i tehnička podrška; sustavi IT-a i uvođenje digitalne tehnologije; zdravstvo; zaštita okoliša i prirode; međunarodne obveze/projekti; privatni sektor; pravosudni sektor/zatvori; troškovi Ministarstva digitalnog razvoja, komunikacija i masovnih medija
Ukrajina	Regionalna prometna infrastruktura; regionalni razvoj; potpore za poljoprivrednu industriju; rashodi u pogledu industrije ugljena; sigurnost na cestama; izgradnja, rekonstrukcija, popravak i održavanje autocesta; stipendije i grantovi; stručno usavršavanje osoblja zaposlenog u institucijama obrazovanja; znanstvena istraživanja; zdravstvena zaštita; osposobljavanje i usavršavanje specijalista i osoblja u području zdravstvene zaštite; centralizirana javna nabava lijekova, medicinskih uređaja i usluga; financijske potpore za kulturne i sportske ustanove; upravljanje otpadom; pravosudni sektor; mirovine; socijalna zaštita za djecu; povoljno stanovanje
Uzbekistan	Zdravstvo; obrazovanje



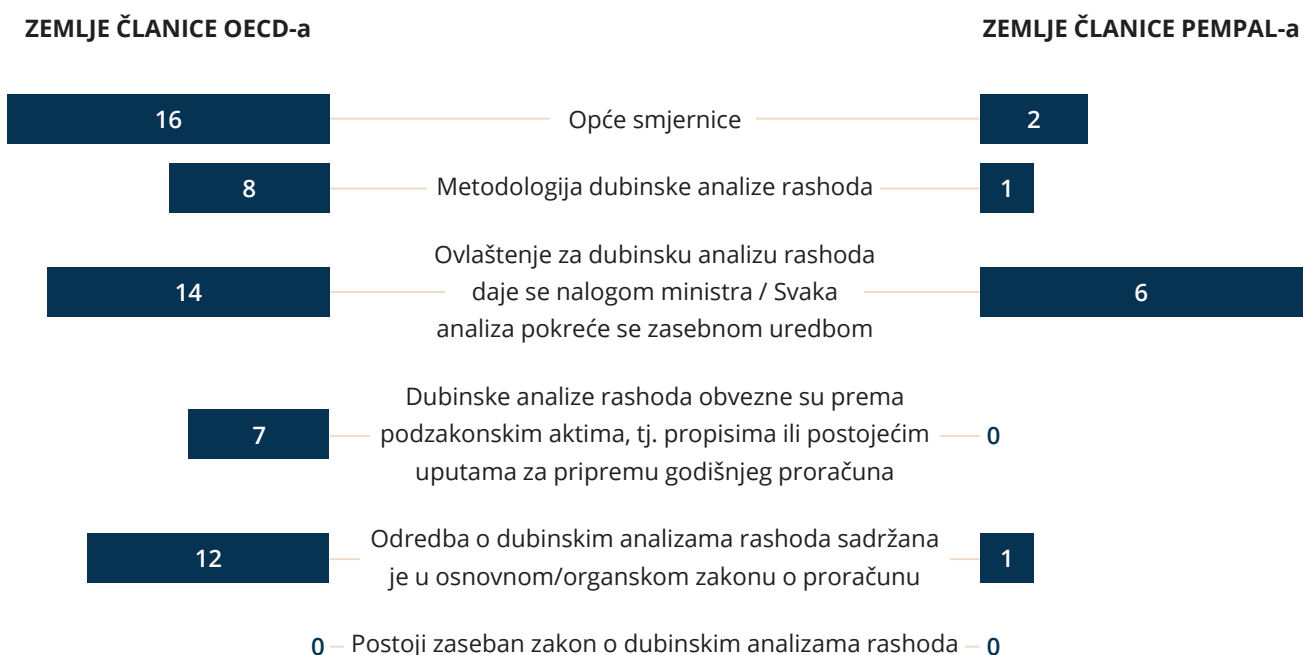
KOJI SU REGULATORNI, METODOLOŠKI I INSTITUCIONALNI OKVIRI DUBINSKIH ANALIZA RASHODA?

Regulatorna i metodološka osnova dubinskih analiza rashoda manje je razvijena u zemljama članicama PEMPAL-a u odnosu na zemlje članice OECD-a.

