



Prakse dubinskih analiza rashoda u Nizozemskoj

Listopad/Oktobar 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

Ikonice © GOWI, Flat Icons i Freepik / Flaticon. Korištene sa dozvolom od strane GOWI, Flat Icons i Freepik / Flaticon. Dodatna dozvola potrebna za daljnje korištenje.

PEM PAL

TAJNIŠTVO PEMPAL-A

www.pempal.org



Zajednica prakse za proračun (BCOP)

E: BCOP@pempal.org

Sadržaj

Zahvale	2
Uvod	3
Sažetak	4
POGLAVLJE 1. POVIJEST DUBINSKIH ANALIZA RASHODA U NIZOZEMSKOJ	5
Prvi pokušaji i prepreke	5
Razvoj i institucionalizacija trenutačnih praksi	7
POGLAVLJE 2. TRENUTAČNI POSTUPAK DUBINSKE ANALIZE RASHODA I ODNOS S DRUGIM INSTRUMENTIMA	10
Poveznica između dubinskih analiza rashoda i planiranja proračuna prema učincima	10
Trenutačni postupak dubinske analize rashoda: koraci u procesu i osnovna pravila	12
Ilustrativni primjer dubinskih analiza rashoda i institucijski kontekst	19
POGLAVLJE 3. PRIMJER: DUBINSKA ANALIZA RASHODA U POGLEDU PROGRAMA POTPORE ZA SKRB ZA DJECU	21
Zašto je odabrana ova tema (ovo područje rashoda)?	21
Zadatak u okviru dubinske analize rashoda te njezin opseg	23
Sastav radne skupine i uloga Ministarstva financija	24
Analiza postojeće politike	24
Razvoj alternativnih opcija politike	27
Analiza: podaci i metoda	29
Priprema, autorizacija i objava izvještaja	33
Utjecaj dubinske analize rashoda	34
ZAKLJUČAK I LEKCIJE	35
Reference	37
Vladini dokumenti	39

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; Maarten de Jong, konzultant i glavni autor; Richard Allen, strateški tematski savjetnik; Naida Čaršimamović Vukotić, član resursnog tima BCOP-a, William J. Gallaher, urednik i Kora Reichardt, dizajner).

Radna skupina BCOP-a zahvalna je na komentarima i primjedbama koje su dali recenzenti, uključujući članove PPBWG-a.

Uvod

Ova je studija provedena za potrebe Zajednice prakse za proračun (BCOP) mreže „upravljanje javnom potrošnjom – učenje uz međusobnu podršku” (PEMPAL). PEMPAL je mreža koja olakšava razmjenu profesionalnog iskustva i prijenos znanja među praktičarima u području upravljanja javnim financijama (PFM) diljem 23 zemlje Europe i srednje Azije (ECA). Mreža trenutačno obuhvaća članove iz 23 zemlje. Cilj studije bio je osigurati BCOP-ovoj Radnoj skupini za planiranje proračuna prema programima i učincima (PPBWG) proizvod znanja u kojem se razmatra pristup

dubinskim analizama rashoda u odabranoj razvijenoj zemlji, u ovom slučaju u Nizozemskoj. U prvom poglavlju opisuje se povijest dubinskih analiza rashoda i njihova institucionalizacija u Nizozemskoj. Drugo poglavlje posvećeno je trenutačnom obliku postupka dubinske analize rashoda. U posljednjem poglavlju taj se proces detaljno opisuje na primjeru važne dubinske analize rashoda povezane s programima potpore za skrb za djecu koja je provedena 2010. U zaključku su sažeto navedene pouke za zemlje koje uvode dubinske analize rashoda.

Sažetak

Pojam „dubinska analiza rashoda” odnosi se na proces razvoja i usvajanja mjera štednje i mjera za poboljšanje efikasnosti koji se temelji na sustavnom temeljitom ispitivanju osnovnih zadanih rashoda. Taj se proces upotrebljava i za utvrđivanje alternativnih opcija za pružanje javnih usluga. Nizozemska ima dugu tradiciju provedbe takvih dubinskih analiza upotrebom pristupa i metodologije koji su nastali 1981. i koji su neznatno prilagođeni sredinom 1990-ih. Većina problema koji su se pokazali u okviru prvih pokušaja provedbe dubinskih analiza rashoda tijekom 1970-ih proizlazila je iz nedostatka predanosti resornih ministarstava i iz nastojanja da se proces dubinske analize rashoda upotrijebi za opravdavanje povećanja rashoda. Na te se izazove uspješno odgovorilo jačanjem institucionalnog upravljanja postupkom dubinske analize rashoda te izdavanjem skupa osnovnih pravila za zaštitu nepristranosti i kreativnosti.

Za razliku od situacije u većini zemalja, dubinske analize rashoda bile su uobičajena praksa u Nizozemskoj znatno prije nego što je planiranje proračuna prema učincima prvi put uvedeno 2002. Ta dva instrumenta imaju sličan cilj i oslanjaju se na istu zakonsku odredbu koja ministru financija daje ovlast za prikupljanje potrebnih informacija o relevantnosti, efikasnosti i učinkovitosti potrošnje.

Odabir tema za dubinske analize rashoda prati godišnji proračunski ciklus. Moguće teme unaprijed odabire Ministarstvo financija (MF), a potvrđuje ih Vlada (najviše tijelo izvršne vlasti) kao dio svojih odluka o proračunu za narednu godinu. Teme koje treba obuhvatiti dubinskom analizom te opis zadataka koje treba izvršiti u okviru svake analize dijele se s parlamentom kako bi se zastupnicima omogućilo da diskutiraju o prijedlozima i iznesu svoje komentare.

Dubinske analize rashoda odvijaju se u skladu s provedbenim planom (opisom zadataka) koji je donijela Vlada, a provodi ih međuresorna radna skupina. Ministarstvo financija strateški je uključeno u proces analize i njegove ishode. Važnosti njegove uloge pridonosi činjenica da to ministarstvo osigurava tajnika za svaku radnu skupinu i predsjedava upravljačkim odborom koji nadzire proces.

Radna skupina predlaže alternativne opcije politike i procjenjuje njihove financijske i nefinancijske

posljedice. U tome joj često pomažu vanjski stručnjaci. Radna skupina zadržava neutralnost u pogledu opcija politike koje predlaže kako bi političko vodstvo imalo na raspolaganju nepristran izbor alternativa koje može odabrati.

Alternativne opcije politike koje proizlaze iz dubinskih analiza rashoda Ministarstvo financija upotrebljava u proračunskom procesu te one mogu postati politička pitanja tijekom predizbornih kampanja i na početku mandata nove vlade. Mjera u kojoj se dubinske analize rashoda upotrebljavaju u proračunskom procesu razlikuje se od analize do analize, odnosno ne može se predvidjeti te upotreba analiza nije uvijek izravna. Ministarstvo financija također može neizravno upotrebljavati opcije uštede koje proizlaze iz dubinskih analiza rashoda kao polugu u pregovorima o proračunu.

Budući da su dubinske analize rashoda u Nizozemskoj uređene općenitim zahtjevima u pogledu procesa, osnovnim operativnim pravilima i opisima zadataka, a ne detaljnim smjernicama za pojedine faze procesa, u posljednjem poglavlju opisuje se nizozemski pristup procesu dubinske analize rashoda i izvještavanju o rezultatima na temelju detaljne analize primjera važne dubinske analize rashoda povezane s programima potpore za skrb za djecu koja je provedena 2010.

Ova se dubinska analiza rashoda odnosila na sve naknade financirane javnim sredstvima koje se isplaćuju roditeljima, a njome je obuhvaćeno 13 različitih programa potpore ukupne vrijednosti 9,1 milijardu EUR. Cilj je bio pronaći opcije uštede u iznosu od najmanje 20 % u usporedbi s osnovnim zadanim rashodima. Nakon analize učinkovitosti, izazova i mogućnih poboljšanja povezanih s trenutačnom politikom, razvijeno je pet različitih opcija politike. Za svaku od tih opcija procijenjeni su financijski učinci, usklađenost s proračunom, socijalni učinci (npr. na raspoloživi dohodak, sudjelovanje na tržištu rada, razvoj djeteta) te mogući problemi u pogledu provedbe. Iako vlada nije odmah prihvatila nalaze i preporuke proizašle iz analize, na tim se nalazima i preporukama temeljila odluka o smanjenju proračuna u iznosu od 800 milijuna EUR donesena 2014. te su pomogli u oblikovanju velike reforme politika potpore za skrb za djecu koja je najavljena krajem 2021. i koju će provesti buduća vlada.

POGLAVLJE 1.

POVIJEST DUBINSKIH ANALIZA RASHODA U NIZOZEMSKOJ

Pojam „dubinska analiza rashoda” odnosi se na proces razvoja i usvajanja mjera štednje i mjera za poboljšanje efikasnosti koji se temelji na sustavnom temeljitom ispitivanju osnovnih zadanih rashoda.¹ Razvoj alternativnih opcija politike za smanjenje ili preusmjeravanje potrošnje može pomoći vladama u poboljšanju kontrole nad ukupnom razinom rashoda, olakšati određivanje prioriteta u pogledu rashoda i poboljšati učinkovitost javne potrošnje u okviru programa i politika. Dubinske analize rashoda stekle su popularnost u brojnim zemljama kao alat kojim se vlade mogu poslužiti za stvaranje fiskalnog prostora i preispitivanje prioriteta rashoda u razdobljima u kojima su resursi znatno ograničeni, posebno nakon globalne financijske krize 2008. – 2010. i pandemije koronavirusne bolesti COVID-19 2020. – 2022.

Nizozemska ima dugu tradiciju provedbe dubinskih analiza rashoda u svrhu utvrđivanja mogućih smanjenja potrošnje ili alternativnih opcija politike. Nizozemski pristup dubinskim analizama rashoda već je neko vrijeme hvaljen kao dobra praksa u međunarodnoj zajednici dionika uključenih u planiranje proračuna.² U ovom će se poglavlju razmotriti nastanak i razvoj nizozemskog postupka od njegovih početaka 1981.

do sadašnjeg oblika koji je uveden sredinom 1990-ih. Opis će uključivati neke izazove, prepreke i zamke s kojima su se dionici susreli u provedbi dubinskih analiza rashoda te načine na koji su oni riješeni.

Prvi pokušaji i prepreke

Visoki proračunski deficiti u kasnim 1970-im i ranim 1980-im, koji su dosegli 8 % BDP-a,³ doveli su do razvoja institucionaliziranog pristupa sustavnoj evaluaciji proračunâ u Nizozemskoj. Novi pristup razvijen je kao odgovor na tradicionalnu inkrementalnu metodu smanjenja potrošnje na svim razinama za jednake postotke. Važni nedostaci tog tradicionalnog pristupa bili su u tome što su se njime zanemarivali vladini prioritete te u tome što su zastarjele politike koje su ispunile svoju svrhu ili iscrpile svoju korisnost uglavnom ostajale nepromijenjen. Osim toga, vladina tijela mogla su lako prenijeti smanjenja potrošnje na niže organizacijske razine ili na lokalne razine vlasti primjenom slične formule proporcionalnosti.⁴

¹ Robinson 2014.

² OECD 2007., Schick 2013., Robinson 2014., Shaw 2016.

³ Kraan 2010.

⁴ Van Nispen 1993.

Pristup dubinske analize rashoda uveden je 1980., ali se temeljio na nizu neuspješnih eksperimenata iz 1970-ih koji su obuhvaćali provedbu internih samoevaluacija u resornim ministarstvima u svrhu smanjenja potrošnje (*herwaardering* ili postupak ponovnog vrednovanja). Kad bi se određena tema odabrala za razmatranje, državni službenici na koje bi to izravno utjecalo koristili bi se raznim taktikama kako bi spriječili, ograničili ili odgodili nepovoljne rezultate evaluacije ili kako bi se nakon toga distancirali od njih. U pokušaju „oživljavanja” tog pristupa (*posterioriteiten* ili postupak odbacivanja prioriteta) od resornih ministara zatraženo je da navedu rashode svojeg resora koji imaju najniži prioritet, a koji čine određeni postotak njihovih osnovnih proračuna. Rezultati su bili jednako razočaravajući. U mjeri u kojoj su resorna ministarstva ispunila zahtjev za smanjenje proračuna za određeni iznos, strateški su predlagala nerealna smanjenja potrošnje ili nabrajala razloge zbog kojih se njihovi proračuni ne mogu smanjiti zbog postojećih vladinih prioriteta. Oba rana postupka bila su obilježena dobrovoljnom suradnjom i nisu imala stroge rokove.⁵ Time se može objasniti zašto ti postupci gotovo nikad nisu dovodili do korisnih prijedloga resornih ministarstava za bitno smanjenje njihovih proračuna.

Iz tog su ranog pristupa izvučene sljedeće pouke:⁶

- zadatak pokretanja inicijative za provedbu dubinskih analiza rashoda bolje je ostaviti Ministarstvu financija;
- odgovornost za planiranje i napredak evaluacija treba odvojiti od odgovornosti za provedbu konkretnih evaluacija; i
- kako bi se spriječilo da postojeći interesi utječu na ishode, evaluacije treba smatrati povjerljivima dok je njihova provedba u tijeku.

Uzimajući u obzir te pouke, predložena je nova vrsta procesa evaluacije. Ta je nova vrsta nazvana „ponovnim razmatranjem” (*heroverweging*) i pokazala se uspješnijom. U skladu s tim novim pristupom, teme za dubinske analize rashoda predlaže Ministar financija, a o njihovom odabiru odlučuje Vlada. Dubinske analize rashoda trebale su se provoditi u svrhu razvoja alternativa koje bi donijele uštede. Te su se alternative po mogućnosti trebale temeljiti na

mjerama za postizanje efikasnosti, ali, ako je potrebno, i na smanjenju razina usluga ili prilagođavanju ciljeva politike. Mogle su se razmatrati samo alternative čiji bi troškovi bili jednaki ili manji u odnosu na osnovne razine potrošnje. Iz svake dubinske analize rashoda morao je proizaći barem jedan alternativni prijedlog koji bi doveo do smanjenja proračunskih rashoda od najmanje 20 % unutar četiri godine, u usporedbi s postojećom višegodišnjom osnovnom vrijednošću.⁷ Taj novi postupak uključivao je nekoliko važnih značajki povezanih sa sastavom radne skupine uspostavljene za provedbu dubinske analize rashoda, predsjednikom te radne skupine, metodologijom za ocjenu alternativnih prijedloga te objavom rezultata (vidjeti 2. poglavlje).

Ministar financija prvi je popis 30 potencijalnih tema za dubinske analize rashoda poslao parlamentu 1980. Iz toga je proizašao 31 izvještaj izrađen tijekom 1981., a ubrzo je uslijedila nova serija od 18 dubinskih analiza rashoda. Do 1989. provedeno je više od 100 dubinskih analiza rashoda. Svaku analizu nadziralo je tajništvo čiji su članovi bili inspektori za proračun iz Uprave za proračun MF-a. Alternativne opcije potrošnje koje su razvijene općenito su dovele do smanjenja razine javnih usluga, povećanja efikasnosti ili učinkovitosti potrošnje, ili poboljšanja mehanizma raspodjele resursa (s pomoću decentralizacije, deregulacije ili privatizacije). Zahtjev u skladu s kojim su skupine morale predlagati alternativne opcije uštede te sastav radnih skupina poticali su kreativnost i odgovornost. Institucionalizacija metodologije dubinskih analiza rashoda provedena ranih 1980-ih imala je koristi od visokog stupnja političkog interesa i od nove usredotočenosti na višegodišnje planiranje proračuna unutar zajednice dionika uključenih u planiranje proračuna.⁸

U početku se ovaj revidirani postupak dubinske analize rashoda odvijao u šest uzastopnih koraka:⁹

1. odabir programa koji će se evaluirati na temelju kombinacije materijalnih i postupovnih kriterija;
2. opis trenutačnih politika u smislu ciljeva, instrumenata i resursa potrebnih za ostvarenje tih ciljeva;
3. provedba evaluacije kojom se ocjenjuju trenutačne politike u pogledu ostvarenja ciljeva, učinkovitosti i efektivnosti te relevantnosti i pravovremenosti;

⁵ Kabel i Van den Berg 2010., Hardt i De Jong 2011.

⁶ Van Nispen 1993.

⁷ Debets 2008.

⁸ Van Nispen 1993., Kabel i Van den Berg 2010.

⁹ Van Nispen 2015.

4. razvoj potencijalnih opcija uštede u odnosu na srednjoročne procjene proračuna, pri čemu barem jedna opcija dovodi do uštede od najmanje 20 %;
5. donošenje odluka u Vladi nakon savjetovanja s ministrom nadležnim za program u pogledu kojeg se provodi evaluacija;
6. upotreba ostvarenih ušteda za smanjenje proračunskog deficita.

Dok su koraci br. 1, 5 i 6 zapravo bili povezani sa samim postupkom dubinske analize, koraci br. 2, 3 i 4 odnosili su se na materiju programa i obično su obrađivani u zasebnim poglavljima izvještaja o dubinskoj analizi rashoda. Opis opcija politike karakterizirala je ujednačena struktura i temeljio se na nizu pitanja na koja je trebalo odgovoriti za svaku predloženu opciju. Neka od tih pitanja bila su jedinstvena za sve dubinske analize rashoda:

- O kojem je području politike djelovanja riječ?
- Koje su stavke proračunske klasifikacije uključene?
- Koliki je trenutni iznos rashoda ili prihoda?
- Kolike će biti potencijalne proračunske uštede, uzimajući u obzir troškove prikupljanja ili provedbe?
- U kojem bi se razdoblju ostvarile uštede?
- Bi li došlo do neizravnih učinaka na druga područja potrošnje?

