



**PROVEDBA UBRZANE DUBINSKE ANALIZE
RASHODA U SVRHU UTVRĐIVANJA MJERA
ZA BALANSIRANJE PRORAČUNA
Pristupi, izazovi i preporuke**

siječanj/januar 2021.

Autorska prava© 2020. 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: kmalafeeva@worldbank.org

PEM PAL

TAJNIŠTVO PEMPAL-A

36/1 B. Molchanovka, str.
121069 Moskva, Rusija
T: +7 495 745 70 00

www.pempal.org



Zajednica prakse za proračun (BCOP)

T: +7 495 745 70 00 interni br. 2038

T: +7 499 921 20 38

E: BCOP@pempal.org



Sadržaj

Zahvale	3
Predgovor	4
Akronimi i pokrate	5
Sažetak	7
Preporuke	8
Ciljevi i metodologija	10
Pozadina.....	10
Pregled dubinskih analiza rashoda	10
Metodologija	11
DIO 1. DUBINSKE ANALIZE RASHODA: ZNAČAJKE, VRSTE I KRITERIJI USPJEHA	13
1.1. Kratka povijest dubinskih analiza rashoda	14
1.2. Koncept, opći ciljevi i vrste dubinskih analiza rashoda	14
1.3. Pregled metodologija, procesa i alata koji se upotrebljavaju u dubinskim analizama rashoda.....	16
1.4. Ključni kriteriji i pokretači uspjeha.....	18
DIO 2. UBRZANE DUBINSKE ANALIZE RASHODA: KONCEPT I OPSEG	21
2.1. Koncept, svrha i upotreba ubrzanih dubinskih analiza rashoda.....	22
2.2. Koncept i fokus ubrzanih dubinskih analiza rashoda.....	23
DIO 3. PROVEDBA UBRZANIH DUBINSKIH ANALIZA RASHODA	26
3.1. Pristupi i izazovi u zemljama članicama PEMPAL-a pri balansiranju proračuna u 2020.....	27
3.2. Predloženi proces i alati RSR-a.....	27
3.3. Područja rashoda za analiziranje.....	41

DIO 4. PREPORUKE	46
4.1. Preporuke u pogledu procesa i alata za RSR.....	47
4.2. Preporuke u pogledu ključnih fokusnih područja RSR-a	48
DIO 5. ŠIRA PERSPEKTIVA U POGLEDU ODGOVORA NA KRIZU: MJERE ZA ODRŽAVANJE AGREGATNE FISKALNE KONTROLE I OTPORNOSTI	49
5.1. Dopunske mjere uz ubrzane dubinske analize rashoda.....	50
5.2. Neproračunske fiskalne mjere	51
5.3. Osnaživanje otpornosti na šokove	52
Prilog 1. Kratak opis analitičkih alata koji se upotrebljavaju pri evaluaciji javnih politika	53
Prilog 2. UK: Prioriteti i opći ciljevi koji predstavljaju smjernice za Sveobuhvatnu dubinsku analizu rashoda (CSR) za 2007. godinu	55
Prilog 3. Predložak prijedloga usklađenja osnovnih rashoda unutar proračuna Novog Zelanda za 2010. godinu	56
Prilog 4. Predložak Izvještaja o ubrzanoj dubinskoj analizi rashoda	58
Prilog 5. Opis poslova pregleda osnovnih rashoda Ministarstva socijalnog razvoja, Novi Zeland	60
Prilog 6. Analiza predloženih ušteda / smanjenja rashoda	64
Prilog 7. Popis konzultiranih osoba	67



Zahvale

Ovaj proizvod znanja (KP) pripremila je Radna skupina za planiranje proračuna prema programima i učincima (PPBWG) Zajednice prakse za proračun (BCOP) u okviru mreže „upravljanje javnom potrošnjom – učenje uz međusobnu podršku“ (PEMPAL).

Nikolay Begchin, voditelj PPBWG-a, te Ivan Rakovskiy iz Ministarstva financija Ruske Federacije i Emil Nurgaliev iz Ministarstva financija Bugarske, zamjenici voditelja PPBWG-a, bili su zaduženi za upravljanje izradom ovog proizvoda znanja. Proizvodu znanja pridonijelo je 15 članova iz sljedećih zemalja BCOP-a: Albanije, Armenije, Azerbajdžana, Bjelarus, Bosne i Hercegovine, Bugarske, Hrvatske, Gruzije, Kazahstana, Kosova, Moldove, Ruske Federacije, Srbije, Ukrajine i Uzbekistana.

Članovi resursnog tima BCOP-a koji je pružao podršku PPBWG-u bili su Iryna Shcherbyna, koordinatorica resursnog tima BCOP-a, Nina Hajoyan, savjetnica BCOP-a, i Naida Čaršimamović, članica resursnog tima BCOP-a. Ksenia Malafeeva, Tajništvo PEMPAL-a, pružala je logističku i administrativnu podršku. William Gallagher (konzultant) proveo je stručni urednički pregled izvještaja.

KP-u su iznimno pridonijeli komentari Ivora Beazleya, višeg stručnjaka za javni sektor Svjetske banke, i Axela Mathota, višeg savjetnika za politiku u Odjelu za javno upravljanje i planiranje proračuna Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD).



Predgovor

Kao voditelji Radne skupine za planiranje proračuna prema programima i učincima (PPBWG) sa zadovoljstvom predstavljamo ovaj izvještaj, koji je rezultat suradnje 15 ministarstava financija (MF-a) diljem Europe i Srednje Azije, članova Zajednice prakse za proračun (BCOP) u okviru mreže „upravljanje javnom potrošnjom – učenje uz međusobnu podršku“ (PEMPAL).

PPBWG osnovan je 2016. te je usmjeren na dizajn i provedbu planiranja proračuna prema programima i učincima i dubinskih analiza rashoda, s ciljem poboljšanja učinkovitosti potrošnje. Većina naših članica kontinuirano naglašava da su reforme ovom području njihov prioritet. PPBWG blisko surađuje sa Svjetskom bankom i Odjelom za javno upravljanje i planiranje proračuna Organizacije za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD). Zahvalni smo na tim partnerstvima i cijenimo priliku za razmjenu znanja.

Ovom prilikom željeli bismo zahvaliti svih 15 zemalja članica na njihovom doprinosu, uključujući sudjelovanje u našoj internoj internetskoj anketi, pružanju povratnih informacija i podataka na virtualnoj radionici održanoj u studenome/novembru 2020., kao i na komentarima na nacrt ovog izvještaja.

Razvoj ovog proizvoda znanja motiviran je globalnim pritiskom na proračune uslijed smanjenih prihoda i povećanih rashoda koji su rezultat pandemije koronavirusne bolesti COVID-19. Vjerujemo da ovaj izvještaj sadržava vrijedne i inovativne mogućnosti koje naše zemlje trebaju uzeti u obzir prilikom provođenja brzih dubinskih analiza rashoda s ciljem utvrđivanja mjera za balansiranje proračuna.

Ministarstvima financija koja su članovi naše skupine želimo svako dobro u provođenju kontinuiranih reformi u planiranju proračuna prema programima i učincima i radujemo se budućoj suradnji.

— **Nikolay Begchin**

Voditelj PPBWG-a BCOP-a PEMPAL-a i zamjenik predsjednice BCOP-a

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

— **Ivan Rakovskiy**

Zamjenik voditelja PPBWG-a BCOP-a PEMPAL-a i član Izvršnog odbora BCOP-a

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

— **Emil Nurgaliev**

Zamjenik voditelja PPBWG-a BCOP-a PEMPAL-a i član Izvršnog odbora BCOP-a

Glavni stručnjak u Odjelu za metodologiju proračuna Uprave za proračun, Ministarstvo financija Bugarske



Akronimi i pokrate

BCOP	Zajednica prakse za proračun
B/C	Koristi u odnosu na troškove
Središnje proračunsko tijelo	Središnje proračunsko tijelo
CCEC	Vladin odbor za kontrolu rashoda
CEA	Analiza troškova i učinkovitosti
CER	Sveobuhvatna dubinska analiza proračunskih rashoda
CPC	Vladin odbor za politiku
CRRF	Fond za odgovor i oporavak od krize prouzročene koronavirusnom bolešću COVID-19
CSR	Sveobuhvatne dubinske analize rashoda
CT	Koordinacijski tim
CUA	Analiza troškova i upotrebljivosti
RP	Zamjenik ministra
DP	razvojni partner
EECCA	Istočna Europa, Kavkaz i Središnja Azija
EU	Europska unija
FK	Fiskalni odbor
BDP	Bruto domaći proizvod
GFC	Svjetska financijska kriza
ICT	Informacijske i komunikacijske tehnologije
MMF	Međunarodni monetarni fond
IT	Informacijska tehnologija
KP	proizvod znanja
RM	Resorno ministarstvo

MF	Ministarstvo financija
NZ	Novi Zeland
NZD	novozelandski dolar
OCEC	Odbor službenika za kontrolu rashoda
OECD	Organizacija za gospodarsku suradnju i razvoj
ODA	Prekomorska razvojna pomoć
PEMPAL	Mreža za učenje uz pomoć kolega za područje upravljanja javnim rashodima
PFM	upravljanju javnim financijama
PM	Premijer
PPBWG	Radna skupina za planiranje proračuna prema programima i učincima
QALY	Godine kvalitetnog života
RGPP	„Révision générale des politiques publiques” – Opća revizija javnih politika
RSR	Ubrzana dubinska analiza rashoda
RT	Tim pregledavatelja
SA	Državna agencija
SBO	CESEE-a
SNG	Podnacionalna razina vlasti
UK	Ujedinjena Kraljevina
SAD	Sjedinjene Američke Države
WAEMU	Zapadnoafrička ekonomska i monetarna unija

Sažetak

U ovom dokumentu pojam *ubrzane dubinske analize rashoda (RSR)* odnosi se na postupke dubinske analize proračunskih rashoda koji su dizajnirani i provedeni u svrhu ispunjavanja potrebe za brzim odgovorom na neposredne fiskalne pritiske i izazove.

Takve analize mogu sadržavati elemente tradicionalnih dubinskih analiza rashoda, no manje su složene i pojednostavljene, što omogućuje brzo djelovanje i rezultate. Koncept ubrzanih analiza rashoda odnosi se na situacije u kojima je analizu potrebno provesti izvan redovitog proračunskog ciklusa. Bez obzira na to, države mogu razmotriti mogućnost uključivanja ove metodologije u redoviti proračunski postupak unutar cjelokupnog razdoblja tijekom kojeg se očekuje da će ekonomski i fiskalni pritisci uzrokovani pandemijom ili drugim imperativima imati velik utjecaj na procese alokacije i izvršenja proračuna. Može se upotrijebiti i za bilo koje druge potrebe u pogledu uštede / ponovnog određivanja prioriteta ili opće napore koji se ulažu u svrhu povećanja učinkovitosti potrošnje.

Ubrzana dubinska analiza rashoda dijeli određena zajednička obilježja s tradicionalnom dubinskom analizom. Među tim sličnostima su (i) *opći ciljevi analize*, tj. ušteda i poboljšano određivanje prioriteta te, u konačnici, agregatna fiskalna kontrola i veća učinkovitost rashoda; (ii) *perspektiva pregleda* s obzirom na to da se njime obuhvaća širi politički okvir osim linearnih smanjenja rashoda kako bi se razmotrila efikasnost, učinkovitost, vrijednost za uloženi novac i održivost političkih intervencija i (iii) *usmjerenost na osnovne vrijednosti* umjesto na rastuće rashode.

Instrument RSR-a, kako je opisan u ovom izvještaju, sadržava neke karakteristične značajke:

- Analizu je potrebno završiti unutar mnogo kraćeg razdoblja nego u slučaju tradicionalne dubinske analize (obično 1 – 3 mjeseca).

- Nema vremena za temeljitu analizu, a postupci i alati koji se upotrebljavaju manje su sofisticirani nego pri tradicionalnoj dubinskoj analizi.
- RSR je u prvom redu namijenjen za upotrebu izvan redovitog proračunskog ciklusa.
- RSR je sveobuhvatan te nije usmjeren na određeno područje jer u fazi dizajna nema vremena za političke i tehničke diskusije u pogledu opsega i fokusa analize.
- Do potrebe za RSR-om dolazi u situacijama u kojima je potreban *brzi pregled vladinih prioriteta*. Nasuprot tomu, cilj tradicionalne dubinske analize rashoda jest pružiti pregled učinkovitosti vladine potrošnje sa stajališta postojećih prioriteta utvrđenih u okviru redovitog procesa izrade strategije.

U proizvodnju znanja (KP) predstavljene su studije slučaja ubrzanih dubinskih analiza rashoda na Novom Zelandu i u Ujedinjenoj Kraljevini, uz donošenje zaključaka o procesu RSR-a. U njemu se predlaže da je ključne prioritete potrošnje¹ potrebno uspostaviti i navesti na početku procesa. Proces je jasniji i može biti efikasniji kada postoji unaprijed određeni kvantitativni cilj uštede. U dokumentu se opisuje mogući proces provođenja RSR-a koji zemlje članice PEMPAL-a mogu usvojiti i primijeniti.

Pri RSR-u upotrebljava se skup jednostavnijih alata i tehnika koji su predstavljeni u cjelovitom priručniku za dubinske analize rashoda. Među njima su analiza trendova, usporedna analiza, analiza proračunskog sastava i odstupanja te površinski pregled uzročno-posljedičnih veza. U RSR-u se mogu upotrijebiti, ako su dostupni, i rezultati prethodne analize. Navodi se da će kombiniranje perspektive efikasnosti i strateške perspektive u analizi dovesti do najvećeg povećanja učinkovitosti. Sadržava upitnike i predloške za analizu te predloške za izvještaj o RSR-u.

¹ U tom kontekstu navode se i područja potrošnje na koja će se novčana sredstva usmjeravati u svrhu ponovnog određivanja prioriteta.

Unutar horizontalnog konteksta, međunarodno iskustvo upućuje na to da usmjeravanje na administrativne proračune resornih ministarstava / državnih agencija u RSR-u predstavlja potencijal za značajne uštede uz najmanji utjecaj na kvalitetu pružanja usluga. Vrlo oprezan pristup plaćama u javnoj službi obuhvaćao bi ograničenja potencijalnih ušteda na područja novih zapošljavanja, povećanja plaća, bonusa i dobrovoljnih odricanja. Sva ostala smanjenja plaća u javnim službama trebala bi se temeljiti na detaljnom funkcionalnom pregledu. Selektivni pristup odlukama o otkazivanju i odgodi kapitalnih projekata trebao bi se temeljiti na kriterijima predloženima u proizvodu znanja.

RSR može biti pametan i brz način pružanja odgovora na neposredne fiskalne pritiske, ali nije čarobno rješenje za sve probleme. Stoga će možda biti potrebno primijeniti dodatne proračunske i neproračunske mjere kako bi se postigla agregatna fiskalna kontrola. Proračunske mjere uključuju potrošnju za zdravstvo i socijalne mjere, transfere ekonomskim i fizičkim subjektima, subvencije za zaradu i nezaposlenost, smanjenje ili odgodu plaćanja poreza. Neproračunske fiskalne mjere uključuju fiskalnu potporu programima središnjih banaka, kreditna jamstva i poticaje komercijalnim bankama i financijskim institucijama kako bi se pogođenim društvima i pojedincima odgodile otplate zajmova i kamata. Izdavanje zajmova, kreditnih jamstava i kapitalno financiranje osiguravaju fiskalno neutralan način financiranja državnih i privatnih poduzeća tijekom krize. Međutim, upotreba tih instrumenata zahtijeva pažljivu procjenu i praćenje zbog izravnih fiskalnih posljedica u slučaju neispunjavanja obveza.

Ako se to promotri iz šire perspektive, mogu se poduzeti važni koraci s ciljem održavanja fiskalne održivosti i poboljšanja sposobnosti reagiranja na šokove. Tijekom krize, privremeno ublažavanje fiskalnih pravila uz potporu korektivnog srednjoročnog fiskalnog plana moglo bi pridonijeti protucikličnim ekonomskim politikama. Međutim, vrlo je važno da nepridržavanje fiskalnih pravila bude izravno povezano s nadvladavanjem posljedica krize i da se ne upotrebljava za općenito ublažavanje fiskalne politike. Upotrebom aproprijacija za nepredviđene događaje ili sredstava rezervi u normalnijim razdobljima (ovisno o fiskalnom

okviru) mogu se stvoriti fiskalni prostor i zaštitne rezerve likvidnosti kako bi se moglo brzo odgovoriti na izvanredne situacije u trenutku kad do njih dođe. Ključna je uspostava jasnih pravila za pristup fondovima za nepredviđene događaje i čvrste aranžmane *ex post* kontrole. Globalna kriza uzrokovana pandemijom također potiče potrebu za razvojem institucionalnih i ljudskih kapaciteta kako bi se povećala otpornost na šokove. Potrebna je izgradnja kapaciteta u području planiranja proračuna i upravljanja proračunom prema učincima, analize politike, unutarnje i vanjske revizije i ICT-a.

Preporuke

Proizvodom znanja pružaju se preporuke u pogledu (i) alata i procesa ubrzane dubinske analize rashoda i (ii) područja rashoda na koja se je potrebno usredotočiti. Preporuke u pogledu alata i procesa RSR-a mogu se sažeti na sljedeći način:

- od početka osigurati političku potporu procesu RSR-a na visokim razinama u svim ključnim fazama;
- uključiti resorna ministarstva i državne agencije u dijalog sa središnjim proračunskim tijelom² i vladom kako bi dobili priliku izraziti svoja stajališta;
- propisivanje metodologije i postupka za provođenje RSR-a putem vladine uredbe ili zakonodavnog akta, uključujući smjernice o predlošcima koji će se upotrebljavati.
- uspostaviti prioritete potrošnje u početnim fazama procesa i informirati o njima, utvrđivanje područja niskog prioriteta koja se mogu razmotriti u pogledu potencijalnih smanjenja troškova.
- upotrijebiti jednostavne analitičke alate iz općeg kompleta alata dubinske analize rashoda za potrebe provedbe RSR-a kao što su uspoređivanje, analiza proračunskog sastava te analiza proračunskih odstupanja;
- kombinirati stratešku perspektivu i perspektivu efikasnosti unutar analize;

² Prema definiciji OECD-a, ono je javno tijelo, ili nekoliko koordiniranih tijela, središnje/nacionalne/savezne vlade koje je odgovorno za nadzor i upravljanje nacionalnim/saveznim proračunom. U većini vlada to je ministarstvo financija.

- uključiti vanjske stručnjake u RSR kako bi pružili pomoć pri upotrebi analitičkih alata.

Preporuke u pogledu fokusnih područja mogu se sažeti na sljedeći način:

- razmotriti upotrebu sveobuhvatnog, no relativno površnog pristupa provedbi ubrzanih dubinskih analiza rashoda;
- proučiti administrativne i operativne troškove resornih ministarstava / državnih agencija (osim plaća i nadnica/naknada) kako bi se utvrdile mogućnosti smanjenja rashoda koje bi u tim područjima potencijalno bilo najmanje bolno;
- suzdržati se od velikih smanjenja plaća u javnim službama, no razmotriti ograničeni skup privremenih ograničenja u pogledu novih zapošljavanja, bonusa, povećanja plaća (osim u slučaju službenika koji su izravno uključeni u funkcije i odgovornosti povezane s nadvladavanjem krize), te dobrovoljna odricanja;
- primijeniti selektivni i promišljen pristup donošenju odluka o smanjenju troškova ili odgađanju kapitalnih rashoda, uzimajući u obzir socijalne i ekonomske učinke takve odluke.

Ciljevi i metodologija

Pozadina

Ovaj dokument predstavlja proizvod znanja Radne skupine za planiranje proračuna prema programima i učincima za zemlje članice mreže PEMPAL-a. Mreža PEMPAL, koja je pokrenuta 2006., olakšava razmjenu profesionalnog iskustva i prijenos znanja među stručnjacima s praktičnim znanjem o upravljanju javnim financijama (PFM) diljem zemalja Europe i Središnje Azije (ECA). Mreža je organizirana u tri tematske zajednice prakse (ZP) koje se bave pitanjima proračuna, riznice i unutarnje revizije. Glavni je cilj Zajednice prakse za proračun (BCOP) ojačati metodologiju, planiranje i transparentnost proračuna u zemljama članicama. Zemlje članice BCOP-a predstavljaju 21 zemlju: Albaniju, Azerbajdžan, Armeniju, Bjelarus, Bosnu i Hercegovinu, Bugarsku, Hrvatsku, Gruziju, Kazahstan, Kirgisku Republiku, Kosovo, Republiku Sjevernu Makedoniju, Moldovu, Crnu Goru, Rumunjsku, Rusku Federaciju, Srbiju, Tadžikistan, Tursku, Ukrajinu i Uzbekistan.

Svrha ovog proizvoda znanja jest pomoći zemljama PEMPAL-a u provođenju ubrzanih analiza rashoda (RSR) kao odgovor na gospodarske i fiskalne krize kao što je ona uzrokovana pandemijom koronavirusne bolesti COVID-19. Proizvod znanja prvenstveno je usmjeren na upotrebu analiza rashoda kao alata za provedbu smanjenja i reorganizacije rashoda kako bi se ispunile kratkoročne potrebe uzrokovane izvanrednim situacijama. Osim toga, manjim se dijelom upućuje i na druge alate i tehnike za stvaranje dodatnog fiskalnog prostora, koji se kao alati mogu upotrebljavati kao dodatak ili alternativa dubinskim analizama rashoda.

U proizvodu znanja razmatraju se sličnosti i razlike između ubrzanih i tradicionalnih dubinskih analiza rashoda kako bi se jasno prikazao koncept RSR-a. Također se razmatraju ključni čimbenici uspjeha u provođenju analiza rashoda i njihova moguća prilagodba RSR-u. U dokumentu se istodobno razmatraju

međunarodna iskustva u provođenju skraćenih analiza rashoda kako bi se utvrdili pristupi koji su relevantni za RSR i primjenjivi u zemljama članicama PEMPAL-a.

Pregled dubinskih analiza rashoda

Dubinske analize rashoda nastale su u sedamdesetim godinama dvadesetog stoljeća, razdoblju gospodarske recesije, rastućih cijena i globalnih kriza povezanih s naftom. Pojava takvih analiza povezana je s potrebom upravljanja fiskalnim pritiscima. Prvi pokušaji dubinskih analiza rashoda uključivali su uvođenje nultog proračuna u SAD-u krajem sedamdesetih godina. U Europi su prve dubinske analize rashoda provedene osamdesetih i devedesetih godina uslijed fiskalne krize u nizu europskih zemalja (npr. Nizozemske, Švedske, Danske). Globalnom financijskom krizom 2008. – 2009. potaknut je novi val interesa za dubinske analize rashoda. U razdobljima krize dubinske analize rashoda uglavnom su bile usmjerene na ostvarivanje ušteda i poboljšanje učinkovitosti. Suprotno tomu, tijekom razdoblja fiskalnog suficita i veće makroekonomske stabilnosti, primarna svrha dubinskih analiza rashoda bila je osigurati vrijednost za uloženi novac i održivo fiskalno upravljanje kako bi se stvorili zaštitni slojevi za nepovoljnija vremena.

Pristupi koji se upotrebljavaju u dizajniranju i provedbi dubinskih analiza rashoda znatno se razlikuju među zemljama i ne postoji jedinstvena, zajednički usuglašena definicija tog pojma. OECD je definira kao proces je utvrđivanja i procjene opcija uštede na temelju sustavnog iscrpnog pregleda osnovnih rashoda. Prema OECD-u, dva su ključna cilja dubinske analize rashoda postizanje agregatne kontrole rashoda i poboljšano određivanje prioriteta u pogledu rashoda. Definicija dubinske analize i dalje se razvija, a OECD

³ Taj je pristup nastao u privatnom sektoru gdje je uključivao analizu i opravdanje svih rashoda i utvrđivanje troškova po nultoj osnovici za sve programe i funkcije (umjesto u odnosu na prethodne proračune).

trenutačno radi na revidiranoj definiciji unutar svoje Mreže visokih dužnosnika odgovornih za proračun posvećene učinku i rezultatima.⁴

Dubinske analize rashoda mogu se razvrstati u dvije kategorije na temelju opsega: sveobuhvatne i selektivne (ili ciljane). Suprotno onome što se može zaključiti iz naziva, sveobuhvatnom analizom ne moraju nužno biti obuhvaćeni svi troškovi, već se u njima analiziraju sva resorna ministarstva ili državne agencije kako bi se utvrdila najvažnija područja potencijalnih ušteda ili realokacije. Pri „selektivnoj“ ili ciljanoj analizi popis tema ili područja koja je potrebno analizirati određuje se *ex ante*. Drugi način razmatranja područja primjene i fokusa dubinskih analiza rashoda jest razlikovanje horizontalnih i vertikalnih analiza. Vertikalne analize usmjerene su na pojedinačna ministarstva, upravne jedinice ili organizacije. Horizontalnim analizama proučavaju se međusektorska pitanja i teme koje uključuju preglede programa, analize procesa i sveobuhvatno ispitivanje određenih kategorija rashoda (primjerice, rashodi za osoblje, subvencije, kapitalni rashodi).

Dubinske analize rashoda institucionalizirane su u okviru upravljanja javnim financijama (PFM) u nekoliko zemalja članica OECD-a u kojima se redovito provode. Upotrebljavaju se kao temelj za donošenje odluka o srednjoročnim alokacijama rashoda u ministarstvima / državnim agencijama. Najčešći i najučinkovitiji postupak provođenja dubinske analize rashoda je zajednički rad Središnjeg proračunskog tijela (CBA) i resornog ministarstva, uz vodstvo visokih razina vlade u ključnim točkama odlučivanja.

Dubinska analiza rashoda glavni je instrument za širu procjenu neke politike i u njezinoj se provedbi mogu upotrebljavati razni alati i tehnike. Oni mogu uključivati, između ostaloga, usporednu analizu, sastav proračuna, analize odstupanja i trendova, analize troškova i koristi te analize troškova i učinkovitosti, preglede organizacijskih i poslovnih procesa, analizu nedostataka u IT-u i sustavima, regresijsku analizu itd. Svjetska banka koristi se vlastitim modelom dubinske analize rashoda nazvanim „Analiza javnih rashoda“ (PER) koji predstavlja osnovni dijagnostički alat za procjenu efikasnosti

upravljanja javnim financijama u partnerskim zemljama i informirano donošenje odluka o vladinoj potrošnji.

Istraživanja⁵ su utvrdila skup ključnih čimbenika uspjeha kojima se osigurava efikasnost dubinskih analiza rashoda. Ti čimbenici uključuju: (i) snažan signal političkog vodstva u pogledu njegove nadležnosti i interesa za pregled; (ii) jasna poruka na početku procesa dubinske analize u pogledu prioriteta potrošnje i indikativne razine uštede; (iii) participativan, pošten i transparentan proces; (iv) povezivanje i usklađivanje s proračunskim postupkom i (v) višegodišnji proračunski okvir. Glavni izazovi za provedbu dubinske analize proračuna jesu nedostatak kvalitetnih podataka o učinku i ograničenja u pogledu kapaciteta.