Ni u jednoj zemlji iz ovih skupina zemalja ne postoje zasebni specifični propisi posvećeni dubinskim analizama rashoda. Međutim, 15 zemalja članica OECD-a (približno polovica od 31 zemlje članice OECD-a koje provode dubinske analize rashoda) ima pravnu osnovu za provedbu dubinskih analiza rashoda u okviru organskog zakona o proračunu i/ili u okviru podzakonskih akata (Kanada, Čile, Estonija, Francuska, Njemačka, Grčka, Italija, Japan, Koreja, Latvija, Meksiko, Novi Zeland, Portugal, Slovačka Republika

i Sjedinjene Američke Države). U ovim zemljama u kojima je provedba dubinskih analiza rashoda propisana zakonom, dubinske analize rashoda često su iznimno integrirane u proračunski proces.⁷ Među zemljama članicama PEMPAL-a, jedino Ukrajina ima pravnu osnovu za provedbu dubinskih analiza rashoda, u okviru organskog zakona o proračunu (tj. Zakona o proračunu). U slučaju ostalih zemalja članica PEMPAL-a koje provode dubinske analize rashoda, nalogom ministra ili uredbom/odlukom vlade daje se ovlaštenje za svaku dubinsku analizu rashoda (Bugarska, Hrvatska, Moldova, Rumunjska, Rusija i Uzbekistan), kako je predstavljeno u **Prikazu 4**.

PRIKAZ 4. Regulatorna i metodološka osnova dubinskih analize rashoda u zemljama članicama OECD-a i PEMPAL-a



⁷ OECD, OECD-ova Radna skupina posvećene učinku i rezultatima: *Dubinske analize rashoda u zemljama OECD-a* (2021.).

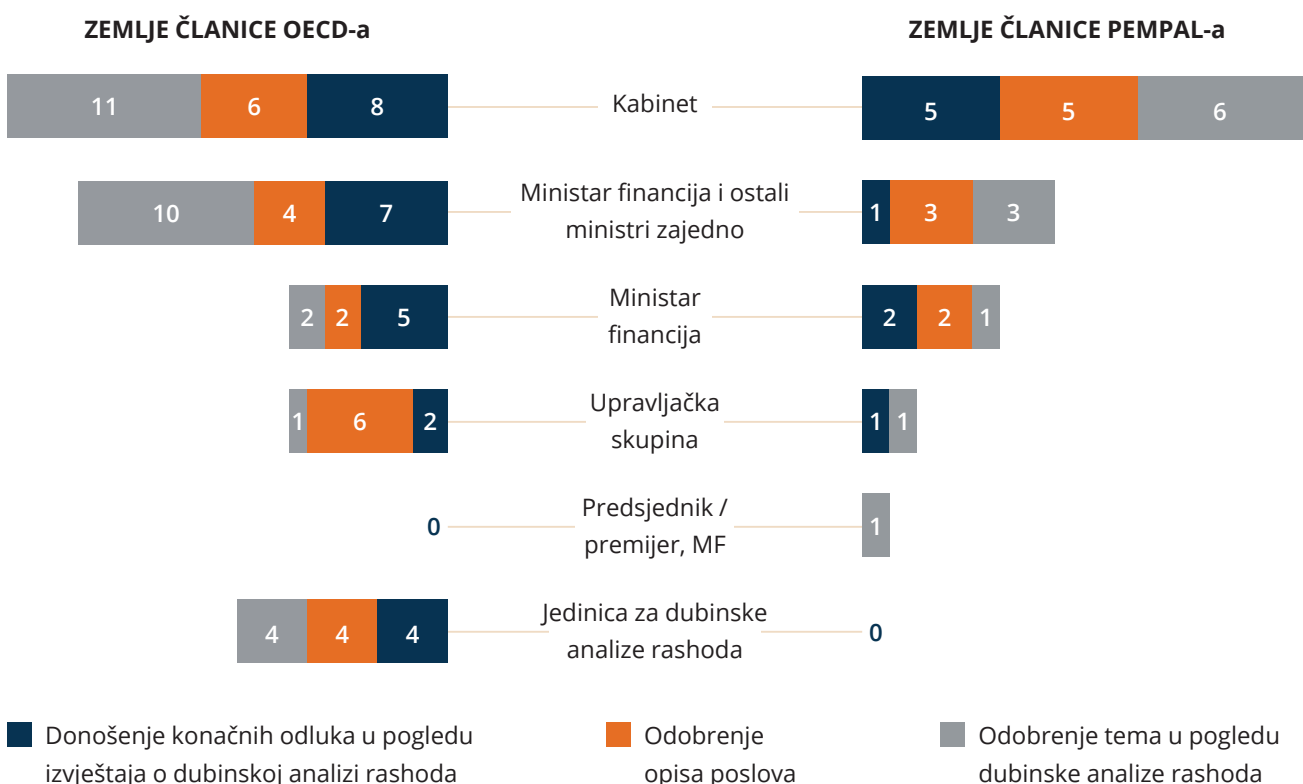
Ukupno gledajući, ne postoji jedan konkretan način za uspostavu regulatorne osnove za provedbu dubinskih analiza rashoda i svaka zemlja treba dizajnirati svoj pristup na temelju vlastitih specifičnosti, potreba i kapaciteta. Na primjer, samostalni propisi kojima bi se regulirale dubinske analize rashoda mogli bi biti najbolji izbor za jednu zemlju, dok bi drugoj zemlji bolje odgovarali manje formalni postupci.