Činjenica da je Nizozemska u to vrijeme imala tradicionalni proračun po linijskim stavkama vjerojatno je učinila usklađivanje proračuna s područjima politike nešto izazovnijim nego što bi to bilo s današnjim proračunom prema programima.

Navedena standardna pitanja nadopunjena su s nekoliko pitanja specifičnih za konkretne politike. Na primjer, za svaku varijantu dubinske analize rashoda iz 1981. na temu privatizacije javnih usluga trebalo je odgovoriti na sljedeća pitanja:

- Kakav će utjecaj ta opcija imati na stupanj korištenja predmetnom javnom uslugom ili objektom?
- Uzimaju li se tom opcijom u obzir utjecaj vanjskih čimbenika i upotreba dobara i usluga koje vlada želi promicati te razmatra li se utjecaj te opcije na raspodjelu dohotka i bogatstva? Ukratko pojasnite.

- Kako dizajn i cijena te opcije pridonose poboljšanoj raspodjeli resursa i efikasnijem pružanju usluga?
- Koja razmatranja predstavljaju pozitivne, a koja negativne strane predloženog oblika (djelomične) privatizacije?
- Ukratko opišite koje bi konkretne korake trebalo poduzeti prije nego što se prijedlog za privatizaciju usluga podnese na odlučivanje?

Razvoj i institucionalizacija trenutnih praksi

Početak 1980-ih prethodno opisani pristup i metodologija dubinske analize rashoda u nekoliko su navrata razrađivani. Godine 1983. vremenski je raspored prilagođen kako bi se bolje uklopio u proračunski ciklus, a rezultati dubinskih analiza rashoda postali su podložni političkoj ocjeni Vlade. Kako bi se povećala usmjerenost na stvaranje ušteda, od 1984. evaluacija trenutne politike (3. korak) počela se izostavljati jer su u praksi resorna ministarstva iskoristavala taj korak kako bi zahtijevala dodatna sredstva umjesto da pomognu u utvrđivanju opcija uštede. Kada su se sredinom 1990-ih gospodarska i fiskalna predviđanja poboljšala, ukinuta je obveza da predložena opcija treba dovesti do uštede od najmanje 20 % (4. korak), a instrument dubinske analize rashoda preimenovan je u „međuresorno istraživanje politike” (*Interdepartementaal Beleids Onderzoek* ili IBO). Takav razvoj događaja treba tumačiti kao pokušaj da se naglasak premjesti s uvođenja proračunskih rezova na povećanje učinkovitosti i efikasnosti potrošnje.¹⁰ Pritisak resornih ministarstava također je imao ulogu u ukidanju obveze da predložena alternativa dovede do uštede od 20 %.¹¹ Iako su neke od novih vrsta izvještaja doista dovele do poboljšanja u oblikovanju i provedbi politike, važnost dubinskih analiza rashoda za proračun smanjila se upravo zbog ukidanja obveze da predložena opcija dovede do uštede od 20 %. Od 2000. važnost postupka dubinske analize rashoda dodatno je oslabljena jer se broj izvještaja o međuresornom istraživanju politike smanjio s 10 na manje od pet izvještaja godišnje (Kraan 2010.).

¹⁰ Schoch i Den Broeder 2013.

¹¹ Debets 2008.

Nakon globalne financijske krize, 2009. najavljen je sveobuhvatan ciklus dubinskih analiza rashoda čiji je izričiti cilj bio pronalaženje opcija za ostvarivanje proračunskih rezova. Za potrebe tog ciklusa, obveza da predložena opcija dovede do uštede od 20 % ponovno je uvedena, a selektivni pristup ustupio je mjesto sveobuhvatnijem pristupu s nizom od 20 izvještaja o dubinskim analizama rashoda koje su se provodile istovremeno, obuhvaćajući oko 80 % rashoda proračuna središnje države. Ti su izvještaji izrađeni 2010., a dubinske analize rashoda na koje su se izvještaji odnosili dovele su do potencijalnih ušteda u ukupnom iznosu od 40,7 milijardi EUR, čime je premašen cilj od 35 milijardi EUR.¹²

U pokušaju da ponovi uspješnu potragu za fiskalnim prostorom iz prethodnog desetljeća, nizozemski je parlament 2019. od Vlade zatražio da započne još jedan sveobuhvatan ciklus dubinskih analiza rashoda. Toga puta nije bilo hitnog proračunskog pokretača jer je vlada u to vrijeme imala proračunski višak. Razlog koji je parlament naveo bio je proaktivnije prirode

s obzirom na to da je od ministra financija zatražio da: „izradi plan reformi i učinkovitih opcija politike u svrhu pripreme za sljedeći pad gospodarske aktivnosti ili gospodarsku krizu, koji će obuhvaćati njihove pozitivne i negativne strane”.¹³

S obzirom na tadašnju povoljnu fiskalnu situaciju, radne skupine za dubinske analize rashoda poticalo se da razviju opcije uštede, kao i opcije za dodatne rashode. U travnju/aprilu 2020. izrađeno je ukupno 16 izvještaja koji su obuhvaćali oko 175 milijardi EUR javne potrošnje, uključujući porezne rashode i naknade u području obveznog zdravstvenog osiguranja i socijalne skrbi.¹⁴ Broj prijedloga koji su se odnosili na povećanje potrošnje bio je veći od onih koji su se odnosili na proračunske uštede, i to gotovo u omjeru 2:1, uz nekoliko prijedloga bez neto proračunskih posljedica.

Ako se promotri više od 300 dubinskih analiza rashoda provedenih u posljednjih 40 godina, odabrane teme mogu se podijeliti u četiri velike kategorije koje se djelomično preklapaju i koje istovremeno mogu obuhvaćati različite proračunske programe:¹⁵

Tablica 1. Vrste i značajke dubinskih analiza rashoda u Nizozemskoj od 1980.

Vrsta	Naglasak	Zahtjev u pogledu opcija uštede	Proračunski utjecaji
Početni oblik dubinske analize rashoda (1980. – 1994.)	Utvrđivanje fiskalnog prostora	Najmanje jedna opcija koja dovodi do ušteda od 20 % u usporedbi s trenutačnim osnovnim zadanim rashodima	Značajan (s vremenom)
Međuresorni pregled politike (od 1995. nadalje)	Poboljšanje efikasnosti i učinkovitosti	Nije obvezno; trenutačni se osnovni zadani rashodi ne mijenjaju, osim ako je drukčije navedeno u provedbenom planu dubinske analize rashoda	Ograničen
Sveobuhvatna dubinska analiza rashoda (2009. – 2010.)	Stvaranje fiskalnog prostora	Najmanje jedna opcija koja dovodi do ušteda od 20 % u usporedbi s trenutačnim osnovnim zadanim rashodima	Značajan (s vremenom)
Sveobuhvatna dubinska analiza rashoda (2019. – 2020.)	Razvoj opcija u svrhu pripreme za sljedeću gospodarsku krizu	Dopuštene su opcije koje podrazumijevaju veću potrošnju i one koje podrazumijevanju manju; nema zahtjeva u pogledu minimalne uštede	Još nije poznat*

*Utjecaj rezultata sveobuhvatnih dubinskih analiza rashoda provedenih tijekom 2019. i 2020. na novu koalicijsku vladu sastavljenu u prosincu 2021. još nisu ocijenjeni. Na njihovu je upotrebu vjerojatno utjecala pandemija koronavirusne bolesti COVID-19 koja je nastupila otprilike u vrijeme objave izvještaja.

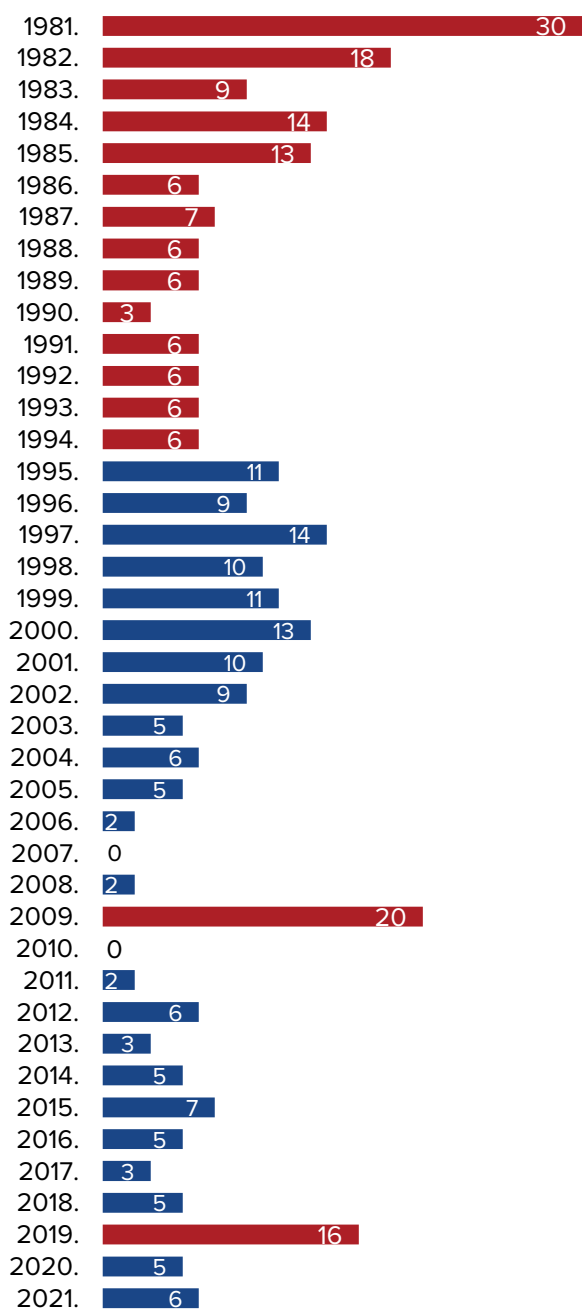
¹² Van Nispen 2015.

¹³ Ministarstvo financija 2019.

¹⁴ Kada se uračunaju svi proračunski rashodi, porezni rashodi i naknade za obvezno osiguranje, 175 milijardi EUR predstavljalo bi oko 40 % rashoda javnog sektora.

¹⁵ Kabel i Van den Berg 2010.

Slika 1. Broj dubinskih analiza rashoda provedenih u Nizozemskoj (prema godini početka)



■ Analize usmjerene na ostvarivanje ušteta

■ Analize usmjerene na efikasnost i učinkovitost

- analiza širokog područja politike djelovanja (npr. klimatska politika);
- analiza usmjerena na temu za koju je nadležno jedno konkretno ministarstvo (npr. financiranje upravljanja vodama);
- analiza teme obuhvaćene radom nekoliko ministarstava (npr. financiranje politika za mlade);
- analiza teme za koju se ne može jasno utvrditi ministarstvo u čijoj je nadležnosti (npr. javna uprava i odgovornost za rezultate).

Promatranjem povijesti dubinskih analiza rashoda u Nizozemskoj može se uočiti niz vrsta koje se razlikuju s obzirom na ishod analize na koji je stavljen naglasak, na zahtjeve u pogledu ostvarivanja ušteta, te na proračunski utjecaj analize. Četiri glavne kategorije sažeto su prikazane u **tablici 1.** u nastavku.

Broj i vrsta dubinskih analiza rashoda provedenih u Nizozemskoj također su se razlikovali. Najveći broj analiza proveden je početkom 1980-ih i tijekom dvaju kasnijih ciklusa sveobuhvatnih dubinskih analiza rashoda. Nakon smanjenja broja u razdoblju 2005. – 2010., njihov se broj od tada stabilizirao na tri do sedam dubinskih analiza rashoda godišnje. To je prikazano na **slici 1.** u nastavku.

Ukratko: dubinske analize rashoda imaju dugu povijest u Nizozemskoj. Većina izazova koji su se pokazali u okviru prvih analiza rashoda proizlazila je iz nedostatka predanosti resornih ministarstava i iz njihovih pokušaja da proces dubinske analize rashoda iskoriste za opravdavanje povećanja rashoda. Na te se izazove uspješno odgovorilo jačanjem institucionalnog upravljanja procesom dubinske analize rashoda te izdavanjem skupa osnovnih pravila za zaštitu nepristranosti i kreativnosti.

Izvori: Schoch i Den Broeder 2013. i www.rijksfinancien.nl

POGLAVLJE 2.

TRENUTAČNI POSTUPAK DUBINSKE ANALIZE RASHODA I ODNOS S DRUGIM INSTRUMENTIMA

U ovom se poglavlju opisuje način na koji se postupak dubinske analize rashoda trenutno provodi u Nizozemskoj. Najprije se pojašnjava poveznica između dubinskih analiza rashoda i praksi planiranja proračuna prema programima i učincima, nakon čega se pojašnjavaju opis zadataka, osnovna pravila i sljedeći koraci u provedbi dubinskih analiza rashoda. Zbog raznolikosti tema i analiza te naglaska na promicanju kreativnih rješenja primjenjuju se različiti postupci, a proces dubinske analize rashoda ne temelji se na jedinstvenom procesu s unaprijed određenim fazama. Kako bi se pružio detaljan opis nizozemskih praksi u području dubinske analize rashoda i ishoda u praksi, kao primjer odabrana je jedna konkretna dubinska analiza rashoda (povezana s programima potpore za skrb za djecu) (vidjeti 3. poglavlje).

Poveznica između dubinskih analiza rashoda i planiranja proračuna prema učincima

Općenito govoreći, evaluacija politika i dubinske analize rashoda imaju svoje mjesto u širokoj tradiciji planiranja proračuna prema učincima, s obzirom na to da oba ta postupka pridonose donošenju odluka o financiranju usmjerenom na rezultate.¹⁶ U nekim zemljama, uključujući Nizozemsku, dubinske analize rashoda temelje se na dugoj tradiciji evaluacije programa koja je prethodila primjeni planiranja proračuna prema učincima.¹⁷ Isto vrijedi i za druge elemente suvremene arhitekture upravljanja javnim financijama (PFM) u Nizozemskoj, kao što su srednjoročni proračunski okvir i informacijski sustav za financijsko upravljanje (ISFU),

¹⁶ Schick 2014.

¹⁷ De Jong i Ho 2019.

koji su uvedeni tek sredinom 1990-ih. Nizozemska je 2002., više od dva desetljeća nakon uvođenja postupka dubinske analize rashoda, pretvorila svoj tradicionalni proračun po linijskim stavkama u proračun prema programima i učincima. No to ne znači da predmetna dva instrumenta funkcioniraju odvojeno jedan od drugog. Nakon uvođenja planiranja proračuna prema učincima, evaluacija politika općenito je imala koristi od povećane dostupnosti informacija o učincima. To je omogućilo provedbu boljih *ex post* evaluacija politika i dubinskih analiza rashoda koje su se u većoj mjeri temeljile na dokazima.¹⁸

Pozitivan utjecaj planiranja proračuna prema učincima na dubinske analize rashoda ne može se jednostavno pripisati upotrebi pokazatelja učinaka iz popratne proračunske dokumentacije u dubinskim analizama rashoda, unatoč tomu što se doista upotrebljavaju. Važniji je kontinuirani naglasak na poveznicama između financiranja i rezultata (kao što su ostvarenja i ishodi) u dijalogu između Ministarstva financija i resornih ministarstava. Koristan je za dubinske analize rashoda, ali i za nekoliko drugih alata za upravljanje javnim financijama. Točnije, planiranje proračuna prema učincima dovelo je do stavljanja većeg naglaska na preciziranje logike intervencije i na upotrebu mjerljivih podataka za opravdavanje izbora politike (npr. statistički podaci o produktivnosti i međunarodna referentna mjerila). Na taj je način pružena potpora analitičkim vještinama i znanjima u resornim ministarstvima i MF-u potrebnima za provedbu dubinske analize rashoda. Kada je riječ o ostvarivanju ušteda, postupak dubinske analize rashoda općenito se smatra uspješnijom reformom od planiranja proračuna prema učincima.