Metodologija

U dokumentu se predstavlja pregled međunarodnog iskustva u dubinskim analizama rashoda s naglaskom na aspekte koji su najrelevantniji za predloženi koncept RSR-a. U dokumentu se razmatraju sličnosti i razlike između ubrzanih i tradicionalnih dubinskih analiza rashoda kako bi se jasno prikazao koncept RSR-a. Proučavaju se ključni čimbenici uspjeha dubinskih analiza, njihovi glavni elementi, metodologije i alati u svrhu razmatranja njihove uloge i moguće prilagodbe u provedbi RSR-a. Isto tako, u dokumentu se ispituje međunarodno iskustvo u vođenju pojednostavljenih procesa dubinskih analiza rashoda kako bi takve metodologije i alate mogle upotrebljavati zemlje članice PEMPAL-a u postupku ubrzane dubinske analize rashoda.

Manji je dio ovog proizvoda znanja posvećen i alternativnim mjerama za balansiranje proračuna, pružanje fiskalnih poticaja i oslobađanje sredstava za financiranje povećanih rashoda. Alternativne mjere uključuju fiskalno neutralne instrumente s pomoću kojih vlada može uložiti sredstva u gospodarstvo ili pomoći sektorima da privuku sredstva iz kvazifiskalnih ili izvanproračunskih izvora u slučaju hitne potrebe. Pitanja koja se odnose na upravljanje prihodima nisu obuhvaćena ovim dokumentom.

⁴ Nova će definicija biti objavljena uz dokument o dobrim praksama u području dubinskih analiza rashoda 2021. godine.

⁵ Izvori: „Dubinske analize rashoda u zemljama članicama OECD-a, u smjeru dobrih praksi“ (verzija od listopada/oktobra 2019.) OECD, Wojciech Zielinski, Álfur Tryggvadóttir i Edwin Lau; Rad o dubinskim analizama rashoda, OECD, autor Marc Robinson za treći godišnji sastanak visokih dužnosnika OECD-a za proračun, Konferencijski centar OECD-a, Pariz, 3. – 4. lipnja/juna 2013., Uprava za javno upravljanje i teritorijalni razvoj, Odbor za javno upravljanje, GOV/PGC/SBO (2013)6; Studije slučaja zemalja

Proučavanje međunarodnih iskustava uglavnom se temeljilo na analizi dokumentacije. Opseg razmatranih iskustava zemalja jest širok, no naglasak je na zemljama članicama OECD-a i PEMPAL-a.

Dokument se također temelji na dvama kratkim anketama o mjerama balansiranja proračuna provedenima 2020. godine kojima su osigurane informacije o trinaest zemalja članica PEMPAL-a.⁶ Osim toga, provedeni su selektivni razgovori s troje dužnosnika s Novog Zelanda i dužnosnikom s otoka Turks i Caicos.⁷ Odabir određenih iskustava koja će se istraživati na taj način temelji se na stručnoj prosudbi, kao i na konzultacijama s kolegama savjetnicima.⁸ Konačno, u dokumentu se razmatraju i predstavljaju dostupni savjeti Svjetske banke, OECD-a, MMF-a, EK-a i drugih međunarodnih organizacija u vezi s mogućim učinkovitim alatima za ubranu dubinsku analizu rashoda i drugim mjerama za rješavanje trenutačnih i predviđenih fiskalnih pritisaka uzrokovanih pandemijom.

Struktura dokumenta sastoji se od pet glavnih dijelova koji uključuju određene prikaze, primjere, alate i tehnike zemalja. U prvom se dijelu razmatraju podrijetlo, koncept i ciljevi dubinskih analiza rashoda. U njemu se također ispituju ključni pokretači učinkovitosti dubinskih analiza rashoda i povezani kriteriji uspješnosti. U drugom se dijelu analiziraju koncept i područje primjene ubrzanih dubinskih analiza rashoda. U trećem se dijelu ispituju i predlažu procesi, alati i metodologije za provedbu RSR-ova. Unutar četvrtog dijela pruža se niz preporuka / izbor opcija kojima se može pridonijeti dubinskoj analizi rashoda i proračunskim procesima u zemljama članicama PEMPAL-a. U petom se dijelu pruža uvid u širu perspektivu u pogledu odgovora na krizu razmatranjem alternativnih fiskalnih poticajnih mjera i načina osnaživanja otpornosti na šokove.

Preporuke / opcije predstavljene u ovom dokumentu (četvrti dio) odnose se na dva ključna aspekta ubrzane dubinske analize rashoda:

- uspostavljanje metodologije / procesa za brzo utvrđivanje mjera balansiranja proračuna na rashodovnoj strani i
- davanje ideja / savjeta o područjima / vrstama rashoda koje se mogu razmotriti u kontekstu potencijalnih smanjenja rashoda, tj. koje predstavljaju posebne kategorije rashoda koje bi potencijalno mogle postati predmetom horizontalne analize unutar ubrzane dubinske analize rashoda.

Kratke smjernice o procesu i metodologiji RSR-a te specifični alati, predlošci i upitnici također su navedeni u prilogima glavnom izvještaju.

- U **Prilogu 1.** pruža se kratak pregled analitičkih alata koji se upotrebljavaju u evaluacijama politika i dubinskim analizama rashoda, kao nekih od njihovih ključnih instrumenata.
- **Prilog 2.** sadržava izvadak iz pretproračunskog izvještaja Ujedinjene Kraljevine za 2006. kojim su utvrđeni prioriteti i ciljevi koji usmjeravaju sveobuhvatnu dubinsku analizu rashoda (CSR) za 2007. godinu.
- U **Prilogu 3.** predstavljene su smjernice za prijedloge usklađivanja osnovnih vrijednosti koje su upotrijebljene u pogledu proračuna Novog Zelanda za 2010.
- **Prilog 4.** sadržava predložak obrasca za izvještaj o RSR-u.
- **Prilog 5.** uključuje Opis poslova za osnovnu reviziju koju je provelo Ministarstvo socijalnog razvoja Novog Zelanda u 2019.
- **Prilog 6.** sadržava predložak obrasca koji se može upotrijebiti u RSR-u za analizu predloženih ušteda / smanjenja rashoda.
- **Prilog 7.** sadržava popis osoba, osim resursnog tima PPBWG-a, koje su pružile informacije u svrhu sastavljanja ovog dokumenta.

⁶ 7 zemalja (Azerbajdžan, Bjelarus, Bugarska, Hrvatska, Kosovo, Ruska Federacija i Srbija) sudjelovalo je u prvoj anketi provedenoj tijekom ljeta 2020. godine, a 12 zemalja sudjelovalo je u drugoj anketi provedenoj u rujnu/septembru 2020. (Albanija, Armenija, Azerbajdžan, Bjelarus, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Kazahstan, Kosovo, Moldova, Ruska Federacija i Uzbekistan).

⁷ Otoki Turks i Caicos predstavljaju Britansko prekomorsko područje koje se sastoji od dvije skupine otoka u arhipelagu Lucayan u Atlantskom oceanu, točnije, sjevernim Karibima: većih otoka Caicos i manjih otoka Turks. Stanovnici otoka Turks i Caicos imaju puno britansko državljanstvo.

⁸ Vidjeti Prilog 7, Popis konzultiranih osoba.

A background image of a pair of wooden scales of justice, with two metal pans hanging from a central wooden beam. The scales are set against a blurred background. The image is framed by a large, light blue, rounded square shape that overlaps the scales.

DIO 1.

**DUBINSKE ANALIZE RASHODA:
ZNAČAJKE, VRSTE I KRITERIJI
USPJEHA**

1.1. Kratka povijest dubinskih analiza rashoda

Dubinske analize rashoda nastale su u sedamdesetim godinama dvadesetog stoljeća, u razdoblju gospodarske recesije, rastućih cijena (poznatom kao „stagflacija“) i globalnih kriza povezanih s naftom. U tom je desetljeću zabilježeno je pogoršanje fiskalnih salda u mnogim zemljama članicama OECD-a, uključujući SAD, Novi Zeland, Australiju, Kanadu i europske zemlje, a taj se trend, uz određene varijacije, nastavio i početkom osamdesetih godina. Stagflacija je dovela do potrebe za ekonomskom politikom prilagođenom rastu i fiskalnim poticajnim mjerama i monetarnom politikom usmjerenom na kontrolu inflacije i prekomjernih kretanja tečaja. Postalo je očito da je upravljanje fiskalnim i javnim rashodima potrebno izmijeniti kako bi se osigurala veća održivost, efikasnost i učinkovitost.

Prvi pokušaji dubinskih analiza rashoda uključivali su uvođenje nultog proračuna u SAD-u krajem sedamdesetih godina. Od agencija se očekivalo da odrede prioritete na temelju rezultata programa koje je bilo moguće postići na alternativnim razinama potrošnje, od kojih je jedna trebala biti niža od razine tadašnjeg financiranja.

Dubinske analize rashoda u Europi počele su se provoditi tijekom osamdesetih i devedesetih godina prošlog stoljeća. U tom su razdoblju Nizozemska, Švedska i Danska pokrenule analize javnih rashoda. Nizozemska je razvila sveobuhvatnu dubinsku analizu rashoda 1981. godine. Postupci slični ubrzanom analizi primijenjeni su u pripremi „majke svih proračuna“, tj. proračuna Novog Zelanda iz 1991.⁹ U Ujedinjenoj Kraljevini dubinske analize rashoda počele su se provoditi osamdesetih godina, no uglavnom su bile usmjerene na alokaciju postupnog povećanja rashoda, umjesto na utvrđivanje mogućnosti uštede. Prva dubinska analiza rashoda u Ujedinjenoj Kraljevini u kojoj su ispitivane

početne vrijednosti bila je Gershonova analiza efikasnosti iz 2004. Iste su godine u Finskoj pokrenute prve dubinske analize rashoda pod nazivom „programi produktivnosti“.¹⁰

Iako je tijekom makroekonomske stabilnosti primarni cilj dubinskih analiza rashoda vrijednost za uloženi novac i održivo fiskalno upravljanje radi stvaranja zaštitnih okvira za nepovoljnija razdoblja, uslijed globalne financijske krize 2008. – 2009. pokrenut je novi val interesa za dubinske analize rashoda. Upotreba dubinskih analiza rashoda nije postala raširenija samo unutar OECD-a, već i u drugim zemljama. Dubinske analize rashoda sve se više uvode i primjenjuju u zemljama istočne Europe, Kavkaza i Središnje Azije (EECCA). Kako bi odgovorile na neposredne fiskalne pritiske i potrebe konsolidacije rashoda, neke su zemlje uvele manje složene i pojednostavljene postupke analize rashoda, kao što je, na primjer, postupak usklađivanja proračuna proveden na Novom Zelandu 2009.¹¹ Fokus dubinskih analiza rashoda unutar OECD-a u posljednje se vrijeme (prije pandemije) premjestio na efektivnost, za razliku od razdoblja GFC-a, kad su glavni cilj bili uštede i ponovno određivanje prioriteta.

1.2. Koncept, opći ciljevi i vrste dubinskih analiza rashoda

Pristupi koji se upotrebljavaju u dizajniranju i provedbi dubinskih analiza rashoda znatno se razlikuju među zemljama i ne postoji jedinstvena, zajednički usuglašena definicija tog pojma. EU definira dubinsku analizu rashoda kao koordiniranu i temeljitu analizu osnovnih rashoda s glavnim ciljem otkrivanja mogućnosti povećanja efikasnosti i smanjenja niskoprioritetnih ili neučinkovitih rashoda.¹² Koncept i definicija dubinske analize rashoda i dalje se razvijaju,

⁹ „Majka svih proračuna“ nadimak je dodijeljen proračunu Novog Zelanda za 1991. godinu. To je prvi proračun koji je donijela tadašnja nova ministrica financija Nacionalne stranke Ruth Richardson i koji je predstavljao potporu njezinoj gospodarskoj reformi koju mediji često nazivaju „Ruthanazija“.

¹⁰ Izvor: „Public Spending Reviews: design, conduct, implementation“ („Dubinske analize javnih rashoda: dizajn, izvršavanje, provedba“); Caroline Vandierendonck, Economic Papers 525 | srpanj/juli 2014., European Economy, EK, ISSN 1725-3187 (internetska verzija), ISSN 1016-8060 (tiskana verzija)

¹¹ Vidjeti 3. dio, odjeljak 3.2

¹² European Economy, „Public Spending Reviews: Design, Conduct, Implementation“ („Dubinske analize javnih rashoda: dizajn, izvršenje, provedba“), autorica Caroline Vandierendonck, Economic Papers 525, srpanj/juli 2014., EK, Gospodarski i financijski poslovi, ISSN 1725-3187 (internetska verzija), ISSN 1016-8060 (tiskana verzija)

a OECD trenutačno radi na revidiranoj definiciji unutar svoje Mreže visokih dužnosnika odgovornih za proračun posvećene učinku i rezultatima. Dubinska analiza rashoda sve se više smatra alatom za razvijanje opcija politike na temelju analize rashoda i povezivanja tih opcija s proračunom. OECD je definira kao „proces utvrđivanja i procjene opcija uštede na temelju sustavnog iscrpnog pregleda osnovnih rashoda“¹³

Prema OECD-u, dva su ključna cilja dubinske analize rashoda: postizanje agregatne kontrole rashoda i poboljšano određivanje prioriteta u pogledu rashoda.

Naime, u mnogim se zemljama dubinske analize rashoda upotrebljavaju, osim za ostvarenje uštede, za donošenje odluka o opcijama realokacije rashoda u skladu s trenutačnim ili novonastalim prioritetima vlade. To se posebno odnosi na trenutačnu situaciju uzrokovanu pandemijom koja, osim nedostataka prihoda zbog poduzetih mjera odgovora (zabrana kretanja, ograničenja nametnuta određenim vrstama djelatnosti), uzrokuje i dodatne pritiske na potrošnju, posebice u sektoru zdravstva i socijalne skrbi. Drugi važan cilj dubinskih analiza rashoda jest poboljšanje učinkovitosti politika i programa vlada, što se sve češće navodi u diskusijama koje se vode unutar OECD-a.

Drugim riječima, svrha dubinskih analiza rashoda jest povećanje efikasnosti ili utjecaja rashoda s pomoću većeg strateškog usklađivanja.

Sukladno tome, dubinska analiza rashoda nazivat će se pregledom efikasnosti ili strateškim pregledom. Nije neobično da se pri pojedinačnim dubinskim analizama rashoda kombiniraju te dvije perspektive, kao, primjerice, u slučaju postupka usklađivanja proračuna na Novom Zelandu. Drugi primjeri su dubinske analize rashoda za razdoblja 2015. – 2017. i 2017. – 2019. u Irskoj, dubinska analiza za 2019. u Latviji itd.

Dubinske analize rashoda mogu se razvrstati u dvije široke kategorije ovisno o njihovom opsegu: sveobuhvatne i selektivne (ili ciljane). Suprotno onome što se može zaključiti iz naziva, sveobuhvatnom analizom ne moraju nužno biti obuhvaćeni svi troškovi. Naime, njome se analiziraju sva resorna ministarstva ili državne agencije kako bi se utvrdila najvažnija područja potencijalnih ušteda ili realokacija. Suprotno tome, pri „selektivnoj“ ili ciljanoj analizi rashoda popis tema ili

područja koja je potrebno analizirati određuje se *ex ante*. Primjeri ciljanih analiza uključuju organizacijske analize rashoda u Kanadi, osnovne analize rashoda na Novom Zelandu te posebne analize rashoda u nekim zemljama članicama OECD-a,¹⁴ kao što su Danska, Ujedinjena Kraljevina, Novi Zeland i SAD. Neki od primjera sveobuhvatne analize rashoda su dvogodišnje ili trogodišnje analize u Ujedinjenoj Kraljevini, pregled programa iz 1994. u Kanadi, dubinska analiza rashoda za izgradnju kapaciteta u Irskoj u razdoblju 2008. – 2009., analiza poreza i potrošnje u Kanadi za 2020. te godišnja dubinska analiza rashoda u Latviji.

Drugi način razmatranja područja primjene i fokusa dubinskih analiza rashoda jest razlikovanje horizontalnih i vertikalnih analiza.

Vertikalne analize usmjerene su na pojedinačna ministarstva, upravne jedinice i organizacije. U horizontalnim analizama ispituju se međusektorska pitanja i teme. Takve analize mogu uključivati preglede programa (kojima se nastoje utvrditi strateške uštede i/ili uštede u pogledu efikasnosti u određenim programima) i preglede procesa (usmjerene na poslovne procese), kao i sveobuhvatno ispitivanje određenih kategorija rashoda (npr. naknada zaposlenicima, nabave, troškova upravljanja imovinom). Ponekad se kombiniraju horizontalna i vertikalna perspektiva unutar iste dubinske analize rashoda, kao u slučaju dubinske analize rashoda provedene 1990. na Novom Zelandu i kanadskog modela dubinske analize rashoda koji se upotrebljava od 2016.¹⁵

Različite vrste dubinskih analiza rashoda sažeto su prikazane u tablici 1. u nastavku. U tablici su utvrđene glavne kategorije dubinske analize rashoda unutar 7 dimenzija.

Svjetska banka upotrebljava vlastiti model dubinske analize rashoda nazvan „analiza javnih rashoda“ (PER) koji predstavlja osnovni dijagnostički alat za procjenu učinkovitosti upravljanja javnim financijama u partnerskim zemljama i informirano donošenje odluka o budućoj potrošnji i reformama. PER je izrazito fleksibilan alat kojim se odgovara na zabrinutosti vlade i prioritete u javnim rashodima i приходima. PER-om se analiziraju državni rashodi tijekom godina kako bi se procijenila usklađenost s prioritetima politika i postignutim rezultatima. Za razliku od dubinskih analiza

¹³ „Spending reviews in OECD countries: towards good practices“ („Dubinske analize rashoda u zemljama članicama OECD-a: u smjeru dobrih praksi“) (NACRT, verzija iz listopada/oktobra 2019.)

¹⁴ Posebne analize pokreću se kada postoje sumnje ili dokazi o značajnim problemima unutar određene politike ili učinka u određenim područjima ili institucijama koji se prijave s pomoću medija, revizije ili na drugi način.

¹⁵ Pristup je opisan u prezentaciji „Canada: Spending Reviews: Central Agency and Departmental Perspectives“ („Kanada: dubinske analize rashoda: perspektive središnje agencije i odjela“) održane u hotelu Hilton Lac-Leamy, 22. studenoga/novembra 2018., Institut za financijsko upravljanje


Tablica 1. Glavne dimenzije i kategorije dubinske analize rashoda

Dimenzija / faktor	Vrste dubinskih analiza rashoda
Obuhvat	Sveobuhvatna ili selektivna
Učestalost	Redovita ili ad hoc
Poveznice s proračunom	Ciklička ili uključena u proračunski proces
Opseg	Horizontalna ili vertikalna
Fokus	Usmjerena na učinkovitost ili strateška usmjerenost
Vremenski faktor	Tradicionalna ili ubrzana

rashoda koje upotrebljavaju zemlje članice OECD-a, PER-om se ne nastoji ostvariti cilj kratkoročnog smanjenja ili ekonomičnosti rashoda, no zajednički su im ciljevi poboljšanja efikasnosti i učinkovitosti rashoda. PER je obično ograničen na određeni sektor. Njime se mogu analizirati pitanja koja dubinske analize rashoda obično ne obuhvaćaju, kao što je makrofiskalni okvir i utjecaj državne potrošnje na siromaštvo i jednakost.

1.3. Pregled metodologija, procesa i alata koji se upotrebljavaju u dubinskim analizama rashoda

Dubinska analiza rashoda glavni je instrument za širu procjenu neke politike i u njoj se mogu upotrebljavati razni alati i tehnike za evaluaciju politika. Alati koji se obično upotrebljavaju u dubinskoj analizi rashoda mogu biti, između ostaloga, analiza vrijednosti za uloženi novac i efikasnosti, analiza troškova i koristi, analiza troškova i upotrebljivosti, analiza omeđivanja i regresije podataka, funkcionalni pregledi i organizacijske procjene.

U nekim slučajevima svrha dubinskih analiza rashoda može uključivati više od redefiniranja vladine uloge i metoda u služenju javnosti, kao što je to bio slučaj s pregledom programa u Kanadi. U Prilogu 1. prikazan je kratak pregled analitičkih alata koji se upotrebljavaju u dubinskim analizama rashoda.

U PER-u Svjetske banke upotrebljava se velik dio tih alata, a takva analiza može uključivati i širu procjenu utjecaja fiskalnih reformi na rast, siromaštvo i nejednakost. Ostali instrumenti i tehnike koje Svjetska banka upotrebljava u provođenju PER-a uključuju ankete za praćenje javnih rashoda (PETS)¹⁶ i računalne modele opće ravnoteže (CGE).¹⁷ Repozitorij podataka Svjetske banke o javnim rashodima/prihodima pod nazivom BOOST sadržava iznimno detaljne raščlanjene podatke nacionalnih sustava riznice.

Dubinske analize rashoda institucionalizirane su i redovito se upotrebljavaju u mnogim zemljama članicama OECD-a, dok ih je nekoliko zemalja članica PEMPAL-a provodilo uglavnom na ad hoc osnovi. Među zemljama članicama OECD-a koje takve alate redovito upotrebljavaju su Kanada, Australija, Novi Zeland, Ujedinjena Kraljevina, Irska, Danska, Nizozemska i Latvija. Među zemljama članicama PEMPAL-a koje su izvijestile o tome da provode dubinske analize rashoda jesu Bugarska, Rusija, Hrvatska, Moldova i Srbija. Većina je zemalja navela da trenutačno provodi reforme ili planove za reforme kako bi se uvele ili ojačale dubinske analize rashoda.

¹⁶ Anketama za praćenje javnih rashoda (PETS) analiziraju se izvori javnih sredstava i svrhe njihove potrošnje. S pomoću njih zainteresiranim stranama omogućuje se da „prate novac“, tj. usuglase ulazna sredstva s rashodima.

¹⁷ CGE modeli su veliki numerički modeli unutar kojih se kombinira teorija ekonomije sa stvarnim ekonomskim podacima kako bi se izračunali utjecaji politika ili iznenadnih kriza u gospodarstvu. CGE modelima se ekonomski podaci unose u skup jednadžbi kojima je cilj obuhvatiti strukturu gospodarstva i obrasce ponašanja i odgovore dionika (društava, kućanstava, vlade). Time se pruža okvir za praćenje utjecaja na ključne ekonomske varijable, uključujući tokove prihoda i rashoda.

Dubinske analize rashoda integrirane su u proračunski postupak u nekim zemljama članicama OECD-a. U nekim je slučajevima zahtjev za provođenje dubinskih analiza rashoda kodificiran u organskom zakonu o upravljanju javnim financijama i/ili proračunu (kao što je to slučaj u Latviji), dok u većini slučajeva taj zahtjev nije ugrađen u primarno ili podzakonsko zakonodavstvo, već se odvija kao dio redovitog proračunskog postupka na godišnjoj osnovi (npr. u Danskoj, Nizozemskoj, Njemačkoj) ili u ciklusima (npr. u Ujedinjenoj Kraljevini). Rezultati se upotrebljavaju kao temelj za donošenje odluka o srednjoročnim alokacijama rashoda u ministarstvima / državnim agencijama. U Ujedinjenoj Kraljevini, u kojoj se dubinske analize rashoda provode na dvogodišnjoj ili trogodišnjoj osnovi, Riznica¹⁸ najavljuje pokretanje dubinske analize rashoda i njezine specifičnosti na početku relevantnog proračunskog ciklusa.

Najčešći i najučinkovitiji postupak provođenja dubinske analize rashoda je zajednički rad Središnjeg proračunskog tijela (CBA) i resornog ministarstva, pri čemu je CBA nadležan na tehničkoj razini i razini visokih vladinih dužnosnika u pogledu ključnih točaka odlučivanja. Parlamenti mogu, no ne moraju biti uključeni u proces. U zemljama članicama PEMPAL-a uobičajeno je da postoje tehničke radne skupine kao platforme za diskusiju i razmjenu ideja te, u većini slučajeva, skupine čija je funkcija koordinacija. U Ujedinjenoj Kraljevini vlada uključuje javnost u postupak dubinske analize rashoda, poziva na dostavu prijedloga i predstavke potencijalnih ušteda rashoda i realokacija. Smjernice za predstavke dostupne su na web-stranici Riznice, gdje su navedene jasne informacije o postupcima i rokovima za podnošenje.¹⁹

Okvir 1. Osnovne analize rashoda na Novom Zelandu

Novozelandska Riznica²⁰ uvela je 2018. postupak „osnovne analize“, sličan dubinskoj analizi rashoda, kao dio godišnjeg proračunskog ciklusa. Riznica i nadležno ministarstvo zajednički provode osnovne analize u svrhu pregleda 90 % ukupne vladine potrošnje tijekom četverogodišnjeg ciklusa.

Uvođenje osnovnih analiza rashoda dio je šireg projekta modernizacije javnih financija. Poticaj za upotrebu takvih analiza jest bolje razumijevanje načina na koji agencije upotrebljavaju osnovna financijska sredstva kako bi vlada mogla donijeti bolje odluke o tome gdje potrošnja može dodati najveću vrijednost. Krajnji je cilj stvoriti troškovno isplative, otporne i efikasne javne institucije koje pružaju vrijedne ishode i rezultate.

Novi Zeland je uspostavio jedinstveni sustav gdje je osnovna potrošnja „fiksna“. To znači da postoji malo poticaja za temeljito ispitivanje osnovnih vrijednosti unutar proračunskog ciklusa, koji čini 98 % godišnje vladine potrošnje. Umjesto toga, proračunski je ciklus usmjeren na 2 % dodatnih zahtjeva za financiranje kako bi se procijenilo jesu li efikasni i pružaju li dobru vrijednost za uloženi novac.

Osnovne analize selektivne su i obično su usmjerene na određena područja ili sektore. Provedba obično traje oko šest mjeseci, no ponekad i unutar dužih ili kraćih vremenskih okvira. Novi Zeland razmatra prijelaz na analize rashoda na sektorskoj razini koji predstavljaju trećinu vladine potrošnje na godišnjoj osnovi. Opis poslova za osnovnu analizu rashoda provedenu na Novom Zelandu može poslužiti kao vjeran prikaz opsega i usmjerenosti postupka i upotrijebljenog pristupa.²¹

Izvor: Razgovor sa Shahlaaom Al-Tiay, višom analitičarkom, Riznica Novog Zelanda.

¹⁸ Državna riznica („Her Majesty’s Treasury“) je Središnje proračunsko tijelo u Ujedinjenoj Kraljevini.

¹⁹ <https://www.gov.uk/government/publications/comprehensive-spending-review-2020-representations-guidance>

²⁰ Središnje proračunsko tijelo na Novom Zelandu.

²¹ Izvor: <https://www.treasury.govt.nz/information-and-services/state-sector-leadership/cross-agency-initiatives/baseline-reviews>

U zemljama članicama PEMPAL-a uključenost resornih ministarstava u dubinske analize rashoda općenito je ograničenija nego u OECD-u, a rašireniji je angažman vanjskih stručnjaka. Time se ispunjava ispravna svrha jer je unutarnja sposobnost za provedbu dubinskih analiza rashoda navedena kao jedan od glavnih izazova u zemljama članicama PEMPAL-a (vidjeti točku 51., sliku 1.). Međutim, potrebno je napomenuti da nekoliko zemalja članica PEMPAL-a radi ili planira raditi na jačanju kapaciteta u pogledu dubinske analize rashoda. Pozivanje vanjskih stručnjaka (posebice stručnjaka iz međunarodnih organizacija i institucija) za provedbu dubinskih analiza rashoda uobičajeno je u mnogim zemljama članicama OECD-a, dok se u zemljama članicama PEMPAL-a to događa u nešto manjoj mjeri. Primjerice, u kanadskom modelu je angažman vanjskih stručnjaka tipična značajka dubinskih analiza rashoda.