Metodološki okvir dubinskih analiza rashoda također je slabiji u zemljama članicama PEMPAL-a u odnosu na zemlje članice OECD-a. Više od dvije trećine zemalja članica OECD-a (18) ima standardnu metodologiju primjenjivu na sve dubinske analize rashoda i/ili opće smjernice primjenjive na sve dubinske analize rashoda (Čile, Kolumbija, Kostarika, Danska, Njemačka, Grčka, Irska, Izrael, Japan, Koreja, Litva, Meksiko, Nizozemska, Novi Zeland, Norveška, Poljska, Ujedinjena Kraljevina, Sjedinjene Američke Države). Među zemljama članicama PEMPAL-a, Rumunjska je izvijestila o postojanju stalnih općih smjernica primjenjivih na sve dubinske analize rashoda; Rusija ima određena stalna standardna načela i postupke navedene u nekoliko odluka/naloga vlade / ministara. Ukrajina je izvijestila o postojanju stalne metodologije primjenjive na sve dubinske analize rashoda. Navedeno se može vidjeti u **Prikazu 4. Ostale zemlje članice PEMPAL-a koje provode**

dubinske analize rashoda nemaju stalni metodološki okvir primjenjiv na sve dubinske analize rashoda.

U zemljama članicama OECD-a, vlada, MF te ministri resornih ministarstava čiji su rashodi predmet pregleda obično imaju najaktivniju ulogu u donošenju odluka u procesu dubinske analiza rashoda. Isti je slučaj i u zemljama članicama PEMPAL-a, u kojima od 2018. vlada/ministri imaju sve veću ulogu. Međutim, ukupno gledajući, u zemljama članicama PEMPAL-a resorna ministarstva imaju manje aktivnu ulogu u odnosu na zemlje članice OECD-a, dok MF ima aktivniju ulogu. Većina zemalja članica OECD-a (24 zemlje, tj. oko 85% zemalja članica OECD-a koje provode dubinske analize rashoda) izvijestila je o postojanju jedinica za dubinsku analizu rashoda koje organiziraju i koordiniraju proces provedbe dubinskih analiza rashoda. One su u nekim slučajevima ad hoc timovi, međutim u mnogim slučajevima one se odnose na stalne institucionalne jedinice konkretno odgovorne za dubinske analize rashoda. Uglavnom su uspostavljene u okviru MF-a ili Ministarstva gospodarstva ili, u rjeđim slučajevima, u uredu predsjednika ili predsjednika vlade. Među zemljama članicama PEMPAL-a, jedino je Rumunjska izvijestila o postojanju samostalne jedinice za dubinsku analizu rashoda; u drugim zemljama članicama PEMPAL-a navedene dužnosti obavljaju jedinice unutar MF-a.

PRIKAZ 5. Akteri u donošenju odluka u ključnim fazama dubinske analize



Iako tipična uloga upravljačke skupine u tehničkom procesu uključuje nadzor i pregled izvještaja, u nekim zemljama članicama OECD-a upravljačka skupina također sudjeluje u formuliranju preporuka i/ili mogućnosti javnih politika (10 zemalja članica OECD-a: Kanada, Danska, Njemačka, Island, Koreja, Latvija, Luksemburg, Norveška, Poljska i Ujedinjena Kraljevina).

Većina zemalja koje provode dubinske analize rashoda ima upravljačku skupinu i radnu skupinu za dubinske analize rashoda. U okviru OECD-a, 20 zemalja (oko dvije trećine) ima radnu skupinu, a 18 zemalja ima upravljačku skupinu. U zemljama članicama PEMPAL-a, Bugarska, Hrvatska, Moldova, Sjeverna Makedonija, Rumunjska, Rusija, Ukrajina i Uzbekistan (80% anketiranih zemalja članica PEMPAL-a koje provode dubinske analize rashoda, tj. oko 40% svih zemalja članica PEMPAL-a) imaju radne skupine za vrijeme provedbe dubinskih analiza rashoda. Sve navedene zemlje, osim Ukrajine i Sjeverne Makedonije, također imaju upravljačke skupine za dubinske analize rashoda. Bjelarus i Tadžikistan nemaju radne skupine ni upravljačke skupine. Upravljačka skupina stalno je tijelo za provedbu svih dubinskih analiza rashoda samo u Rumunjskoj i Rusiji, dok se u drugim zemljama za svaku dubinsku analizu rashoda osniva zasebna upravljačka skupina. Upravljačka skupina uključuje visoko pozicionirane službenike u Bugarskoj, Hrvatskoj i Moldovi, dok su u Rumunjskoj, Rusiji i Uzbekistanu u upravljačku skupinu uključeni službenici političke razine (ministri ili zamjenici). U