Pravno gledano, nadzorna uloga ministra financija u pogledu planiranja proračuna prema učincima i dubinskih analiza rashoda temelji se na njegovoj ovlasti da zatraži informacije o relevantnosti, učinkovitosti i efikasnosti budućih i sadašnjih politika. Točnije, u Zakonu o državnim računima¹⁹ navodi se da ministar ima ovlasti iznijeti prigovore na prijedloge potrošnje zbog opće proračunske situacije ili ako smatra da se ne može očekivati da će se prijedlogom potrošnje ostvariti dostatna vrijednost za uloženi novac. Zbog toga se odluke s proračunskim posljedicama ne mogu predstaviti Vladi ili parlamentu prije nego što ministar

financija iznese svoje mišljenje. U slučaju neslaganja između resornog odjela i MF-a, Vlada donosi konačnu odluku. Navedeno omogućuje ministru financija da bitno utječe na potrošnju resornih ministarstava i da zatraži sve informacije koje su važne za donošenje odluka.²⁰

Budući da dubinske analiza rashoda i planiranje proračuna prema učincima dijele sličan cilj promicanja relevantnosti, efikasnosti i učinkovitosti potrošnje, ta se dva instrumenta mogu bolje prilagoditi kako bi se međusobno nadopunjavala. To je potvrđeno nakon sveobuhvatnog ciklusa dubinske analize rashoda provedenog 2009./2010., kada se pokazalo da su proračuni prema programima i učincima od ograničene vrijednosti za potrebe financijske analize. Kako bi se ispravio taj nedostatak i drugi nedostaci u informativnoj vrijednosti proračuna prema učincima, Nizozemska je drastično preoblikovala svoje proračune prema učincima. Reforma planiranja proračuna prema učincima pod nazivom „planiranje proračuna na temelju odgovornosti” koja je provedena u razdoblju od 2011. do 2013. imala je za cilj zadržati prednosti planiranja proračuna prema programima uz ublažavanje nerealnih očekivanja o pokazateljima učinaka i načinu na koji se oni upotrebljavaju.²¹ Detaljniji opis informacija o troškovima i vrsti financijskih instrumenata koji se upotrebljavaju (npr. subvencije, transferi građanima ili doprinosi neovisnim državnim agencijama) bio je odgovor na raniju logiku proračuna prema programima usmjerenog na krajnje rezultate koja je kontrole ulaznih podataka smatrala uglavnom nevažnima sve dok vlada ispunjava svoje ciljeve u pogledu krajnjih rezultata. Istovremeno je uključivanje informacija o učinku postalo selektivnije i moralo je ispuniti kriterije u pogledu stvarne uloge ministarstva među ostalim zainteresiranim stranama. U praksi je to značilo, na primjer, da su ciljevi u pogledu krajnjih rezultata uglavnom izostavljani iz proračunskih programa Ministarstva vanjskih poslova, ali su često zadržavani u programima Ministarstva prometa.

Reforma planiranja proračuna na temelju odgovornosti dovela je do realnijeg, pojednostavnjenijeg i transparentnijeg predstavljanja proračuna. U okviru te aktivnosti oko 50 % svih pokazatelja izostavljeno je iz popratne proračunske dokumentacije.²² Razlog za smanjenje broja pokazatelja bio je dvojak. Prvo, ako

¹⁸ Van Nispen i Klaassen 2010.

¹⁹ Comptabiliteitswet 2016., čl. 4.11-4-13.

²⁰ Schoch i Den Broeder 2013.

²¹ Svjetska banka, 2015.

²² De Jong, Van Beek i Posthumus 2013.

pokazatelj postoji samo u proračunima i godišnjim izvještajima, a parlament ga ne upotrebljava za nadzor niti nadležno ministarstvo za potrebe upravljanja programom, ne vrijedi prikupljati, kontrolirati ni provjeravati informacije povezane s njim. Drugo, zbog analitičkih izazova upotrebe pokazatelja učinaka za određivanje uspješnosti programa (npr. vremenski odmaci, suprotstavljeni ciljevi i problemi u pogledu pripisivanja) analizu učinka krajnjih rezultata bolje je provesti u okviru višegodišnjih evaluacija programa, a ne u okviru godišnjeg proračunskog procesa. Evaluacije programa, kao i pokazatelji učinaka, mogu poslužiti kao korisni ulazni podaci za postupak dubinske analize rashoda. U tom su se smislu eliminacija (uglavnom) pokazatelja krajnjih rezultata i jačanje evaluacija programa smatrali logičnim i prihvatljivim kompromisom.

Ukratko: za razliku od situacije u većini zemalja, dubinske analize rashoda bile su uobičajena praksa u Nizozemskoj znatno prije nego što je planiranje proračuna prema učincima prvi put uvedeno 2002. Ta dva instrumenta imaju sličan cilj i oslanjaju se na istu zakonsku odredbu koja ministru financija daje ovlast za prikupljanje informacija o relevantnosti, efikasnosti i učinkovitosti potrošnje. Procjena učinkovitosti programa obično je previše složena da bi se mogla provesti kao dio godišnjeg proračunskog ciklusa. Ona se može kvalitetnije provesti u okviru višegodišnjih evaluacija politika i dubinskih analiza rashoda. Izvršenje proračuna prema učincima može pridonijeti kvaliteti i relevantnosti izvještaja o dubinskoj analizi rashoda jer povećava dostupnost informacija o učinku. Isto tako, relevantnost i dostupnost ulaznih podataka ne bi trebalo zanemariti u okviru reforme planiranja proračuna prema učincima.

Trenutačni postupak dubinske analize rashoda: koraci u procesu i osnovna pravila

Postupak dubinske analize rashoda u Nizozemskoj ne oslanja se na visok stupanj pravne formalizacije ni na detaljne opise procesa. Umjesto toga MF izvršava

svoj široki pravni mandat kako bi na fleksibilan način zaštitio relevantnost, efikasnost i učinkovitost u svrhu strateškog upravljanja procesom dubinske analize rashoda. Glavne uloge MF-a obuhvaćaju utvrđivanje i predlaganje tema za dubinske analize rashoda, nadziranje njihove provedbe i kontrolu njihove kvalitete. Kako bi se osigurala dostatna razina kvalitete i kreativnosti, postupak dubinske analize rashoda obilježen je sljedećim dobro poznatim postupcima i praksama (osnovna pravila):

- radna skupina koja priprema dubinsku analizu rashoda ima neovisnog predsjednika koji ne snosi izravnu odgovornost za politike koje se ispituju;
- u radnim skupinama sudjeluje više dionika (resorna ministarstva, MF, stručnjaci iz drugih agencija i akademske zajednice);
- radna skupina obvezna je pripremiti različite opcije potrošnje u okviru kojih se procjenjuju proračunski utjecaji i utjecaji na politiku; ovisno o zadatku dubinske analize rashoda, te opcije moraju obuhvaćati najmanje jednu opciju koja će dovesti do neto ušteda od 20 %;
- unutar radne skupine postoji zabrana prava veta, kako bi se onemogućilo da jedan član skupine blokira opciju; i
- konačni izvještaji o dubinskim analizama rashoda objavljuju se i čuvaju odvojeno od političke ocjene izvještaja.

Provedba dubinske analize rashoda zahtijeva značajnu količinu vremena i truda MF-a i uključenog resornog ministarstva ili više njih. Točna količina potrebnog vremena i potrebnih resursa ovisi o temi, dostupnosti podataka i broju uključenih zainteresiranih strana. Nema dostupnih zapisa o prosječnom vremenu koje je potrebno uložiti u dubinsku analizu rashoda. Procjene proizašle iz razgovora sa sudionicima pokazuju da se ukupna vremenska obveza obično nalazi negdje u rasponu od 300 do 450 osoba-dana. Većinu posla obavlja tajništvo, a vrhunac radnog opterećenja nastupa u završnoj fazi 3. koraka, koja obično traje otprilike tri mjeseca, kada se razvijaju varijante i izrađuje izvještaj. Radno opterećenje dijele MF i resorno ministarstvo, ali zbog svoje veće uključenosti u određene faze procesa (npr. izrada opisa zadataka, informiranje članova radne skupine o postupku dubinske analize rashoda, provjera financijskih izračuna) MF će vjerojatno biti odgovoran za nešto veći dio cjelokupnog procesa.

Općenito govoreći, postupak dubinske analize rashoda odvija se u pet uzastopnih koraka koji će biti detaljnije objašnjeni u odjeljcima u nastavku.²³

Korak 1. Odabir tema za dubinske analize rashoda

Kao što je prethodno navedeno, dubinska analiza rashoda instrument je koji funkcionira zajedno s drugim alatima i postupcima namijenjenima povećanju relevantnosti, efikasnosti i učinkovitosti rashoda javnog sektora, kao što su proračuni prema učincima, evaluacije proračunskih programa i drugi oblici evaluacije politika. S obzirom na ograničen broj tema koje se godišnje odabiru na najvišoj razini vlade, postupak dubinske analize rashoda može se upotrebljavati selektivnije i strateški za područja koja imaju prioritet ili u kojima se očekuju značajne prilike za uštedu. Resorna ministarstva također mogu predlagati teme za dubinsku analizu rashoda. Teme koje predlaže MF rezultat su dijaloga između MF-a i resornog ministarstva. MF obično predstavlja prijedlog za sljedeći ciklus dubinske analize rashoda na sjednici Vlade na kojoj se odlučuje o proračunu za narednu godinu. Popis predloženih tema koji podnosi MF često je povezan s ishodom pregovora s resornim ministarstvima o proračunu za sljedeću godinu. Tijekom sjednice Vlada će službeno odobriti provedbu dubinske analize rashoda.

Ne postoje strogi zahtjevi za odabir tema za dubinsku analizu rashoda, ali vrijedi nekoliko nepisanih pravila. Teme za dubinsku analizu često su međuresorne prirode i od značaja su za proračun. Nadalje, mogu postojati razlozi za zabrinutost u pogledu učinkovitosti i efikasnosti potrošnje. Kako bi se osigurali politički angažman i potpora, također je uobičajeno da teme za dubinsku analizu rashoda pokrivaju što više ministarstava tijekom četverogodišnjeg mandata vlade. Nakon što Vlada donese odluku, teme za dubinsku analizu objavljuju se u memorandumu o proračunu koji se prilaže nacrtu proračuna za narednu godinu i koji se svakog rujna predstavlja pred parlamentom.

Ukratko: odabir tema za dubinske analize rashoda prati godišnji proračunski ciklus. Moguće teme unaprijed odabire MF u suradnji s resornim ministarstvima, a potvrđuje ih Vlada (najviše tijelo izvršne vlasti) kao dio svojih odluka o proračunu za narednu godinu. Teme koje treba obuhvatiti dubinskom analizom te opis zadataka koje treba izvršiti u okviru analize dijele se s parlamentom kako bi se zastupnicima omogućilo da diskutiraju o prijedlozima i iznesu svoje komentare.

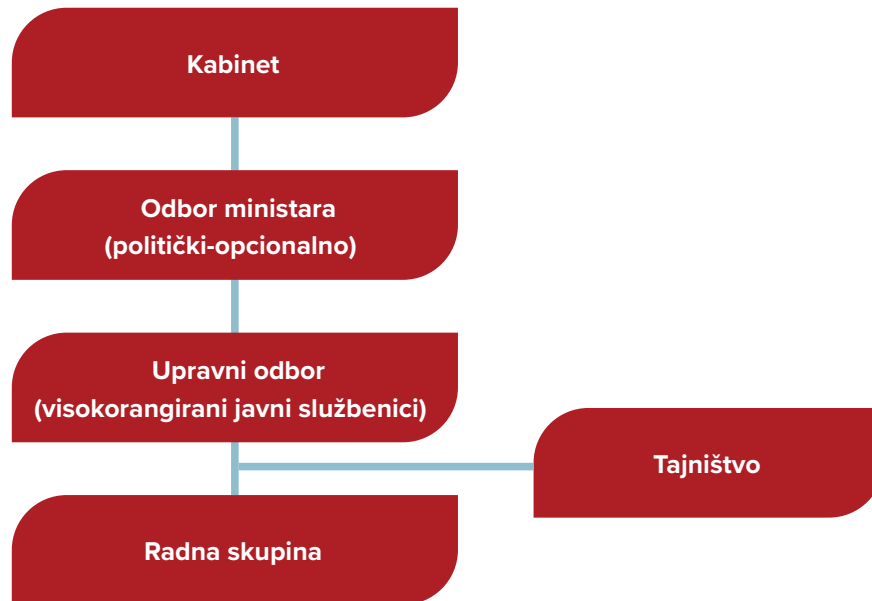
Korak 2. Priprema upravljačke strukture, dodjela zadatka i radna skupina

Uspješnost dubinske analize rashoda uvelike ovisi o unaprijed uspostavljenim mehanizmima. Vlada kao glavni dionik procesa dubinske analize rashoda predstavlja složenu upravljačku strukturu koja nadzire ovaj politički osjetljiv proces. Takva upravljačka struktura usvojena je početkom 1980-ih te je ostala uglavnom nepromijenjena (vidjeti **sliku 2.**). Kako bi se očuvala kvaliteta procesa dubinske analize rashoda, uspostavlja se međuresorni upravljački odbor. Upravljački odbor sastoji se od šest do osam državnih službenika na visokoj razini i uključuje najviše direktore iz MF-a i nekih resornih ministarstava. Upravljačkim odborom predsjedava glavni direktor za proračun.

Na početku procesa dubinske analize rashoda glavni je zadatak odbora dogovoriti provedbeni plan dubinske analize rashoda i sastav radne skupine. Na kraju tog procesa upravljački odbor provjerava je li radna skupina ispunila svoje zadatke pri provedbi dubinske analize rashoda. Upravljački odbor može zatražiti i ažurirane informacije dok je provedba procesa dubinske analize rashoda u tijeku. Tijekom 1980-ih bio je uspostavljen i odbor ministara uključenih u dubinsku analizu rashoda, koji se sastojao od nekoliko resornih ministara kao što su predsjednik vlade i potpredsjednici vlade. Njihov je glavni zadatak bio rješavanje političkog otpora procesu dubinske analize rashoda, ako do takvog otpora dođe. To je bilo važno u začetima dubinske analize rashoda kada taj proces još nije bio široko prihvaćen ni institucionaliziran. Odbor ministara uključenih u dubinsku analizu rashoda kasnije je ukinut kako bi se spriječio rizik političkog utjecaja u izvještajima o dubinskoj analizi rashoda.

²³ Prema Van Nispen 1993., Debets 2008., Kraan 2010., De Jong i Hardt 2011., Schoch i Den Broeder 2013., Svjetska banka 2015., OECD 2016.

Slika 2. Upravljačka struktura za potrebe postupka dubinske analize rashoda



Izvor: Na temelju Van Nispen 1993.

Radnoj skupini za dubinsku analizu rashoda podršku pruža tajništvo, među čijim su članovima predstavnici MF-a i najuključenijih ministarstava. Tajništvo odgovara neovisnom predsjedniku radne skupine za dubinsku analizu rashoda te obavlja većinu analitičkog posla i izrađuje izvještaj. Tajništvo može odlučiti podići određeno pitanje na razinu upravljačkog odbora u slučaju nesuglasica, iako se to rijetko događa. Treba naglasiti da većina resornih ministarstava prepoznaje da je u njihovu interesu predano surađivati u procesu dubinske analize rashoda i raspoređivati sposobno osoblje u radne skupine i tajništvo. Na taj način mogu barem osigurati da se, ako se predlože proračunski rezovi ili prilagodbe politike, odaberu one najizvedivije i najrazumnije opcije. Sudjelovanje u dubinskoj analizi rashoda smatra se učinkovitijim načinom utjecanja na odluke o proračunu, u usporedbi s prepuštanjem donošenja odluka samo MF-u ili često hirovitom političkom procesu.

Sastav radne skupine za dubinsku analizu rashoda ključan je za uspjeh analize. Kao što je prethodno navedeno, radne skupine politički su neutralne i obično se sastoje od državnih službenika na razini direktora. Uz predstavnike najrelevantnijih resornih ministarstava, među članovima radne skupine u pravilu su i predstavnici MF-a i Ureda predsjednika Vlade. MF upućuje službeni zahtjev resornim ministrima za imenovanje članova radne skupine. Na taj se zahtjev odgovara prijedlozima za imenovanje koje podnose uključena resorna ministarstva. Resorna ministarstva

često se u svojim prijedlozima odlučuju za kombinaciju članova osoblja koji posjeduju konkretna stručna znanja i onih koji posjeduju općenitija znanja. Ponekad neko drugo resorno ministarstvo zatraži da mu se omogući upućivanje predstavnika u radnu skupinu ako smatra da se tema dotiče i njegovih odgovornosti. Neovisni stručnjaci, na primjer znanstveni suradnici sa sveučilišta ili iz istraživačkih organizacija kao što su Nizozemski ured za analizu gospodarske politike (CPB) ili Nizozemsko znanstveno vijeće za vladinu politiku (WRR), mogu biti članovi radnih skupina. U praksi se predsjednik radne skupine obično bira među sadašnjim ili bivšim glavnim direktorima za nepovezana područja politike.

Još jedan važan ulazni element jest provedbeni plan (odnosno opis zadataka) koji se daje radnoj skupini za dubinsku analizu rashoda. Obično je riječ o kratkom dokumentu od jedne do tri stranice, koji započinje kratkom analizom problema koji su doveli do odabira te teme za dubinsku analizu. Nakon toga slijede pitanja na koja dubinska analiza treba odgovoriti. Zatim se navode pojedini zahtjevi u pogledu opcija potrošnje koje treba razviti (npr. najmanje jedna opcija koja predstavlja neto proračunski rez od 20 % i druga opcija koja je neutralna u proračunskom smislu). Jedan važan element je utvrđivanje osnovne zadane razine potrošnje za odabranu temu (tj. potrošnje koja podrazumijeva nastavak postojećih politika), bez koje se ne mogu izračunati potencijalne proračunske uštede. Dubinska analiza rashoda obično se mora

završiti u roku od šest do osam mjeseci. Kao i same teme, taj se opis zadataka objavljuje u prethodno spomenutom memorandumu o proračunu.