1.4. Ključni kriteriji i pokretači uspjeha

Dubinske analize rashoda rezultirale su izvanrednim poboljšanjima u nekim zemljama u pogledu ukupne potrošnje i fiskalnog položaja. Na primjer, pregledom programa u Kanadi postignuto je smanjenje apsolutne vrijednosti potrošnje u okviru programa²² od više od 10 % između razdoblja 1994. – 1995. i 1996. – 1997. (smanjenje udjela u BDP-u sa 16,8 % u razdoblju 1993. – 1994. na 12,1 % u razdoblju 1999. – 2000.). U kombinaciji s povoljnim ekonomskim okruženjem i strukturnim reformama, te su analize omogućile kanadskoj vladi da unutar trogodišnjeg razdoblja eliminira deficit, što je dovelo do prvog proračunskog suficita u 28 godina u razdoblju 1997. – 1998. koji je trajao 11 uzastopnih godina. Ubrzana analiza na Novom Zelandu koja je rezultirala proračunom za 1991. godinu (poznatom i kao „majka svih proračuna“) pružila je ključan doprinos nezapamćenom fiskalnom suficitu 1994. godine koji se nastavio sve do svjetske financijske krize. Izbjegnuto je dvostruko smanjenje vladinog kreditnog rejtinga i on je s

vremenom povećan na trostruki A.²³ U drugim zemljama zabilježen je značajan porast efikasnosti.²⁴

Istraživanjima dubinskih analiza rashoda utvrđeno je nekoliko ključnih čimbenika uspjeha i izazova u pogledu njihove provedbe. Planiranje je pola uspjeha, stoga je izuzetno važno pravilno dizajnirati dubinsku analizu rashoda. To znači jasnu komunikaciju svrhe dubinske analize prema kojoj će se usmjeravati napori tijekom cijelog postupka. Potrebno je pažljivo razmotriti odluke u pogledu svrhe, vremena i opsega dubinske analize rashoda kako bi se optimizirala utrošena sredstva i postigli željeni rezultati. Vrlo je važna i dobra koordinacija među sudionicima.

Snažan signal političkog vodstva u pogledu njegove nadležnosti i interesa za dubinsku analizu ključan je za uspostavljanje pravih temelja za proces. Uspješan postupak analize često uključuje snažno sudjelovanje političkog vodstva u svim ključnim fazama analize (vidjeti primjere Kanade, Novog Zelanda, Latvije, Ujedinjene Kraljevine). To je osobito važno za zemlje članice PEMPAL-a u kojima je upravljanje od vrha prema dolje dio kulture javne uprave. No, čak i u većini decentraliziranih područja nadležnosti poticaj s političke razine ključan je za osiguravanje angažmana na svim razinama javne službe.

Vladina poruka o pokretanju postupka analize i njezinim ključnim prioritetima u pogledu potrošnje presudna je za angažiranje svih zainteresiranih strana i usmjeravanje djelovanja na uštedu i ponovno utvrđivanje prioriteta. Također može biti korisno naznačiti iznos ušteta koji je potrebno uzeti u obzir za vrijeme analize ili pak postaviti unaprijed definirani kvantificirani cilj u pogledu ušteta i/ili povećanja efikasnosti na početku procesa, tako da resorna ministarstva i državne agencije steknu razumijevanje razine potrebnog napora i implikacija ograničenja rashoda dostupnih njihovim agencijama. Prikaz prioriteta u provedbi sveobuhvatne analize rashoda u 2007. u Ujedinjenoj Kraljevini predstavljen je u Prilogu 2., a ciljevi za povećanje efikasnosti postavljeni za Gershonovu analizu efikasnosti provedenu 2004. predstavljeni su u 3. dijelu ovog izvještaja. Primjer „mekšeg“ mehanizma

²² Potrošnja u okviru programa obuhvaćala je svu potrošnju, osim kamata na javni dug.

²³ Izvor: Razgovori s Markom Byersom, tadašnjim predsjednikom Odbora dužnosnika za kontrolu rashoda i Grahamom Scottom, tadašnjim tajnikom novozelandske riznice.

²⁴ Francuska je 2011. prijavila uštedu od 15 milijardi EUR uslijed provođenja postupaka RGPP 1 i RGPP 2 (pokratak RGPP predstavlja „Révision générale des politiques publiques“, tj. Opću reviziju javnih politika, koja je pokrenuta 2007.). Dvije dubinske analize rashoda provedene u Irskoj 2008. i 2011. dovele su do ušteta od 7,8 milijardi EUR; Nizozemska je prijavila 36 milijardi EUR ušteta uslijed sveobuhvatne analize rashoda provedene 2010. Uštete ostvarene provođenjem sveobuhvatnih analiza rashoda u Ujedinjenoj Kraljevini iz 2010. procijenjene su na 81 milijardu GBP unutar četverogodišnjeg razdoblja do 2014. – 2015. Izvor: Dubinske analize rashoda, 28. svibnja/maja 2013., OECD, 3. godišnji sastanak OECD-ove Mreže visokih dužnosnika odgovornih za proračun, GOV/PGC/SBO(2013)6

za postizanje potrebne razine ušteda jest sveobuhvatna analiza rashoda iz 2010. provedena u Nizozemskoj, u kojoj se od resornih ministarstava / državnih agencija zatražilo da predlože različite opcije politike, barem jedna od kojih je morala uključivati uštede od 20 %.

Bez obzira na vrstu dubinske analize rashoda, nužno je da postupak bude participativan, pošten i transparentan jer pridonosi uključivanju svih strana. Iako je Središnje proračunsko tijelo unutar mnogih naprednih okvira obično svojevrsni primarni čuvar u procesu dubinske analize proračuna i rashoda, važno je da svoje mišljenje izraze i resorna ministarstva / državne agencije. Primanje prijedloga resornih ministarstava i državnih agencija ponekad je učinkovito, no u drugim slučajevima možda neće rezultirati željenom razinom uštede. U ovoj je fazi važna uloga i snažan položaj Središnjeg proračunskog tijela (ili vlade) u provođenju ograničenja rashoda.

Osim toga, presudna je povezanost i usklađivanje s proračunskim procesom s obzirom na to da je primarna svrha dubinske analize rashoda revidiranje proračunskih rashoda.²⁵ Unatoč tome, dubinska analiza rashoda može biti popraćena i opsežnijim revizijama dizajna politika, kanala isporuke, organizacijske strukture itd. (kao što je to bio slučaj s pregledom programa iz 1994. u Kanadi,²⁶ dubinskom analizom rashoda za izgradnju kapaciteta 2008. – 2009. u Irskoj i Gershonovom analizom efikasnosti iz 2004. u Ujedinjenoj Kraljevini²⁷).

Jasne odluke i organizacijske uloge u praćenju provedbe preporuka za dubinske analize rashoda konačni su strukturni element uspjeha. Nije potrebno posebno naglašavati da je nadzor postupka monitoringa na visokim razinama ključan. Primarnu odgovornost za monitoring i izvještavanje o provedbi mjera usvojenih u okviru dubinskih analiza rashoda snose resorna ministarstva. Središnje proračunsko tijelo obično konsolidira izvještavanje na cjelokupnoj razini vlade, a zatim vladi pruža sažeti izvještaj.

Nedostatak kvalitetnih podataka o učincima naveden je kao jedan od primarnih izazova za dubinske analize rashoda u zemljama članicama OECD-a i PEMPAL-a. Iako okvir za planiranje proračuna prema učincima uvelike

olakšava postupak, ključna je kvaliteta njegova izvršenja. Nedostatak kvalitetnih podataka o učincima izazov je čak i u zemljama koje formalno provode planiranje proračuna prema učincima već mnogo godina. Čak se i u najnaprednijim nadležnim jedinicama pojavljuju problemi s kvalitetom podataka. Ipak, takva pitanja obično u većoj mjeri utječu na kvalitetu socijalnog osiguranja u zemljama članicama PEMPAL-a gdje orijentacija prema učincima nije ukorijenjena u kulturi javne uprave i proračunskom procesu.²⁸

Višegodišnji proračunski okvir važan je pokretač uspješnih dubinskih analiza rashoda s obzirom na to da su takve analize vođene potrebom za jačanjem fiskalnog položaja i održavanjem fiskalne održivosti.

U tu svrhu korisno je imati na umu srednjoročne izgled. Iako postoje slučajevi u kojima je zbog hitnosti analizu potrebno usmjeriti na kratkoročno razdoblje (kao u slučaju sveobuhvatne analize rashoda provedene 2019. u Ujedinjenoj Kraljevini, vidjeti odjeljak, okvir 3. Okvir 3), potreba za održavanjem i razvojem infrastrukture znači da se višegodišnja perspektiva ne smije zanemariti. U slučaju sveobuhvatne analize provedene 2019. u Ujedinjenoj Kraljevini, bilo je korisno što su višegodišnji kapitalni projekti već bili dogovoreni, stoga su se odjeli mogli usredotočiti na svakodnevnu potrošnju. U uvjetima pandemije koronavirusne bolesti (COVID-19), hitnost potrebe za analizom rashoda i pritisci na neposredne mjere pomoći mogu odrediti jednogodišnje usmjerenje (iako će se neke mjere primjenjivati dulje razdoblje) i stavljanje nekih kapitalnih projekata na čekanje. Međutim, čak i to zahtijeva dobre i informirane odluke te snažan okvir za upravljanje investicijama i evaluaciju.

Naposljetku, ograničenja kapaciteta navedena su kao jedna od glavnih prepreka za provedbu učinkovitih dubinskih analiza rashoda, kako u zemljama relativno nedovoljno razrađenog okvira upravljanja javnim financijama tako i u nekoliko zemalja članica OECD-a. To se odnosi i na raspoloživost osoblja i na tehničku stručnost. Slika 1. prikazuje najčešće izazove u provedbi dubinskih analiza rashoda u zemljama članicama OECD-a i PEMPAL-a.

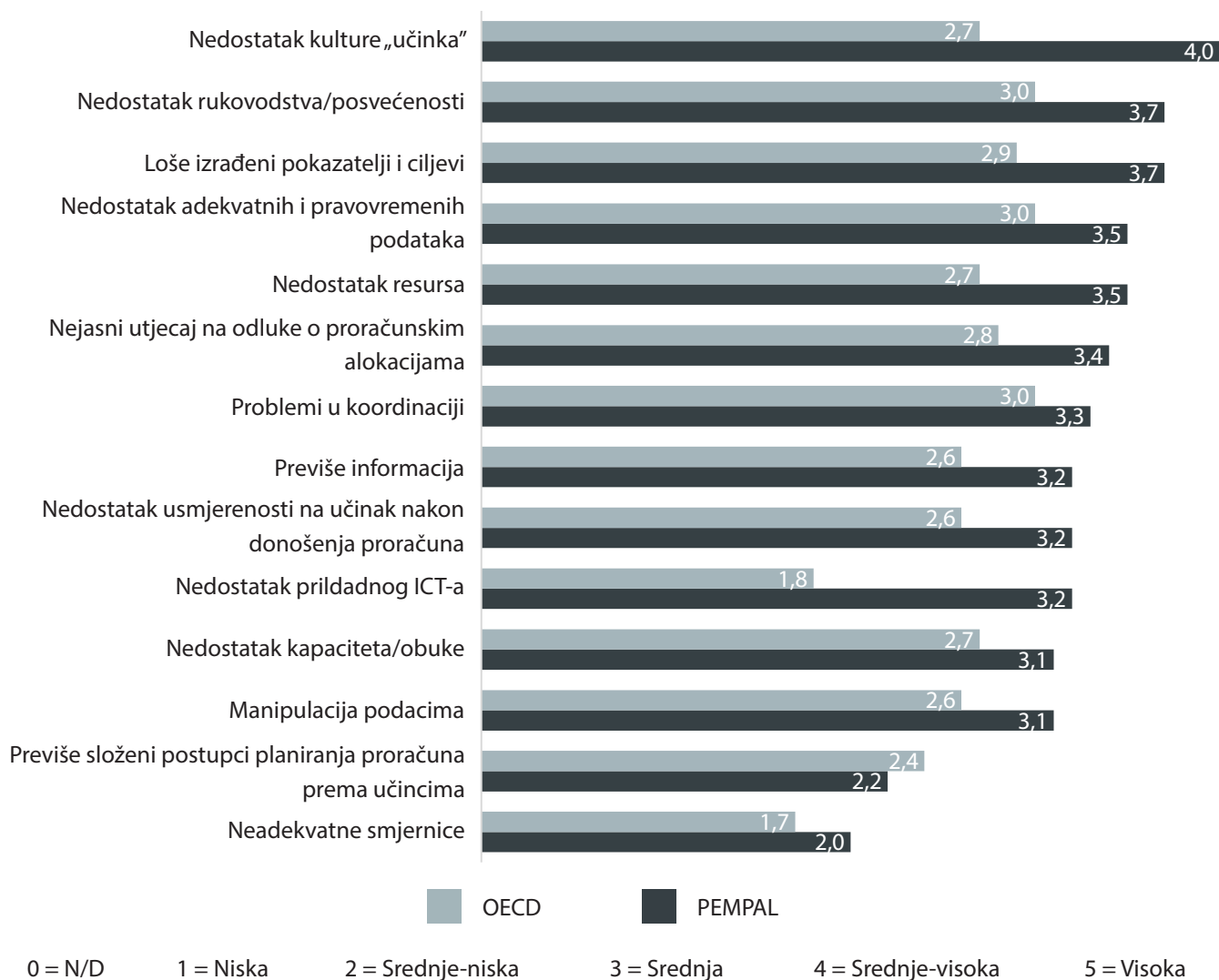
²⁵ Više pojedinosti nalazi se u odjeljku 1.2.

²⁶ „Program Review: The Government of Canada’s experience eliminating the deficit, 1994-99: a Canadian case study” („Pregled programa: iskustvo kanadske vlade s eliminacijom deficita, 1994. – 1999.: studija kanadskog slučaja”), Jocelyne Bourgon, Institut za upravljanje, Centar za međunarodne inovacije u upravljanju, 2009.

²⁷ Više pojedinosti nalazi se u odjeljku 3.3.2.

²⁸ U većini zemalja članica PEMPAL-a prakse planiranja proračuna prema učincima uglavnom su prezentacijske, pri čemu se proračunske odluke temelje na inputima, a informacije o rezultatima, ishodima i efikasnosti upotrebljavaju se u maloj mjeri.

Slika 1. Glavni izazovi provedbe dubinskih analiza rashoda u zemljama članicama OECD-a i PEMPAL-a (ponderirani prosjek)



Izvor: „Planiranje proračuna prema učincima i dubinske analize rashoda u zemljama članicama PEMPAL-a: trenutačne prakse, izazovi i preporuke“, proizvod znanja koji je sastavila Radna skupina za planiranje proračuna prema programima i učincima (PPBWG) Zajednice prakse za proračun (BCOP) PEMPAL-a, lipanj/jun 2020.

A graphic featuring a pair of wooden scales of justice. The scales are positioned diagonally, with the central pillar and the two pans visible. The pans are suspended by metal chains. The background is a soft, out-of-focus light blue. A large, semi-transparent light blue shape, resembling a stylized 'M' or a large letter, is overlaid on the lower-left portion of the scales. In the center of the scales, the text 'DIO 2.' is written in a bold, black, sans-serif font.

DIO 2.

UBRZANE DUBINSKE ANALIZE RASHODA: KONCEPT I OPSEG

2.1. Koncept, svrha i upotreba ubrzanih dubinskih analiza rashoda

Potreba za ubrzanom dubinskom analizom rashoda javlja se kada postoje značajni fiskalni pritisci koji proizlaze iz nepovoljnih financijskih i gospodarskih kretanja i koji zahtijevaju brzi odgovor. Još jedan važan element koji zahtijeva upotrebu ubrzanih dubinskih analiza rashoda jest činjenica da cjelovita dubinska analiza rashoda podrazumijeva veliku potrošnju sredstava na svim razinama. Pitanja kapaciteta, posebno u zemljama s malo ili nimalo iskustva u dubinskim analizama rashoda, još su jedan čimbenik zbog kojeg su jednostavniji procesi i pristupi poželjniji.

Trenutačno ne postoji standardna definicija ni praksa ubrzane dubinske analize rashoda (RSR). Ipak, međunarodno iskustvo pruža nam neke korisne uvide za provedbu RSR-a, uključujući slučajeve kada su se analize potrošnje ili rashoda morale provoditi relativno brzo. Ta su iskustva poslužila kao temelj za razvoj specifičnog pristupa i metodologije koji su predstavljeni u ovom proizvodu znanja.

Instrument RSR-a koji se predlaže u ovom proizvodu znanja izrađen je na temelju tradicionalne dubinske analize rashoda, tako da te dvije vrste instrumenata imaju mnogo zajedničkih značajki. Većina načela i kriterija za koje se ispostavilo da su od ključne važnosti za uspješnost tradicionalnih dubinskih analiza rashoda (o čemu se govori u odjeljku 1.4) također su relevantni za RSR. Važno je istaknuti da su alati koji se upotrebljavaju u RSR-u preuzeti iz šireg analitičkog kompleta alata koji se primjenjuje u okviru dubinskih analiza rashoda.

Temeljne zajedničke značajke RSR-a i tradicionalne dubinske analize rashoda po kojima se razlikuju od drugih instrumenata politike i dubinske analize proračunskih rashoda uključuju:

- *Opći ciljevi analize*, tj. ušteda i poboljšano određivanje prioriteta te, u konačnici, agregatna fiskalna kontrola i veća učinkovitost rashoda;

- *Perspektiva analize s obzirom na to da se njome obuhvaća širi politički okvir osim linearnih smanjenja rashoda* kako bi se razmotrila efikasnost, učinkovitost, vrijednost za uloženi novac i održivost političkih intervencija.²⁹ Ubrzanim dubinskim analizama rashoda, kao i onim tradicionalnim, pokušava se utvrditi koja bi smanjenja troškova bila najmanje štetna ili u kojim bi područjima potrošnja imala pozitivniji utjecaj. U oba slučaja razmatraju se nuspojave alternativnih opcija potrošnje.
- *Fokus na osnovne zadane rashode, a ne na nova povećanja rashoda.* U uobičajenom proračunskom ciklusu u središtu su obično nove inicijative za financiranje, a manje se pažnje posvećuje osnovnim rashodima. Jedna od glavnih svrha dubinske analize rashoda jest ponovna procjena osnovnih vrijednosti.

Instrument RSR-a predložen u ovom proizvodu znanja razlikuje se od tradicionalne dubinske analize rashoda u nekoliko važnih aspekata:

- Prije svega, potreba za brzim djelovanjem znači da je *ubranu dubinsku analizu rashoda potrebno završiti u mnogo kraćem razdoblju* nego što je to slučaj s tradicionalnom dubinskom analizom. Faze dizajna i provedbe tradicionalne analize mogu trajati i do godinu dana. RSR je obično potrebno završiti u razdoblju od jednog do dva mjeseca uz minimalno trajanje faze dizajna (1-2 tjedna). U fazi dizajna definiraju se pojedinosti pojedinog procesa RSR-a (osim unaprijed definiranih postupaka i predložaka).
- *Razina analize nije toliko temeljita kao u slučaju tradicionalnih analiza te se upotrebljavaju manje sofisticirani alati.* Temeljita analiza i većina alata koji se primjenjuju u tradicionalnim dubinskim analizama rashoda (vidjeti Prilog 1.) nisu izvedivi u slučajevima u kojima postoji velik vremenski pritisak. U tu svrhu predlažemo standardnu metodologiju RSR-a i jednostavne alate i predloške koji olakšavaju brzu, no ipak kvalitetnu analizu.
- *Procesi su manje složeni i pojednostavljeni* kako bi se mogli dovršiti u kraćem vremenskom roku. Procesi, postupci i predlošci koji će se upotrijebiti u okviru RSR-a trebali bi biti propisani zakonodavstvom, tako da ih se može automatski primijeniti u slučaju potrebe.

²⁹ *Ekonomičnost (ušteda)* je usmjerena na smanjenje iznosa utrošenih za potrebna sredstva. *Efikasnost* odražava odnos između isporučene robe i usluga i utrošenih sredstava: što je manje utrošenih sredstava po jedinici isporučenih usluga ili rezultata, to je efikasnost veća. *Učinkovitost* predstavlja procjenu uspješnosti određene mjere politike u postizanju rezultata koje je vlada zatražila: što je ishod bolji, to je i učinkovitost veća. *Vrijednost za uloženi novac*, što se još naziva i „troškovna učinkovitost“, parametar je kojim se procjenjuje provodi li se skupina intervencija politike koje vode do željenog cilja/ishoda uz minimalne moguće troškove. Analizom *održivosti* ispituje se mogu li se pozitivni rezultati i poboljšanja održati tijekom duljeg vremenskog razdoblja.

- Uloga predlagatelja pojedinosti RSR-a trebala bi biti centralizirana u okviru Središnjeg proračunskog tijela uz samo kratke i neformalne diskusije s resornim ministarstvima i državnim agencijama ako je to potrebno. U ovom proizvodu znanja pružamo opće smjernice o procesu i njegovim sudionicima te navodimo ključne faze i odgovornosti (odjeljak 3.2).
- Predloženi instrument RSR-a *prvenstveno je namijenjen upotrebi izvan redovitog proračunskog ciklusa*. U tom se smislu jasno razlikuje od tradicionalne dubinske analize rashoda, koju je moguće ugraditi u proces planiranja proračuna te koju je moguće pokrenuti i u bilo kojoj drugoj fazi proračunskog ciklusa. Do potrebe za RSR-om obično dolazi nenadano i u trenutku kada ga je nemoguće uključiti u redoviti proračunski kalendar. Ipak, može se upotrebljavati i u uobičajenom proračunskom procesu kada se unaprijed zna da će tijekom određene fiskalne godine možda biti potrebne stroge mjere kontrole rashoda i optimizacije.
- RSR obično je *sveobuhvatan* te nije usmjeren na određeno područje jer u fazi dizajna nema vremena za političke i tehničke diskusije u pogledu opsega i fokusa analize.
- Do potrebe za RSR-om dolazi u slučaju izvanrednih situacija, šokova i/ili znatnih fiskalnih pritisaka: u situacijama u kojima je potreban *brzi pregled vladinih prioriteta*. Nasuprot tomu, cilj tradicionalne dubinske analize rashoda jest pružiti pregled učinkovitosti vladine potrošnje sa stajališta postojećih prioriteta utvrđenih u okviru redovitog procesa izrade strategije i/ili proračunskih procesa. Vrijeme dostupno za ponovno određivanje prioriteta obično je vrlo kratko u slučaju RSR-ova, što znači da bi veći dio postupka donošenja odluka trebao biti centraliziran te da bi savjetovanje trebala biti neformalne prirode.

Sažetak temeljnih zajedničkih značajki tradicionalne dubinske analize rashoda i RSR-a te razlike između njih prikazani su na slici 2. Navedene su značajke tipične za većinu dubinskih analiza rashoda i RSR-ova, ali postoje i iznimni slučajevi u kojima nisu primjenjive sve opisane značajke.

Mnogo je međunarodnih studija slučaja dubinskih analiza rashoda, no vrlo malo tih primjera bi se moglo smatrati ubrzanom dubinskom analizom, posebno u smislu koji se upotrebljava u ovom proizvodu znanja. Brza dubinska analiza rashoda, koja se naziva „proces usklađivanja proračuna“, provedena je na Novom Zelandu za fiskalnu godinu 2010. s ciljem balansiranja proračuna. U to je vrijeme Riznica predvidjela da bi za 10 godina javni dug mogao porasti na više od 37 % BDP-a s 23,1 % u 2009., pod pretpostavkom da se nastave trendovi uzrokovani globalnom financijskom krizom 2008. – 2009. Ideja na kojoj se temeljio postupak bila je da bi se sve nove potrebe za financijskim sredstvima morale financirati samo uštedama i ponovnim određivanjem prioriteta. Proces usklađivanja proračuna proveden je kao dio rada na pripremi proračuna i predstavljao je jednostavan dodatan korak u proračunskom kalendaru. Jednostavna priroda postupka i činjenica da su njime izbjegnute drastične promjene u aktivnostima pripreme proračuna čini ga korisnim alatom za postizanje brzih rezultata u vremenima neposrednih fiskalnih pritisaka.

Ubrzane dubinske analize rashoda provedene su u Ujedinjenoj Kraljevini 2019. i 2020. godine kako bi se odjelima omogućilo da se usredotoče na ostvarenje Brexita³⁰ i odgovore na koronavirusnu bolest (COVID-19). U objema analizama razmatrano je jednogodišnje razdoblje, za razliku od uobičajene sveobuhvatne dubinske analize rashoda koji služi kao osnova za određivanje višegodišnjih gornjih granica rashoda u Ujedinjenoj Kraljevini. Pojedinosti o tim dubinskim analizama rashoda prikazani su u okviru 3. u nastavku.

2.2. Koncept i fokus ubrzanih dubinskih analiza rashoda

Ispravno određivanje opsega i fokusa RSR-a na samom početku postupka ključno je kako bi se smanjio i opravdao omjer troškova i koristi. U tradicionalnoj dubinskoj analizi rashoda na raspolaganju je dovoljno vremena za donošenje uravnoteženih i informacijski

³⁰ Proces dubinske analize rashoda započeo je u srpnju/julu 2020., a izvještaj je objavljen 25. studenoga/novembra

Slika 2. Tradicionalne i ubrzane dubinske analize rashoda: zajedničke značajke i razlike

ZAJEDNIČKA OBILJEŽJA	Ciljevi	neposredni: ušteda i bolje utvrđivanje prioriteta krajnji: agregatna fiskalna kontrola i veća učinkovitost rashoda	
	Perspektiva	Efikasnost, učinkovitost, vrijednost za uloženi novac	
	Fokus	Pregled osnovnih rashoda umjesto inkrementalnog pristupa	
POSEBNE ZNAČAJKE	Tradicionalni SR	RSR	
Vrijeme dovršetka	Može trajati godinu dana ili više u fazama dizajna i provedbe	Idealno vrijeme dovršetka je unutar 1-2 mjeseca, s minimalno vremena utrošenog na dizajn (oko 2 tjedna)	
Procesi	Veće oslanjanje na formalne procese i postupke koji obično zahtijevaju više vremena	Neformalni i pojednostavljeni gdje je moguće	
Alati/analiza	Temeljita analiza, može obuhvatiti kombinaciju jednostavnih i sofisticiranih alata (<i>analize isplativosti i učinkovitosti troškova, pregled organizacijskih i poslovnih procesa, analiza nedostataka u IT-u i sustavima, regresijska analiza itd.</i>)	Upotreba jednostavnijih alata iz općenitog skupa alata tradicionalnog SR-a: <i>usporedna analiza, sastav proračuna, proračunska odstupanja i analiza trendova, pregled ciljeva programa u odnosu na strateške prioritete</i>	
Korištenje u proračunsko m ciklusu	Može se integrirati u proračunski proces te upotrebljavati izvan redovitog ciklusa planiranja proračuna	Namijenjen primarno za upotrebu izvan redovitog ciklusa planiranja proračuna	
Obuhvat	Može biti sveobuhvatan ili ciljan	Sveobuhvatan	
Vodeći prioriteti	Obično se procjenjuje učinkovitost programa sa stajališta postojećih prioriteta utvrđenih u okviru redovitog procesa izrade strategije i/ ili proračunskih procesa	Provodi se u situacijama kada je potreban brzi pregled vladinih prioriteta	

utemeljenih odluka o opsegu i fokusu dubinske analize rashoda i opsežno savjetovanje o tom pitanju. Suprotno tome, ubrzane dubinske analize rashoda podrazumijevaju da je vrijeme za fazu dizajniranja minimalno i da bi odabir područja na koja se potrebno usmjeriti mogao biti vođen načelom „najmanje štetnog“, a ne „najučinkovitijeg“.