Bugarskoj se upravljačka skupina imenuje odlukom ministra financija, a uključuje visoko pozicionirane službenike (obično zamjenike ministara ili glavne tajnike) resornih ministarstava/agencija i MF-a. U Rusiji ulogu upravljačke skupine ima vladina komisija za optimizaciju i unaprjeđenje učinkovitosti rashoda koja je imenovana odlukom vlade, a uključuje zamjenika predsjednika vlade, ministra financija, predstavnike Federalne riznice, predsjednikove administracije, Federalne porezne službe, Računovodstvene komore, MF-a, Ministarstva gospodarskog razvoja te resornih ministarstava/agencija. U Hrvatskoj upravljačku skupinu čine visoki državni službenici iz MF-a i resornih ministarstava/agencija koje imenuje vlada. U Moldaviji upravljačka skupina uključuje visoke dužnosnike iz MF-a i resornih ministarstava/agencija imenovane odlukom vlade. U Uzbekistanu upravljačka skupina sastoji se od vodstva MF-a i resornih ministarstava/agencija, uključujući kabinet ministara, a imenuje ju zamjenik premijera. Naposljetku, u Rumunjskoj postoji Međuresorni odbor za dubinsku analizu rashoda na razini vlade u kojemu je predsjednik vlade predsjednik odbora, ministar financija je potpredsjednik, a uključuje i dodatnih devet ministara. U svim zemljama članicama PEMPAL-a koje imaju radne skupine, one se sastoje od predstavnika MF-a i resornih ministarstava. U Bugarskoj, Hrvatskoj, Rumunjskoj, Rusiji i Ukrajini u radnim skupinama također sudjeluju vanjski stručnjaci. Velike su razlike među zemljama PEMPAL-a u sastavu skupina za dubinsku analizu rashoda u pogledu ravnoteže između MF-a i resornih ministarstava, kao što se može vidjeti u **Prikazu 6**.

PRIKAZ 6. Sastav radnih skupina za dubinsku analizu rashoda u zemljama članicama PEMPAL-a

Sastav radne skupine	Bugarska	Moldova	Uzbekistan	Ruska Federacija	Ukrajina	Rumunjska	Prosjek
Resorna ministarstva/agencije čiji su rashodi predmet pregleda	20%	70%	50%	30%	49%	40%	43%
Ministarstvo financija	60%	30%	50%	30%	51%	40%	44%
Vanjski stručnjaci	20%	0%	0%	10%	0%	10%	7%
Ostalo	0%	0%	0%	30%	0%	10%	7%



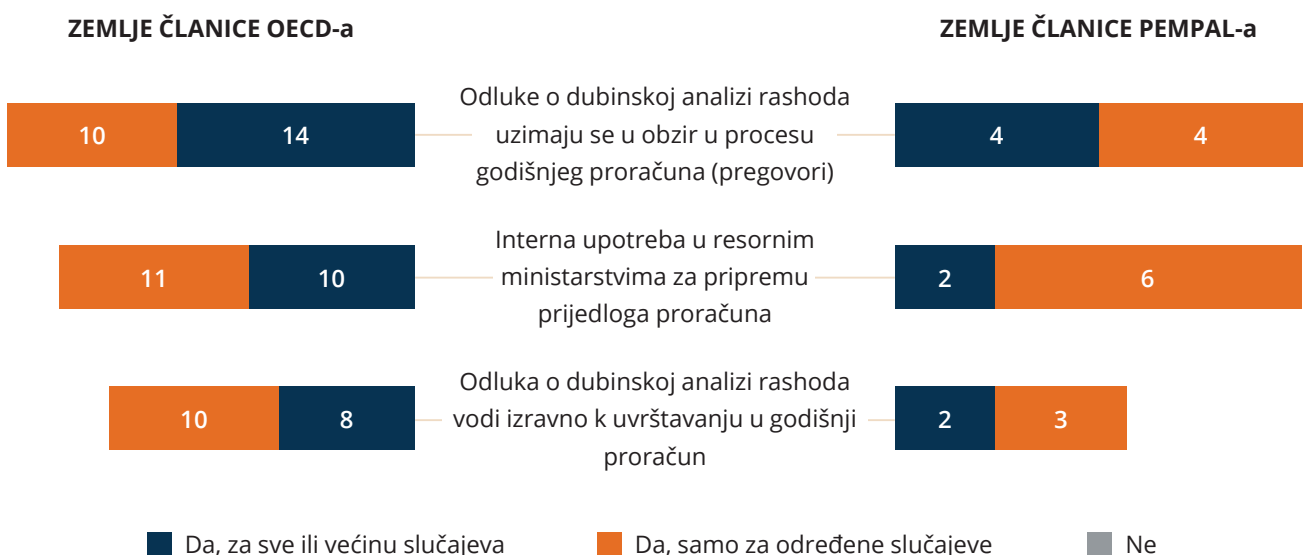
KAKO SE PRIMJENJUJU I ŠTO SADRŽAVAJU DUBINSKE ANALIZE RASHODA?