Ukratko: dubinske analize rashoda formalno se odvijaju u skladu s provedbenim planom (opisom zadataka) koji je donijela Vlada (najviše tijelo izvršne vlasti u nizozemskom političkom sustavu), a provodi ih međuresorna radna skupina. Ministarstvo financija strateški je uključeno u proces analize i njegove ishode. Važnosti njegove uloge pridonosi činjenica da predstavnici Ministarstva financija sudjeluju u radu tajništva i radne skupine za svaku dubinsku analizu rashoda te da to ministarstvo predsjeda upravljačkim odborom koji nadzire proces. U neupitnom je interesu resornih ministarstava da pridonese kvaliteti procesa dubinske analize rashoda.

Korak 3. Opis trenutačne politike i razvoj alternativnih opcija

Nakon što proces dubinske analize rashoda započne, radna skupina sastaje se svakih četiri do osam tjedana. Prvi je zadatak razmatranje odabranog područja politike. To uključuje analizu pitanja politike, uključenih zainteresiranih strana, vladinih ciljeva, financijskih instrumenata koje vlada upotrebljava (npr. subvencije, transferi, porezne olakšice) te nefinancijskih pitanja (npr. zakonodavstvo, inspekcija). U praksi većinu ulaznih podataka prikuplja i analizira tajništvo u bliskoj suradnji s odjelima za politiku i financije resornih ministarstava te osobljem inspektorata za proračun iz odjela za proračun MF-a. Neka resorna ministarstva s opsežnim iskustvom u izradi modela i projekcija rashoda upotrebljavat će napredne analitičke alate za predstavljanje podataka i analiza, dok će se druga ministarstva možda oslanjati na jednostavnije Excel datoteke.

Nakon što završi preliminarni proces prikupljanja i analize podataka, glavni zadatak radne skupine jest razviti alternativne načine za preoblikovanje trenutačne politike i njezinu provedbu. Te alternativne opcije politike moraju odgovoriti na probleme otkrivene u analizi i na pitanja koja je radna skupina dobila u provedbenom planu. Osim osmišljavanja opcija uštede, druga relevantna pitanja koja radna skupina razmatra mogu uključivati sljedeće:

- Kakvim je zastojima ili izazovima obilježena provedba trenutačne politike?
- Služi li trenutačna politika učinkovito ciljevima i prioritetima vlade?
- Kako ta politika utječe na ponašanje građana i poduzeća?
- Kakav će biti fiskalni utjecaj ostvarenja određenog cilja politike?
- Koje bi mjere bile korisne za upravljanje svim konkretnim troškovnim pritiscima s kojima se suočava odabrano područje politike?

Svaki član radne skupine može predložiti alternativne opcije politike. Ključno je pravilo da nijedan član radne skupine ne može staviti veto na prijedlog drugog člana. U praksi to može dovesti do određenih napetosti ako jedan član predloži proračunski rez na štetu drugog ministarstva. Tajništvo može intervenirati u slučaju dugotrajno suprotstavljenih stajališta, ako je potrebno i uz pomoć upravljačkog odbora, iako se to rijetko događa. Oblikovanje alternativnih opcija politike obično se događa u kasnijim fazama procesa. I financijske i nefinancijske posljedice alternativnih opcija politike moraju se procijeniti što je točnije moguće, često uz pomoć vanjskih stručnjaka. Ovisno o provedbenom planu, obično se ispituje otprilike tri do šest alternativnih opcija politike, koje se u izvještaju opisuju na neutralan i ujednačen način. Time se osigurava da se Vladi predstavi realističan i vjerodostojan niz alternativnih opcija politike. Predsjednik ima težak zadatak kombiniranja često suprotstavljenih stajališta unutar radne skupine. Prije dovršetka izvještaja upravljački odbor provjerava je li izvještaj izrađen u skladu s postupovnim smjernicama za dubinsku analizu rashoda, ispunjava li tehnička kvaliteta izvještaja minimalne standarde te je li se pri njegovoj izradi poštovao opis zadataka.

Ukratko: radna skupina predlaže opcije politike uzimajući u obzir provedbeni plan koji je dobila te procjenjuje njihove financijske i nefinancijske posljedice. U tome joj često pomažu vanjski stručnjaci. Radna skupina zadržava neutralnost u pogledu opcija politike koje predlaže kako bi političko vodstvo imalo na raspolaganju nepristran niz alternativa koje može odabrati.

Korak 4. Politička prosudba rezultata i objava

Kako bi se u najvećoj mogućoj mjeri povećali vjerodostojnost i neovisnost izvještaja o dubinskim analizama rashoda, zadržava se jasna razlika između faze tehničke analize (neovisno o preferencijama u pogledu trenutačne politike) i političkog procesa donošenja odluka. Ta se razlika odražava u odvojenim procesima za samu izradu izvještaja o dubinskoj analizi rashoda, političku ocjenu izvještaja (zaseban dokument) i predstavljanje parlamentu. Vlada ne unosi izmjene u sami izvještaj. Umjesto toga, uobičajeno je da se izvještaj pošalje parlamentu zajedno s političkim stajalištem Vlade o analizi i predstavljenim alternativama politike.

Ministar financija i odgovorni resorni ministar (ili ministri) prvi dobivaju izvještaj o dubinskoj analizi rashoda. U roku od dva do tri mjeseca njihova jedinica za strateška pitanja izradit će Dokument o stajalištu Vlade, u kojem se navodi politička procjena opcija politike koje su predstavljene u izvještaju. O tom se stajalištu diskutira na sjednici Vlade te ga se po potrebi prilagođava, a zatim ga se šalje parlamentu zajedno s izvještajem o dubinskoj analizi rashoda. Stajalište Vlade objašnjava se u dopisu koji nadležni ministar upućuje parlamentu. Vlada u pravilu ne usvaja odmah jednu od opcija, već stavove o njima i analizi iznosi u izvještaju. Ponekad se u Dokumentu o stajalištu Vlade navode i preferencije, odnosno je li mišljenje o određenoj opciji pozitivno ili negativno. Stajalište Vlade može dovesti do toga da resorni ministar najavi promjenu u prioritetima ili najavi daljnju istragu o provedbi određenih mjera. To rijetko dovodi do neposrednih proračunskih posljedica.

Nakon što dobije izvještaj o dubinskoj analizi rashoda i pripadajući Dokument o stajalištu Vlade, parlament će odlučiti hoće li i u kojem obliku diskutirati o izvještaju. Izvještaji o dubinskim analizama rashoda objavljuju se na internetskim stranicama MF-a čim se pošalju parlamentu. Ponekad ministar može sam odlučiti o provedbi opcija politike, pri čemu će parlament biti samo obaviješten o tome (npr. fina prilagodba mjere ili preraspodjela sredstava unutar proračunskog programa). Druge opcije mogu zahtijevati izradu novog zakonodavstva ili imati značajne financijske posljedice, zbog čega je potrebno odobrenje parlamenta.

Ukratko izrada izvještaja o dubinskoj analizi rashoda i politička procjena njegova sadržaja slijede jasno odvojene procese.

Korak 5. Upotreba rezultata

Vrijedi napomenuti da je provedba opcija iz izvještaja o dubinskoj analizi rashoda u proračunskom procesu daleko od toga da bude linearna i jednostavna. Isto tako vrijedi istaknuti da MF opcije uštede i utvrđivanja prioriteta u pogledu potrošnje, osim iz dubinskih analiza rashoda, izvodi i iz drugih izvora.²⁴ Na primjer, na razvoj opcija uštede mogu utjecati i prekoračenja proračuna, rezultati iznad ili ispod očekivanih s obzirom na pokazatelje planiranja proračuna prema učincima, evaluacije proračunskih programa, izvještaji nacionalnih i međunarodnih istraživačkih institucija ili ideje samih članova osoblja MF-a. Te opcije MF zadržava, te ih može predložiti kada se za to ukaže prilika. To može biti tijekom pregovora o godišnjem proračunu ili na početku mandata nove vlade. Neke od tih ideja za alternativne opcije politike možda su u određenom obliku postojale i prije provedbe dubinske analize rashoda. Isto tako, neke su ideje političari možda usvojili nakon provedbe dubinske analize rashoda, ali u nešto drugačijem obliku. Zbog tih je čimbenika ponekad teško utvrditi koje su točno opcije iz dubinske analize rashoda potaknule koje promjene politika/proračuna te u kojem trenutku. Međutim, MF dubinske analize rashoda općenito smatra glavnim izvorom na kojem temelji popis opcija uštede kojim se može poslužiti tijekom pregovora o proračunu s resornim ministarstvima.

Zbog prethodno navedenih razloga točan utjecaj na proračun koji ima usvajanje alternativnih opcija politika iz dubinskih analiza rashoda teško je precizno procijeniti. O tom su pitanju provedena neka zanimljiva istraživanja. Na primjer, u okviru jedne studije zabilježena je prosječna upotreba 25 % od ukupne vrijednosti opcija uštede iz dubinskih analiza rashoda koje su provedene tijekom razdoblja 1983. – 1997.²⁵ U okviru druge studije zabilježena je stopa usvajanja od 31,7 % za razdoblje 1981. – 1989.²⁶ Zasebna kategorija upotrebe dubinskih analiza rashoda jest neizravna

²⁴ Schoch i Den Broeder 2013.

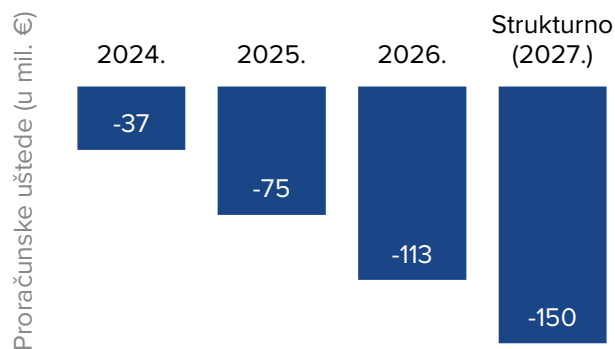
²⁵ Kraan 2010.

²⁶ Van Nispen 1993.

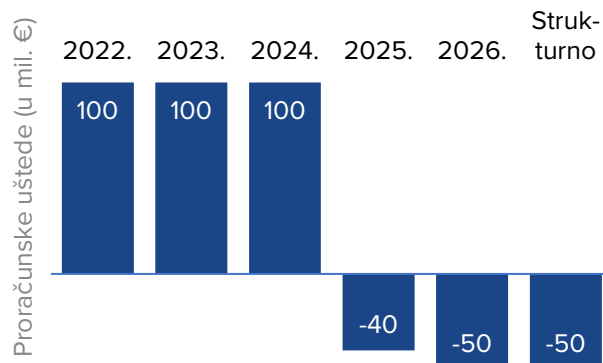
Slika 3. Digitalni prikaz opcija iz dubinskih analiza rashoda (ciklus za 2020./2021.)

Ministarstvo financija, opcija uštede br. 8:**Ukidanje dodatka za male škole****- 150 EUR u strukturnom pogledu**

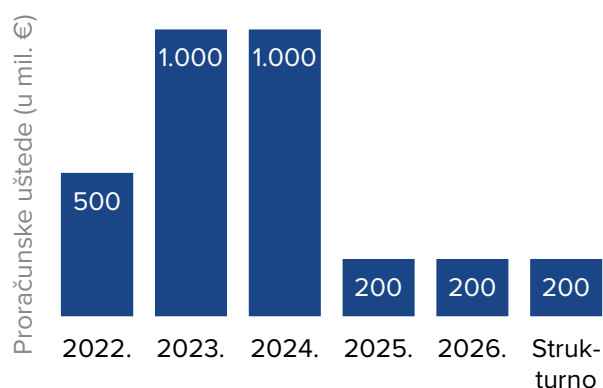
Tom mjerom ukida se dodatak za male škole. Program KST osigurava specifično financiranje malih škola. Međutim, program se ne odnosi samo na škole u slabo naseljenim područjima, već i na mjesta na kojima nije potreban (veliki gradovi) te stoga nije učinkovit. Može se razmotriti uvođenje dodatka za slabo naseljena područja (vidjeti mjeru 10.) umjesto njegova potpunog ukidanja. Ukidanje podrazumijeva izmjenu zakona.

**Ministarstvo financija, opcija uštede br. 4:****Digitalizacija sigurnosnog lanco****- 50 EUR u strukturnom pogledu**

Za vrijeme pandemije koronavirusa, mogućnosti koje pruža digitalizacija u podršku Jenv više se koriste. Policija je proširila portal za online prijave i koristi se digitalnim saslušanjima. IND je također započeo online intervjuiranje tražitelja azila. Nadalje, neki se pravni slučajevi vode u online formatu. Ulaganjem ukupno 300 milijuna eura u IKT, planira se ciljana ušteda od 50 milijuna eura u strukturnom pogledu od 2026.


**Ministarstvo poljoprivrede, povećanje rashoda
br. 4: Program sanacije za stočare povločenjem
livotinjskih prova s tržišta**
200 milijuna eura u strukturnom pogledu

Osim sanacije svinjogojstva i dobrovoljnog otkupa vršne proizvodnje dušika u blizini prirodnih rezervata, mogu se postići dodatni dogovori za obvezni ili dobrovoljni otkup stočara. Kao mjera obujma, postupno smanjivanje i ukidanje prava na proizvodnju također se može koristiti u svim transakcijama. Za deset godina očekuje se da bi se broj životinja (mliječne pasmine goveda, kokoši, svinje) smanjio za između 5 i 15 posto (dijelom ovisno o odabranom postotku smanjenja i kolijani godišnjih transfera).



primjena opcija uštede od strane MF-a. Do navedenoga dolazi kada potencijalne uštede služe kao sredstvo tijekom pregovora o proračunu. Ako se upotrebljavaju na taj način, opcije uštede iz dubinskih analiza rashoda mogu pripremiti teren za smanjenje potrošnje koje se ne temelji na samim dubinskim analizama rashoda, ali se u suprotnom ne bi razmatralo.²⁷ Važno je naglasiti da proces dubinske analize rashoda povećava razinu znanja i pregovaračku moć osoblja MF-a u okviru pregovora o proračunu. On isto tako pomaže državnim službenicima da prepoznaju ključna područja politike u kojima bi se mogle uvesti promjene te da se uspostavi zajednički jezik na razini cijele vlade radi diskusije o pitanjima politike, većoj efikasnosti u pružanju javnih usluga te potencijalnim proračunskim uštedama.

U okviru sveobuhvatnog ciklusa dubinskih analiza rashoda za 2009./2010., potencijalne uštede postale su dio javne rasprave o izbornim proglašima političkih stranaka uoči nadolazećih izbora. Političke stranke koristile su se rezultatima dubinskih analiza rashoda u okviru svojih izbornih platformi te su se neke opcije uštede s vremenom našle u paketu mjera štednje koji je nova vlada predstavila 2010. Procjene o stopi uvođenja mjera štednje na temelju dubinskih analiza rashoda u vladinom sporazumu od 2010. variraju od 13 %²⁸ do 20 %.²⁹ Te su štednje vjerojatno povećane u narednim godinama, nakon što je najavljeno nekoliko dodatnih paketa mjera štednje.

U zadnjem ciklusu sveobuhvatnih dubinskih analiza rashoda (za 2020./2021.) izvještaji su objavljeni 11 mjeseci prije općih izbora u ožujku/martu 2021. Objava izvještaja poklopila se s početkom pandemije bolesti COVID-19. Zbog toga su raspravom o politici dominirale hitne mjere usmjerene na suočavanje sa zdravstvenom krizom i pružanje potpore gospodarstvu. Dosad nije provedena studija o usvajanju opcija politike iz dubinskih analiza rashoda u okviru sporazuma o novoj koaliciji koji je predstavljen u prosincu/decembru 2021. Međutim, zbog velike fiskalne ekspanzije koju planira nova vlada, opcije za povećanje potrošnje vjerojatno su bile češće upotrijebljene od opcija uštede.

Kako bi se istaknuli rezultati dubinskih analiza rashoda te potaknula njihova upotrebu u okviru politika, prijedlozi iz izvještajâ o dubinskoj analizi rashoda na interaktivni su način objavljeni na internetskim stranicama MF-a o proračunu, a korisnicima je omogućeno da odaberu skup mjera i izračunaju njihov ukupni utjecaj na proračun.³⁰ Trenutačno se za ciklus analiza za 2020./2021. može odabrati ukupan broj od 485 opcija uštede i 183 opcija za povećanje rashoda. Na primjer, za Ministarstvo obrazovanja dostupna je 131 opcija, od kojih je 61 opcija uštede. Na **sllici 3.** prikazan je proračunski utjecaj opcija uštede iz dubinskih analiza rashoda kod triju ministarstava. Iznosi prikazani na grafikonu izračunani su s obzirom na procijenjene višegodišnje osnovne zadane rashode (tj. trošak postojećih politika). Treba napomenuti da se utjecaj različitih opcija na proračun ne može nužno zbrojiti s obzirom na to da one mogu uključivati preklapajuće ili protivne mjere (npr. prijedlog za ograničavanje određene mjere politike u odnosu na prijedlog za njezino ukidanje u potpunosti).

Ukratko: alternativne opcije politike koje proizlaze iz dubinskih analiza rashoda MF može upotrebljavati u proračunskom procesu, u političku svrhu tijekom izbora te na početku četverogodišnjeg mandata novouspostavljene vlade. Njihova upotreba u proračunskom procesu obično nije linearna i predvidljiva te nije uvijek izravna. MF isto tako upotrebljava opcije uštede iz dubinskih analiza rashoda na neizravan način kao sredstvo u okviru pregovora o proračunu.