Kako se navodi u odjeljku 2.1, RSR koji se predlaže u ovom proizvodu znanja je sveobuhvatan, što znači da u njemu sudjeluju sva resorna ministarstva i državne agencije. Takvim pristupom minimalizira se vrijeme potrebno za fazu dizajniranja i donošenje odluka o područjima na koja je potrebno usmjeriti analizu. Time je suradnički proces kojim se ostvaruje tradicionalna dubinska analiza rashoda i dalje dio predloženih RSR-a.

Općenito gledano, obuhvat dubinskih analiza rashoda može se razlikovati ovisno o okolnostima, ali djelokrug RSR-a obično bi bio uzak.

- Dubinska analiza rashoda može biti usmjerena samo na proračunska sredstva ili uključivati i izvanproračunske fondove i/ili obvezne rashode (npr. naknade za socijalno osiguranje). Važnost obuhvaćanja izvanproračunske potrošnje ovisi o njezinom značaju u pogledu veličine i izvora financiranja. Vrijeme je također jedan od čimbenika, stoga bi u slučaju ubrzanih dubinskih analiza moglo biti korisno suziti opseg.
- Dubinska analiza rashoda može se usmjeriti samo na proračun središnje vlade ili obuhvaćati i podnacionalne vlade. U slučaju RSR-a obuhvat je obično uzak, kao u slučaju RGPP-a u Francuskoj, koji je prvenstveno bio usmjeren na osoblje i operativne troškove središnje vlade.³¹

Važno pitanje u fazi dizajna dubinske analize rashoda jest hoće li se usmjeriti na efikasnost i stratešku uštedu, ili oboje. Nakon GFC-a u praksi se obično teži kombiniranju strateških analiza i analiza efikasnosti. Postalo je očito da nije vjerojatno da bi se isključivo analizom efikasnosti došlo do velikih smanjenja rashoda u kratkom roku (OECD, 2012a: 12). Iskustvo pokazuje da čak i posebno detaljna analiza efikasnosti vjerojatno neće dovesti do ušteda većih od 2 % vladinih rashoda.

Predlaže se da se unutar RSR-ova razmotre i efikasnost i strateška važnost rashoda pri donošenju odluka o smanjenju ili realokacijama, budući da je postalo očito da se kombiniranjem ove dvije perspektive ostvaruju bolji rezultati. Primjeri uključuju sveobuhvatnu dubinsku analizu rashoda u 2010. u Ujedinjenoj Kraljevini, kojom su smanjeni proračuni odjela (osim zdravstva i službene razvojne pomoći) u prosjeku 19 % tijekom četiri godine, prvu sveobuhvatnu analizu rashoda (CER) provedenu u Irskoj 2011. godine koja je dovela do uštede od 7,8 milijardi EUR sredinom 2013. godine i pregled programa u Kanadi proveden sredinom 1990-ih, kojim je tijekom dvije godine smanjena potrošnja za približno 10 % (Bourgon, 2009.).

³¹ Iz ove perspektive, odluka o obuhvatu također ovisi o mjeri u kojoj je javna uprava u određenoj zemlji centralizirana ili decentralizirana i relativnoj veličini proračuna podnacionalne vlade. U vrlo centraliziranim zemljama, kao što je Armenija, gdje je potrošnja na subnacionalnoj razini relativno mala, RSR bi bio ograničen na središnji proračun. U slučaju velikih federalnih / saveznih država, kao što su Rusija, Kanada ili SAD, dubinska analiza rashoda bit će usmjerena na savezni proračun ili na proračune pojedinih federalnih / saveznih država, s obzirom na to da dubinska analiza rashoda na razini cjelokupne zemlje najvjerojatnije ne bi bila izvediva, posebno ako se radi o RSR-u. U unitarnim državama koje imaju značajnu količinu rashoda (kao što su zdravstvo, obrazovanje, socijalna i kapitalna potrošnja) unutar podnacionalnih vlada, logično je usmjeriti RSR na središnju vladu, no i uzeti u obzir moguća smanjenja transfera u proračune podnacionalnih vlada.

A background image of a pair of wooden scales of justice, with two metal pans hanging from a central wooden beam. The scales are set against a blurred background. The image is framed by a large, light blue, rounded square shape that overlaps the scales.

DIO 3.

**PROVEDBA UBRZANIH
DUBINSKIH ANALIZA RASHODA**

3.1. Pristupi i izazovi u zemljama članicama PEMPAL-a pri balansiranju proračuna u 2020.

Balansiranje proračuna u zemljama članicama PEMPAL-a uglavnom su uključivale mjere smanjenja rashoda i mjere ograničavanja utvrđene uobičajenim postupkom proračunske analize. Neke su zemlje uvele dodatne mjere, kao što je analiza vladinih programa i ciljeva u pogledu učinaka (Rusija i Bjelarus), analiza projekata javnih ulaganja u svrhu optimizacije, uspostavljanje fonda rezervi za potporu nepredviđenim rashodima i analiza metodologije za izračunavanje ograničenja osnovnih rashoda (Rusija). Azerbajdžan je razmatrao privremeno popuštanje fiskalnog pravila kako bi se omogućila protuciklična kapitalna potrošnja pogodna za rast. Bugarska je također uvela izmjene svojih fiskalnih pravila o proračunskom saldu i rastu rashoda kako bi omogućila da se referentne vrijednosti premaše u izvanrednim okolnostima. Velik dio novih pritisaka na rashode financira se povećanjem vanjskog zaduživanja, što dovodi do većeg fiskalnog deficita i javnog duga.

Mjere smanjenja i ograničavanja rashoda u zemljama članicama PEMPAL-a uvedene 2020. usmjerene su na sljedeća područja:

- **Troškovi uprave (održavanja) državnih agencija.** U tom su području uključivale nametanje ograničenja rasta prihoda za nabavu opreme i namještaja (Bjelarus). Smanjenje rashoda primijenjeno je na stavke kao što su putovanje (Bjelarus), reprezentativni troškovi i troškovi promidžbe te kupnja novih vozila (Kazahstan). Kosovo je nametnulo ograničenje novih zapošljavanja. Rusija je odgodila reforme plaća u javnim službama i suzdržala se od uobičajene prakse indeksacije primanja javnih službenika.
- **Novi zahtjevi za financiranje i smanjenja diskrecijske potrošnje.** Armenija je u kontekstu državnog proračuna za 2021. uspostavila stroga ograničenja odobravanja novih inicijativa. Proračun za 2021. planiran je na temelju načela stalnog osnovnog proračuna, uz smanjenje diskrecijskih tekućih rashoda. Rusija je uvela 10-postotno sveobuhvatno smanjenje diskrecijskih rashoda koji ne uključuju transfere za izravnjanje, plaće i naknade u javnoj službi, troškove servisiranja javnog duga, transfere u državne

izvanproračunske fondove, vladine normativne rashode i održavanje pravosuđa.

- **Rashodi povezani sa sportskim i kulturnim skupovima i proslavama** koji su otkazani zbog pandemije koronavirusne bolesti COVID-19 (Bjelarus, Kazahstan)
- **Javna ulaganja** (Azerbajdžan, Kosovo, Albanija, Moldova). Kosovo i Albanija smanjili su kapitalnu potrošnju ograničavanjem prihvatanja novih investicijskih projekata. Moldova je ograničila kapitalnu potrošnju koja nije povoljna za rast tako da odbija zahtjeve za stjecanjem dugotrajne imovine koja nije izravno povezana s gospodarskom infrastrukturom.

Zemlje članice PEMPAL-a nisu provele potpune strateške analize i/ili analize efikasnosti unutar proračunskog procesa za razdoblje 2020./2021. zbog nekoliko problema:

- vremenski pritisak;
- nedostatak kapaciteta
- nedostatak metodologije i pomoćnih alata;
- otpor i nedostatak suradnje resornih ministarstava;
- nedostatak regulatornog okvira za potvrđivanje i potporu takvim analizama.

3.2. Predloženi proces i alati RSR-a

3.2.1. Proces RSR-a

Dvije su osnovne značajke svojstvene procesu RSR-a: čvrst raspored provedbe i relativno brz i pojednostavljen proces u kojem se upotrebljavaju manje sofisticirani alati preuzeti iz kompleta alata tradicionalne dubinske analize rashoda. Takvi alati mogu uključivati upitnike, kratke predloške za analizu, tablice i druge relativno jednostavne dokumente koji se sastavljaju odvojeno ili kao dio proračunskih izvještaja. Uključivanje tih alata u automatizirani softver koji se upotrebljava za pripremu proračuna mogao bi ubrzati postupak, posebno ako se može upotrebljavati u načinu rada uživo. U odjeljku 3.2.2. predstavljamo nekoliko primjera dobre prakse i prijedloge alata RSR-a koje bi zemlje članice PEMPAL-a trebale razmotriti.

Iako gotovo da i ne postoji primjer dubinske analize rashoda koja bi se mogla izjednačiti s predloženim pristupom RSR-a, proučavanjem međunarodnog iskustva dobiveni su korisni uvidi za potrebe dizajna

instrumenta RSR-a. Primjer uspješne ubrzane dubinske analize rashoda jest analiza provedena na Novom Zelandu 1990. u svrhu pripreme „majke svih proračuna“ za 1991. Kratki opis procesa predstavljen je u okviru 2. u nastavku.

Okvir 2. Novi Zeland: „majka svih proračuna“, 1991.

Dubinska analiza rashoda provedena je unutar 3 – 4 mjeseca i uključena je u redoviti proračunski proces.

Svrha procesa analize bila je ostvarenje dvaju ključnih ciljeva:

- i. Uspostavljanje čvrstih gornjih granica rashoda za naredne tri godine kako bi se osiguralo jasno fiskalno usmjerenja i promjena u fiskalnom trendu.** Nakon što se uspostavi, odjeli su se morali snalaziti s osnovnim vrijednostima tijekom trogodišnjeg razdoblja. Prilagodbe su bile dopuštene samo u pogledu inflacije. Postojala su i posebno indeksirana područja rashoda, kao što su mirovine.³²
- ii. Donošenje odluka o razboritim uštedama.** To je uključivalo potencijalne uštede u pogledu dodijeljenih i predloženih kapitalnih rashoda.

Predanost javnih službenika imala je presudnu ulogu u uspjehu ovog postupka jer su njezinim ambicioznim rasporedom postavljeni veliki zahtjevi u pogledu dostupnosti javnih službenika. Na temelju nepotvrđenih dokaza, neki ključni javni službenici koji su sudjelovali u procesu morali su raditi u prosjeku 12 – 13 sati dnevno svaki tjedan. Cjelokupni proces obilježila je jasna podrška premijera, ministara i izvršnih direktora koja je pomogla zadržati polet. Poželjnost ograničavanja je dobro prihvaćena, zajedno s činjenicom da nijedna agencija nije izuzeta od odricanja, stoga je postupak smatran poštenim i pravednim.

Provedeno je opsežno vanjsko temeljito ispitivanje prijedloga rashoda iz svih odjela.³³ Osim Riznice, sljedeći su subjekti bili odgovorni za temeljito ispitivanje:

- Novoosnovani Odbor službenika za kontrolu rashoda (OCEC) koji surađuje s ministrima riznice,³⁴ a vodi ga predsjednik Odbora. Svrha OCEC-a bila je utvrđivanje triju razina opcija štednje, od onih koje bi se lako moglo postići do onih koje uključuju složenija ili zakonodavna pitanja. OCEC je dostavio svoje preporuke Vladinom odboru za kontrolu rashoda (vidjeti u nastavku). Nastavio je s radom tijekom 3 godine i pregledao je sve prijedloge rashoda koji su prosljeđeni Odboru.
- Službenik riznice Iain Rennie dodijeljen je i djelovao je u odjelu premijera i Vladi. Odjel premijera podržao je njegove preporuke i predstavio ih Vladi.³⁵
- Povjerenstvo za državne službe (SSC) osnovano je 1962. godine, a sastoji se od predsjednika i povjerenika. SSC je bio zadužen za nadzor, upravljanje i poboljšanje učinka državnog sektora Novog Zelanda. Njegova je uloga u određenom proračunskom ciklusu bila razmatranje prijedloga rashoda iz perspektive učinka. Predstavljao je svoje preporuke Vladi u okviru odjela premijera.

Na razini donošenja odluka bili su uključeni sljedeći subjekti:

- Vladin odbor za kontrolu rashoda (CCEC) – novoformirani odbor kojim predsjedava jedan od pomoćnika ministra financija. Ovaj Odbor bio je odgovoran za velik dio stvarnog postupka odlučivanja na temelju preporuka OCEC-a.
- Vladin odbor za politiku – njime predsjedava premijer i odgovoran je za odluke o glavnim strateškim pitanjima i općim vladinim prioritetima.

³² Međutim, vlada je čak i u razdoblju maksimalnog fiskalnog ograničenja i dalje mogla donijeti neke velike odluke o potrošnji, kao što je ona o zgradi Nacionalnog muzeja Te Papa, posvećene kulturi Maora, autohtonog stanovništva Novog Zelanda.

³³ U kontekstu Novog Zelanda pojam odjela istovjetan je ministarstvu / državnoj agenciji.

³⁴ Ministar i pomoćnik ministra financija, ministri nadležni za infrastrukturu, prihode, državna poduzeća i javnu službu

³⁵ Vlada Novog Zelanda je tijelo koje donosi odluke, a sastoji se od viših ministara te njome predsjedava premijer. Senioritet se određuje na temelju postignuća, broja godina radnog staža i raspona odgovornosti. Vlada odgovara parlamentu Novog Zelanda.

Procesi analize rashoda bili su otvoreni i transparentni. Službenici odjela i riznice zajedno su se sastali s Odborom službenika. OCEC je primio tajničku i druge vrste podrške. Procesi odlučivanja u Vladi također su bili otvoreni i transparentni, a prisustvovali su i ministri i službenici odjela. Službenici OCEC-a prisustvovali su svim sastancima odbora Vlade koji su sudjelovali u donošenju odluka o rashodima koje su predstavljane Vladi. Bilo je prilika da sve strane iznesu svoje mišljenje.

Informacije su predstavljene u relativno standardnom formatu, uz upotrebu elemenata nultog proračuna. Prijedlozi rashoda uključivali su kratke analize alternativnih mogućnosti provedbe na različitim

razinama financiranja i povezane posljedice u pogledu isporuke rezultata i učinaka. Takva analiza pomogla je ojačati svijest o implikacijama odluka o rashodima. Ova razina preciznosti omogućena je zbog dostupnosti nefinancijskih podataka o učincima u proračunskom procesu koja je propisana Zakonom o javnim financijama iz 1989.

Istovremeno s glavnim postupkom analize rashoda provedene su ciljane analize rashoda za naknade³⁶ i obranu, porezne politike, organizacijske analize u zdravstvenom sektoru i procjena ovlasti središnje banke u provedbi monetarnih politika.

Ključne značajke dubinske analize rashoda iz 1990. koje su dovele do uspjeha u slučaju Novog Zelanda bile su:

- transparentan, otvoren i pravedan proces;
- angažman javnih službenika podržan snažnim vodstvom vlade;
- postupak koji se ponavlja tijekom tri godine te je integriran u proces izrade proračuna;
- analiza opcija politike i provedbe na alternativnim razinama financiranja u prijedlozima rashoda (značajka nultog proračuna);
- relativno jednostavan format analize opcija rashoda;
- uspostava fiksne osnovne vrijednosti rashoda tijekom srednjoročnog razdoblja uz određenu fleksibilnost dopuštenu odjelima i vladi;
- praćenje dubinskih procjena u određenim područjima/sektorima čiji se rezultati odražavaju u proračunu;
- entuzijizam javnog sektora podržan kulturom priznavanja, napretka u karijeri i osobnog razvoja u svrhu kvalitetnih usluga i rezultata.

Novi Zeland ponovno se suočio s fiskalnim pritiscima uslijed globalne financijske krize, a Riznica je pokrenula postupak usklađivanja proračuna za 2010. kako bi se fiskalni trendovi vratili na snažan

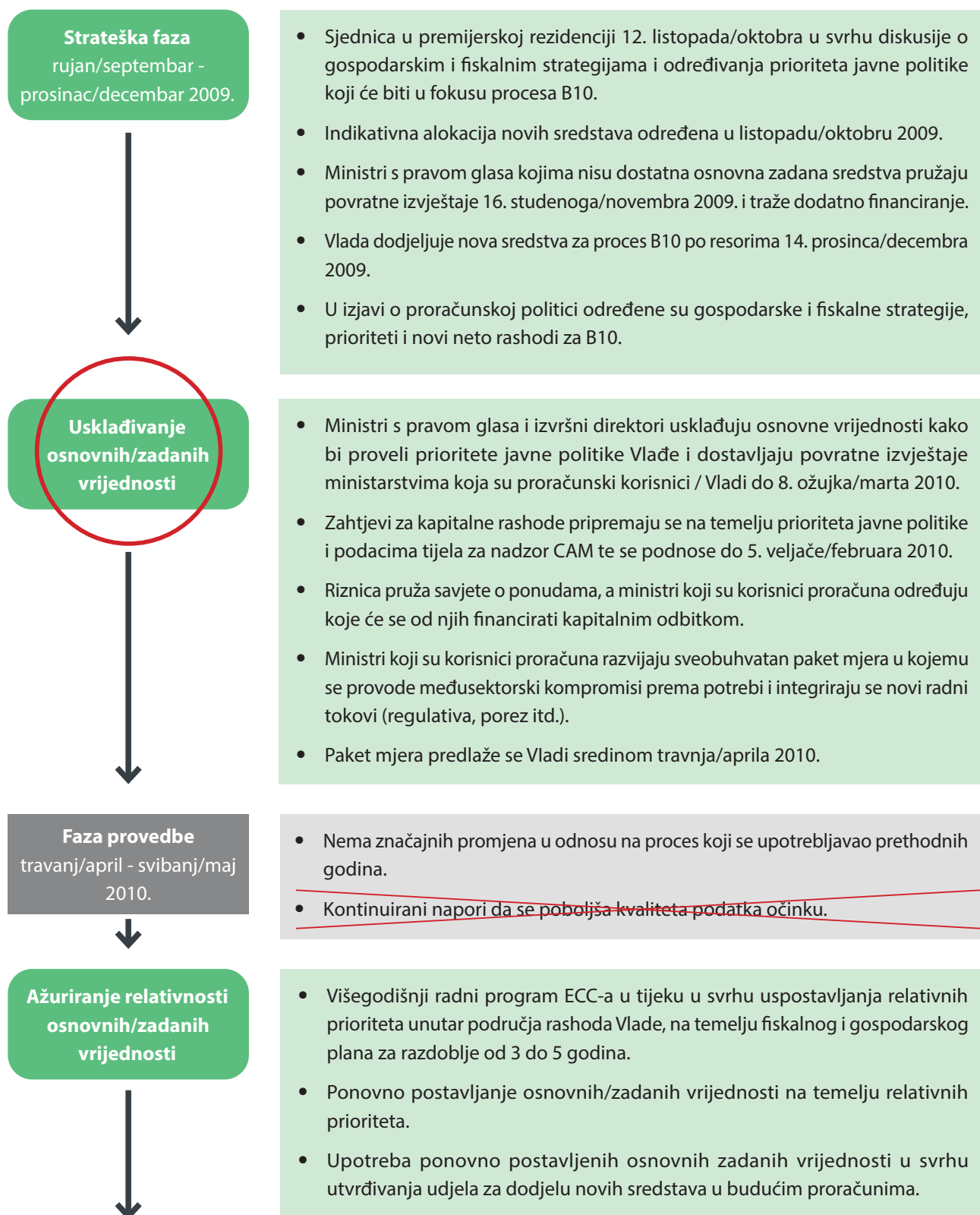
i održiv put. To je bio jednostavan proces, sa samo jednim dodatnim korakom, koji je uključivao minimalne promjene u proračunskom kalendaru. Pregled postupka prikazan je u dijagramu u nastavku.

Ključno načelo koje je odjelima priopćeno na početku proračunskog procesa bilo je da je sve nove inicijative na strani operativnih rashoda uglavnom potrebno financirati uštedama u osnovnim rashodima. Omotnica za financiranje novih inicijativa bila je iznimno ograničena i uglavnom je bila dodijeljena zdravstvenom sektoru i kapitalnim projektima. Uz iznimku zdravstvenog sektora, odjelima nisu bila dostupna dodatna sredstva za operativne rashode: bili su dužni financirati sve svoje programe u okviru postojećih razina financiranja. Okvirni proračun za porezno priznate kapitalne odbitke određen je unutar nove omotnice za nove zahtjeve za financiranje kapitalom.

Svi su odjeli trebali pregledati svoje osnovne rashode u operativnom proračunu i ponovno ih organizirati tako da budu efikasniji i učinkovitiji i bolje ispunjavaju vladine prioritete. Osnovne vrijednosti trebale su biti vraćene na početnu razinu na temelju prijedloga usklađenja osnovnih vrijednosti i predstavljale bi informativnu osnovu za alokaciju novih financijskih sredstava u budućim proračunima. Prijedlozi usklađenja osnovnih vrijednosti trebali su se izraditi na temelju standardnog obrasca koji uključuje obrazloženje predložene realokacije osnovnih rashoda

³⁶ Ruth Richardson je proračun za 1991. u vijestima opisala kao „najbrutalniji napad na socijalnu državu kojem smo ikad svjedočili na Novom Zelandu“.

Slika 3. Uvođenje faze usklađivanja osnovnih vrijednosti u proračunski proces,³⁷ proračun za 2010.



Izvor: Riznica Novog Zelanda. B10 – proračun za 2010., BPS – izvještaj o proračunskoj politici, CE – izvršni direktor, BM – ministar zadužen za proračun, CAM – upravljanje kapitalnom imovinom, ECC – Odbor Vlade Novog Zelanda za kontrolu rashoda

³⁷ Na Novom Zelandu fiskalna godina započinje 1. travnja/aprila, a završava 31. ožujka/marta. Trokut u crvenom krugu upućuje na novi korak u proračunskom procesu provedenom u okviru pripreme Proračuna za 2010. Prekrižena točka upućuje na to da je rad na poboljšanju kvalitete informacija o učinku, koji je bio uobičajeni dio proračunskog procesa u prethodnim godinama, preskočen u okviru pripreme proračuna za 2020., kako bi se više vremena uložilo u ponovno određivanje prioriteta i uštede.

na nove inicijative. Predložak sadržava skup pitanja na kojima će se temeljiti kvalitativna analiza vladinih odjela kojom se opravdava prijedlog (naveden u Prilogu 3.).

Prednost procesa usklađivanja onsovnih vrijednosti jest činjenica da može biti vrlo učinkovit u ponovnoj procjeni prioriteta financiranja, a istovremeno ga je prilično jednostavno i lako primijeniti u RSR-u. Proces (i alati) mogu se izmijeniti i primijeniti u redovitom proračunskom procesu u zemljama članicama PEMPAL-a ako zemlje i dalje budu suočene s ozbiljnim pritiscima i fiskalnim izazovima. Taj se pristup može upotrijebiti i za bilo koje druge potrebe u pogledu uštede / ponovnog

određivanja prioriteta ili opće djelovanje u svrhu povećanja učinkovitosti potrošnje.

Pregled međunarodnih praksi u području dubinskih analiza rashoda pokazuje da su vlade u gotovo svakoj uspješnoj dubinskoj analizi rashoda na početku postavile i priopćile svoje ključne prioritete u pogledu potrošnje i ciljeva uštede. Ta je činjenica važna i u slučaju ubrzanih dubinskih analiza rashoda. Primjer ciljeva uštede naveden je u odjeljku 3.3.2, točki 105. U okviru 3. predstavljeni su opisi određenih prioriteta Ujedinjene Kraljevine u pogledu CSR-a za 2019. i 2020.

Okvir 3. Pokretanje ubrzanih dubinskih analiza rashoda u Ujedinjenoj Kraljevini

Sveobuhvatna dubinska analiza rashoda iz 2019.

Svrha sveobuhvatne dubinske analize rashoda u 2019. bila je osigurati usmjerenost na ostvarenje Brexita po odjelima. Bilo je potrebno odrediti proračune odjela za svakodnevnu potrošnju za razdoblje 2020. – 2021. Kapitalni proračuni, koji se upotrebljavaju za dugoročne projekte kao što su infrastrukturni projekti, u vrijeme najave ubrzane dubinske analize rashoda već su bili uspostavljeni za razdoblje 2020. – 2021.

Ministar financija pokrenuo je postupak objavljivanjem ključnih prioriteta u pogledu proračuna za razdoblje 2020. – 2021. Ti su prioriteti uključivali škole i policiju, obveze povezane sa zdravstvom, obranom i službenom razvojnom pomoći (ODA). Ministar je ponovio vladinu predanost da će zaduživanje držati pod nadzorom i smanjivati javni dug stalnim poštivanjem fiskalnih pravila.

Sveobuhvatna dubinska analiza rashoda iz 2020.

Dubinska analiza rashoda za 2020. godinu temelji se na trima prioritetnim područjima: 1) pružanje odjelima sigurnosti koja im je potrebna za rješavanje problema povezanih s koronavirusnom bolešću COVID-19 i ostvarenje vladinog plana za potporu zapošljavanju;

2) pružanje ključnih javnih usluga uz pojačanu podršku u borbi protiv virusa; i 3) ulaganje u infrastrukturu u svrhu poticanja gospodarskog oporavka i strategije bolje ponovne izgradnje („Build Back Better”).³⁸

Zbog nezapamćene razine nesigurnosti ministar nije odredio fiksni okvir potrošnje, no potvrdio je da će potrošnja unutar odjela (kapitalna potrošnja i potrošnja sredstava) rasti u stvarnoj vrijednosti tijekom razdoblja sveobuhvatne analize rashoda kako bi se ostvarile preuzete obveze u proračunu u pogledu povećanja i ulaganja u prioritete građana UK-a.

Imajući u vidu utjecaj koronavirusne bolesti COVID-19 na gospodarstvo, od odjela se tražilo da utvrde mogućnosti za ponovno određivanje prioriteta i uštedu. U dopisu ministra odjelima navodi se da je u interesu pravednosti potrebno uvesti ograničenja bonusa u javnom sektoru te pritom osigurati paritet razine primanja u javnom sektoru s onima u privatnom sektoru. Od odjela je zatraženo da pruže dokaze o ispunjavanju vladinih prioriteta. Privremeni izvještaj o postizanju nulte neto stope emisija („Net Zero Review”) objavljen je u studenome/novembru 2020., a konačni će izvještaj uslijediti na proljeće. Vanjske zainteresirane strane pozvane su da podnesu predstavke koje će se unijeti u dubinsku analizu rashoda.