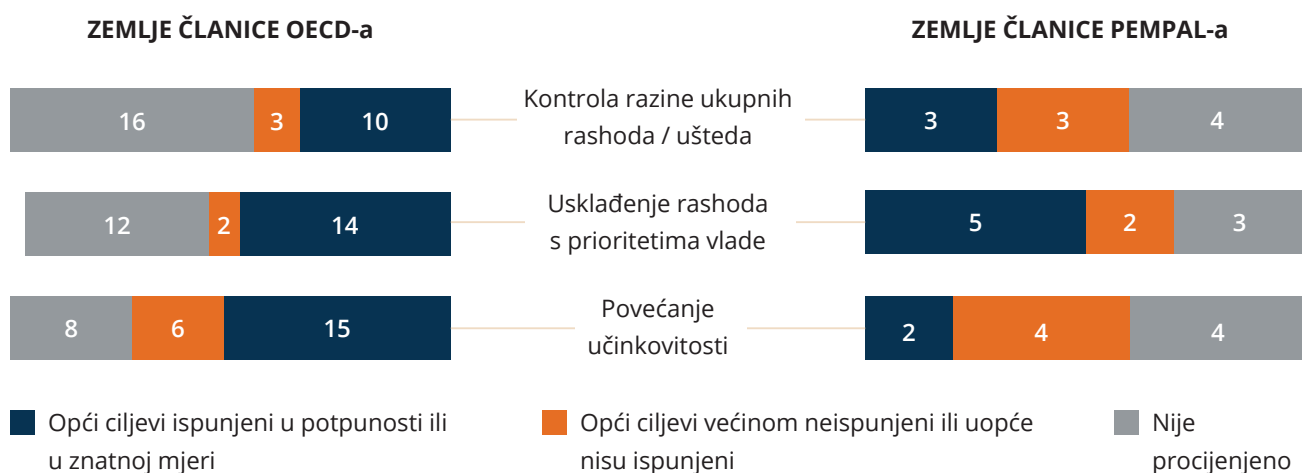
Načini primjene dubinskih analiza rashoda razlikuju se, a njihova ukupna primjena u porastu je i u zemljama članicama OECD-a i u zemljama članicama PEMPAL-a; odluke koje proizlaze iz dubinskih analiza rashoda najčešće se uzimaju u obzir u godišnjem proračunskom procesu, tj. u proračunskim pregovorima. O navedenoj primjeni dubinskih analiza rashoda izvijestile su 24 zemlje članice OECD-a i osam zemalja članica PEMPAL-a. Međutim, dok navedeno vrijedi za sve ili većinu slučajeva u zemljama članicama OECD-a, u zemljama članicama PEMPAL-a to se odnosi samo na odabrane slučajeve. U obje skupine zemalja najčešća je praksa interna upotreba u resornim ministarstvima za pripremu prijedloga proračuna. U osam zemalja članica OECD-a (Čile, Danska, Francuska, Italija, Japan, Portugal, Ujedinjena Kraljevina i Sjedinjene Američke Države), kao i u dvije zemlje članice PEMPAL-a (Ukrajina i Uzbekistan), odluke iz dubinskih analiza

rashoda u svim ili u većini slučajeva vode izravno k uvrštavanju u godišnji proračun. Međutim, treba napomenuti da su neke zemlje članice PEMPAL-a izvijestile o nekoliko slučajeva u kojima dubinske analize rashoda ili nisu odobrene/usvojene ili nisu provedene.

Ukupno gledajući, utjecaj dubinskih analiza rashoda često se ne ocjenjuje, iako se ocjene provode češće u odnosu na 2018.; međutim, većina zemalja izvijestila je da su odluke iz dubinskih analiza rashoda dovele do preraspodjele proračuna. U zemljama članicama OECD-a, u slučajevima u kojima postoji ocjenjivanje, opći ciljevi dubinskih analiza rashoda najčešće se ispunjavaju u smislu poboljšanja učinkovitosti. U zemljama članicama PEMPAL-a još veći udio zemalja izvijestio je da ne dolazi do ocjenjivanja utjecaja. U slučaju ocjenjivanja u zemljama članicama PEMPAL-a,

PRIKAZ 7. Poveznica između dubinskih analiza rashoda i procesa donošenja proračunskih odluka