²⁷ Van Nispen 1993.

²⁸ Van Nispen 2015

²⁹ Schoch i Den Broeder 2013.

³⁰ <https://www.rijksfinancien.nl/brede-maatschappelijke-heroverwegingen>

Ilustrativni primjer dubinskih analiza rashoda i institucijski kontekst

Budući da su dubinske analize rashoda u Nizozemskoj regulirane opširnim zahtjevima u pogledu procesa, operativnim osnovnim pravilima i opisom poslova, a ne detaljnim smjernicama opisanim korak po korak, opći proces dubinske analize rashoda možda se najbolje može opisati tako da se za primjer uzme jedna konkretna dubinska analiza rashoda. Ne predstavlja svaka provedena dubinska analiza rashoda jednako podroban i valjan primjer uobičajenog procesa dubinske analize rashoda. Pri odabiru odgovarajućeg primjera za ovaj proizvod znanja definirano je nekoliko kriterija za odabir:

- područje politike djelovanja koje je prisutno u brojnim zemljama i stoga općepoznato;
- područje politike djelovanja za koje su u većini zemalja vjerojatno dostupni detaljni podaci, a koji nisu klasificirani;
- područje politike djelovanja uz koje se obično veže velik iznos rashoda javnog sektora;
- područje politike djelovanja koje ne ovisi u velikoj mjeri o kapitalnim rashodima ili o primjeni lokalnih administrativnih i računovodstvenih pravila;
- izvještaj koji sadržava detaljnu analizu dostupnih podataka;
- izvještaj u kojem se jasno navode posljedice različitih opcija politike na proračun; i
- izvještaj koji je imao znatan utjecaj na političke odluke i dodjelu proračunskih sredstava.

Nakon diskusije s članovima osoblja nizozemskog Ministarstva financija, sastavljen je uži popis na temelju tih kriterija. Radna skupina za planiranje proračuna

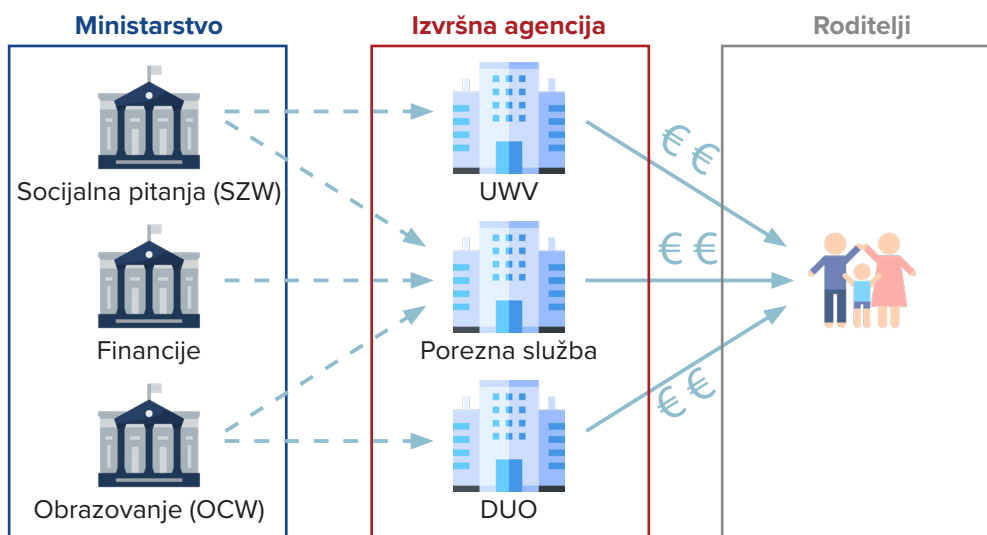
prema programima i učincima PEMPAL-ove Zajednice prakse za proračun odabrala je dubinsku analizu rashoda u pogledu programâ potpore za skrbi za djecu jer je ona najbolje odgovarala navedenim kriterijima te je riječ o području politike koje se proteže kroz više ministarstava i agencija.

Ta dubinska analiza rashoda u pogledu programâ potpore za skrb za djecu jedna je u nizu sveobuhvatnih analiza provedenih 2009./2010. u okviru kojih su se razmatrali različiti programi i politike usmjereni na subvencioniranje troškova povezanih s djecom u korist građana. Ti programi imaju različite ciljeve i uključuju dječje doplatke, porezne olakšice i subvencije troškova vrtića. Dubinskom analizom rashoda izneseni su prijedlozi uštede pojednostavljenjem i prilagodbom postojećih programa.

Ova dubinska analiza rashoda poslužit će za prikaz nizozemskog procesa dubinske analize rashoda i izvještavanja o rezultatima iz 3. poglavlja. Međutim, prije pružanja detaljnijeg opisa, moglo bi biti korisno ukratko prodiskutirati o institucijskom kontekstu odabrane teme u području dubinske analize rashoda u Nizozemskoj, uključujući subjekte koji su odgovorni za utvrđivanje i provedbu politika.

Politikom za potporu djeci bavi se više vladinih subjekata. Najvažnija zainteresirana strana je Ministarstvo za socijalna pitanja i zapošljavanje (SZW), koje je bilo odgovorno za dizajn većine politika usmjerenih na pružanje financijske potpore roditeljima. Za provedbu programâ (uključujući pružanje financijskih procjena, provjeru ispunjavanja uvjeta i same transfere roditeljima) bile su zadužene izvršne agencije središnje razine vlade, ponajprije Agencija za osiguranje zaposlenika (UWV) i Porezna služba. Ministarstvo obrazovanja bilo je odgovorno za provedbu Zakona o skrbi za djecu putem Izvršne službe za obrazovanje (DUO). Subvencije za skrb o djeci namijenjene roditeljima isplaćene su kućanstvima u obliku poreznog kredita.

Slika 4. Instrukcijski kontekst programâ potpore za skrb za djecu (situacija 2010.)



U organizacijskom smislu, neke izvršne agencije u Nizozemskoj djeluju kao neposredno podređene jedinice određenog ministarstva (npr. Porezna služba), dok su druge u odnosu nalogodavac – nalogoprimatelj s relevantnim ministarstvom (npr. UWV). Na **slici 4.** prikazani su glavne zainteresirane strane uključene u dubinsku analizu rashoda u pogledu programâ potpore za skrb za djecu. U prikaz nisu uvršteni nizozemski Ured za statistiku (CBS) i nizozemski Zavod za analizu ekonomskih politika (CPB), koji dostavljaju ključne demografske, statističke i ekonomske podatke. Na **slici 4.** i dalje su točno prikazane trenutačne organizacijske strukture u Nizozemskoj, osim što je 2012. odgovornost za potporu skrbi za djecu prenesena s Ministarstva obrazovanja na Ministarstvo za socijalna pitanja.

Tema programâ potpore za skrb za djecu od 2010. bila je razmatrana u okviru nekoliko dubinskih analiza rashoda i evaluacija proračunskih programa, svaki put iz drugog kuta. Na primjer, u okviru dubinskih analiza rashoda za 2019./2020. u pogledu sustavâ raspodjele poreznih olakšica, politika u području tržišta rada te osnovnoškolskog obrazovanja. Osim toga, provedene su evaluacije proračunskih programa potpore skrbi o djeci (2015.) i dohotku (2018.) za roditelje. Međutim, dubinska analiza rashoda iz 2010. i dalje je utjecajna te je potaknula Ministarstvo za socijalna pitanja i nizozemski Zavod za analizu ekonomskih politika na provedbu daljnje analize i na razvoj politika.³¹ Koalicijskim sporazumom nove vlade iz 2020. usvojeni su neki prijedlozi iz dubinske analize rashoda iz 2010.

³¹ Ministerie van SZW 2020. te Van Elk i Koot 2020.

POGLAVLJE 3.

PRIMJER: DUBINSKA ANALIZA RASHODA U POGLEDU PROGRAMA POTPORE ZA SKRB ZA DJECU

U ovom ćemo poglavlju detaljnije razmotriti sveobuhvatnu dubinsku analizu rashoda u pogledu programâ potpore za skrb za djecu kako bismo prikazali proces koji se slijedi pri provedbi dubinskih analiza rashoda u Nizozemskoj, kako je opisano u 2. poglavlju. Ova dubinska analiza rashoda jedna je u nizu od 20 analiza iz sveobuhvatnog ciklusa dubinskih analiza rashoda pokrenutog kao odgovor na veliku recesiju iz razdoblja 2007. – 2012. Ta je analiza najavljena u memorandumu o proračunu za 2010. te je predstavljena parlamentu u rujnu/septembru 2009. zajedno s nacrtom proračuna za 2010. U njoj je utvrđen popis međusektorskih pitanja politike koje treba razmotriti. Dubinska analiza rashoda u pogledu programâ potpore za skrb za djecu objavljena je u travnju/aprilu 2010. zajedno s drugih 19 izvještaja u sveobuhvatnom ciklusu dubinskih analiza rashoda.

Zašto je odabrana ova tema (ovo područje rashoda)?

U ovoj se dubinskoj analizi rashoda razmatrale su se sve naknade financirane javnim sredstvima koje su namijenjene roditeljima s djecom te se analizira 13 različitih programa za koje je ukupno izdvojena 9,1 milijarda EUR potpore, što uključuje 7,0 milijardi EUR proračunskih rashoda i 2,1 milijardu EUR u okviru programâ poreznih odbitaka. Analiza je provedena zbog toga što su programi potpore za skrb za djecu razvijani tijekom razdoblja od više od 70 godina, te su imali razne ciljeve i svrhe koji nisu nužno bili dosljedni te uzajamno nadopunjujući. Ti su ciljevi uključivali sljedeće: naknadu obiteljima za troškove povezane s djecom, promicanje sudjelovanja na tržištu rada te poticanje razvoja djeteta.

Okvir 1. Podaci o proračunu i učinku jednog od razmotrenih programa potpore za skrb za djecu

Proračunski dokument	Ministarstvo obrazovanja (OCW), članak 24. „Skrb za djecu”	
Opći cilj programa	Skrb za djecu omogućuje roditeljima da spoje rad i skrb te pridonosi mogućnosti razvoja talenata kod djece. Kad je riječ o djeci dobne skupine 0 – 4, skrb za djecu nudi mogućnost bolje pripreme za početak osnovnoškolskog obrazovanja	
Indikatori	2006.	2009.
Indikatori izlaznog rezultata		
% djece dobne skupine 0 – 4 s potporom za skrb za djecu	34	61
% djece dobne skupine 4 – 12 s potporom za skrb za djecu	9	22
Pokazatelji izlaznog rezultata		
% kućanstava s najmlađim djetetom dobne skupine 0 – 4 u kojima oba roditelja rade najmanje 12 sati tjedno	63	71
% kućanstava s najmlađim djetetom dobne skupine 4 – 12 u kojima oba roditelja rade najmanje 12 sati tjedno	60	67

Izvor: Proračun Ministarstva obrazovanja za 2011.

Rashodi	Br. djece u sustavu skrbi za djecu	Neto troškovi vlade	Neto troškovi vlade po djetetu
2005.	37.000	667 milijuna EUR	1.779 EUR
2008.	715.000	2.169 milijuna EUR	3.034 EUR

Izvor: Commissie van Rijn 2009.

Iako su brojni programi potpore za skrb za djecu bili programi poreznih rashoda na koje se nisu primjenjivali zahtjevi u pogledu proračuna prema učincima, neki su dokumentirani kao programi potrošnje u okviru proračuna (odnosno dijelovi tih programa) te su uključivali pokazatelje učinka kojima se mjerio jedan od ta tri cilja. Na primjer, subvencije za potporu za skrb za djecu. U okviru tog programa došlo je do ozbiljnih proračunskih prekoračenja te su zabilježeni pomalo razočaravajući rezultati u pogledu njegovih ishoda unatoč puno višim rezultatima (vidjeti **okvir 1.**), što je

upućivalo na moguće nedostatke u dizajnu politike. Program se pokazao problematičnim te je bio predmet zasebnih neovisnih studija, što je pridonijelo odabiru ove teme u području dubinske analize rashoda. Dodatni argumenti za provedbu ove analize bili su ti da je bila riječ o velikom iznosu rashoda javnog sektora (oko 5 % ukupnog proračuna i poreznih rashoda) koji je naglo porastao te su stoga bile moguće znatne uštede. Konačno, programe se nije prethodno razmotrilo na sveobuhvatan način.

Zadatak u okviru dubinske analize rashoda te njezin opseg

U okviru svojeg zadatka, od radne skupine je zatraženo da razvije alternativne opcije politike kako slijedi:

Od radne skupine zatraženo je da razvije opcije politike kojima se ostvaruju strukturne uštede u pogledu utvrđenih troškova. Barem jednom opcijom trebala bi se ostvariti strukturna ušteda od 20 % neto rashoda tijekom 2010. u skladu s pravilima sveobuhvatne dubinske analize rashoda. Ovisno o sadržajnoj analizi, radna skupina isto tako može predstaviti opcije uštede kojima se ostvaruje ušteda od više od 20 %. Opisom varijanti politike u najmanju će se ruku uzeti u obzir sljedeći

aspekti: efikasnost (u pogledu predviđenog cilja), mogućnost kontrole rashoda i dohotka, učinci na dohodak te izvedivost. Od radne skupine zatraženo je da, ako je primjenjivo, napravi veze s povezanim politikama.

Kako bi se utvrdili ciljani programi i novčani iznosi u okviru dubinske analize rashoda, u zadatku u okviru dubinske analize rashoda predstavljena je tablica (vidjeti **tablicu 2.**). Iako je popisom programa utvrđen opseg dubinske analize rashoda, radna skupina potaknuta je da uključi i druga područja politike u svoju analizu i razvoj opcija, među ostalim osnovnoškolsko obrazovanje i program za povećanje broja sati koji djeca slabijeg ekonomskog statusa mogu provesti u dječjem vrtiću.

Tablica 2. Programi potpore za skrb za djecu³² uključeni u dubinsku analizu rashoda (x 1 milijun EUR)

	2009.	2010.	2011.	2012.	2013.	2014.
a. Dječji doplatak	3.390	3.352	3.310	3.273	3.244	3.222
b. Iznos po djetetu	1.045	940	1.059	1.060	1.060	1.060
c. Naknade za skrb za djecu	2.825	2.612	2.763	2.853	2.905	2.962
d. Porezni popust za roditeljski dopust radi skrbi za djecu	78	90	90	90	90	90
e. Kombinirani porezni popust za roditelje	1.250	1.255	1.265	1.265	1.265	1.265
f. Porezni popust za samohrane roditelje	345	355	365	365	365	365
g. Dodatni porezni popust za samohrane roditelje	175	175	175	175	175	175
h. Porezni popust za troškove povezane s djecom	22	22	23	23	25	25
i. Porezni popust za troškove uzdržavanja djeteta	200	205	210	215	220	220
j. Naknade za troškove školovanja	106	34	33	32	31	31
k. Naknade za troškove uzdržavanja djece s invaliditetom	60	30	34	38	41	42
Ukupno	9.496	9.070	9.327	9.389	9.421	9.457

Izvor: Ministarstvo financija 2010.

³² Nazivi programa na nizozemskom jeziku glase: (a) Kinderbijslag, (b) Kindgebonden budget, (c) Kinderopvangtoeslag, (d) Ouderschapsverlofkorting, (e) Combinatiekorting, (f) Alleenstaande ouderkorting, (g) Aanvullende alleenstaande ouderkorting, (h) Kindertoeslag vrijstelling okvir 3., (i) Aftrek levensonderhoud kinderen, (j) Wet Tegemoetkoming Onderwijsbijdragen en Schoolkosten i (k) Tegemoetkoming onderhoudskosten thuiswonende gehandicapte kinderen (TOG).

Sastav radne skupine i uloga Ministarstva financija

Radna skupina zadužena za provedbu dubinske analize rashoda sastojala se od sedam visokih državnih službenika iz Ministarstva obrazovanja, Ministarstva za socijalna pitanja, Ministarstva za mlade i obitelj,³³ Ministarstva financija i Ureda predsjednika vlade. U skladu s osnovnim pravilima za dubinske analize rashoda, radnom skupinom predsjedao je glavni direktor iz Ministarstva za gospodarska pitanja, ministarstva koje nije snosilo nikakvu odgovornost za razmatrane politike. Tajništvo se sastojalo od triju članova, jednog iz Ministarstva financija, jednog iz Ministarstva obrazovanja i jednog iz Ministarstva za mlade i obitelj. Osim redovnih članova, na sjednicama radne skupine sudjelovali su zamjenici iz uključenih ministarstava, privremeni član nizozemskog Zavoda za analizu ekonomskih politika, te stručnjak za politiku iz Ministarstva za socijalna pitanja. Tijekom provođenja dubinske analize rashoda radna skupina savjetovala se s 20 osoba u okviru sastanaka stručnjaka na kojima su sudjelovali pripadnici akademske zajednice i predstavnici raznih organizacija rada i sektorskih organizacija (npr. u području osnovnoškolskog obrazovanja, skrbi za djecu, lokalne razine vlasti).