Izvor: <https://www.gov.uk/government/publications/spending-review-2020-documents/spending-review-2020>,
<https://www.gov.uk/government/publications/spending-round-2019-document/spending-round-2019>

³⁸ <https://www.gov.uk/government/news/spending-review-to-conclude-late-november> . Slogan „Build Back Better” nalazi se na internetskoj stranici.

Prethodno navedena diskusija i primjeri pružaju osnovu za postupak RSR-a koju zemlje članice PEMPAL-a mogu razmotriti u svrhu prilagodbe i upotrebe. Taj se pojam upotrebljava u smislu definiranom u odjeljku 2.1 i odnosi se na pregled organiziran izvan redovitog proračunskog ciklusa. Nakon završetka procesa analize, usvojene je preporuke potrebno unijeti u proračun s pomoću redovitih aranžmana propisanih zakonom. To može uključivati aranžmane restrukturiranja/realokacije rashoda ili usvajanje rebalansa proračuna izvršavanjem odredbi za hitne slučajeve ako postoje ili ako su prikladne za te okolnosti.

Države bi mogle unaprijed propisati pristup i proces za RSR vladinom odlukom ili u zakonodavstvu. Njima bi se pružila opća metodologija i predlošci za izvještaj o RSR-u (primjer predložka nalazi se u Prilogu 4.) i za Opis

poslova (TOR) koji će se izraditi za svaku pojedinačnu analizu (primjerak opsega TOR-a nalazi se u Prilogu 5.). Osim toga, na početku postupka analize, subjekt koji vodi RSR izdao bi smjernice ili upute specifične za svaki pojedinačni RSR. Opći sadržaj uputa mogao bi biti propisan zakonom ili uredbom, no specifične značajke (npr. kontekst, kalendar, posebni zahtjevi, područja na koja se treba usredotočiti itd.) obično bi se razlikovale ovisno o slučaju. U okviru 4. predstavljeni su glavni dokumenti sa smjernicama razvijenim u zemljama članicama OECD-a koje se odnose na dubinske analize rashoda.

Opće smjernice o procesu RSR-a predloženom za zemlje članice PEMPAL-a predstavljene su u okviru 5. u nastavku. U tablici 2. prikazani su ključni dionici i donesene odluke.

Okvir 4.

Dokumenti sa smjernicama za dubinske analize rashoda koji se upotrebljavaju u zemljama članicama OECD-a

Zemlje članice OECD-a upotrebljavaju tri vrste dokumenata sa smjernicama koje se odnose na dubinske analize rashoda:

- **Opća metodologija:** Standardi razvijeni na centralnoj razini koji se primjenjuju na okvir dubinskih analiza rashoda u svrhu koordinacije i standardizacije postupaka u svim politikama i vrstama potrošnje koje podliježu analizi. Iako ne postoji jedinstvena metodologija za dubinske analize rashoda, ova se metodologija odnosi na čitav ciklus dubinske analize, uključujući kriterije odabira, ciljeve i opseg, aranžmane upravljanja, analitičke metode, provedbu odluka na temelju dubinske analize i njihovu integraciju u proračunski proces.
- **Opis poslova (sastavlja se za svaku pojedinačnu dubinsku analizu rashoda):** Ciljevi dubinske analize rashoda navode se u Opisu poslova. Iako

se Opis razlikuje ovisno o pojedinačnoj dubinskoj analizi rashoda, on u svakom slučaju sadržava standardne elemente kojima se opisuju aranžmani koji će prevladavati u interakcijama između skupina koje donose odluke i sredstava dodijeljenih za dubinsku analizu. Standardni elementi obično uključuju kontekst, opće ciljeve, upravljanje, opseg, pripremu smjernica i referentnih materijala, pristup informacijama, rezultate, proračun, raspored i ključna ostvarenja.

- **Smjernice za resorna ministarstva i državne agencije:** Dokument koji pruža praktične informacije o procesu dubinske analize rashoda i osigurava njegovo pojednostavljivanje tijekom provedbe različitih analiza. Za razliku od metodologije dubinske analize rashoda, radi se o neformalnom dokumentu koji izdaje subjekt koji vodi dubinsku analizu (često je to Središnje proračunsko tijelo).

Okvir 5. Predloženi proces ubrzane dubinske analize rashoda za zemlje članice PEMPAL-a

Faze

Proces ubrzane dubinske analize rashoda sastoji se od dvije faze:

1. definiranje preliminarnog okvira i ključnih parametara analize;
2. dovršetak analize i odobrenje smanjenja rashoda/realokacija.

Rezultati

Rezultat 1. faze trebala bi biti izjava koju je odobrila vlada i koja je prosljeđena svim resornim ministarstvima / državnim agencijama i/ili proračunskim korisnicima. Ona treba sadržavati jasnu poruku o preliminarnom stajalištu vlade u pogledu pitanja koja bi mogla imati utjecaj na razinu i/ili raspodjelu rashoda.

- a. revidirane prioritete proračunskih rashoda u odnosu na nedavna kretanja;
- b. indikativna razina smanjenja rashoda (u % ukupnih rashoda), ako je primjenjivo;³⁹
- c. Prioritetna područja koja je potrebno razmotriti u kontekstu potencijalnih smanjenja / potencijalne preraspodjele i/ili sektori i područja koji su izuzeti iz smanjenja rashoda, ako postoje.

Izjava bi također trebala sadržavati tehničke aspekte procesa analize koji je odobrila vlada:

- d. sveobuhvatan raspored i ključne prekretnice procesa RSR-a;
- e. sve posebne zahtjeve koji se razlikuju od odredbi propisanih zakonom ili vladinom odlukom.

Opis poslova za RSR bit će odobren na kraju 1. faze, čime će se pokrenuti 2. faza procesa analize: faza provedbe.

U 2. fazi potrebno je ostvariti:

- f. preporuke za smanjenje troškova i realokacije;
- g. kratak izvještaj kojim se opravdavaju preporuke;
- h. odluke o smanjenju rashoda koje će se odraziti u proračunu.

Glavni dionici u RSR-u

Vlada

Vlada će odlučivati o točkama od a) do e) na temelju preporuka CT-a (vidjeti tekst u nastavku). CT će svoje preporuke izraditi na temelju izvještaja o izvršenju proračuna u toku godine u pogledu prihoda i rashoda, sektorskog znanja, neformalnih diskusija s resornim ministarstvima / državnim agencijama i savjetovanja s razvojnim partnerima o potencijalnoj potpori.

Koordinacijski tim (CT)

Koordinacijski tim vodit će zamjenik ministra zadužen za planiranje proračuna, a uključivat će i direktora/voditelja jedinice za planiranje proračuna, uz potporu proračunskih analitičara⁴⁰ koji će po potrebi voditi diskusije s resornim ministarstvima o određenim pitanjima. Osim preporuka uz točke a) do c), CT će prenijeti fiskalni kontekst resornim ministarstvima / državnim agencijama, predložiti Odboru za rashode ključne datume za RSR, pripremiti opis poslova radi pregleda, savjetovati i podržati analitičke timove tijekom procesa, pregledati prijedloge timova i pripremiti sažeti izvještaj o RSR-u za Odbor za rashode. Poželjno je na raspolaganju imati barem jednog vanjskog stručnjaka koji pruža podršku CT-u.

Timovi za analizu (RT)

Osnovat će se tim za analizu za svaku politiku ili tematsko područje, uključujući dužnosnike resornih ministarstava odgovorne za planiranje proračuna i koordinaciju politike te analitičare proračuna Središnjeg proračunskog tijela. Mogu se angažirati vanjski savjetnici za pružanje podrške procesu. Ti bi timovi trebali djelovati fleksibilno i po potrebi kombinirati komunikaciju na daljinu sa sastancima. Uloga RT-a jest procijeniti potrošnju u svojim područjima, utvrditi i predložiti opcije uštede i realokacije te pripremiti izvještaje i akcijske planove dubinskih analiza rashoda za svoja područja. Mogu se organizirati sastanci sa skupinama povezanih resornih ministarstava / državnih agencija kako bi se proces ubrzao i kako bi se osigurala koordinacija. Prijedloge za svako područje preispitivanja odobrava nadležni zamjenik ministra u resornom ministarstvu.

³⁹ Kao što je ranije napomenuto, prethodno uspostavljanje kvantificiranog ili okvirnog cilja uštede može dovesti do učinkovitije i efikasnije dubinske analize rashoda tako da se resornim ministarstvima / državnim agencijama pruži informacija o potrebnoj razini smanjenja rashoda. Međutim, ne mora se nužno postaviti takav cilj.

⁴⁰ Službenik u Središnjem proračunskom tijelu odgovoran za analizu podnesaka resornih ministarstava / državnih agencija / proračunskih korisnika za određene sektore. U nekim se nadležnim jedinicama ta funkcija naziva „stručnjak za sektor“.


Tablica 2. Pregled predložene organizacije i odgovornosti u procesu RSR-a

Organizacija	Članstvo	Odgovornosti
Vlada	Premijer, resorni ministri i voditelji odabranih državnih agencija	Odluke o: <ul style="list-style-type: none"> • revidiranim prioritetima rashoda; • cilju u pogledu ušteda i izuzećima, ako je primjenjivo Odobravanje: <ul style="list-style-type: none"> • ključnih datuma RSR-a; • preporuka za analizu; • posebnih zahtjeva u pogledu procesa.
Koordinacijski tim	Zamjenik ministra odgovoran za planiranje proračuna, direktor/voditelj jedinice za planiranje proračuna, proračunski analitičari, savjetnik	<ul style="list-style-type: none"> • Oblikovati preporuke o indikativnoj razini ušteda, prioritetima i izuzećima; • Predložiti Vladi ključne datume RSR-a, • Prenijeti fiskalni kontekst resornim ministarstvima / državnim agencijama, • Savjetovati i podržati analitičke timove tijekom cijelog procesa, • Pripremiti opis poslova za pregled, • Pregledati prijedloge RT-a, pripremiti sažeti izvještaj RSR-a za Vladu.
Tim za analizu	Zamjenik direktora/voditelja jedinice za planiranje proračuna (CBA), analitičar proračuna (CBA), službenik za planiranje proračuna (resorno ministarstvo) i službenik za koordinaciju politike (resorno ministarstvo), savjetnik (CBA), savjetnik (resorno ministarstvo)	<ul style="list-style-type: none"> • Analiza potrošnje i utvrđivanje mogućnosti za uštedu • Priprema izvještaja o analizi i akcijskih planova

3.2.2. Alati RSR-a

Kratki rokovi u pogledu rasporeda RSR-a znače da je često potrebna pojednostavljena analiza u usporedbi sa sofisticiranim alatima koji se često upotrebljavaju u tradicionalnim dubinskim analizama rashoda. Međutim, ako se analizom želi postići više od općih smanjenja rashoda i utvrditi područja u kojima bi smanjenja financiranja/realokacije imale najmanje štetan učinak na usluge i ishode, u njoj je potrebno razmotriti i financijske i nefinancijske učinke.

U tablici 3. u nastavku predstavljen je pregled različitih alata iz priručnika za tradicionalnu dubinsku analizu rashoda koji se mogu upotrebljavati pri RSR-u.

Ti se alati upotrebljavaju u slučajevima u kojima je fokus na učinkovitosti alokacije i tehničkoj efikasnosti. RSR-om se također mogu analizirati kvantitativni i kvalitativni podaci o učinku kako bi se procijenio učinak vladinih intervencija i utvrdile uzročno-posljedične veze, posebice ako su u proračunskim dokumentima dostupne kvalitetne informacije o učinku u programskom formatu. Takva procjena učinkovitosti politike i programa neće biti sveobuhvatna, već jednostavna i površna.


Tablica 3. Sažetak analitičkog rada u pogledu ubrzanih dubinskih analiza rashoda

Problematično područje	Primjeri mogućih scenarija	Vrste analiza
Učinkovitost	Vladinim programom ili aktivnosti ne postižu se predviđeni ciljevi	Analiza kvantitativnih i kvalitativnih podataka o učincima
Alokativna efikasnost	Aktivnosti koje nisu usklađene s vladinim strategijama ili politikama Nizak socioekonomski povrat javnih sredstava	Analiza trendova; Analiza profila; Usporedba / referentno ocjenjivanje proračunskih alokacija i učinaka; Analiza proračunskog sastava, pregled programskih ciljeva i ishoda u odnosu na sektorske strategije i prioritete
Tehnička efikasnost	Stalno ili sve veće financiranje unatoč smanjenju temeljnih pokretača troškova, npr. <ul style="list-style-type: none"> • smanjenje broja korisnika • pojednostavljenje regulatornih/ međunarodnih zahtjeva • dostupna nova tehnologija • novi organizacijski načini pružanja usluga • Proračun za određenu stavku veći je od usporedivih naslova proračuna drugih subjekata bez očitog razloga 	Analiza proračunskih odstupanja; Površni pregled poslovnih procesa i upotrebe IT-a, razmatranje zakonskih propisa i međunarodnih zahtjeva

Izvor: Prilagođeno iz priručnika za dubinsku analizu rashoda predstavljenog u prezentaciji Desislave Nikolove, „Okvir dubinske analize rashoda, primjena u Bugarskoj”, Svjetska banka, Sofija, 19. lipnja/juna 2019.

Okvir 6. Pristup dubinske analize rashoda otoka Turks i Caicos 2020.

U 2020. godini vlada otoka Turks i Caicos financirala je neposredne pritiske rashoda koji su nastali uslijed globalnog izbijanja koronavirusne bolesti COVID-19 iz proračunskih suficita akumuliranih tijekom prethodnih godina. Početna alokacija za borbu protiv virusa iznosila je 1,4 milijuna USD (približno 0,5 % ukupnog proračuna).

U lipnju/junu 2020. Ministarstvo financija, ulaganja i trgovine (MFIT) poslalo je ministarstvima zahtjev da utvrde mogućnosti uštede i smanjenja rashoda u neprioritetnim sektorima u iznosu od 20 % svojih proračuna. U prvom krugu proračunskih prijedloga generirano je u prosjeku 5 % uštede. MFIT je zatim pokrenuo inicijativu za donošenje prijedloga za smanjenje rashoda putem pregleda i analize proračunskih zahtjeva i nadzora stvarne potrošnje

tijekom prvih 6 mjeseci fiskalne godine. Prijedlozi MFIT-a u pogledu ušteda poslani su ministarstvima kako bi pružila povratne informacije. Konačne alokacije utvrđene su na temelju pregovora između ministarstava i MFIT-a, a kasnije i na sastanku vlade. U proračunu za 2020./2021. dodijeljeno je 2,4 milijuna USD za nastavak borbe protiv virusa. Dodijeljeni su značajni iznosi u svrhu ublažavanja ekonomskih i socijalnih utjecaja pandemije. To je uključivalo bespovratna novčana sredstva u iznosu od 25,5 milijuna USD za samozaposlene osobe i radnike u neformalnom sektoru, 10 milijuna USD za MMSP-ove i dodatnih 0,5 milijuna USD za socijalne službe. Te su mjere iznosile više od 10% ukupnih rashoda. Više od 10 milijuna USD dodijeljeno je za ponovni razvoj škola.

Izvor: Razgovor s Nordijom Campbell, direktoricom za proračun, Ured za proračun, Vlada otoka Turks i Caicos, proračun otoka Turks i Caicos za 2021.

Svaka će zemlja odabrati kombinaciju pristupa i alata koja najbolje odgovara njihovom kontekstu i prilagođena je njihovom sustavu upravljanja javnim financijama. Zemlje s većim iskustvom u dubinskim analizama rashoda mogle bi usvojiti sofisticiranije pristupe. Zemljama koje nisu primijenile dubinsku analizu rashoda ili su tek uvele taj pristup savjetuje se da se posluže jednostavnijim opcijama. Nedostatak takvih kapaciteta mogao bi se nadoknaditi uključivanjem vanjskih/međunarodnih stručnjaka. Dobar primjer jednostavnog, ali vrlo učinkovitog pristupa je onaj koji je primjenjen u slučaju otoka Turks i Caicos u 2020., a opisan je u okviru 6.

Ubrzana dubinska analiza rashoda zahtijeva brzo određivanje i jasan fokus na ciljna područja potencijalnih smanjenja rashoda/realokacija. To bi trebala biti područja u kojima je moguće postići najveće uštede ili efikasnost. Središnje proračunsko tijelo, posredstvom svog koordinacijskog tima, ima važnu ulogu u postavljanju početnog usmjerenja. Postoje određena pitanja i pokretački elementi kojima se mogu istaknuti područja koja je potrebno istražiti. Kratki upitnik kojim će se voditi proračunski analitičari Središnjeg proračunskog tijela tijekom početnog pregleda u fazi 1. predstavljen je u okviru 7. u nastavku.⁴¹ Na temelju pregleda, CT će predložiti vladi ciljna područja za smanjenje troškova.

Okvir 7. Upitnik za početni pregled rashoda u procesu RSR-a

1. Koji sektori⁴²/ programi / kategorije rashoda predstavljaju najveći udio u ukupnim rashodima (> 5 – 10 %)?
2. U kojim je sektorima / programima / kategorijama rashoda ostvaren najoštrij trend rasta u posljednjih 3 – 5 godina?
3. U kojim se sektorima / programima / kategorijama rashoda ostvaruje značajan rast posljednjih godina uz izostanak opipljivog poboljšanja ishoda i rezultata?
4. Koji su glavni pokretači rasta rashoda u sektorima / programima / kategorijama rashoda (ako su poznati)?
5. Koji su sektori prvenstveno pogođeni krizom i zahtijevaju dodatne alokacije?
6. Koji sektori nisu u velikoj mjeri pogođeni krizom, ali su važni u kontekstu dugoročne vizije vlade?
7. Koji je doprinos sektora BDP-u (stvarni, procijenjeni, u trendovima)?
8. Koliko iznose rashodi po sektoru kao udjel u BDP-u međunarodnom i regionalnom kontekstu?⁴³
9. U kojim se sektorima / programima / kategorijama rashoda u značajnoj mjeri pojavljuje nedovoljna ili prekomjerna potrošnja dodijeljenog proračuna (odstupanja više od 5 – 10 %). Je li pojava sezonska ili trajna?
10. U kojim se sektorima / programima / kategorijama rashoda pojavljuju neobični obrasci izvršenja proračuna ili visoka razina promjenjivosti? Koji su očigledni uzroci toga?
11. Postoje li kategorije rashoda koje su nerazmjerno visoke u obliku postotka u ukupnim rashodima u pogledu nekih sektora ili resornih ministarstava / državnih agencija u usporedbi s drugima?
12. Jesu li rashodi obvezni ili diskrecijski? (*Ako su obvezni, rashodi se ne uzimaju u obzir u svrhu potencijalnih smanjenja rashoda.*)
13. Koje su kategorije rashoda ili programi postali ili će vjerojatno postati suvišni?
14. Kako se uspoređuju učinci i troškovi programa među resornim ministarstvima / državnim agencijama (u slučaju sličnih programa)? Gdje postoje najveće varijacije?
15. Koji programi postižu nedovoljne rezultate (u smislu pružanja usluga i ishoda)? Koji su jasni razlozi za slab učinak?
16. Koliko je relevantan program u odnosu na revidirane vladine prioritete?

⁴¹ Proračunskim analitičarima Središnjeg proračunskog tijela također se savjetuje da se koriste rezultatima postojećih analiza, na primjer, PER-ova na razini zemlje ili sektora, kako bi prikupili informacije za početni pregled, ako je takva analiza recentna i dostupna.

⁴² Slična analiza primjenjiva je na razini podsektora

⁴³ Međunarodni monetarni fond, Odjel za fiskalne poslove, Alat za procjenu rashoda (EAT), pripremile Mercedes Garcia-Escribano i Candice Yue Liu

Prijedlozi će se temeljiti na povratnim informacijama i konzultacijama s resornim ministarstvima. U upitniku se kombiniraju elementi proračunskog sastava, trendova i analiza odstupanja.

Jednostavna vježba za analizu proračunskih odstupanja u početnom pregledu za RSR jest analiza stvarnih obrazaca rashoda u smislu financijskih i nefinancijskih učinaka. Područja koja nisu dovoljno ostvarena ili u kojima se postiže nedovoljan učinak mogu ukazivati na mogućnosti za smanjenje troškova ili realokaciju. Međutim, prije donošenja odluke potrebno je u fazi 2. RSR-a detaljnije analizirati temeljne razloge.

U tablici 4. prikazan je mogući obrazac za koji Središnje proračunsko tijelo može tražiti od resornih ministarstava / državnih agencija da ga ispune kako bi se prikupili podaci za analizu. Zemlje koje su uspostavile integrirane aranžmane izvještavanja o financijskim i nefinancijskim učincima imaju bolji pristup podacima kojima se mogu koristiti u donošenju takvih odluka. Međutim, neće sve zemlje moći pružiti informacije o kvaliteti izlaznih rezultata. Ispunjavanje odjeljka koji se odnosi na pokazatelje kvalitete u takvim slučajevima ne bi trebalo biti obvezno za sve programe, za razliku od pokazatelja količine i financijskog učinka. Informacije o financijskom učinku u većini slučajeva mogu biti ograničene na proračun dodijeljen za program. Zemlje koje nisu uspostavile takav okvir mogu generirati potrebne informacije tražeći od resornih ministarstava



Tablica 4. Izvještaj o provedbi financijskih i nefinancijskih pokazatelja učinaka po programima i potprogramima

Naziv resornog ministarstva / državne agencije							
Naziv programa							
Cilj programa							
Agencija zadužena za izvršenje							
Glavni upravitelj proračunskih sredstava							
Primatelj proračunskih sredstava							
Voditelj programa							
Razdoblje izvještavanja							
Naziv pokazatelja							
Naziv pokazatelja	Ciljna vrijednost pokazatelja za izvještajno razdoblje (kumulativno od početka godine)	Stvarna vrijednost pokazatelja za izvještajno razdoblje (kumulativno od početka godine)	Odstupanje od cilja (+/-, %)	Ciljna vrijednost pokazatelja za fiskalnu godinu	Razlozi odstupanja (ispuniti u slučaju odstupanja većeg od 5%)	Moguće posljedice i utjecaj	Predložena korektivna radnja
Pokazatelji količine							
Potprogram 1							
Potprogram 2							
.....							
Pokazatelji kvalitete							
Potprogram 1							
Potprogram 2							
.....							
Financijski pokazatelji							
Ukupno za program							



Tablica 5. Sažeta tablica o izvršenju proračunskih programa koje provode resorna ministarstva / državne agencije

Naziv programa/ potprograma	Odobreni proračun za razdoblje izvještavanja	Odobrena alokacija za razdoblje izvještavanja	Odstupanje (+/-, %)	Razlozi odstupanja	Odobreni godišnji proračun
Program 1					
Program 2					
Program 3					

Ukupno za državnu agenciju					

/ državnih agencija da pruže izvještaje o razlozima nedovoljnog ostvarenja (navedeno u tablici 5.⁴⁴). Iako je situacija i dalje hitna, takvo izvještavanje potrebno je provoditi barem jednom mjesečno. Izvještaje je potrebno dostaviti resornom ministru / voditelju državne agencije i Središnjem proračunskom tijelu.

Još jedan jednostavan alat koji može pomoći pri analizi u 2. fazi RSR-a jest usporedna analiza. Ona uključuje usporedbu sličnih intervencija koje provode različiti dionici u pogledu financijskih i nefinancijskih rezultata. Najčešći način procjene rashoda s pomoću usporedne analize jest usporedba troškova i rezultata u slučaju sličnih intervencija u različitim resornim ministarstvima / državnim agencijama, u različitim regijama, unutar javnih i privatnih kanala isporuke itd. Usporedna analiza na međunarodnoj razini također može biti korisna u pogledu nefinancijskih rezultata (npr. stope pobola i smrtnosti, očekivanog životnog vijeka), financijskih alokacija (npr. alokacija za sektore kao što je financiranje obrazovanja izraženih kao postotak ukupnog proračuna ili BDP-a), kao i troškova i cijena pružanja usluga.

Većini zemalja članica PEMPAL-a vjerojatno će biti lakše i smislenije provoditi unutarnje usporedne analize. Unutarnje uspoređivanje može uključivati analiziranje primanja u resornim ministarstvima / državnim agencijama, bonusa, administrativnih troškova, kupnje robe i usluga i drugih ekonomskih kategorija rashoda. Usporedba jediničnih troškova među različitim pružateljima usluga (npr. troškovi razvoja politike i usluga koordinacije u različitim resornim ministarstvima / državnim agencijama itd.) također bi bila korisna ako su takvi podaci dostupni. Primjer usporedne analize provedene na Novom Zelandu u pogledu administrativnih i pomoćnih usluga svih agencija i odjela može se pronaći na web mjestu riznice Novog Zelanda.⁴⁵ Usporedba jediničnih cijena relevantna je za usluge koje se ne financiraju pristupom koji se temelji na formulama, kao što je financiranje po učeniku ili po stanovniku u području obrazovanja, odnosno primarne zdravstvene zaštite, ili financiranje bolničke njege na temelju slučaja.⁴⁶ U tablici 6. u nastavku predstavljen je prijedlog formata koji Središnje proračunsko tijelo može zatražiti da resorna ministarstva / državne agencije ispune u svrhu uspoređivanja sličnih programa ili usluga.⁴⁷

⁴⁴ Tablice 4. i 5. prilagođene su na temelju predloška koji je razvijen u okviru projekta „Armenija: Pomoć u projektu MTEF-a“ koji je financiralo Ministarstvo međunarodnog razvoja Ujedinjene Kraljevine (DFID) (2002. – 2005.) te koji je upotrijebljen u proračunskom izvještavanju u Armeniji. Prilagođena verzija predložena je i Ministarstvu financija Tadžikistana putem projekta EU-a: „Potpora odabranim područjima reforme upravljanja javnim financijama“ (2014. – 2017.)

⁴⁵ <https://www.treasury.govt.nz/information-and-services/state-sector-leadership/cross-agency-initiatives/benchmarking-administrative-and-support-services>

⁴⁶ Varijable se mogu preispitati (npr. omjeri prijenosa radi izjednačavanja za određene regije) čak i u slučaju upotrebe standardnih formula.

⁴⁷ Svako resorno ministarstvo / svaka državna agencija ispunjava zasebni obrazac koji se odnosi samo na rashode te jedinice.

U zemljama u kojima proračunski rashodi nisu pruženi u okviru klasifikacije programa usporedna analiza ne bi imala toliko smisla. Ipak, može biti korisno usporediti administrativne troškove resornih ministarstava/državnih agencija u odnosu na njihovu relativnu veličinu (može se upotrijebiti broj zaposlenika u različitim kategorijama kao zamjena za veličinu ili se mogu usporediti administrativni troškovi u obliku razmjera ukupnog proračuna resornog ministarstva / državne agencije, ne uključujući transfere i kapitalne rashode). Također može biti korisno ispitati diskrecijske transfere prema osoblju i pojedincima te ispitati njihovu primjerenost u slučaju znatnog iznosa rashoda (više od 5 % ukupnog proračuna resornog ministarstva / državne agencije).