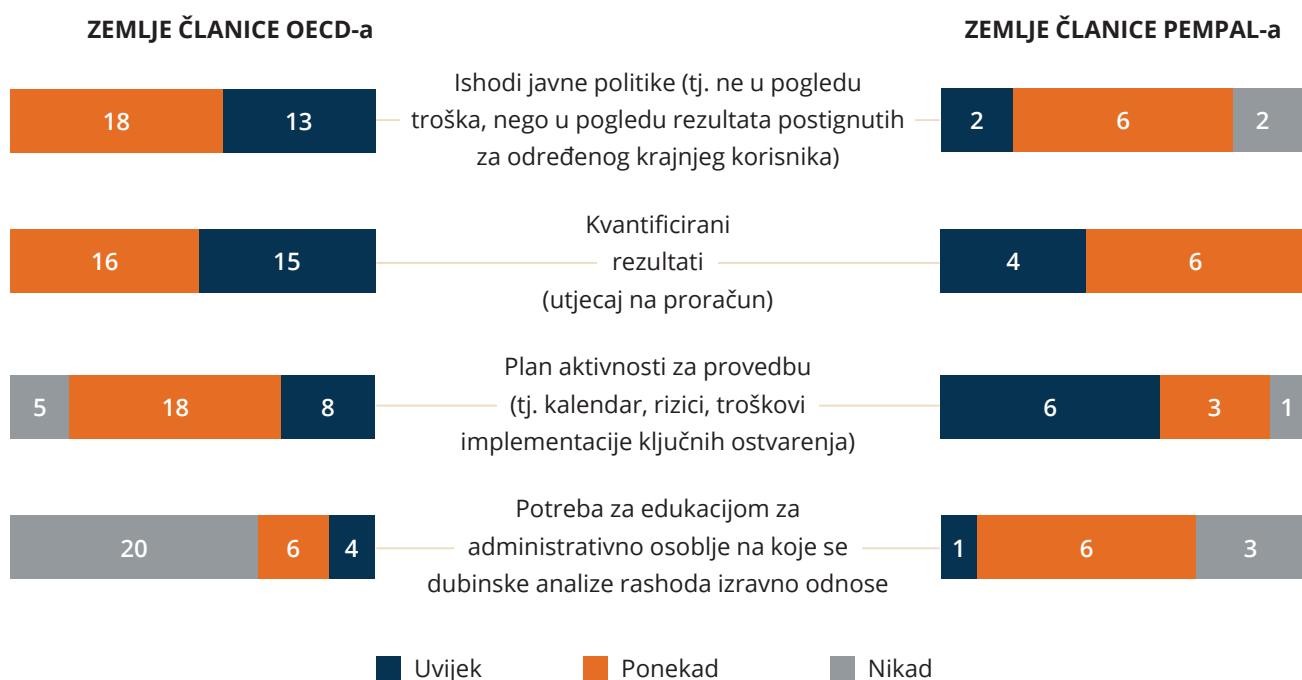


PRIKAZ 8. Samoprocjena zemalja u pogledu utjecaja dubinskih analiza rashoda

opći ciljevi dubinskih analiza rashoda najčešće se ispunjavaju u smislu ponovnog određivanja prioriteta, kao što se može vidjeti u **Prikazu 8**. Opći cilj učinkovitosti do sada je ispunjen u najmanjoj mjeri, ali je sada postavljen kao glavni prioritet u pogledu općeg cilja dubinskih analiza rashoda u zemljama članicama PEMPAL-a. U regiji PEMPAL-a šest od deset zemalja (Ukrajina, Bugarska, Bjelorus, Tadžikistan, Uzbekistan i Sjeverna Makedonija) izvijestilo je da je u razdoblju od 2017. do 2019. usklađivanje s prioritetima dovelo do određenih preraspodjela, u većini slučajeva u djelokrugu istog ministra. Od 32 zemlje članice OECD-a koje provode dubinske analize rashoda njih 30 izvijestilo je da je u razdoblju od 2017. do 2019. usklađivanje s prioritetima dovelo do preraspodjela,

uglavnom u djelokrugu istog ministra (13 zemalja), ali također iz proračuna jednog ministra u proračun drugog ministra (devet zemalja), te u okviru istog programa (osam zemalja).

Ključni sadržaj dubinskih analiza rashoda uključuje kvantificirane rezultate, tj. utjecaj na proračun; ishode učinka javne politike na krajnje korisnike; plan aktivnosti za provedbu; te potrebe za edukacijom zaposlenika u zemljama članicama OECD-a. Prve dvije stavke prisutne su u dubinskim analizama rashoda gotovo svih zemalja članica OECD-a. Sadržaj je sličan i u zemljama članicama PEMPAL-a, kao što se može vidjeti u **Prikazu 9**.