Analiza postojeće politike

Prvi zadatak radne skupine bio je prikupiti podatke o postojećim politikama i programima potpore djeci te donijeti zaključke o njihovoj učinkovitosti, postojećim izazovima te o potencijalnim područjima za poboljšanje. Primarni izvor informacija bili su proračunski podaci. Iako se ukupni iznos potrošen na programe gotovo udvostručio od 2002. do 2009. (s 5.322 milijuna EUR ili 1,1 % BDP-a na 9.495 milijuna EUR ili 1,7 % BDP-a), i dalje je bio usporediv s prosjekom u zemljama OECD-a.

Zahvaljujući podacima o procijenjenom broju primatelja i ukupnim rashodima, mogao se utvrditi prosječan iznos koji primaju obitelji. Podaci o broju kućanstava primatelja bili su dostupni, ali informacije o broju djece primatelja nisu zbog toga što su porezni programi bili usmjereni na roditelje pa se ti podaci nisu bilježili (vidjeti **tablicu 3.**).

S pomoću podataka iz studije nacionalnog Ureda za statistiku (CBS) stvarni troškovi povezani s djecom za različite vrste kućanstava utvrđeni su pri različitim razinama dohotka. Na taj su se način troškovi povezani s djecom za 48 različitih kategorija kućanstava mogli usporediti s razinom olakšica za koje su kućanstva ispunjavala uvjete. Na temelju te analize utvrđeno

Tablica 3. Podaci o broju korisnika i prosječnim primljenim iznosima

	Proračunski iznos 2010. (x 1 mil. EUR)	Broj kućanstava	Broj djece	Prosječno po kućanstvu (x 1 EUR)	Prosječno po djetetu (x 1 EUR)
Dječji doplatak	3.352	1.913.000	3.469.000	1.752	810
Iznos po djetetu	940	1.100.000	2.200.000	856	427
Naknade za skrb za djecu	2.612	420.000	691.000	6.219	3.780
Porezni popust za roditeljski dopust radi skrbi za djecu	90	65.000	nije dostupno	1.385	nije dostupno
Kombinirani porezni popust za roditelje	1.255	945.000	nije dostupno	1.328	nije dostupno
Porezni popust za samohrane roditelje	355	400.000	nije dostupno	888	nije dostupno

³³ Ministarstvo za mlade i obitelj bilo je kratkog vijeka i djelovalo je u razdoblju 2007. – 2010., te je imalo relativno mali broj članova osoblja. Osnovano je kao odraz važnosti koju je vlada u to vrijeme pridavala obiteljskim pitanjima.

	Proračunski iznos 2010. (x 1 mil. EUR)	Broj kućanstava	Broj djece	Prosječno po kućanstvu (x 1 EUR)	Prosječno po djetetu (x 1 EUR)
Dodatni porezni popust za samohrane roditelje	175	180.000	nije dostupno	972	nije dostupno
Porezni popust za troškove povezane s djecom	22	340.000	nije dostupno	65	nije dostupno
Porezni popust za troškove uzdržavanja djeteta	205	229.000	nije dostupno	895	nije dostupno
Naknade za troškove školovanja	34	57.288	59.000	593	576
Naknade za troškove uzdržavanja djece s invaliditetom	30	35.000	37.000	857	811

Izvor: Ministarstvo financija 2010.

je da u slučaju kućanstva sa samohranim roditeljem i jednim djetetom, koje prima socijalnu pomoć, vlada nadoknađuje 116 % troškova povezanih s djecom. Ta stopa nadoknade pada na samo 10 % kad je riječ o kućanstvu s jednim djetetom i dva roditelja, ali samo s jednim primateljem dohotka koji je 2,5 puta veći od prosječnog dohotka. U određenoj kategoriji dohotka postotak je znatno varirao ovisno o vrsti kućanstva. Općenito su u svim kategorijama dohotka samohrani roditelji primali najvišu naknadu (npr. 75 % troškova za kućanstvo s prosječnim dohotkom i 2 djece), nakon kojih slijede kućanstva s dva primatelja dohotka (50 %), a kućanstva s jednim primateljem dohotka primala su najniži postotak (40 %).

Niži prag prihvatljivosti za subvencije povezane s djecom kod kućanstava s višim dohocima u skladu je s ciljem politike potpore dohotku. Međutim, previsok postotak za najniže dohotke može biti u opreci s ciljem sudjelovanja tih skupina na tržištu rada zbog toga što uklanja financijski poticaj za prihvaćanje plaćenog posla. Kao i drugi programi potpore povezani s dohotkom, programi potpore za skrb za djecu stoga su pridonosili zamci siromaštva. Kako je prikazano u **tablici 4.**, postotak troškova povezanih s djecom pokrivenih naknadama naglo pada povećanjem dohotka samohranih roditelja s dvoje djece.

Tablica 4. Primjer postotka troškova povezanih s djecom pokrivenih vladinim naknadama

Vrsta kućanstva i kategorija dohotka	Prosječni troškovi	Naknade	Dodatak / Prosječni troškovi
Samohrani roditelj, 2 djece (2, 6 god.) – socijalna pomoć	5.550	6.170	111%
Samohrani roditelj, 2 djece (2, 6 god.) – min. plaća	6.810	6.150	90%
Samohrani roditelj, 2 djece (2, 6 god.) – prosj. plaća	9.270	6.930	75%

Vrsta kućanstva i kategorija dohotka	Prosječni troškovi	Naknade	Dodatak / Prosječni troškovi
Samohrani roditelj, 2 djece (2, 6 god.) – 1,5x prosj. plaća	11.770	6.040	51%
Samohrani roditelj, 2 djece (2, 6 god.) – 2x prosj. plaća	14.190	6.040	43%
Samohrani roditelj, 2 djece (2, 6 god.) – 2,5x prosj. plaća	16.400	6.040	37%

Izvor: Ministarstvo financija 2010.

Provedena je zasebna analiza kako bi se usporedila situacija u kojoj su se roditelji koristili formalnom skrbi za djecu sa situacijama u kojima nisu (vidjeti **tablicu 5.**). Korištenjem skrbi za djecu znatno se povećavaju troškovi povezani s djecom, ali se isto tako znatno povećavaju naknade. Analiza je pokazala da se, kad je riječ o kućanstvima s višim dohotkom, postotak troškova povezanih s djecom koji su pokriveni programima potpore za skrb za djecu prilično naglo povećavao pri korištenju formalnom skrbi za djecu,

dok za kućanstva s najnižim dohotkom gotovo i nije bilo razlike u tom pogledu. Stoga je kućanstvima s prosječnim i visokim dohotkom zapravo bilo financijski isplativije koristiti se skrbi za djecu, unatoč visokim troškovima povezanim sa skrbi za djecu. To nije bio slučaj kod kućanstava s primateljima minimalne plaće. Još jedan važan nalaz odnosio se na to da su troškovi za djecu mlađu od 3 godine bili viši od troškova za djecu u dobi 4 – 11 godina, dok su troškovi za djecu u dobi od 12 godina navise ponovno rasli.

Tablica 5. Razlika u pokriću troškova povezanih s djecom za različita kućanstva s obzirom na korištenje ili nekorisćenje skrbi za djecu

	Uz skrb za djecu				Bez skrbi za djecu
	Troškovi skrbi za djecu	Naknade za skrb za djecu	Neto troškovi skrbi za djecu	Naknade / troškovi (svi troškovi)	Naknade / troškovi (svi troškovi)
Samohrani roditelj s minimalnom plaćom (4 dana skrbi za djecu tjedno)					
Dijete od 2 godine	11.954 EUR	11.273 EUR	681 EUR	94%	93%
Dijete od 6 godina	7.222 EUR	6.718 EUR	504 EUR	99%	109%
Dva primatelja dohotka 1 + 0,5 prosječne plaće (3 dana skrbi za djecu tjedno)					
Djeca od 0 do 2 godine	17.932 EUR	15.457 EUR	2.475 EUR	66%	29%
Djeca od 2 do 6 godina	13.479 EUR	11.192 EUR	2.287 EUR	63%	32%
Dva primatelja dohotka 1,5 + 1 prosječne plaće (3 dana skrbi za djecu tjedno)					
Djeca od 0 do 2 godine	17.932 EUR	13.242 EUR	4.690 EUR	52%	24%
Djeca od 2 do 6 godina	13.479 EUR	8.014 EUR	5.465 EUR	43%	26%

Izvor: Ministarstvo financija 2010.

Na temelju analize programâ potpore za skrb za djecu radna skupina za dubinske analize rashoda utvrdila je nekoliko zaključaka:

- Sustav programâ potpore za skrb za djecu jest složen sustav;
- Građani nemaju jasan uvid u cjelokupni sustav;
- Pojednostavnjenje bi moglo pridonijeti učinkovitosti sustava;
- Dvojni ciljevi promicanja sudjelovanja na tržištu rada i pružanja potpore dohotku ograničavaju učinkovitost obaju ciljeva;
- Kompromis između ta dva cilja dovodi do dileme u pogledu najučinkovitijeg pristupa borbi protiv siromaštva – neki programi pridonose zamci siromaštva;
- Učinkovitost instrumenata sudjelovanja na tržištu rada ograničena je zbog njihove složenosti i poticajne strukture;
- Potpora dohotku mogla bi biti učinkovitije usmjerena;
- Dostupne naknade uvelike se razlikuju u odnosu na troškove povezane s djecom; i
- Slabo su poznate koristi programâ potpore za skrb za djecu za razvoj djeteta.

Razvoj alternativnih opcija politike

Na temelju analize trenutačnog stanja, kako je prethodno opisano, radna skupina određivala je koje bi alternativne opcije politike trebalo istražiti. Radi usmjeravanja tog procesa, radna skupina odlučila je sljedeće:

- Svim opcijama trebala bi se ostvariti ušteda od 20 % tekućeg proračuna radi lakše usporedbe.
- Sve opcije trebale bi pridonijeti pojednostavnjenju sustava.
- Osim opcija, trebalo bi predstaviti širi popis pojedinačnih mjera koje pojednostavnjuju programe.
- Neučinkovitosti u postojećim programima trebalo bi utvrditi i riješiti u okviru svake opcije.

- S obzirom na relativno ograničeno znanje o učinkovitosti programâ i političke prirode teme, radna skupina trebala bi predložiti širok raspon opcija radi lakšeg političkog odabira.
- Zbog oprečnih ciljeva trenutačne politike radna skupina trebala bi razviti opcije kojima se određuju prioritetni ciljevi.
- Uzimajući u obzir prijašnja opažanja, bolja povezanost obrazovanja i skrbi za djecu mogla bi pridonijeti većem sudjelovanju na tržištu rada.
- Postojeći sustav vrlo je snažno usmjeren na roditelje. Trebalo bi razviti opcije kojima se djeca stavljaju u središte programâ.
- Samohrani roditelji specifična su i ranjiva skupina na koju bi trebalo usmjeriti određene opcije u svrhu smanjenja siromaštva i povećanja sudjelovanja na tržištu rada.

Radna skupina razvila je ukupno pet alternativnih opcija politike, od kojih je svaka procijenjena da ostvaruje uštedu od 20 % tekućeg proračuna. Opcije su bile usmjerene na svladavanje jednog ili više izazova utvrđenih u analizi postojećeg sustava. Usto je utvrđen širi popis pojedinačnih mjera za pojednostavnjenje, koji je uključen kao dodatak izvještaju zajedno s procjenama njihova utjecaja na proračun. Napomenuto je da se uštede utvrđene u okviru svake opcije ne mogu zbrojiti u svim slučajevima zbog interakcije među različitim mjerama te stoga i njihova utjecaja na proračun. Predložene su sljedeće opcije:

Opcija 1. Pojednostavnjenje

U okviru ove opcije naglasak je bio na pojednostavnjenju programâ kako bi sustav bio manje složen. To je postignuto ograničavanjem broja programa na pet i usklađivanjem uvjeta prihvatljivosti. Programi su u određenoj mjeri i dalje ograničavali učinkovitost jedan drugog zbog toga što ovom opcijom nije određeno koji je od dvaju oprečnih ciljeva (potpora dohotku i sudjelovanje na tržištu rada) prioritetan. Utvrđene su dvije različite podopcije: opcija 1.A u okviru koje je ušteda većinom ostvarena u pogledu programâ poreznih popusta i opcija 1.B u okviru koje je ušteda većinom ostvarena u pogledu programâ naknada.

Opcija 2. Razlikovanje na temelju dobi

U okviru ove varijante radna skupina nastojala je uskladiti ciljeve politike s razdobljima života djece. U tom su smislu programi osiguravali više vremena za roditelje da skrbe o svojoj dojenčadi omogućavanjem plaćenog roditeljskog dopusta tijekom 6 mjeseci od djetetova rođenja. Nakon toga je uslijedila faza u kojoj su roditelji mogli birati žele li ostati kod kuće ili se vratiti na posao. Financijski poticaji u okviru programâ u toj fazi nisu bili usmjereni na poticanje bilo koje od te dvije mogućnosti. Nakon te faze, odrastanjem djeteta, ova opcija pružala je veće subvencije za skrb o djeci kojima se roditelje poticalo na sudjelovanje na tržištu rada.

Opcija 3. Proračunska sredstva za djecu

Ograničavanjem programa usmjerenih na promicanje sudjelovanja na tržištu rada, ovom se opcijom pomicala ravnoteža ciljeva politike prema potpori dohotku. Roditelji bi dobivali paušalni iznos po djetetu,

djelomično na temelju svojeg dohotka. Zahvaljujući toj naknadi roditelji bi mogli sami donijeti odluku o svojem poslu, žele li ostati kod kuće ili se koristiti ustanovom za skrb o djeci.

Opcija 4. Sudjelovanje

Za razliku od 3. opcije, u okviru ove opcije prednost je dana sudjelovanju na tržištu rada te je ona uključivala ozbiljnija smanjenja u pogledu programa usmjerenih na pružanje potpore dohotku za roditelje. Ova opcija ograničavala je zamku siromaštva za samohrane roditelje.

Opcija 5. Nova škola

Umjesto pružanja financijske potpore roditeljima, u okviru ove opcije roditeljima djece u dobi od 4 godine naviše osigurao bi se pristup novoj školi koja bi bila otvorena radnim danom od 8:00 do 18:00 sati te bi bila

Slika 5. Utjecaj pet opcija na proračun u srednjoročnom razdoblju (x 1 milijarda EUR)

		2011.	2012.	2013.	2014.	2015.	Strukturno
Opcija 1. Pojednostavnjenje	Modul 1	0	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
	Modul 2	0	1,7	1,8	1,8	1,8	1,8
Opcija 2. Razlikovanje na temelju dobi		0	1,6	1,7	1,8	1,8	1,8
Opcija 3. Proračunska sredstva za djecu		0	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
Opcija 4. Sudjelovanje		0	1,6	1,7	1,8	1,8	1,8
Opcija 5. Nova škola		0	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8

Izvor: Ministarstvo financija 2010.

besplatna. Za roditelje s djecom mlađom od 4 godine zadržale bi se naknade za skrb o djeci. Proračun za potporu dohotku povezan s djecom bio bi zadržan na otprilike polovini trenutnog proračuna.

Analiza: podaci i metoda

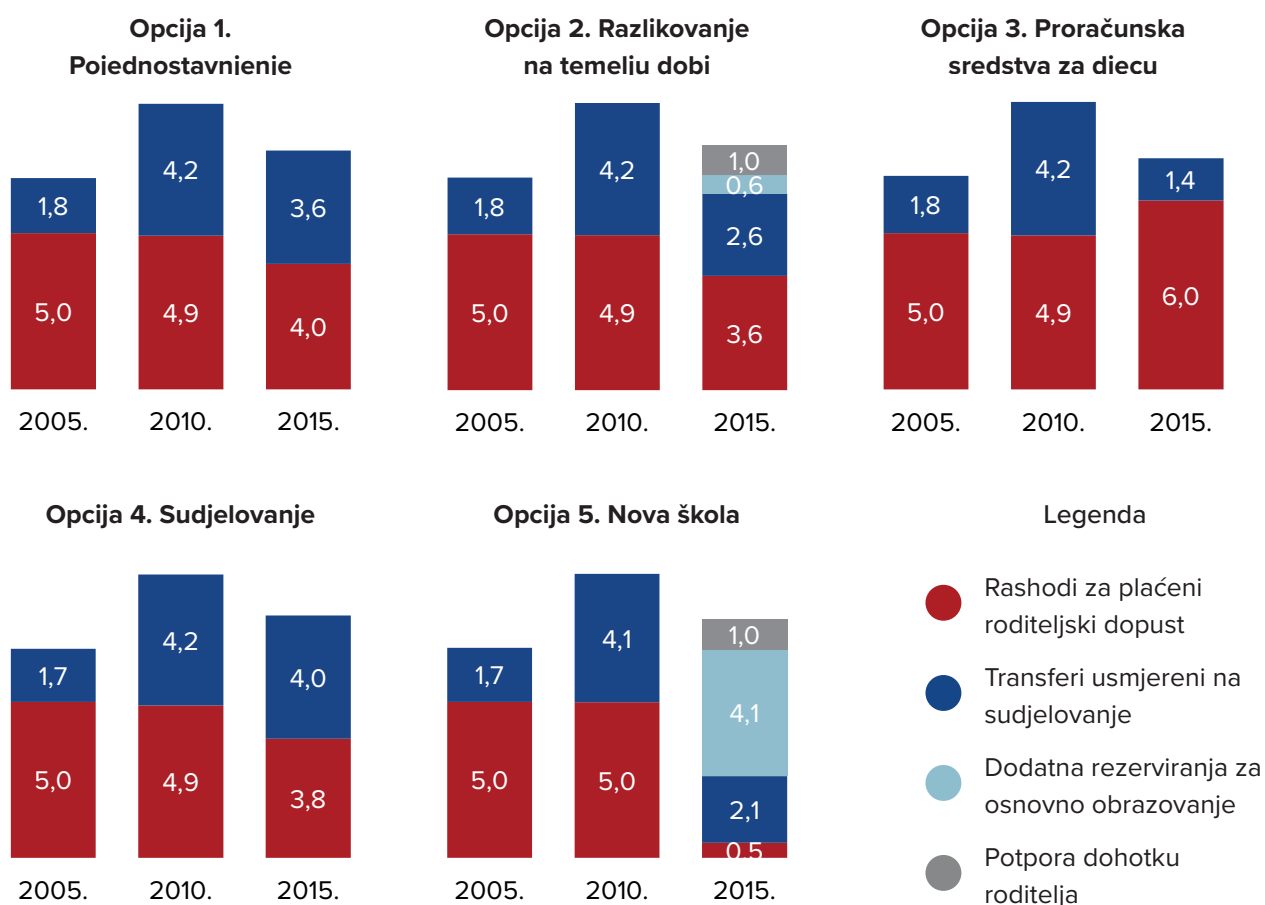
Opcije su testirane na financijske učinke, proračunsku upravljivost, društvene učinke kao što su raspoloživi dohodak, sudjelovanje na tržištu rada, razvoj djeteta i skrb za djecu kod kuće. Razmotrena su i pitanja povezana s provedbom opcija. Za provedbu tih analiza radna skupina oslanjala se na informacije i znanje dostupne resornim ministarstvima. Za procjenu utjecaja na sudjelovanje na tržištu rada radna skupina primila je posebnu pomoć nizozemskog Zavoda za analizu ekonomskih politika (CPB). Rezultati tih analiza predstavljeni su u izvještaju o dubinskoj analizi rashoda.