Timovi za analizu trebali bi utvrditi prioritete ili fokusna područja u pogledu uštede/realokacije na početku faze provedbe analize (2. faza), a zatim prijeći na analizu potrošnje kako bi se utvrdile mogućnosti za smanjenje i realokaciju rashoda. Na to početno postavljanje prioriteta utjecaj treba imati vladina izjava izdana u okviru 1. faze (vidjeti okvir 5.). Idući korak trebao bi uključivati ispitivanje svih intervencija politike u pogledu relevantnosti, primjerenosti i nužnosti. Pregled programa u Kanadi uključivao je ispitivanje na sedam razina za intervencije vladine politike koje su odjeli upotrebljavali za odabir i predlaganje mogućnosti u pogledu reorganizacije svojih aktivnosti i usluga kako bi se smanjili troškovi i povećala vrijednost za uloženi novac (vidjeti sliku 4.⁴⁸).



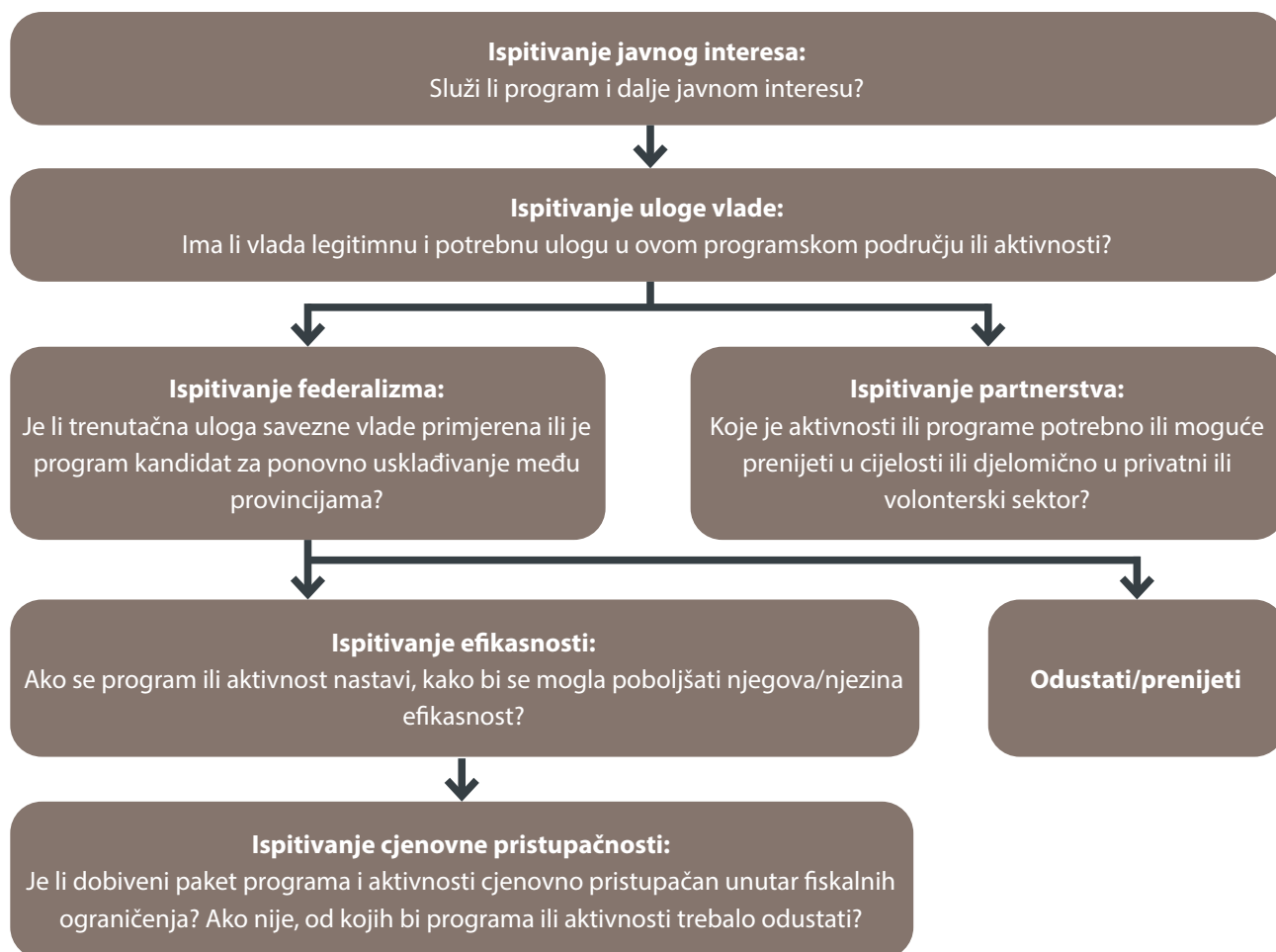
Tablica 6. Prijedlog tablice za usporednu analizu koju provodi Središnje proračunsko tijelo

Naziv državne agencije	Državna agencija 1	Državna agencija 2	Državna agencija n
Programi (usluge)			
Naziv programa			
Program 1			
<i>Materijalni troškovi</i>			
<i>Kamate</i>			
<i>Transferi (Donacije i beneficije; navedite)</i>			
<i>Drugo</i>			
<i>Kapitalni rashodi</i>			
Program N			
<i>Materijalni troškovi</i>			
<i>Kamate</i>			
<i>Transferi (Donacije i beneficije; navedite)</i>			
<i>Drugo</i>			
<i>Kapitalni rashodi</i>			

* Ovo je samo ilustracija. Kategorije rashoda trebaju se popuniti sukladno ekonomskoj klasifikaciji koja se koristi u zemlji.

⁴⁸ „Odjel” u Kanadi podrazumijeva resorno ministarstvo / državnu agenciju.

Slika 4. Ispitivanje za pregled programa, shema odlučivanja



Izvor: „Program Review: The Government of Canada’s experience eliminating the deficit, 1994-99: a Canadian case study“ („Pregled programa: iskustvo kanadske vlade s eliminacijom deficita, 1994. – 1999.: studija kanadskog slučaja“), autorica Jocelyne Bourgon, Institut za upravljanje

Zemlje članice PEMPAL-a mogu osmisliti vlastito ispitivanje učinka, relevantnosti i potrebe u pogledu programa. Predloženi upitnik naveden je u okviru 8.

U ovom su proizvodu znanja pružene dvije mogućnosti u pogledu predložaka za analizu uštede/realokacija. Jedna je mogućnost prilagoditi i upotrijebiti predložak za prijedloge usklađenja osnovnih vrijednosti koji je bio upotrijebljen na Novom Zelandu za proračun za 2011. (predstavljen u Prilogu 3.). Drugi mogući predložak za analizu programa/politike nalazi se u Prilogu 6. Ti se predlošci mogu upotrijebiti u RSR-u kao i integrirati u redoviti proračunski postupak za nadolazeće fiskalne godine.

Konačni izlazni rezultat RSR-a kratak je izvještaj koji sadržava preporuke i obrazloženje mogućnosti uštede i realokacija. Takav će izvještaj sastaviti svaki analitički tim te će ga CT pregledati i sažeti (vidjeti odjeljak 3.2). Kao što je već navedeno, predloženi predložak za izvještaj o RSR-u nalazi se u Prilogu 4.

Okvir 8. Upitnik za ispitivanje relevantnosti i nužnosti intervencija politike

Usklađivanje s vladinim prioritetima i javnim potrebama

1. Pridonosi li intervencija politike revidiranim vladinim prioritetima i na koji način?
2. Na kojem bi se mjestu našla intervencija politike kada bi se sve intervencije prikazale po redosljedu važnosti?
3. Služi li intervencija javnom interesu? Je li potražnja javnosti za njom sve veća, sve manja ili stabilna?

Utjecaj vanjskih pritisaka i mogućih revidiranja rashoda

4. Povećavaju li se ili se smanjuju rashodni pritisci za provođenjem intervencija politike zbog promjena u okruženju i/ili vladinim prioritetima?
5. Koje bi bile posljedice smanjenja financiranja za intervenciju politike:
 - a. Što bi se dogodilo u slučaju da se intervencija politike uopće ne omogući?
 - b. Što bi se dogodilo u slučaju da se sredstva za intervenciju politike smanje za 5 do 20 %?
 - c. Bi li koristi bile veće ako bi se dio utrošenih sredstava umjesto toga upotrijebio za druge intervencije u politici?

Učinkovitost:

6. U kolikoj mjeri program ispunjava ciljeve politike?
7. Mogu li se poduzeti posebni koraci kako bi se poboljšala isplativost?
8. Postoje li druga sredstva za postizanje tih ciljeva?
9. Može li se program bolje ciljati?

Efikasnost:

10. Postoji li preklapanje ili dupliciranje u odnosu na druge vladine programe? Postoji li prostor za racionalizaciju?
11. Postoje li drugi jeftiniji i učinkovitiji načini izvođenja intervencije? Potrebno je razmotriti:
 - a. pojednostavljivanje administrativnih aranžmana;
 - b. promjenu kanala ili mehanizama pružanja usluga;
 - c. delegiranje na druge razine vlade / privatni sektor (djelomično ili u cjelini);
 - d. povećanje upotrebe digitalnih alata;
 - e. konsolidacija kanala ili prodajnih mjesta za pružanje usluga (elektronička dostava, jedinstvene prodajne točke, itd.).

Potrebno je imati na umu da bi ova rješenja zahtijevala kratkotrajna povećanja rashoda u svrhu ostvarivanja srednjoročne i dugoročne koristi. Zapitajte se bi li takva korist bila dovoljno velika da opravda dodatne troškove.
12. Postoji li prostor za uvođenje (ili povećanje) pristojbi koje se naplaćuju korisnicima ili zajedničkih doprinosa?

3.3. Područja rashoda za analiziranje

Međunarodno iskustvo u provedbi dubinskih analiza rashoda pruža neke korisne uvide o vrstama i područjima rashoda u kojima bi se mogućnosti za uštedu mogle lakše identificirati ili u kojima bi

se, zbog veličine rashoda, mogao stvoriti značajan fiskalni prostor.⁴⁹ Nije moguće pružiti savjet koji bi bio prikladan za sve slučajeve u pogledu područja na koja se mogu primijeniti potencijalna smanjenja rashoda jer to uvelike ovisi o specifičnim okolnostima određene zemlje. Primjerice, u nedavnoj publikaciji iz posebnog izdanja posvećenog odgovoru na koronavirusnu bolest COVID-19,⁵⁰ MMF navodi da niske međunarodne cijene nafte predstavljaju priliku za smanjenje subvencija

⁴⁹ Fiskalni prostor pojam je koji se često upotrebljava, a koji se definira kao proračunski prostor koji omogućuje vladi da osigura resurse u javne svrhe, pritom ne narušavajući fiskalnu održivost.

⁵⁰ MMF, Odjel za fiskalna pitanja, posebno izdanje o koronavirusnoj bolesti COVID-19, 13. srpnja/jula 2020., „The Time is Right! Reforming Fuel Product Pricing Under Low Oil Prices“ („Sada je pravo vrijeme! Reforma određivanja cijena goriva tijekom razdoblja niskih cijena nafte“), autori Chadi Abdallah, David Coady, i Nghia-Piotr Le

za gorivo. Time se stvara platforma za srednjoročno povećanje oporezivanja goriva na efikasne razine kako bi se troškovi zaštite okoliša prenijeli na društva koja se bave proizvodnjom i prodajom nafte te se tako ostvario doprinos zaštiti okoliša. Ovaj je savjet relevantan za zemlje u kojima naftna industrija značajno pridonosi javnim prihodima i/ili rashodima.

Horizontalne analize potencijalno bi se mogle usmjeriti na bilo koju kategoriju rashoda, no utvrđivanje vrste rashoda koja će se analizirati može biti zahtjevno. Neki primjeri horizontalnih analiza uključuju analize upravljanja imovinom i povezanih troškova, ICT troškove, praksi javnih nabavki, administrativnih proračuna resornih ministarstava / državnih agencija, transfera i koristi, troškova povezanih sa servisiranjem javnog duga, itd.

Proračuni državne uprave, a posebno troškovi za primanja javnih službenika, kao i transferi i nabava dobara i usluga, obično zahtijevaju trošenje značajnih sredstava. U Ujedinjenoj Kraljevini, na primjer, prije provođenja sveobuhvatne analize rashoda u 2007. troškovi za primanja u javnim službama iznosili su 50 % administrativnih troškova odjela, dok je daljnjih 40 % potrošeno na nabavu robe i usluga kao što su smještaj, oprema i putovanja, Samo je 10 % potrošeno na druge stavke, kao što su davanja koja se plaćaju za kapital za zgrade, informatičku opremu i ostalu imovinu koju upotrebljavaju državni službenici.

3.3.1. Naknade za javne usluge

Velika, neučinkovita i skupa javna uprava teret je za gospodarstvo u kontekstu implikacija u pogledu poreza koje naplaćuje vlada i poslovnih troškova. Stoga je održavanje troškovno isplative, usmjerene, efikasne i relativno male javne službe isplativo u svakom trenutku, no nije uvijek u fokusu u vrijeme fiskalnih suficita i povoljnih makroekonomskih okolnosti. Uz povećavanje fiskalnih i ekonomskih pritisaka vlade često razmatraju naknade javnih službenika kao potencijalni izvor uštede. Mjere štednje mogu biti privremene ili trajne, no u oba slučaja potrebno je paziti da se ne demotivira osoblje, čime bi se riskirao pad produktivnosti i učinka.

Optimizacija javne službe i/ili smanjenje primanja u javnim službama često su bili u središtu dubinskih analiza rashoda OECD-a s namjerom da se smanji fiskalni jaz. Osamdesetih i devedesetih godina dvadesetog stoljeća u Nizozemskoj, Švedskoj i Danskoj provedba opcija štednje uključivala je smanjenje broja osoblja i transformaciju državne uprave, što je u bitnoj mjeri pridonijelo restriktivnoj fiskalnoj politici.

Prilikom izbijanja pandemije koronavirusne bolesti COVID-19 naknade u javnom sektoru postale su meta smanjenja rashoda u pokušaju da se osigura financiranje dodatnih mjera odgovora na pandemiju. U odnosu na sveobuhvatne analize rashoda za 2020. godinu u Ujedinjenoj Kraljevini u području proračuna sredstava odjela (operativni rashodi), u dopisu kancelara istaknuta je potreba „u svrhu pravednosti“, da se „uvede ograničenje budućih bonusa na primanja u javnom sektoru kako bi se osigurao... paritet razine primanja u javnom sektoru s onima u privatnom sektoru“. Na primjer, premijerka Novog Zelanda Jacinda Ardern u travnju/aprilu 2020. najavila je da će ona, njezini ministri i izvršni direktori javnih službi primati plaću smanjenu za 20 % tijekom sljedećih šest mjeseci uslijed gospodarskog utjecaja pandemije. Naknade službenika na nižim razinama nisu smanjene.

Lekcija koju su zemlje OECD-a naučile iz pokušaja smanjenja primanja javnih službi jest da se taj postupak mora provoditi vrlo pažljivo. Vjerojatnije je da će održivu fiskalnu korist donijeti dobro isplaniran postupak optimizacije/restrukturiranja nego linearno smanjenje plaća. To zahtijeva temeljitu funkcionalnu i organizacijsku analizu, što je teško izvesti pod snažnim vremenskim pritiskom. Nadalje, često je nužno da smanjenja primanja budu selektivna ili ciljana. Vjerojatnije je da će se progresivna smanjenja (proporcionalna razini primanja) doživjeti kao pravedna.

U okolnostima pandemije zemljama članicama PEMPAL-a se savjetuje da ne provode značajna smanjenja primanja u javnom sektoru na temelju RSR-a. Svaka ušteda koja se ne temelji na detaljnoj funkcionalnoj analizi trebala bi biti ograničena na fond bonusa, dobrovoljna odricanja, zamrzavanje ili odgodu zapošljavanja ili povećanja plata te marginalno i privremeno smanjenje primanja visokih dužnosnika. Takve mjere ne bi trebale obuhvaćati sektor zdravstva i socijalne skrbi u kojem bi, naprotiv, trebalo povećati troškove za primanja i isplate bonusa, posebno na razini pružatelja usluga.

3.3.2. Troškovi resornih ministarstava / državnih agencija

Korisno je pregledati sveukupne operativne proračune resornih ministarstava / državnih agencija s obzirom na to da se na rashode koji ne uključuju plaće može približno potrošiti gotovo jednaka količina sredstava kao i za naknade. Fokus može ostati dovoljno uzak da omogući ubranu analizu uz relativno nisku cijenu, kao u slučaju RGPP-a u Francuskoj, kada je analiza bila ograničena na središnju razinu vlade te usmjerena na osoblje i operativne troškove.

Sveobuhvatna analiza rashoda iz 2007. u Ujedinjenoj Kraljevini, koja se naziva Gershonomovim programom efikasnosti, dovela je do značajnih ušteda utvrđivanjem operativne efikasnosti u administrativnim troškovima odjela. Odjeli i lokalne vlasti prijavili su značajne privremene uštede do kraja prve pune godine programa u sljedećim područjima:

- javne nabave – ostvarenje veće vrijednosti od materijalnih troškova – 3,7 milijardi GBP;
- produktivno vrijeme – oslobađanje veće količine vremena za pružanje najaktivnijih usluga na liniji – 2 milijarde GBP;
- korporativne usluge – smanjenje tekućih troškova u područjima ljudskih resursa, IT podrške i financija – 884 milijuna GBP;
- transakcijske usluge – pojednostavljivanje interakcija s kupcima – 451 milijun GBP;
- politika, financiranje i regulacija – pojednostavljivanje okvira rada vlade - 1 milijarda GBP.

Na početku provođenja sveobuhvatne analize u 2007. vlada je postavila ciljeve za povećanje efikasnosti i smanjenje troškova, što se trebalo ostvariti restrukturiranjem vladinog poslovanja, smanjenjem i realokacijom radnih mjesta u državnoj službi i prodajom imovine: Ciljevi su uključivali:

- porast efikasnosti od 2,5 % (više od 20 milijardi GBP godišnje) tijekom razdoblja dubinske analize rashoda iz 2004. do 2007./2008. unutar centralnih i lokalnih razina vlasti;
- bruto eliminacija više od 84 000 radnih mjesta u državnoj službi do 2007./2008.;

- premještanje 20 000 drugih radnih mjesta iz Londona i Jugoistočne Engleske do 2010.; i
- prodaja imovine u vrijednosti od 30 milijardi GBP do 2010. u cjelokupnom javnom sektoru.

Važno je napomenuti da će analiza poslovnih procesa i javne nabave vjerojatno biti dugotrajan postupak koji nije kompatibilan s vremenskim pritiscima koji iziskuju ubranu dubinsku analizu rashoda. U RSR-u horizontalna analiza administrativnih proračuna morala bi se osloniti na jednostavne alate opisane u odjeljku 3.2.2. U pogledu administrativnih troškova resornih ministarstava / državnih agencija, ne uključujući troškove za primanja zaposlenih u javnom sektoru, neka potencijalna područja na koja se treba usredotočiti su troškovi u vezi s održavanjem voznog parka (broj vozila, prosječna prijeđena udaljenost, troškovi goriva itd.), troškovi putovanja i smještaja za javne službenike, zastupanje agencija i troškovi skupova, pri čemu će se potreba za tim aktivnostima vjerojatno smanjiti kao rezultat ograničenja uvedenih u svrhu kontrole pandemije. Komunalni troškovi resornih ministarstava / državnih agencija mogu se značajno smanjiti ugradnjom pametnih unutarnjih rasvjetnih sustava i postavljanjem ciljeva uštede u svrhu promicanja racionalnije upotrebe energije.

Usporedba materijalnih troškova koje resorna ministarstva / državne agencije upotrebljavaju s tržišnim cijenama ili horizontalna usporedba izvora troškova administrativnih proračuna u resornim ministarstvima / državnim agencijama može biti relativno brz i jednostavan način utvrđivanja mogućnosti za uštedu i povećanje efikasnosti. U razdoblju 2009. – 2015. Novi Zeland je provodio redovne dvogodišnje usporedne analize administrativnih i pomoćnih usluga u odjelima i agencijama na prijenosnoj godišnjoj osnovi. U analizi su kombinirani troškovi za primanja zaposlenih u javnom sektoru i ostali administrativni troškove resornih ministarstava / državnih agencija.⁵¹

3.3.3. Investicijski projekti

U vrijeme financijskih poteškoća zemlje često pribjegavaju smanjenju ili odgađanju javnih ulaganja kao sredstvu za stvaranje fiskalnog prostora, no takve odluke treba pažljivo razmotriti kako bi se izbjegli

⁵¹ Više detalja potražiti na poveznici <https://www.treasury.govt.nz/information-and-services/state-sector-leadership/cross-agency-initiatives/benchmarking-administrative-and-support-services>

nepovoljni socijalni i ekonomski učinci. Dobre odluke u pogledu odgađanja ili smanjenja kapitalne potrošnje temelje se na pouzdanom sustavu evaluacija, upravljanja i određivanja prioriteta u pogledu ulaganja, što je nekim zemljama područje slabosti.

Unatoč tome, moguće je slijediti nekoliko jednostavnih pravila koja omogućuju informirane odluke o ponovnom određivanju prioriteta ili smanjenju kapitalnih rashoda. Ključna pitanja i područja koja je potrebno razmotriti su:

- Linearna smanjenja kapitalne potrošnje laka su i brza, no nije moguće uzeti u obzir relativne troškove i koristiti kratkoročni i dugoročni utjecaj takvih odluka. Taj pristup ne omogućuje primjenu različitog tretmana u pogledu projekata s visokim ekonomskim i socijalnim povratom i relativno niskim troškovima za razliku od projekata s nižim omjerom troškova i koristi.
- U nekim slučajevima odgodom kapitalnih projekata mogu se stvoriti veći troškovi u budućnosti ili značajne količine već nastalih troškova mogu ostati neiskorištene. To je obično slučaj kada je projekt dobro napredovao u provedbi, a nedovršavanjem građevinskih radova mogla bi se narušiti već postavljena infrastruktura zbog izloženosti nepovoljnim vremenskim uvjetima ili drugim rizicima.
- U nekim projektima mogu postojati kaznene odredbe koje se mogu izvršiti u slučaju odgode ili otkazivanja.
- Smanjenjem troškova održavanja infrastrukture i operativnih troškova može doći do prijevremenog okončanja korisnog vijeka upotrebe imovine. To može dovesti do potrebe za mnogo većim izdacima za zamjenu ili obnovu imovine.
- Odgoda ili otkazivanje projekta može dovesti do obustave drugih povezanih projekata. Takve odnose

i ovisnosti potrebno je pažljivo ispitati. U slučaju značajnijeg sudjelovanja podnacionalnih vlada, svaka odluka o smanjenju ili odgodi kapitalnih projekata trebala bi biti dogovorena s tim jedinicama.

- Smanjenje potrošnje obično bi bilo usmjereno na kapitalne projekte koji se financiraju vlastitim sredstvima. Ulaganja koja financiraju razvojni partneri obično su namjenska i ne mogu se odgoditi niti otkazati.

U nedavnoj publikaciji iz posebnog izdanja posvećenog odgovoru na koronavirusnu bolest COVID-19, MMF je ponudio jednostavan alat koji pridonosi donošenju odluka o odgodi ili otkazivanju kapitalne potrošnje. Alat je prilagođen ovom proizvodu znanja, a nalazi se u nastavku (vidjeti tablicu 7.). Zemljama PEMPAL-a savjetuje se da je upotrebljavaju kao vodič pri odlučivanju o tome hoće li odgoditi ili otkazati kapitalne projekte.

Nakon što se dovrši analiza na temelju matrice odlučivanja iz tablice 7., možda će biti potrebno razmotriti dodatne čimbenike pri donošenju odluke o smanjenju kapitalnih rashoda. Odgoda i otkazivanje projekta mogu se ponovno razmotriti ako a) za projekt očekuje da će donijeti dodatne pozitivne utjecaje ili b) postoji mogućnost da otkazivanje ili odgoda projekta uzrokuje znatne negativne nuspojave. U kontekstu RSR-a razmatranje tih čimbenika temeljilo bi se na površnoj kvalitativnoj analizi i prosudi umjesto na razrađenijim analitičkim tehnikama. Čimbenici koje valja razmotriti jesu:

- Dodatni pozitivni ekonomski utjecaji osim omjera B/C
- Veliki socijalni i ekološki rizici otkazivanja ili odgađanja projekta
- Stvaranje velikog broja radnih mjesta



Tablica 7. Opisni kriteriji za odgađanje ili otkazivanje projekata

Osnovna matrica odlučivanja	Odgodi	Otkazi
Projekt je odobren, ali nije pokrenut	Da	Da
Projekt je pokrenut, nastalo je manje od 10 % troškova	Da	Ne
Projekt u provedbi, omjer korist/trošak (B/C) završetka < 1,5	Ne	Ne
Projekt u provedbi, omjer B/C završetka < 1,5 i >=1,0	Da	Ne
Projekt u provedbi, omjer B/C završetka < 1,0	Da	Da

- Značajne sinergije s drugim projektima
- Velik trošak otkazivanja projekta

Koristi i troškovi investicijskih projekata trebali bi se u idealnom slučaju analizirati u okviru faze investicijskog planiranja i odabira, premda tu vrstu analize nekim zemljama članicama PEMPAL-a u ovom trenutku možda nije moguće provesti. U tim slučajevima zemlje bi trebale preskočiti pitanja koja uključuju razmatranje koristi i troškova.

3.3.4. Ostali rashodi

Neki veliki rashodi možda neće biti podložni značajnim prilagodbama putem RSR-a. Primjerice, pregled socijalnih rashoda i troškova servisiranja duga obično zahtijeva potrošnju velikih količina sredstava, dugotrajan je i ne može se provesti brzo. U pogledu socijalne potrošnje (npr. naknada, doprinosa socijalnog osiguranja, mirovina, socijalnih službi, naknade) takav bi pregled uključivao detaljno ispitivanje kanala isporuke, administrativnih troškova, ciljanja, kriterija prihvatljivosti, stopa plaćanja itd. U pogledu troškova servisiranja duga bila bi potrebna temeljita procjena aranžmana za upravljanje dugom (processa, metodologija, institucija i kapaciteta). Zemljama PEMPAL-a savjetuje se da u takve procjene, odvojene od RSR-a, uključe vanjske stručnjake.

Iako se očekuje porast zdravstvene i socijalne potrošnje kao odgovor na koronavirusnu bolest (COVID-19), realokacije troškova unutar ovih sektora važno su područje na koje treba usmjeriti RSR-ove. Možda postoje mogućnosti za financiranje dijela pritiska na zdravstvene rashode s pomoću unutarnjih mehanizama efikasnosti i uštede. Realokacije će vjerojatno biti neizbježne u obrazovnom sektoru zbog promjene načina i kanala pružanja usluga (manje sati akademskih aktivnosti, prelazak na nastavu putem interneta itd.), što će pak zahtijevati promjene u nastavnim pomagalicama i vještinama akademskog osoblja. Dubinske analize proračunskih rashoda u zdravstvu, obrazovanju i socijalnom sektoru u budućnosti će vjerojatno postati imperativ.