PRIKAZ 9. Sadržaj izvještaja o dubinskim analizama rashoda



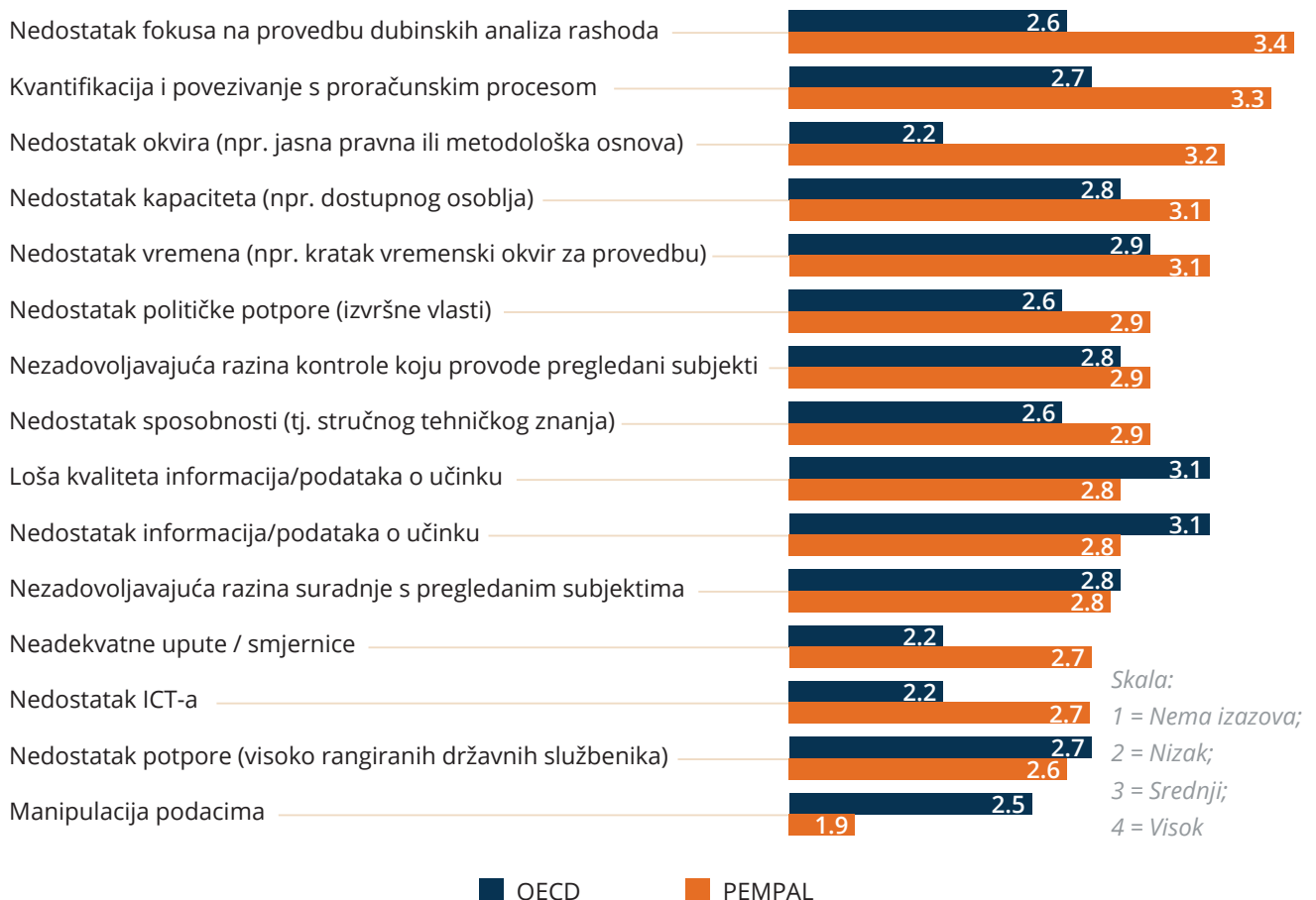
KOJI SU KLJUČNI IZAZOVI U POGLEDU DUBINSKIH ANALIZA RASHODA?

Zemlje članice PEMPAL-a suočavaju se s većim izazovima u provedbi dubinskih analiza rashoda u odnosu na zemlje članice OECD-a, a najvažniji izazovi povezani su s ranim fazama provedbe. Oni se odnose na pozornost koja se posvećuje provedbi dubinskih analiza rashoda i na pitanja vezana uz metodološki okvir te političku i institucionalnu potporu, kao što se može vidjeti u **Prikazu 10**.

Izazovi su slični u zemljama članicama OECD-a; međutim najvažniji izazovi odnose se na kvalitetu i dostupnost podataka o učinku u tim zemljama. Navedeno vjerojatno odražava činjenicu da se važnost

korištenja podacima o učinku u dubinskim analizama rashoda bolje prepoznaje u zemljama članicama OECD-a, kao i sveukupno manje korištenje podacima o učinku u svrhu donošenja odluka u zemljama članicama PEMPAL-a. S obzirom na to da zemlje članice PEMPAL-a sve više upotrebljavaju dubinske analize rashoda i alate za planiranje proračuna prema učinku, očekuje se da će i njihov fokus u dubinskim analizama rashoda više biti na kvaliteti podataka o učinku. Zemlje članice OECD-a također ocjenjuju ozbiljnim izazove u provedbi rezultata dubinskih analiza rashoda, što je očekivano s obzirom na to da su postigle veći napredak u provedbi dubinskih analiza rashoda.