Analiza utjecaja na proračun

Procijenjeni su učinci na proračun tijekom razdoblja 2011. – 2015. (vidjeti **sliku 5.**). Prikazani brojevi podaci ne omogućuju pouzdane procjene učinaka mjera na ponašanje, a nisu razmotreni ni troškovi provedbe s obzirom na to da su oni bili predmet druge dubinske analize rashoda. Iako su ukupne strukturne uštede bile slične kod svih opcija, raspored tih ušteda tijekom razdoblja 2011. – 2015. bio je različit.

Osim ostvarenih ušteda, za svaku je opciju pružena računica ukupnih rashoda te je prikazano koliko je dodijeljeno mjerama usmjerenim na cilj sudjelovanja u odnosu na cilj potpore dohotku. Prikazani su i povijesni brojevi podaci i projekcija budućih koristi, te procijenjeni trošak novih mjera za 2. i 5. opciju (vidjeti **sliku 6.**).

Slika 6. Procijenjeni utjecaj pet opcija na proračun



Izvor: Ministarstvo financija 2010.

Analiza utjecaja na sudjelovanje na tržištu rada i zamku siromaštva

Nizozemski Zavod za analizu ekonomskih politika (CPB) osigurao je simulacije koristeći se postojećim modelom višestrukih pokazatelja i višestrukih uzroka (MIMIC) u svrhu procjene učinaka opcija na ponudu radne snage. Ovaj je model prilagođen radi simuliranja izbora roditelja u pogledu broja dana rada i korištenja formalnom skrbi za djecu. Rezultati ove analize pokazali su učinak na zamku siromaštva za različite kategorije dohotka, iskazano kao efektivna granična porezna stopa. Što je ta stopa manja, to je veće povećanje postotka raspoloživog dohotka kao posljedica rasta bruto dohotka, a stoga je i veći poticaj za traženjem

plaćenog rada. Radna skupina bila je iznenađena činjenicom da je simulacija pokazala da je pozitivan utjecaj na sudjelovanje na tržištu rada, čak i kod 4. opcije (sudjelovanje), vrlo ograničen.

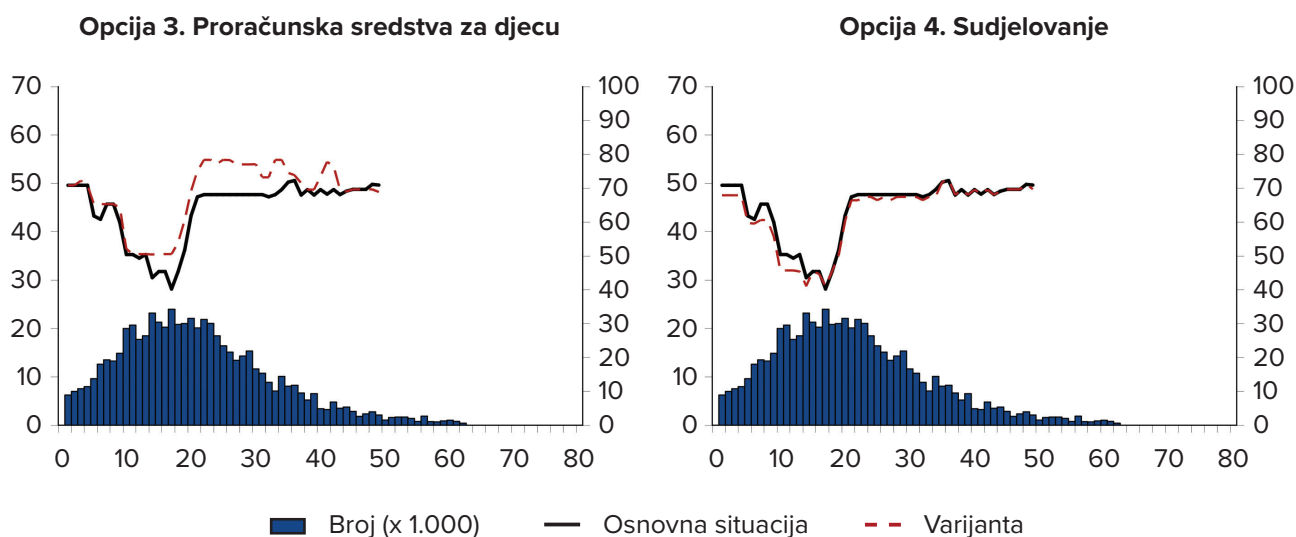
Procijenjeni učinci na ponudu radne snage i zapošljavanje prikazani su u **tablici 6.**, dok **slika 7.** pokazuje procijenjeni utjecaj dviju opcija na zamku siromaštva. U okviru 3. opcije u kojoj je prednost dana potpori dohotku, jasno se povećava efektivna granična porezna stopa za većinu primatelja srednje visokog i visokog dohotka, što dovodi do slabljenja poticaja za traženjem plaćenog rada. U okviru 4. opcije usmjerene na poticanje sudjelovanja na tržištu rada, zabilježen je relativno slab utjecaj.

Tablica 6. Procijenjeni učinci svake opcije na ponudu radne snage i zaposlenost (% promjene)

	Opcija 1.a	Opcija 1.b	Opcija 2.	Opcija 3.	Opcija 4.	Opcija 5.
Ponuda radne snage u satima	0,1	0,0	-0,3	-0,9	0,1	0,0
• Glavni hranitelji obitelji	0,3	0,1	0,1	-1,3	0,2	0,4
• Partneri	-0,2	-0,1	-1,2	-1,5	0,0	-0,7
• Samohrani roditelji	1,1	0,1	-1,1	-6,7	1,2	0,6
Ponuda radne snage u osobama	-0,2	-0,1	-0,3	-0,4	0,0	-0,2
Stopa nezaposlenosti	0,0	0,1	0,1	0,3	0,0	0,2
Ponuda radne snage u satima (privatni sektor)	0,1	-0,1	-0,5	-1,5	0,1	-0,2
Proizvodnja (privatni sektor)	0,1	-0,1	-0,5	-1,3	0,1	-0,3

Izvor: Ministarstvo financija 2010.

Slika 7. Analiza posljedica zamke siromaštva



Lijeva os: učinkovita marginalna poreza stopa na 1.000 eura dohodovnog razreda.
Desna os: Broj osoba (x 1.000)

Izvor: Ministarstvo financija 2010.

Analiza utjecaja na dohodak kućanstva

Učinci svake opcije na dohodak izračunani su na dva načina. Kao prvo, učinci na raspoloživ dohodak kućanstva izračunani su za uzorak kućanstava koji se sastojao od 24 kombinacije kućanstva/razine dohotka.

U **tablici 7.** prikazano je da negativan utjecaj smanjenja u programima potpore za skrb za djecu za 20 % različito utječe na skupine roditelja ovisno o varijanti. U slučaju 1., 2. i 3. opcije blagi učinci relativno su ravnomjerno raspoređeni po većini kategorija roditelja, dok je u slučaju 5. opcije zabilježen snažan negativan utjecaj na većinu samohranih roditelja.

Tablica 7. Sažetak očekivanih učinaka pet opcija na dohodak

Varijanta	Učinak na dohodak kućanstava
Opcija 1. Pojednostavnjenje	U oba modula bilježi se pad od 0 % do 5 % za oko 85 % kućanstava s djecom. Koristi će imati oko 5 % kućanstava. U 1. modulu dohodak samohranih roditelja relativno je snažno pogođen. U 2. modulu negativne su iznimke za korisnike formalne skrbi za djecu.
Opcija 2. Razlikovanje na temelju dobi	Većina kućanstava s djecom (oko 65 %) gubi dohodak u iznosu od 0 % do 5 %. Oko četvrtina kućanstava gubi od 5 % do 10 %, posebno korisnici formalne skrbi za djecu. Bilježe se pozitivni učinci na dohodak za oko 5 % kućanstava. Učinci na dohodak samohranih roditelja relativno se znatno razlikuju. Kućanstva s najnižim dohotkom često gube od 5 % do 10 %.
Opcija 3. Proračunska sredstva za djecu	Učinci na dohodak znatno se razlikuju. Koristi ima oko 50 % kućanstava. Među njima oko 20 % bilježi rast od više od 5 %. Oko 20 % kućanstava izgubit će više od 5 % dohotka. Oko 10 % kućanstava izgubit će više od 10 %. Učinci na dohodak pozitivniji su za skupine s nižim dohotkom. Učinci na dohodak korisnika formalne skrbi za djecu gotovo su uvijek negativni.

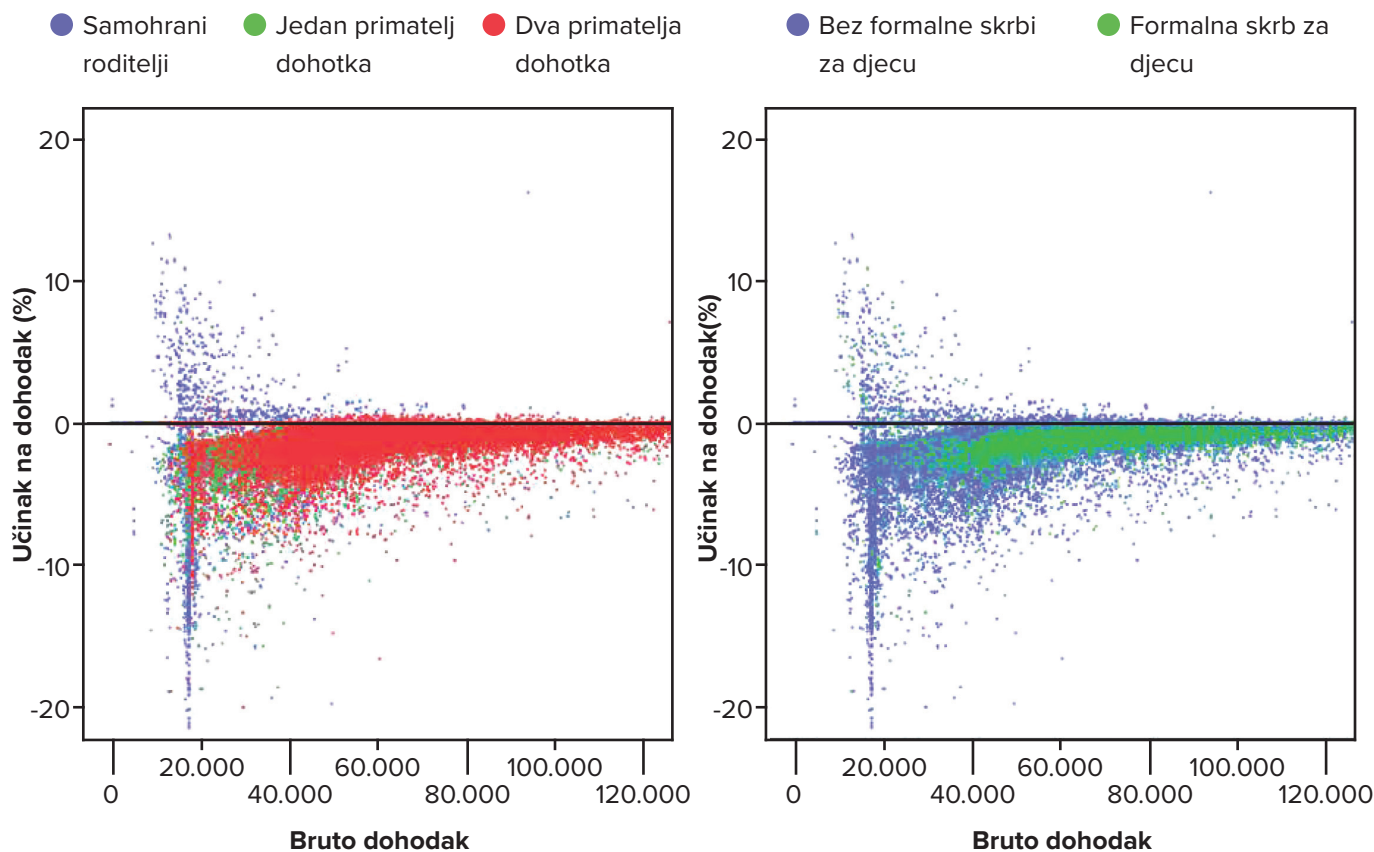
Varijanta	Učinak na dohodak kućanstava
Opcija 4. Sudjelovanje	Za oko 80 % kućanstava učinak na dohodak iznosi od 0 % do -5 %. Pобољшanje bilježi 10 % kućanstava. Pad je posebno oštar kod samohranih roditelja koji primaju socijalnu pomoć zbog snažnijeg poticaja sudjelovanju na tržištu rada.
Opcija 5. Nova škola	Negativan učinak na dohodak bilježi se kod oko 99 % kućanstava. Razlog tome je prestanak većeg dijela financijske potpore. Negativan učinak na dohodak koji premašuje 10 % bilježi se kod 70 % samohranih roditelja. Koristi od prestanka troškova skrbi za djecu ograničene su jer su neto troškovi ionako niski, a upotreba skrbi za djecu u dobi od 4 godine naviše ograničena je. Dohodovne skupine koje bilježe koristi su uglavnom korisnici skrbi za djecu s dohotkom koji je oko tri ili više puta veći od prosječnog.

Izvor: Ministarstvo financija 2010.

Kao drugo, učinci na cjelokupno stanovništvo procijenjeni su s pomoću mikrosimulacijskog modela (MICROS), na temelju reprezentativnog uzorka. U okviru simulacije iskorištena je datoteka iz 2005., kojoj su dodane pretpostavke o radnom vremenu prema vrsti obitelji. Time je izrađen dijagram rasipanja koji je raščlanjen s obzirom na vrstu kućanstva (samohrani roditelj, jedan primatelj dohotka, dva primatelja

dohotka) i s obzirom na to upotrebljava li se formalna skrb za djecu. Primjer te analize prikazan je na **slici 8**. Dijagrami pokazuju da se učinci ove opcije na dohodak znatno razlikuju među kućanstvima s niskim dohotkom, pri čemu bi mnoga od njih zabilježila pad dohotka, posebno ona koja se ne koriste formalnom skrbi za djecu.

Slika 8. Primjer simulacijskog modela: procijenjeni učinak 4. opcije na dohodak (sudjelovanje)



Izvor: Ministarstvo financija 2010.

Očekivani učinci na razvoj djeteta

Analiza učinaka na razvoj djeteta bila je utemeljena na kvalitativnoj procjeni dostupnih informacija te se rezultati nisu smatrali zaključnim. Općenito se očekivalo da opcije usmjerene na smanjenje dohotka kućanstava s nižim dohotkom imaju negativan utjecaj na razvoj djeteta, dok se za 2. i 4. opciju očekivalo da imaju pozitivan utjecaj s obzirom na povećanje roditeljskog dopusta i dodatnog ulaganja u formalnu skrb za djecu.

Priprema, autorizacija i objava izvještaja

Kao i drugi izvještaji iz sveobuhvatnog ciklusa dubinskih analiza rashoda za 2009./2010., izvještaj započinje praktičnim sažetkom alternativnih opcija politike. Nakon tog je slijedilo pojašnjenje analize i opcija. Izvještaj je uključivao nekoliko tehničkih dodataka. U **okviru 2.** pružen je sažet prikaz strukture izvještaja.