U vrijeme kriza i fiskalnih pritiska presudno je utvrditi ne samo potencijalne uštede već i rashode koje je potrebno zaštititi. U okolnostima visoke stope siromaštva i nezaposlenosti, pritisci koji proizlaze iz ekonomskog pada ili recesije zahtijevat će trud u pogledu fiskalne konsolidacije u kombinaciji s mjerama za zaštitu socijalne i kapitalne potrošnje pogodne za rast. Vjerojatno će biti potrebne dodatne poticajne mjere za pomoć poduzećima i pojedincima u teškim vremenima. Alat za davanje prioriteta mjerama fiskalnih poticaja koji predlaže MMF predstavljen je u tablici 8. u nastavku.



Tablica 8. Opisni kriteriji za projekte u paketu fiskalnih stimulativnih mjera

Načelo	Opisni kriteriji
Pravodobnost	Projekte je moguće provesti unutar potrebnog vremenskog okvira Značajan udio projekata trebao bi biti dostupan za neposrednu provedbu
Ciljanost	Velik omjer koristi i troškova ($B/C > 1,5$) Dodatni pozitivni utjecaji (osim procjene omjera B/C): <ul style="list-style-type: none"> • Ekonomski aspekt • Društveni aspekt • Ekološki aspekt Velik potencijal za stvaranje novih radnih mjesta Značajne sinergije s drugim projektima, uključujući podnacionalne vlade i privatni sektor Pružanje financijske poluge za koncesijsko financiranje
Privremenost	Projekti bi trebali imati snažan dugoročni utjecaj na rast, no ograničen dugoročni fiskalni utjecaj Ne bi trebali zahtijevati značajna financijska sredstva izvan razdoblja fiskalnih poticaja



DIO 4.

PREPORUKE

4.1. Preporuke u pogledu procesa i alata za RSR

Neke su zemlje PEMPAL-a izvijestile o nedostatku angažmana resornih ministarstava u procesu dubinske analize rashoda 2020., kao i o nedostatku odgovarajućih regulatornih poluga kojima raspolaže Središnje proračunsko tijelo u svrhu prikupljanja konstruktivnih inputa od ministarstava. Prema tome, važno je riješiti probleme koji u velikoj mjeri proizlaze iz političke domene kako bi se stvorilo okruženje u kojemu će osiguravanje tehničkih kapaciteta, alata i procesa potrebnih za provedbu RSR-a dovesti do željenih rezultata. Osim toga, potrebno je pokrenuti dijalog između središnjeg proračunskog tijela i resornih ministarstava kako bi ih se uvjerilo u važnost RSR-a i koristi koje će im donijeti veća rashodovna učinkovitost u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju.

Preporuke koje se iznose u ovom pododjeljku mogu se razvrstati u sljedeće skupine: i) političke, ii) političke i tehničke i iii) tehničke. Preporuke od 1. do 3. dio su prve kategorije. Preporuke 4. i 5. odnose se na određivanje prioriteta i propisivanje pristupa RSR-a zakonodavstvom. Te su preporuke i političke i tehničke prirode. Utvrđivanje prioriteta politički je proces, ali su za njega potrebni tehnički inputi. Izrada metodologije zadatak je tehničke prirode, ali ako se ugradi u zakonodavstvo njime se osiguravaju političke poluge u okviru procesa. Naposljetku, preporuke od 6. do 8. isključivo su tehničke prirode.

Preporuka 1.: Od početka osigurati političku potporu procesu dubinske analize rashoda na visokim razinama u svim ključnim fazama. To bi uključivalo sudjelovanje središnje vlade⁵² u završnim fazama pregovora u svim ključnim točkama procesa tijekom na kojima očekuje donošenje odluka u vezi s alokacijama, realokacijama i smanjenjem rashoda.

Preporuka 2.: Potaknuti resorna ministarstva i državne agencije na dijalog sa Središnjim proračunskim tijelom i vladom kako bi te strane imale priliku izraziti svoja stajališta. Zajednički blokovi sastanaka Središnjeg proračunskog tijela i resornih ministarstava mogli bi pridonijeti tom cilju i olakšati proces. Uspostava timova

pregledavatelja može biti dobra poluga za organiziranje takvih zajedničkih blokova.

Preporuka 3.: Održati diskusije sa skupinama agencija ili ministarstava radi postizanja zajedničkih općih ciljeva, npr. promicanja javnog zdravlja ili jačanja sigurnosnih mreža socijalne pomoći kao odgovor na krizu kao što je koronavirusna bolest (COVID-19). Takvi bi blokovi trebali biti popraćeni formalnim protokolima i/ili odlukama kojima bi se uspostavile jasne ovlasti i odgovornosti za svako ministarstvo kako bi se poduzele određene daljnje radnje.

Preporuka 4.: Propisivanje metodologije i postupka za provođenje RSR-a putem vladine uredbe ili zakonodavnog akta, uključujući smjernice o predlošcima koji će se upotrebljavati. Time će se omogućiti mobilizacija procesa RSR-a kad se za to ukaže potreba.

Preporuka 5.: Uspostaviti prioritete potrošnje u početnim fazama procesa i informirati o njima, utvrđivanje područja niskog prioriteta koja se mogu razmotriti u pogledu potencijalnih smanjenja troškova/realokacija. Navođenje okvirne razine smanjenja rashoda također će vjerojatno poboljšati efikasnost i učinkovitost RSR-a. Može biti svrsishodno potaknuti ministarstva da utvrde mogućnosti uštede i smanjenja rashoda tako da im se dopusti da zadrže udio utvrđenih ušteda kojim se premašuje cilj.

Preporuka 6.: Upotreba jednostavnih alata iz općeg kompleta alata dubinske analize rashoda za potrebe provedbe RSR-a. Takvi alati uključuju ali nisu ograničeni na analizu proračunskog sastava, analizu devijacija i analizu trendova, uspoređivanje, pregled programskih ciljeva i ishoda u odnosu na sektorske strategije i prioritete.

Preporuka 7.: Uključivanje obaveznih strateških pitanja i pitanja efikasnosti na koja treba odgovoriti u dubinskim analizama rashoda i razmatranje mogućnosti kombiniranja ciljanih (vertikalnih) pregleda sektora ili agencija/resornih ministarstava sa sveobuhvatnim ili horizontalnim dubinskim analizama rashoda kako bi se ostvarila što veća korist od ovog postupka. Sektorska potrošnja može se poboljšati ne samo povećanjem alokacija iz državnog proračuna već i unutarnjim realokacijama. Analize sektora zdravstva, obrazovanja i socijalne zaštite mogle

⁵² „Središnja vlada” pojam je koji se upotrebljava u značenju institucije ili skupine institucija koja pruža izravnu potporu čelniku izvršne grane vlasti (predsjednik ili premijer) pri rukovođenju upravljanja vladom.

bi se provesti nakon RSR-a, čime bi se stvorila dodana vrijednost. Preporučuje se angažiranje međunarodnih stručnjaka u kombinaciji sa stručnim lokalnim osobljem.

Preporuka 8.: Uključivanje vanjskih stručnjaka u proces dubinske analize rashoda kako bi pružili savjete o tehničkim pitanjima i pomogli pri upotrebi analitičkih alata. Takvi stručnjaci trebali bi posjedovati značajno međunarodno iskustvo u tom području. Još jedna mogućnost bila bi provođenje javnog savjetovanja ili posebnih diskusija s dionicima. Vlada bi mogla takve tehničke stručnjake angažirati besplatno putem projekata tehničke pomoći koje provode razvojni partneri.

4.2. Preporuke u pogledu ključnih fokusnih područja RSR-a

Postupak odabira teme za dubinsku analizu rashoda može sam po sebi podrazumijevati dugotrajnost i trošenje sredstava te zahtijevati dodatne procese i aranžmane. Ciljane vertikalne analize vjerojatno će biti neprikladni i neizvedive u okolnostima koje zahtijevaju brze odluke i značajna smanjenja ukupnih rashoda.

Preporuka 9.: Razmotriti upotrebu sveobuhvatnog, no relativno površnog pristupa provedbi ubrzanih dubinskih analiza rashoda. Kao što je prethodno spomenuto u odjeljku 1.2, sveobuhvatna dubinska analiza rashoda ne mora nužno obuhvaćati sve rashode. Ona podrazumijeva uključivanje svih resornih ministarstava / državnih agencija u proces, a ne nužno provođenje temeljite analize. Korisno je dopustiti ministarstvima da iznesu vlastite prijedloge o područjima na se potrebno usredotočiti uzimajući u obzir neusklađenost informacija i potrebu za konstruktivnim angažmanom.

Preporuka 10.: Primijeniti selektivni i promišljen pristup donošenju odluka o smanjenju troškova ili odgađanju kapitalnih rashoda. Utjecaj otkazivanja ili odgađanja projekta u kontekstu budućih troškova može se razlikovati ovisno o tome koliko je napredovala provedba. Potrebno je uzeti u obzir povezanost s drugim projektima i utjecaj na infrastrukturu pružanja usluga, kao i socijalne i ekonomske učinke. U ovom je dokumentu predstavljen jednostavan upitnik koji se može upotrijebiti u tu svrhu (tablica 7.).

Preporuka 11.: Proučiti administrativne i operativne troškove resornih ministarstava / državnih agencija (osim plaća i nadnica) kako bi se utvrdile mogućnosti smanjenja rashoda/realokacija koje bi u tim područjima potencijalno bilo najmanje bolno. Usporedna analiza mogla bi biti korisna za isticanje područja potencijalnih povećanja efikasnosti. Dodatnu je potrošnju potrebno ograničiti, osim ako nije opravdana kao neophodna. Stavke kao što su putovanja, troškovi koji se odnose na upotrebu vozila, troškovi skupova i promidžbe, režije i troškovi osposobljavanja (npr. međunarodni posjeti, najam prostora i opreme za osposobljavanje u učionici, troškovi dostave hrane itd.) mogli bi dovesti do prirodnog stvaranja uštede (na primjer, uslijed ograničenja povezanih s koronavirusnom bolešću COVID-19).

Preporuka 12.: Suzdržavanje od značajnijih smanjenja primanja u javnim službama, no uzeti u obzir ograničeni skup privremenih mjera kao što je odgađanje novih zapošljavanja, i povećanja primanja, dobrovoljnih odricanja te prikladnosti bonusa. Sve revizije ili smanjenja primanja u javnom sektoru potrebno je provesti na osnovi temeljitog funkcionalnog pregleda odvojenog od RSR-a. To bi zahtijevalo znatno više vremena i resursa.



DIO 5.

**ŠIRA PERSPEKTIVA U POGLEDU
ODGOVORA NA KRIZU: MJERE
ZA ODRŽAVANJE AGREGATNE
FISKALNE KONTROLE I
OTPORNOSTI**

5.1. Dopunske mjere uz ubrzane dubinske analize rashoda

Kako bi se postigli predviđeni ciljevi agregatne fiskalne kontrole, RSR bi trebao biti podržan odgovarajućim dopunskim mjerama i procesima.

Takve mjere trebale bi biti usmjerene na osiguravanje pravodobne i primjerene upotrebe oslobođenih sredstava i održavanje dugoročne fiskalne održivosti. Nikako ih ne bi trebalo podcjenjivati, posebno u slučajevima u kojima su vremenski i rashodni pritisci vrlo značajni i kada su ishodi i rezultati fiskalne i javne politike vrlo nesigurni. Kriza uzrokovana koronavirusnom bolešću COVID-19 tipičan je scenarij u kojem su takva razmatranja posebno relevantna.

Sredstva rezervi ili fondovi za nepredviđene događaje i suficiti akumulirani tijekom prethodnih godina nekim su zemljama omogućili fiskalni prostor i zaštitne rezerve likvidnosti u svrhu brzog odgovora na izvanredne potrebe. To je bio slučaj s Ujedinjenom Kraljevinom, Kanadom i nekoliko drugih zemalja članica OECD-a. Pacifičke otočne države (kao što su Fidži, Vanuatu, Salomonovi Otoci⁵³) redovito dodjeljuju sredstva fondovima za nepredviđene događaje unutar svojih godišnjih proračuna za nepredviđene rashode.⁵⁴ Neke su zemlje PEMPAL-a (npr. Ruska Federacija i Azerbajdžan) u 2020. izdvojile ili preraspodijelile sredstva u fondove za nepredviđene događaje i sredstva rezervi kako bi podmirile potencijalne nepredviđene rashode.

Ključno je uspostaviti jasna pravila pristupa fondovima za nepredviđene događaje kako bi se izbjegla potencijalna zloupotreba u situaciji kada su kontrole relativno smanjene. Središnje proračunsko tijelo trebalo bi pružiti jasne smjernice o upotrebi fondova za nepredviđene slučajeve. MMF predlaže⁵⁵ da bi se proračunima za 2021. trebala osigurati veća sredstva za nepredviđene događaje s obzirom na neizvjesne izgleda, a pritom bi se trebale zadržati prikladne zaštitne

mjere. Upotreba fondova za nepredviđene događaje trebala bi biti ograničena na određene okolnosti.

Upotrebu aproprijacija za nepredviđene događaje ili sredstava rezervi također bi trebalo podržati konkretnim aranžmanima u pogledu odgovornosti.

Takve je aranžmane lakše provesti kada su određeni rashodi na neki način ograđeni ili osigurani u proračunu. U tu je svrhu Novi Zeland uspostavio poseban Fond za odgovor i oporavak od krize uzrokovane koronavirusnom bolešću COVID-19 (CRRF) u okviru proračuna za 2020. i izdvojio je 50 milijardi NZD za potporu relevantnim inicijativama. Alokacije iz CRRF-a utvrđuju se glasanjem⁵⁶ i na temelju inicijative. Te su informacije objavljene na web-stranici novozelandske Riznice. Agencije su dužne dvaput mjesečno izvještavati o financijskim i nefinancijskim pokazateljima na visokoj razini povezanim s potrošnjom iz CRRF-a. Podaci su prikupljeni od agencija i prijavljeni ministru financija. Povremeno se provode temeljiti *ad hoc* pregledi rashoda. Neke zemlje (npr. Brazil, Honduras) razvijaju internetske portale za potrošnju u kontekstu krize uzrokovane koronavirusnom bolešću COVID-19 kako bi omogućile javnosti praćenje rashoda povezanih s tom bolešću.

Neposredna priroda pritisaka na rashode koji proizlaze iz krize zahtijeva brze odluke o dodatnoj potrošnji i realokaciji rashoda, stoga su za rješavanje potrebe potrebna fleksibilnija pravila i pojednostavljeni postupci odobrenja. Uobičajena raspodjela uloga i ovlasti u proračunskom procesu može ograničiti sposobnost vlade da brzo reagira, posebno u slučajevima u kojima parlament ima glavnu ulogu u odlučivanju o aproprijaciji proračunskih sredstava. U nekim se područjima nadležnosti ovo ograničenje može riješiti putem odredbi o potrošnji u izvanrednim slučajevima propisanih zakonodavstvom o upravljanju javnim financijama. U nekim su zemljama (npr. Armenija, Namibija, Mozambik) pravila o realokaciji ili restrukturiranju rashoda definirana na godišnjoj osnovi unutar zakona o proračunu. Iako to ne predstavlja nužno dobru praksu u uobičajenim okolnostima, time se zemljama pruža prilika da tijekom proračunske godine

⁵³ Na Salomonovim Otocima fond za nepredviđene događaje čini 0,5 % ukupnih rashoda.

⁵⁴ Uglavnom su namijenjeni upotrebi u slučaju prirodnih katastrofa.

⁵⁵ MMF, Odjel za fiskalna pitanja, posebno izdanje o koronavirusnoj bolesti COVID-19, „Preparing Public Financial Management Systems for Emergency Response Challenges“ („Priprema sustava upravljanja javnim financijama za izazove u pogledu odgovora na izvanredne događaje“), autori Sandeep Saxena i Michelle Stone

⁵⁶ Koncept proračunskih udjela upotrebljava se u kontekstu proračuna Novog Zelanda. Svaki sektor može obuhvaćati jedan ili više proračunskih udjela. Svaki proračunski udio u nadležnosti je određenog ministra, a udjelom upravlja određeni odjel. Ministar može biti nadležan za jedan ili više proračunskih udjela. Primjerice, sektor gospodarskog razvoja i infrastrukture obuhvaća proračunske udjele gospodarskog razvoja, komunikacija, trgovine, energetike, turizma, prometa, proračunskih pitanja itd.

primjenjuju fleksibilnija pravila za donošenje odluka o rashodima, ali preporuča se da se o tim odlukama obavijesti parlament. U slučaju godišnjih RSR-ova možda će biti potrebno donijeti odluku kojom će se vladi privremeno omogućiti dodatna fleksibilnost. Takve bi dodatne slobode trebale biti u ravnoteži s jakim naknadnim nadzorom i monitoringom.

Dopunski proračun predstavlja još jednu mogućnost za smanjenje nepredviđenih pritisaka velikih razmjera na rashode. Međutim, takvi postupci mogu biti previše složeni i spori za zemlje ograničenih kapaciteta. Pretjerano oslanjanje na dopunski proračun također može potkopati vjerodostojnost proračuna. Dopunski proračun potrebno je podržati upućivanjem zahtjeva resornim ministarstvima / državnim agencijama da pripreme što konkretnije planove potrošnje. Primjerice, MMF navodi⁵⁷ da je u planovima potrošnje potrebno utvrditi rashode povezane s osnovnim scenarijem i odgovorom na koronavirusnu bolest COVID-19. Moglo bi biti korisno postaviti ciljeve za izvršenje dopunskog proračuna za rashode povezane s brzim odgovorom u svrhu stjecanja informacija na kojima će se temeljiti planovi upravljanja gotovinom. Primjerice, cilj prvog dopunskog proračuna Koreje usvojenog 17. ožujka/marta 2020. bio je izvršenje približno 75 % mjera odgovora u dva mjeseca.

Zemlje s ograničenim fiskalnim prostorom i sredstvima imale bi malo mogućnosti za pronalaženje fiskalnog prostora kojim bi zadovoljile povećane potrebe u pogledu rashoda te je vjerojatnije je da će se ponovno odlučiti za vanjsko financiranje. Bespovratna sredstva mogla bi pomoći u nadoknadi razlike na fiskalno održiv način, dok zajmovi od neovisnih fiskalnih institucija i strukturnih fondova EU-a (ako su dostupni) mogu pružiti neposrednu pomoć. Zemlje koje već imaju poteškoća sa zadržavanjem fiskalnog deficita ili održavanjem javnog duga na održivoj razini trebale bi utvrditi rizike povezane s ovom mogućnosti.

Neke su se zemlje, potaknute potrebom za dodatnim fiskalnim prostorom koji bi mogao podnijeti takav izazov, ponovno uvele privremeno ublažavanje fiskalnih pravila. Time se poboljšava sposobnost zemlje za provođenje protucikličnih fiskalnih mjera. Neke nadležne jedinice dopuštaju automatsko ublažavanje fiskalnih pravila u izvanrednim situacijama, dok druge zemlje pokreću izmjene propisa kako bi osigurale privremeno olakšanje. Nekoliko je nadležnih jedinica

(npr. EU, Kolumbija, Jamajka) nakon GFC-a uvelo zaštitne klauzule u svoje okvire fiskalnih pravila. Kao odgovor na krizu prouzročenu koronavirusnom bolešću COVID-19, EU je aktivirao općenitu zaštitnu klauzulu izuzimanjem država članica od obveze ispunjavanja ciljeva u pogledu fiskalnog deficita (učinak mjera izravno povezanih s pandemijom na proračun neće biti obuhvaćen procjenom pridržavanja fiskalnih pravila koju će provesti Komisija). Većina zemalja članica EU-a (Austrija, Bugarska, Hrvatska, Češka, Njemačka, Estonija, Francuska, Grčka, Italija, Litva, Latvija, Portugal, Rumunjska, Slovenija) aktivirala je nacionalne zaštitne klauzule. U zapadnoj Africi, zemlje WAEMU-a⁵⁸ obustavljaju regionalne kriterije konvergencije deficita od 3 %. U većini slučajeva očekuje se ponovna uspostava pravila 2022. godine. U svakom slučaju, presudno je što prije razviti i pokrenuti korektivni plan za rješavanje srednjoročnih i dugoročnih pitanja i rizika fiskalne održivosti.

5.2. Neproračunske fiskalne mjere

Fiskalni paketi koje su upotrebljavale zemlje kao odgovor na krizu uzrokovanu koronavirusnom bolešću COVID-19 uključuju proračunske i neproračunske mjere. Proračunske mjere uključuju potrošnju za zdravstvo i socijalne mjere, transfere ekonomskim i fizičkim subjektima, subvencije za zaradu i nezaposlenost, smanjenje ili odgodu plaćanja poreza. Neproračunske mjere uključuju fiskalnu potporu programima središnjih banaka i banaka za razvoj, kreditna jamstva i poticaje komercijalnim bankama i financijskim institucijama kako bi se pogođenim društvima i pojedincima odgodile otplate zajmova i kamata. Cilj tih radnji bio je održavanje dotoka kredita u gospodarstvo u vrlo neizvjesnom makroekonomskom i fiskalnom okruženju i pomaganje ugroženim društvima da se održe tijekom teškog razdoblja. Vlade su također pridonijele izravnim i neizravnim financiranjem fiskalnih poticajnih mjera, kao što su ulaganja vlasničkog kapitala u strateški važne tvrtke i zajmovi vlada ili njihovih financijskih agencija i državnih banaka gospodarskim subjektima.

⁵⁷ MMF, Odjel za fiskalna pitanja, „Budgeting in a Crisis: Guidance for Preparing the 2021 Budget“ („Izrada proračuna tijekom krize: smjernice za pripremu proračuna za 2021...“), posebno izdanje o koronavirusnoj bolesti COVID-19, 20. lipnja/juna 2020.

⁵⁸ Zapadnoafrička ekonomska i monetarna unija

Prednost kreditnih jamstava jest činjenica da nemaju izravan utjecaj na fiskalnu bilancu, no ipak podrazumijevaju određeni stupanj fiskalnog rizika i stoga je s njima potrebno pažljivo postupati. Kreditna jamstva predstavljaju potencijalne obveze. Njihova pojava u proračunskim dokumentima ovisi o njihovom obuhvatu, razini agregiranja proračunskih stavki i o usvojenoj metodi proračunskog računovodstva (obračunsko i gotovinsko računovodstvo). Uz izvještavanje postoji i potreba za pažljivom kontrolom i upravljanjem jamstvima i ostalim potencijalnim obvezama vlade s obzirom na potencijalne fiskalne troškove i rizike.

Analiza neproračunskih fiskalnih mjera koje su poduzele razne zemlje kao odgovor na globalnu financijsku krizu od 2008. – 2009. ukazuje na činjenicu da takve mjere, iako su na relativno bezbolan način rješavale neposredne financijske i fiskalne pritiske, nisu uspjele osigurati dugoročniju proračunsku ravnotežu i održivost. Iskustvo europskih zemalja u upotrebi takvih mjera za ublažavanje učinaka GFC-a detaljno se analizira u Ekonomskom biltenu ESB-a, izdanju 6/2015, u članku „The fiscal impact of financial sector support during the crisis“ („Fiskalni utjecaj potpore financijskog sektora tijekom krize“).

Zemlje članice PEMPAL-a mogu razmotriti upotrebu jamstava, izravnih i neizravnih proračunskih zajmova i kvazifiskalnih mjera za ublažavanje fiskalnog utjecaja krize. Primjeri različitih mjera kojima su se koristile zemlje predstavljeni su u publikaciji MMF-a Fiscal Monitor u izdanju iz listopada/oktobra 2020.⁵⁹

5.3. Osnaživanje otpornosti na šokove

Globalna kriza uzrokovana pandemijom potiče potrebu za određenim nužnim radnjama kojima će se povećati buduća otpornost i sposobnost prevladavanja sličnih nenadanih kriza. Osim što se njima olakšava dubinska analiza proračunskih rashoda, takve mjere ujedno pružaju zaštitne mehanizme i poluge odgovornosti s ciljem postizanja ravnoteže u odnosu

na povećanu fleksibilnost upravljanja resursima, koji se obično dodjeljuju kako bi se reagiralo na nastale krize i izvanredne situacije. Područja koja je potrebno razmotriti u kontekstu jačanja institucionalnih kapaciteta i kapaciteta ljudskih resursa istaknuta su u nastavku:

- **Čvrst okvir za planiranje proračuna prema učincima i upravljanje njima važan je element učinkovitog RSR-a.** Kvaliteta podataka o učincima presudna je za uspjeh, čak i u slučaju manje složenog i pojednostavljenog postupka analize. Potrebno je posvetiti posebnu pažnju uspostavljanju poboljšanih mehanizama prikupljanja podataka ako u tom području postoje nedostaci.
- **Potrebno je ojačati analitičke kapacitete Središnjeg proračunskog tijela i resornih ministarstava.** Ti se kapaciteti odnose na vještine analize politike, sposobnost tumačenja podataka o nefinancijskim učincima koji su povezani s financijskim učincima i razumijevanje izvora troškova, što je ključno za stjecanje informacija na kojima se temelje dobre odluke o smanjenju rashoda i realokacijama.
- **Preporuča se uspostavljnje rezervi za nepredviđene rashode te njihovo redovito nadopunjavanje u normalnijim uvjetima.** Zemljama članicama PEMPAL-a savjetuje se da počnu graditi takve zaštitne okvire kada se situacija počne stabilizirati.
- **Ojačati funkciju unutarnje i vanjske revizije u svrhu podrške prijeko potrebnoj naknadnoj odgovornosti u vezi s potrošnjom povezanom s krizom prouzročenom koronavirusnom bolešću COVID-19 ili drugim vrstama hitnih odgovora.** Okruženje koje se brzo mijenja vjerojatno će zahtijevati modele upravljanja koji su fleksibilniji od dosadašnjih, uz manje ex ante kontrole i strožu ex post odgovornost.
- **Jačanje ICT kapaciteta i širenje upotrebe digitalnih alata mogu pridonijeti boljem ostvarenju dubinskih analiza rashoda, posebice u slučajevima u kojima je potrebno brzo djelovati.** Takva digitalna rješenja trebala bi uključivati predloške i alate za analizu politike na način opisan u prethodnom dijelu. Prednost treba dati brzim, jeftinim i jednostavnim rješenjima. Za razvoj tih digitalnih alata može biti potrebno angažirati vanjske stručnjake.

⁵⁹ <https://www.imf.org/en/Publications/FM/Issues/2020/09/30/october-2020-fiscal-monitor>, Database of Country Measures in Response to the COVID-19 Pandemic



Prilog 1

Kratak opis analitičkih alata koji se upotrebljavaju pri evaluaciji javnih politika

Uspoređivanje

usporedba jediničnih troškova usluga / intervencija različitih pružatelja usluga (npr. u raznim državnim agencijama, regijama, javnim poduzećima u odnosu na poduzeća u privatnom vlasništvu). Prilikom uspoređivanja upotrebljavaju se razne metode, primjerice **analiza profila** kojom se ispituju i uspoređuju rashodi u određenom trenutku, iskazani u apsolutnim iznosima ili kao udjeli u BDP-u. Analiza profila često se upotrebljava u međunarodnom uspoređivanju.