PRIKAZ 10. Izazovi u provedbi dubinskih analiza rashoda





KLJUČNI ZAKLJUČCI I POTENCIJALNA PITANJA OD INTERESA ZA ZEMLJE ČLANICE PEMPAL-A U PODRUČJU DUBINSKIH ANALIZA RASHODA U BUDUĆNOSTI

Moguće je naglasiti sljedeće zaključke i potencijalna pitanja od interesa za zemlje članice PEMPAL-a u području dubinskih analiza rashoda u budućnosti:

1. Dubinske analize rashoda dobivaju na važnosti u zemljama članicama PEMPAL-a. Njihova kontinuirana i povećana upotreba u zemljama članicama OECD-a svjedoči njihovoj korisnosti. U zemljama članicama PEMPAL-a očekuje se daljnje unaprjeđenje upotrebe ovog alata.
2. Dubinske analize rashoda fleksibilan su alat u kojem se glavni opći ciljevi mogu razlikovati ovisno o potrebama, političkim i ekonomskim izazovima i prioritetima. Zemlje članice PEMPAL-a trebale bi prilagoditi svoj pristup dubinskim analizama rashoda na temelju vlastitih specifičnosti, kapaciteta, dostupnosti podataka i potreba. Važno je definirati jasne opće ciljeve i opseg dubinskih analiza rashoda, uzimajući u obzir potrebe, dostupnost podataka i kapacitete u pogledu svake dubinske analize rashoda.
3. Postoje mogućnosti za izradu ustaljenih zakonskih i metodoloških osnova, uz istovremeno osiguravanje fleksibilnosti. Ukupno gledajući, zemlje članice PEMPAL-a imale bi koristi od snažnije pravne i metodološke osnove dubinskih analiza rashoda, uz pridavanje posebne pažnje omogućavanju fleksibilnosti od slučaja do slučaja za svaku zasebnu dubinsku analizu rashoda. Nadalje, metodološki okvir potrebno je povremeno revidirati kako bi se prilagodio potrebi za promjenama i uzele u obzir lekcije naučene iz prethodnih dubinskih analiza rashoda.
4. Upravljačke strukture u pogledu dubinskih analiza rashoda trebaju biti jasne. Postoje prednosti imenovanja jedinice odgovorne za dubinske analize rashoda, uz napomenu da postoje različite opcije za njezin sastav i odgovornosti, ovisno o kapacitetima i potrebama. Također postoje i različite opcije za njezinu lokaciju, ali najčešći je pristup da navedena jedinica bude dio MF-a.



5. Resorna ministarstva trebala bi imati snažnu ulogu u provedbi dubinskih analiza rashoda. Iako bi MF trebao imati vodeću ulogu te ulogu rješavanja izazova, teret provedbe pregleda, utvrđivanja mogućnosti u pogledu javnih politika i osiguravanja provedbe ne može snositi samo MF.
6. Postoji potreba za boljim usklađivanjem procesa dubinskih analiza rashoda s redovnim proračunskim procesom.
7. Trebalo bi provesti monitoring provedbe dubinskih analiza rashoda za sve dubinske analize rashoda te je potrebno poticati mehanizme procjene utjecaja dubinske analize rashoda uz osiguravanje ispunjavanja općih ciljeva dubinskih analiza rashoda, uključujući preraspodjelu koja proizlazi iz usklađivanja s vladinim prioritetima.
8. Potrebno je izgraditi te kontinuirano održavati i poboljšavati kapacitete osoblja, podataka i informacijskih tehnologija za dubinske analize rashoda.
9. Važna je upotreba informacija o učincima u dubinskim analizama rashoda, a kad god je to moguće potrebno ih je povezati s planiranjem proračuna prema učincima.
10. Politička je podrška ključna za vjerodostojnost dubinskih analiza rashoda i vjerojatnost provedbe rezultata dubinskih analiza rashoda. Uspjeh dubinskih analiza rashoda ovisi o preuzetoj političkoj obvezi. Navedeno uključuje snažnu ulogu vlade/ministra u pokretanju dubinske analize rashoda i određivanju ili potvrđivanju tema (tj. područja potrošnje koja se pregledavaju), kao i u konačnom donošenju odluka kako bi se usvojile konkretne mogućnosti javne politike iz dubinskih analiza rashoda. Nadalje, u procesu pripreme dubinskih analiza rashoda važna je uloga ministra financija i resornih ministara.