Okvir 2. Struktura izvještaja o dubinskoj analizi rashoda na temu programâ potpore za skrb za djecu

1. Kontekst programâ za djecu

- 1.1. Uvod
- 1.2. Predmet analize
- 1.3. Legitimitet intervencije vlade
- 1.4. Socijalna pitanja koja utječu na rashode
- 1.5. Što roditelji primaju i što troše?

2. Utemeljenost predstavljenih opcija

- 2.1. Pregled sustava: kompleksni i oprečni ciljevi
- 2.2. Ograničene informacije o učinkovitosti
- 2.3. Samohrani roditelji s djecom
- 2.4. Zaključci

3. Opcije

- 3.1. Načela razrade i opisa
- 3.2. Širi popis
- 3.3. Varijanta 1
- 3.4. Varijanta 2
- 3.5. Varijanta 3
- 3.6. Varijanta 4
- 3.7. Varijanta 5
- 3.8. Drugi relevantni programi i propisi

Literatura

Prilozi

1. Dodjela zadatka radnoj skupini na temu programâ potpore za skrb za djecu
2. Članovi radne skupine i tijela /stručnjaci s kojima se savjetovalo
3. Širi popis mjera
4. Opis programâ
5. Drugi izvori na koje se upućivalo u izvještaju
6. Učinci opcija na dohodak i sudjelovanje

Kako je prethodno navedeno, izvještaj o dubinskoj analizi rashoda obično je popraćen dokumentom u kojem su utvrđena mišljenja vlade i njezina politička prosudba opcija diskutiranih u okviru dubinske analize rashoda. Taj je korak izostavljen zbog toga što je vlada podnijela ostavku u vrijeme objave izvještaja o dubinskoj analizi rashoda iz 2010. na temu potpore djeci.

Utjecaj dubinske analize rashoda

Izvještaj o dubinskoj analizi rashoda imao je ograničen utjecaj na proračun za 2011. jer ga je predstavila tehnička vlada nakon općih izbora. Nova vlada koja je stupila na dužnost u listopadu/oktobru 2010. donijela je odluku o smanjenju proračuna u pogledu subvencija za skrb o djeci u iznosu od oko 200 milijuna EUR, ali bez velike reforme sustava. To se smanjenje proračuna smatralo izvedivim zbog toga što su mnogi roditelji zamijenili neformalnu skrb za djecu (npr. čuvanje kod djeda ili bake) formalnom skrbi za djecu kako bi iskoristili izdašne subvencije vlade. Nakon prijevremenog pada vlade i stupanja na dužnost nove vlade 2012., dogovorene su strukturne reforme.

Na koalicijski sporazum te vlade iz 2012. jasno su utjecali prijedlozi iz dubinske analize rashoda. Iako nijedna od pet opcija nije usvojena točno kako je predložena u dubinskoj analizi rashoda, planovi reformi iz sporazuma jasno su nadahnuti 1. opcijom (Pojednostavnjenje) i 4. opcijom (Sudjelovanje). U sporazumu vlade navodi se sljedeće:

Provodimo reformu te uvodimo ograničenja u pogledu aranžmana potpore djeci. Cilj je pojednostaviti sustav, povećati sudjelovanje na tržištu rada i osigurati potporu dohotku tamo gdje je najpotrebnija. Broj programa potpore za skrb za djecu bit će smanjen s devet na najviše četiri. Od tih će programa dva biti zajednički usmjerena na potporu dodatku, a dva na promicanje sudjelovanja na tržištu rada.

Planirane reforme uključivale su osam promjena u programima naknada te ukidanje dvaju programa poreznih popusta. Osim toga, planirano smanjenje proračuna u pogledu postojećih programa potpore za skrb za djecu do 2017. je povećano na oko 930 milijuna EUR (vidjeti **tablicu 8.**).

Ministar za socijalna pitanja 2014. je pripremio novi zakon radi provedbe te reforme (Zakon o reformi programâ za djecu – *Wet hervorming kindregelingen*). Prije usvajanja tog zakona, prvotne planove vlade trebalo je blago ograničiti (na 800 milijuna EUR uštede) radi pribavljanja potpore parlamentarne većine.

Čak i nakon više od deset godina od objave dubinske analize rashoda, neke od istaknutih ideja i dalje su relevantne. Vlada koja je stupila na dužnost u siječnju/januaru 2022. namjerava provesti dodatnu reformu sustava potpore djeci zamjenom subvencija za skrb o djeci izravnim vladinim transferom institucijama skrbi za djecu, što je vrlo slično idejama iz 5. opcije (Nova škola) dubinske analize rashoda iz 2010.

Tablica 8. Ukupne posljedice reforme programâ potpore za skrb za djecu na proračun

	2013.	2014.	2015.	2016.	2017.
Ukupne posljedice reforme programâ potpore za skrb za djecu na proračun (x 1 milijun EUR)	-2	19	-521	-767	-930

ZAKLJUČAK I LEKCIJE

Među nacionalnim vladama u cijelom svijetu dubinske analize rashoda sve su popularniji alat u potrazi za fiskalnim manevarskim prostorom i proračunskim uštedama. Postupak dubinske analize rashoda u Nizozemskoj ima značajne sličnosti s postupcima koje primjenjuju neke druge zemlje OECD-a kao što su Ujedinjena Kraljevina, Australija, Kanada i Danska.³⁴ Razlike uključuju snažan naglasak na opcijama politike i kontinuiranu 40-godišnju povijest postupka dubinske analize rashoda u Nizozemskoj, što odražava važnost lokalnih institucijskih okolnosti. Bitne značajke nizozemskog modela dubinske analize rashoda uključuju mjeru u kojoj su resorna ministarstva uključena u proces te iskorištavanje njihova konkretnog stručnog znanja o politikama; osiguranje neutralnosti procesa dubinske analize rashoda s obzirom na politička mišljenja ili osobne interese; te uvjet da vlada jednoglasno odlučuje o opcijama iz dubinskih analiza rashoda.

Konkretno je jedanaest lekcija naučenih tijekom 40 godina provedbe dubinskih analiza rashoda u Nizozemskoj:

- Dubinske analize rashoda samo su jedan od elemenata šireg „ekosustava” kojim se procjenjuju razine financiranja zajedno s povezanim alatima kao što su planiranje proračuna prema učincima, srednjoročni proračunski okviri i periodična evaluacija proračunskih programa.
- Programiranje dubinskih analiza rashoda kao dio proračunskog ciklusa može biti korisno za institucionalizaciju postupka dubinske analize rashoda, ali rezultati dubinskih analiza rashoda u Nizozemskoj rijetko izravno utječu na proračun za sljedeću godinu.
- Unatoč razumljivom otporu resornih ministarstava, njihovo sudjelovanje u dubinskoj analizi rashoda prilika im je da svojim znanjem i stručnim mišljenjem daju doprinos razvoju izvedivih opcija za povećanje efikasnosti i proračunske uštede. Tim se opcijama često daje prednost pred manje analitičkim prijedlozima MF-a (npr. sveobuhvatno smanjenje potrošnje) ili politički motiviranim prijedlozima.
- Proces dubinske analize rashoda vrijedan je alat MF-a u proračunskom procesu s obzirom na to da pridonosi većoj razini znanja članova osoblja MF-a u okviru pregovora o proračunu i služi im kao korisno sredstvo u obliku potencijalnih opcija uštede. Tome pridonosi izravno sudjelovanje članova osoblja MF-a u procesu dubinske analize rashoda.
- Trebalo bi održati jasnu razliku između faze tehničke analize u okviru dubinskih analiza rashoda (neovisne od političkih opredjeljenja ili osobnih interesa) i procesa donošenja političkih odluka. Faza tehničke analize trebala bi biti uređena jasno objašnjenim osnovnim pravilima.
- Osiguravanje osoblja radnih skupina za dubinske analize rashoda ključan je čimbenik uspješnosti. Kako bi postigle ravnotežu između sadržaja i kreativnosti, radne skupine trebale bi uključiti predstavnike iz resornih ministarstava, druge subjekte s relevantnim znanjem i vještinama, neovisne stručnjake te MF i neutralnog voditelja.

³⁴ Kraan 2010.

- Mogućnosti članova radnih skupina za dubinske analize rashoda trebale bi osigurati ravnotežu znanja i vještina povezanih s ekonomskim i proračunskim pitanjima, konkretnog stručnog znanja iz predmetnih područja politike, analitičkih vještina te političkih i komunikacijskih vještina.
- Radne skupine često će iskoristavati vanjsko stručno znanje (npr. pozivanjem neovisnih stručnjaka da služe kao članovi skupine ili provedbom studijskih posjeta) kao redovni dio tehničke i analitičke faze određene dubinske analize rashoda.
- Svi potrebni podaci neće nužno biti uvijek dostupni. Stoga će radne skupine često trebati, osim službene spise i registre ministarstva, razmatrati i podatke koje su prikupili subjekti kao što su nacionalni ured za statistiku, sveučilišta i skupine za strateško promišljanje te međunarodne organizacije. Nova saznanja mogu proizaći na kreativan način tako što se utvrde dodatni izvori podataka te ih se analizira na inovativne načine.
- Upravljačkom strukturom trebala bi se osigurati potpora dubinskim analizama rashoda na najvišoj političkoj razini. Ona bi trebala pružiti prilike za otkrivanje i eskalaciju eventualnih tehničkih ili administrativnih problema koji nastanu tijekom provedbe analize ili pokušaja ometanja procesa.
- U nekim slučajevima moguće je da će trebati puno vremena da se donesu odluke o nalazima dubinskih analiza rashoda te da se provedu mjere za povećanje efikasnosti i učinkovitosti programâ potrošnje. MF bi trebao imati na raspolaganju nalaze i rezultate te strpljivo čekati da se pojavi prava prilika za uključivanje mjera u proračun.

Reference

Debets, R. (2008.), Performance Budgeting in the Netherlands („Planiranje proračuna prema učincima u Nizozemskoj”), *OECD Journal on Budgeting*, sv. 7/4, <https://doi.org/10.1787/budget-v7-art22-en>

De Jong, M., I. van Beek i R. Posthumus (2013.), Introducing accountable budgeting: lessons from a decade of performance-based budgeting in the Netherlands („Uvođenje planiranja proračuna na temelju odgovornosti: lekcije naučene iz jednog desetljeća planiranja proračuna zasnovanog na učincima u Nizozemskoj”), *OECD Journal on Budgeting*, sv. 12/3, <https://doi.org/10.1787/budget-12-5k455r12vs37>

De Jong M., Ho A. T. (2019.). Lessons about Integrating Performance with Budgeting in High-Income Countries - An Evolving Exercise („Lekcije o integraciji učinka s planiranjem proračuna u zemljama s visokim primanjima - Vježba u razvoju”). U Ho AT, de Jong M, Zhao Z, (ur.) *Performance Budgeting Reform: Theory and International Practice*. („Reforma planiranja proračuna prema učincima: Teorija i međunarodna praksa”). New York: Routledge. <https://www.routledge.com/Performance-Budgeting-Reform-Theories-and-International-Practices/Ho-Jong-Zhao/p/book/9781138483293>

Hardt, Ł i De Jong M. (2011.), *Improving the Quality of Governance in Poland through Performance Based Budgeting* („Poboljšanje kvalitete upravljanja u Poljskoj s pomoću planiranja proračuna zasnovanog na učincima”). Izvještaj je omogućen bespovratnim sredstvima u okviru programa Better Government Programme društva Ernst & Young. https://www.researchgate.net/publication/316452086_Improving_the_Quality_of_Governance_in_Poland_through_Performance_Based_Budgeting

Kabel D.L. i Van den Berg P.C.J.M. (2010.). Achtergrond en opzet van de brede heroverwegingen. *Tijdschrift voor openbare financiën*, sv. 42/2 https://www.wimdreesfonds.nl/uimg/wds/b51730_att-tvof-editie-jaargang-42-2010-nummer-2.pdf

Kraan D.J. (2010.). Uitgaven heroverwegingen in OESO landen. *Tijdschrift voor openbare financiën*, sv. 42/2 https://www.wimdreesfonds.nl/uimg/wds/b51730_att-tvof-editie-jaargang-42-2010-nummer-2.pdf

OECD (2007.). *Planiranje proračuna prema učincima u zemljama OECD-a*. Pariz: OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264034051-en>

Robinson, M. (2014.), *Spending reviews* („Dubinske analize rashoda”), *OECD Journal on Budgeting*, sv. 13/2, <https://doi.org/10.1787/budget-13-5jz14bz8p2hd>.

Schick, A. (2014), The metamorphoses of performance budgeting, *OECD Journal on Budgeting*, vol. 13/2. <https://doi.org/10.1787/budget-13-5jz2jw9szgs8>

Schoch, M. i C. den Broeder (2013.), Linking information on policy effectiveness and efficiency to budget decisions in the Netherlands („Povezivanje informacija o učinkovitosti i efikasnosti politike s proračunskim odlukama u Nizozemskoj”), *OECD Journal on Budgeting*, sv. 12/3 <https://doi.org/10.1787/budget-12-5k468nqj2n28>

Shaw T (2016.). Performance Budgeting Practices and Procedures („Prakse i postupci planiranja proračuna prema učincima”). *OECD Journal on Budgeting*, vol 15/3. <https://doi.org/10.1787/budget-15-5jlz6rhqdvhh>.

Van Elk, R en Koot, P (2020.). *Doorrekening scenario's kindvoorzieningen*. Studija nizozemskog Zavoda za analizu ekonomskih politika (CPB) koju je zatražilo Ministarstvo za socijalna pitanja i Ministarstvo obrazovanja.
<https://www.cpb.nl/sites/default/files/omnidownload/CPB-Notitie-Doorrekening-scenarios-kindvoorzieningen.pdf>

Van Nispen, F. K.M. (1993.). *Het dossier heroverweging*, Delft: Eburon

Van Nispen, F. K. M. i H.L. Klaassen (2010.). Heroverweging: Een beleidsanalytische manier van bezuinigen. *TPC: Tijdschrift voor Public Governance, Audit and Control* 8(4): 4. – 10.
https://www.researchgate.net/publication/260197502_Heroverweging_Een_beleidsanalytische_manier_van_bezuinigen

Van Nispen, F. K. M. (2015.): *Policy Analysis in Times of Austerity: A CrossNational Comparison of Spending Reviews* („Analiza politika u vrijeme štednje: Međunarodna usporedba dubinskih analiza rashoda”), *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*
<http://dx.doi.org/10.1080/13876988.2015.1005929>

Van Nispen, F.K.M i De Jong, M. (2017.). *Evidence-Based Fiscal Policy: Speaking Truth to Power?* („Fiskalna politika utemeljena na dokazima: Govorenje moćnicima istine u lice?”). Poglavlje u Mike Howlett (ur.). *Routledge Handbook on Comparative Policy Analysis* (serija International Library of Policy Analysis).
https://www.researchgate.net/publication/319679950_Evidence_Based_Budgetary_Policy_Speaking_Truth_to_Power

Svjetska banka (PEMPAL). *Ususret novoj eri planiranja proračuna prema učinku: Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries* („Ususret novoj generaciji planiranja proračuna prema učincima: Osvrti na iskustvo sedam zemalja koje provode reformu”), urednici Ivor Beazley i Donald P. Moynihan, 91. – 123. Washington DC: Svjetska banka.
<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25297/9781464809545.pdf?sequence=2>

Vladini dokumenti

Eerste Kamer der Staten-Generaal (2014.). Wetsvoorstel 33.716: *Wet hervorming kindregelingen*

Ministerie van Financiën (2009.). *Miljoenennota 2010.*

Ministerie van Financiën (2010.). *Het kind van de regeling – rapport brede heroverwegingen 5.*

Ministerie van Financiën (2010.). *De Startnota en de begrotingsregels 2011-2015.* Bijlage 3 Budgettaire verwerking regeerakkoord.

Ministerie van Financiën (2012.). *De Startnota.* Bijlage departementale tabbladen.

Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (2010.). *Begroting 2011*

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2011.). *Begroting 2012*

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2013.). *Begroting 2014*

Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2020.). *Eindrapport scenariostudie vormgeving kindvoorzieningen – een scenariostudie naar de vormgeving van voorzieningen voor gezinnen met kinderen van 0 tot en met 12 jaar.*

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (1981.). *Heroverweging Openbaar Vervoer*

Rapport Commissie Van Rijn (2009.). *Van Beter Subsidiëren Naar Beter Organiseren - Eindrapport Commissie Kinderopvang*, travanj 2009., Den Haag

Rijksoverheid (2012.). *Bruggen Slaan - Regeerakkoord VVD-PvdA*

Rijksoverheid (2021.). *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst.* Coalitieakkoord 2021 – 2025 - VVD, D66, CDA en ChristenUnie

Tweede Kamer der Staten Generaal (1981.). Zitting 1980-81, 16 625, nr. 8. *Deelrapport 3 Heroverweging Profijtgedachte en Privatisering*

Tweede Kamer der Staten Generaal (1981.). Zitting 1980-81, 16 625, nr 12. *Deelrapport 8 Heroverweging Groei Belastingdienst*

Tweede Kamer der Staten Generaal (2019.). Vergaderjaar 2018–2019, 32359, nr 3. Pismo parlamentu od 11. srpnja/ jula 2019. kojim se najavljuje ciklus sveobuhvatnih dubinskih analiza rashoda za 2019./2020.