Analiza sastava proračuna

provjeravaju se proračunski rashodi s pomoću funkcionalnih, ekonomskih stavaka i administrativne kategorizacije. Može biti fokusirana na određene agencije, sektore ili kategorije rashoda (npr. poslovanje u odnosu na kapital, zarada, troškovi održavanja agencija, nabava robe i usluga itd.).

Procjena marginalnih povrata

procjenjuje utjecaj marginalnih promjena javnih politika vlade u pogledu povrata.

Analiza isplativosti

procjenjuju se svi percipirani interni i vanjski troškovi i koristi alternativnih opcija potrošnje dodjeljivanjem novčane vrijednosti. Često uključuje usporedbu marginalnih povrata s marginalnim troškovima za pojedinu opciju javne politike. Često se upotrebljava za procjenu mogućnosti javnih ulaganja, npr. za procjenu isplativosti vezanu uz alternativne lokacije za novu zračnu luku, te zatim za odabir opcije s najvećom neto koristi. Za investicijske projekte, Središnje proračunsko tijelo (CBA) obično će procijeniti profitabilnost različitih opcija služeći se NSV-om, uzimajući u obzir oportunitetne troškove, tj. izmaklu ili propuštenu priliku koja je posljedica određenog izbora.

Analiz troškova i učinkovitosti (djelotvornosti)

se naziva i **vrijednost za uloženi novac**, ispituju se troškovi i koristi alternativnih politika, ali im se ne dodjeljuje novčana vrijednost. Proučava se širok raspon troškova i koristi: socijalnih, ekonomskih itd. Primjenjuju se kvalitativne i kvantitativne metode. Troškovi se mjere u monetarnim jedinicama. Jedan od pristupa koji se upotrebljava u okviru metode CEA je **analiza troškova i upotrebljivosti (CUA)**, tehnika u okviru koje se primjenjuje jedinstvena mjera upotrebljivosti na temelju individualnih preferencija (npr. QALY, godine kvalitetnog života, u zdravstvu).

Analiza granica/analiza omeđivanja podataka	Ispituje produktivnost jedinice uspoređivanjem izlaznog/ih rezultata s vrijednošću inputa koji se upotrebljavaju u različitim jedinicama.
Analiza proračunskih odstupanja	pokušava se odgovoriti na pitanje koji su proračuni prekoračeni ili nedovoljno iskorišteni i zašto.
Analiza trenda	promatra se dinamika varijable tijekom vremena. Može se primijeniti na širok raspon konteksta i varijabli, npr. rashodi, izlazni rezultati, ishodi itd.
Procjena organizacije	provodi se pregled organizacija iz niza perspektiva: struktura, upravljanje ljudskim resursima, poslovni procesi, kapaciteti, financijska i fizička imovina, kultura, ugled, financije.
Pregledi poslovnih procesa	rašćlanjuju se procesi na zasebne zadatke, aktivnosti ili korake. Procjenjuje se njihov trošak (u financijskom i vremenskom smislu) i složenost te analizira mogućnosti za optimizaciju. Može se provesti zasebno ili u okviru procjene organizacije.
Analiza nedostataka u IT sustavima	pronalaze se nedostaci i procjenjuju se potencijalna povećanja efikasnosti do kojih može doći automatizacijom ili integracijom samostalnih sustava. Može se provesti zasebno ili u okviru procjene organizacije.
Analiza vremenskih serija	sadržava metode za analizu podataka vremenskih serija u svrhu prikupljanja konstruktivnih statistika i razumijevanja karakteristika promjena podataka tijekom vremena. Vremenske serije upotrebljavaju se za projekcije budućih vrijednosti na temelju prethodno promatranih vrijednosti.
Regresijska analiza	predstavlja skup statističkih metoda koje se upotrebljavaju za određivanje odnosa između jedne ili više neovisnih varijabli i ovisne varijable. Pomaže u prepoznavanju veze između faktora i utjecaja i razumijevanju koji od faktora ima najveći učinak na ishod/utjecaj.
Metoda razlike u razlikama	predstavlja statističku tehniku koja se upotrebljava u ekonometriji i kojom se ispituje učinak različitih čimbenika na utjecaje i ishode uspoređivanjem prosječne promjene ishoda i neovisnih varijabli tijekom vremena.



Prilog 2

UK: Prioriteti i opći ciljevi koji predstavljaju smjernice za Sveobuhvatnu dubinsku analizu rashoda (CSR) za 2007. godinu

Izvadak iz preproračunskog izvještaja za 2006. godinu

Vladin ekonomski cilj je izgraditi snažnu ekonomiju i pravedno društvo u kojem postoje mogućnosti i sigurnost za sve. Preproračunski izvještaj za 2006. godinu, Ulaganje u potencijale Britanije: Izgrađuje našu dugoročnu budućnost, predstavlja nove procjene i projekcije gospodarstva i javnih financija, izvještava o tome na koji način vladine politike pomažu u postizanju njezinih dugoročnih ciljeva te opisuje reforme koje vlada razmatra uoči proračuna za 2007. godinu i o kojima će se konzultirati u mjesecima koji slijede. Preproračunski izvještaj:

- pokazuje da je gospodarstvo stabilno i da raste te da vlada slijedi stroga pravila koja se odnose na javne financije;
 - pruža daljnju pomoć obiteljima i djeci, uz ostalo od travnja/aprila 2009. buduće majke imat će pravo na dječji doplatok od 29. tjedna trudnoće;
 - poboljšava zakonsku provedbu nacionalne minimalne plaće povećanjem sredstava za borbu protiv povrede ove zakonske odredbe za 50 posto;
 - određuje novi cilj sveobuhvatne dubinske analize rashoda za 2007. godinu od najmanje 3 posto uštede
- na godišnjoj razini u sektoru centralne vlade i lokalne razine vlasti, čime će se osloboditi dodatna sredstva za buduće izazove;
- preuzima novu obvezu povećanja kapitalnih ulaganja u obrazovanje s 8,3 milijarde funti u razdoblju 2007.-2008. na 10,2 milijarde funti u razdoblju 2010.-2011.;
 - određuje novi cilj vezano uz razinu izvrsnosti vještina, nastavljajući time razvijati preporuke iz izvještaja lorda Leitcha;
 - definira daljnje mjere za poticanje produktivnosti i rasta, promicanje znanstvenog istraživanja i planiranje reformi te prometne infrastrukture;
 - promiče pravednost u poreznom sustavu, uključujući mjere za borbu protiv izbjegavanja plaćanja poreza;
 - poduzima daljnje korake za suočavanje s globalnim izazovima klimatskih promjena, uključujući povećanje iznosa svih naknada za putnike u zračnom prometu s učinkom od 1. veljače/februara 2007., kao priznanje šteta koje zračni promet nanosi okolišu; te
 - najavljuje porast u skladu s inflacijom glavnih trošarina na gorivo u cestovnom prometu, zajedno s mjerama koje promiču upotrebu čistijih goriva.



Prilog 3

Predložak prijedloga usklađenja osnovnih rashoda unutar proračuna Novog Zelanda za 2010. godinu

Proračunski udio [ime(na)]

Prijedlog usklađenja osnovnih rashoda

Verzija [1]

[Datum]

Dostavio:

[Proračunski udio uz ime ministra]

Odjeljak 1.: Usklađivanje s vladinim prioritetima

U ovom odjeljku opišite što ministar namjerava postići svojim proračunskim udjelom tijekom 2010./2011. godine te sljedeće dvije financijske godine.

Molimo vas da diskusiju održite na visokoj razini (1 – 2 stranice pisane jasnim engleskim jezikom). Namjera ovog odjeljka je osigurati da ministrove kolege mogu razumjeti i ispitati prioritete ministra te zašto su ti prioriteti odabrani.

Podaci u ovom odjeljku upotrijebit će se za procjenu osnovanosti predložene promjene prioriteta u odjeljku 2.

Održite diskusiju o sljedećem:

1. Što ministar namjerava postići
2. Na koji se način ministrove namjere uklapaju u:
 - a. strateški smjer vlade koji je usuglašen u premijerskoj rezidenciji; te
 - b. Prioriteti ministra koji su definirani u prepisci s premijerom

3. Koje se ključne stvari moraju dogoditi da bi se postiglo ono što ministar namjerava? Time se objašnjava logika u pogledu *načina* na koji ministar namjerava ostvariti svoje prioritete
4. Koja je razina ambicije ministrovih namjera? Odnosno, koliko toga ministar pokušava postići i koliko je teško ili rizično ono što ministar predlaže? Može li se razina ambicije povećati ili smanjiti ako je to potrebno?
5. Što će morati pričekati? Odnosno, nešto što je prioritet, ali što se odgađa do proračuna za 2011. godinu ili kasnije.
6. Što ministar odlučuje *ne* napraviti? S obzirom na to da se ovim odjeljkom definira ono što ministar aktivno odlučuje učiniti, možda bi bilo korisno ustanoviti koji trenutačni prioriteti ili druge mogućnosti *nisu* dio ministrovih namjera (npr. jer su nižeg prioriteta ili nisu usklađeni s vladinim prioritetima)

Odjeljak 2.: Ponovno određivanje prioriteta

U ovom odjeljku detaljno izložite (3-6 stranica) što se mora promijeniti u proračunskom udjelu da bi se postigli prioriteti navedeni u odjeljku 1., u okviru ukupnih obrtnih sredstava (osnovni rashodi plus udio obrtnih sredstava) dostupnih proračunskom udjelu.

Što bi bilo novo ili drugačije?

Sastavite 1-2 odlomka za svaku novu, različitu ili povećanu aktivnost koju ministar predlaže u okviru proračunskog udjela.

Za sve nove ili drugačije aktivnosti raspravite o sljedećem:

1. Što je to točno novo ili drugačije u odnosu na ono što se trenutačno isporučuje?
2. Doprinos aktivnosti onome što ministar namjerava postići (tj. kako je navedeno u odjeljku 1.)
3. Sažetak informacija koje podržavaju predložene promjene (vidi sljedeći odlomak)

Za informacije iz točke 3. (prethodno), analiza koja podupire predloženu promjenu aktivnosti trebala bi odgovarati značaju prijedloga. Navedenu analizu *nije* potrebno u cijelosti uključiti u ovaj predložak. Analizom kojom se podupire predložena promjena trebala bi se obuhvatiti osnovna pitanja logike intervencije; analizu opcija; te način na koji će se nova aktivnost provoditi i ocjenjivati. U nekim će slučajevima biti prikladan cjelovit poslovni plan.

Što bi bilo obustavljeno ili smanjeno?

Sastavite 1-2 odlomka za svaku aktivnost za koju ministar predlaže da bude obustavljena ili smanjena u okviru proračunskog udjela.

Za sve aktivnosti raspravite o sljedećem:

1. Razlog zbog kojeg aktivnost ima nižu vrijednosti ili nije usklađena s prioritetima (tj. zašto nije usklađena s prioritetima navedenim u odjeljku 1.)
2. Koji su učinci obustavljanja ili smanjenja aktivnosti? Postoje li rizici i ako postoje, treba li ih ublažiti?

Odjeljak 3.: Kratak pregled financijskih kretanja

U ovom se odjeljku detaljno opisuju promjene u aproprijacijama (uključujući nove aproprijacije) koje su potrebne za izvršenje promjene prioriteta definiranih u odjeljku 2.

Promjene u aproprijacijama koje proizlaze iz promjene prioriteta ne bi trebale imati ukupne *neto* fiskalne troškove. To je zato što je svrha ovog predloška predložiti načine na koje će osnovni rashodi ministarstva biti raspodijeljeni. Svrha ovog predloška *nije* predlaganje promjene u veličini ukupnih osnovnih rashoda.



Prilog 4

Predložak Izvještaja o ubrzanoj dubinskoj analizi rashoda

1. Fokusna područja

- 1.1. Koja su područja rashoda fokus ove analize?
- 1.2. Koja su ministarstva, programi i agencije obuhvaćeni ovom analizom?⁶⁰
- 1.3. Koliki su rashodi obuhvaćeni ovom analizom?

2. Ključni nalazi

- 2.1. Koja pitanja se razmatraju u analizi za svako fokusno područje?
- 2.1. Koja metodologija je upotrijebljena u analizi prilikom odgovaranja na ova pitanja?
- 2.1. Koji su bili glavni nalazi evaluacije rashoda u svakom fokusnom području?

3. Preporuke iz dubinske analize rashoda i njihov utjecaj na učinak

U izvještaju o ubrzanoj dubinskoj analizi rashoda mogu biti preporučene različite opcije javnih politika, na temelju kojih će vlada odlučiti što će se primijeniti.

4. Sažetak preporuka

- 4.1. Koje se aktivnosti preporučuju za poboljšanje efektivnosti i efikasnosti pregledanih intervencija u javnim politikama?
- 4.2. Koji su troškovi povezani s ostvarivanjem navedenih ušteda?
- 4.3. Koje su pravne, organizacijske ili operativne promjene potrebne



Tablica 9. Preporuke za dubinske analize rashoda

N		Osnovna projekcija	Aktualna godina	+1. godina	+2. godina	% promjene u tekućoj godini (+/-)	% promjena u godinama +1 i +2
1	Područje pregleda						
2	Resorno ministarstvo / Državna agencija						
3	Predložena smanjenja/ realokacije 3 =-(4+5+6+n)						
4	<i>1. program</i>		-	-	-	-%	-%

⁶⁰ Na ovo pitanje treba odgovoriti samo u slučaju izvještaja tima pregledavatelja

N		Osnovna projekcija	Aktualna godina	+1. godina	+2. godina	% promjene u tekućoj godini (+/-)	% promjena u godinama +1 i +2
5	2. program		-	-	-	-%	-%
6	Program n		-	-	-	-%	-%
7	Predložena povećanja / realokacije 7 = 8+9+10+n						
8	3. program		+	+	+	+%	+%
9	2. program		+	+	+	+%	+%
10	Program n		+	+	+	+%	+%
11	Neto ušteta 11 = 3-7						
12	Revidirani osnovni rashodi 12 = 2-11						

Napomene:

1. Ako je predložak ispunjen za više resornih ministarstava / državnih agencija, potrebno je navesti uštede i realokacije za pojedina resorna ministarstva / državne agencije u prethodno navedenom formatu;
2. Ukratko opišite mjere uštete i realokacije za svaki program, navodeći novčane iznose koji se na njih odnose;
3. Smanjenja iz jednog programa mogu se prikazati kao povećanja za drugi program u slučaju realokacije. To će biti svedeno na nulu prilikom izračuna neto ušteta



Tablica 10. Procijenjeni utjecaj predloženih smanjenja rashoda i realokacija na nefinancijske ciljane vrijednosti indikatora učinaka

N		Početne ciljane vrijednosti indikatora učinka	Revidirane ciljane vrijednosti indikatora učinka		
			Aktualna godina	+1. godina	+2. godina
1	Područje pregleda				
2	Resorno ministarstvo / Državna agencija				
3	Oznaka programa, indikator učinka				
Zahvaćeni programi					
4					
5					
6					
Povezani programi					
8					
9					
10					

Napomene: Zahvaćeni programi su oni koji izravno podliježu povećanju/smanjenju ili realokaciji sredstava; povezani programi su oni koji nisu izravno pogođeni promjenama u alokaciji sredstava, ali na čiju uspješnost mogu utjecati smanjenja ili realokacije u drugim programima



Prilog 5

Opis poslova pregleda osnovnih rashoda Ministarstva socijalnog razvoja, Novi Zeland

Riznica

Objava informacija o pregledu osnovnih rashoda Ministarstva socijalnog razvoja (MSD) u lipnju 2019. godine

vaj je dokument na vlastitu inicijativu objavila Riznica na internetskim stranicama Riznice.⁶¹

Povjerljive informacije

Neke informacije iz priopćenja nisu prikladne za objavljivanje te, u slučaju da budu zatražene, iste će se uskratiti na temelju Zakona o službenim informacijama iz 1982. (Zakon).

U tom se slučaju primjenjuju relevantni dijelovi Zakona.

Ako su informacije uskraćene, to znači da nije prepoznat javni interes koji bi bio važniji od razloga za uskraćivanje.

Dijelovi Zakona na temelju kojih su informacije uskraćene:

[1] Čl. 9., st. 2., t. a - zaštita privatnosti fizičkih osoba, uključujući preminule osobe

[2] Čl. 9., st. 2., t. c - kako bi se izbjegle štete za mjere zdravstvene zaštite i zaštite na radu

[3] Čl. 9., st. 2., t. f, al. iv - radi poštovanja važećih ustavnih konvencija o zaštiti povjerljivosti savjeta koje daju ministri i službenici

[4] Čl. 9., st. 2., t. g, al. i - radi učinkovitog upravljanja odnosima s javnošću slobodnim i iskrenim izražavanjem mišljenja

[5] Čl. 9., st. 2., t. g, al. ii - radi učinkovitog upravljanja odnosima s javnošću štiteći pritom ministre, članove vladinih organizacija, službenike i zaposlenike od neprimjerenog pritiska ili uznemiravanja;

[6] Čl. 9., st. 2., t. j - kako bi se omogućilo vođenje pregovora bez nepovoljnih uvjeta ili šteta

[7] Čl. 9., st. 2., t. k - kako bi se spriječilo iznošenje službenih podataka radi nepropisnog stjecanja dobitka ili prednosti

[8] Izvan opsega ovog priopćenja.

U slučaju kada su informacije uskraćene, navedena je numerirana referenca na relevantni članak Zakona, kao što je prethodno navedeno. Na primjer, oznaka [1] pojavljuje se ako su informacije uskraćene u dokumentu priopćenja, a odnosi se na Čl. 9., st. 2., t. a.

⁶¹ <https://treasury.govt.nz/publications/information-release/msd-baseline-review>

Dostupnost: Riznica može, na zahtjev, dostaviti alternativnu HTML verziju ovog materijala. Navedite naslov ovog dokumenta ili naziv PDF datoteke prilikom slanja zahtjeva na e-mail information@treasury.govt.nz.

Pregled osnovnih rashoda MSD-a: Opis poslova

Ministar financija i ministar socijalnog razvoja odlučili su da je potrebno preispitati dijelove operativnih osnovnih rashoda Ministarstva socijalnog razvoja, što uključuje temeljitu analizu u pojedina područja tekuće potrošnje promatrajući učinkovitost te potrošnje.

Pregled će zajednički provoditi Riznica i Ministarstvo socijalnog razvoja.

Kontekst

Ovaj se pregled odvija u trenutku kada je MSD posljednjih godina prošao neke promjene, uključujući odvajanje stručne savjetodavne grupacije za socijalnu skrb Oranga Tamariki, promjene uloge MSD-a u području socijalnih stanova, interni pregled njihovih korporativnih usluga i pregled aranžmana zajedničkog pružanja usluga s grupacijom Oranga Tamariki.

Kao što je prikazano na primjeru promjene prioriteta u okviru proračuna za 2018. godinu, vlada traži najbolju vrijednost za uloženi novac iz tekuće potrošnje te je spremna realocirati financijska sredstva kako bi postigla bolje rezultate. Istodobno, vlada želi da se agencije ispravno financiraju kako bi se postigli ti rezultati. Ovim pregledom osnovnih rashoda podržavaju se obje navedene svrhe te se nastoji bolje razumjeti povrat od tekuće potrošnje i procijeniti buduće potrebe za financiranjem.

Predviđeno je da se pregled osnovnih rashoda pozabavi pitanjima vrijednosti za uloženi novac, troškovnim pritiscima i promjenom prioriteta kako bi se rezultati ugradili u sljedeći proračun. U slučaju MSD-a i navedenog pregleda, cilj je da ministarske odluke koje iz toga proizađu budu ugrađene u proračun za 2019. godinu te pruže ministrima mogućnosti za usuglašen plan financiranja potreban za rad ministarstva u kratkoročnom i srednjoročnom vremenskom razdoblju.

Cilj

Primarni su ciljevi pregleda razumjeti tekuću potrošnju, razviti sliku budućih osnovnih zahtjeva za MSD i omogućiti mu odgovarajuća sredstva na pravim mjestima za postizanje njegove strategije i vladinih prioriteta za boljitak građana. U prošlosti su se iznosi troškovnog pritiska uglavnom procjenjivali prema njihovoj osnovanosti te od slučaja do slučaja, polazeći od stajališta da se pritiscima treba upravljati u okviru fiksnih nominalnih osnovnih rashoda. Pregledom će se

prikupiti osnovna razina informacija na temelju kojih se mogu donijeti bolje prosudbe o:

- efikasnosti i učinkovitosti tekuće potrošnje, a time i o mjeri u kojoj:
 - se troškovni pritisci mogu realno apsorbirati ili je li za njihovo rješavanje potrebna dodatna potrošnja;
 - je trenutačna potrošnja učinkovita u postizanju ishoda klijenta;
- razumijevanje nadolazećih troškovnih pritisaka, prepoznavanje pokretača tih troškova, s ciljem stvaranja buduće slike financiranja Ministarstva;
- rizici, uključujući odluke o javnim politikama ili neizvjesnosti u ključnim područjima koja mogu imati utjecaj na buduće osnovne rashode; i
- potencijalne inovacije koje bi mogle imati utjecaj na buduće osnovne rashode.

Ključni je zadatak identificirati ona područja tekuće potrošnje koja imaju malu vrijednosti i ne postižu predviđene ishode. Ako se time oslobode određena sredstva, ona će postati dostupna za rješavanje troškovnih pritisaka i alternativnih, učinkovitijih intervencija u svrhu poboljšanja dobrobiti Novozelandčana. Vodeće načelo je da prije razmatranja povećanja sredstava, pregled najprije mora dokazati da je MSD realocirao/da će MSD realocirati sredstva iz svojih tekućih osnovnih rashoda te da je iscrpio druge mogućnosti.

Tim za analizu ima na raspolaganju nekoliko alata primjenjivih na javne politike (analiza graničnih troškova (MCA), analiza troškova i upotrebljivosti (CUA), analiza troškova i učinkovitosti (CEA), financijska analiza isplativosti (CBA) i šira analiza isplativosti (CBAX)) te će primijeniti odgovarajuće alate na dokaze u skladu s okolnostima i pitanjima koja se analiziraju.

U opsegu rada

Pregled bi se trebao fokusirati na osnovnu operativnu aktivnost MSD-a. Pregled će se fokusirati na približno 1,4 milijarde američkih dolara aproprijacija za proračunski udio za socijalni razvoj i socijalne stanove (ne uključujući naknade ili povezane troškove (BORE), kapitalne rashode izvan ministarstva i one aproprijacije koje se prebacuju u novo Ministarstvo stanovanja i urbanističkog razvoja). Pregledom će se ponuditi savjeti o:

- Vrijednosti za uloženi novac i učinkovitost rashoda (uključujući usluge koje pruža Ministarstvo kao i one koje su ugovorene s vanjskim pružateljima usluga)

- Usklađivanju osnovnih rashoda sa strategijom MSD-a (i sposobnošću da se ona postigne) te vladinim prioritetima u pogledu dobrobiti građana. Jesu li usvojene ispravne intervencije i postižu li se željeni ishodi?
- Troškovnim pritiscima tijekom sljedećih godina i njihovim usklađivanjem s prethodno navedenom strategijom i prioritetima. (uključuje probleme vezane uz radnu snagu, funkcije informacijskih i komunikacijskih tehnologija (IKT) i opće fiksne troškove)
- Mogućnostima upravlja u okviru različitih planova financiranja.

Izvan opsega rada

Sljedeće stavke nisu obuhvaćene:

- Isplate socijalne pomoći, adekvatnost dohotka i pitanja koja je obuhvatila Stručna savjetodavna grupacija za socijalnu skrb (WEAG) (priznaje se da su moguća manja preklapanja s WEAG-om).
- Apropijacije za javne stanove koje se prebacuju na proračunski udio Stanovanje i urbanistički razvoj.
- Revizija strateškog smjera MSD-a (2018.).

Upravljanje

Ministar financija i ministar socijalnog razvoja primit će nalaze pregleda i, u dogovoru s drugim nadležnim

ministrima, donijet će odluke na temelju savjeta iznesenih u tom pregledu. Odluke će se primijeniti u proračunu za 2019. godinu te će biti dijelom istoga.

Upravni odbor, kojim predsjeda viši upravitelj riznice i koji se sastoji od jednakog broja predstavnika Riznice i MSD-a, nadgledat će rad tima za analizu.

Tim za analizu po potrebi će se sastojati od zaposlenika Riznice i Ministarstva. Osim toga, Ministarstvo će prema potrebi staviti na raspolaganje svoje osoblje koje će pomagati u informiranju tima za analizu. Prema potrebi, mogu se angažirati i vanjski stručni savjetnici za savjetovanje u tehničkim ili specifičnim područjima.

Tim pregledavatelja ponudit će svoju ocjenu i izvući zaključke iz dostupnih dokaza i podataka. Upravni odbor zajednički će riješiti sve razlike u tumačenju koje tim za analizu nije u mogućnosti riješiti.

Svako ministarstvo snosit će vlastite troškove, s tim da će se troškovi vanjskog savjetovanja podijeliti na jednak način među ministarstvima.

Rezultati i ključne etape

Konačan izvještaj potrebno je dostaviti dvojici ministara 31. siječnja/januara 2019. Potrebno je predvidjeti i mogućnost izvještaja za ministre tijekom samog pregleda jer će se uskoro sastavljati zaključci i preporuke. Pregled će se odvijati u četiri faze.



Tablica 11. Rezultati i ključne etape

Faza	Nadležnost	Ključna etapa
Prikupljanje informacija: pregled agencije; cjelovit skup financijskih podataka; četverogodišnji plan; povijesni uzorak troškovnih pritisaka i projekcije budućih troškovnih pritisaka; evaluacija i dokaz učinkovitosti programa učinkovitost.	Ministarstvo socijalnog razvoja (MSD)	31. kolovoza/ augusta 2018.
Analiza: Ispitivanje podataka i naknadne aktivnosti u četiri dimenzije: <input type="checkbox"/> Učinkovitost <input type="checkbox"/> Efikasnost <input type="checkbox"/> Trajnost i Otpornost <input type="checkbox"/> Odgovornost Ispitivanje rezultata.	Tim pregledavatelja	Do 15. listopada/ oktobra 2018.
Ispitivanja tima za analizu Nalazi upravljačke skupina	Tim za analizu/ upravljačka skupina	Do 15. listopada/ oktobra 2018.

Faza	Nadležnost	Ključna etapa
Razvoj opcija: preporučena opcija ispitivanje provedeno	Tim za analizu; ispitano zajedno s upravljačkom skupinom	Do 30. studenoga/ novembra 2018.
Nacrt nalaza / savjeti ministrima	Nacrt tima za analizu; odobrenje upravljačke skupine; diskusija s ministrima	30. studenoga/ novembra 2018.
Preporuke i Izvještavanje: Sastavljanje konačnih zaključaka; priprema izvještaja	Izrada nacrta od strane tima za analizu; Odobrenje upravljačke skupine	31. siječnja/ januara 2019.
Donošenje odluka	Ministri	veljača/februar 2019. godine, u okviru Proračun 2019.
Dodatni komentar: Plan evaluacije učinkovitosti i uspješnosti rješenja potrebno je usuglasiti nakon odluka ministara	MSD i Riznica	Provedba planirana tijekom naredna 12-24 mjeseca.



Prilog 6

Analiza predloženih ušteta / smanjenja rashoda



Tablica 12. Utjecaj predloženih ušteta na nefinancijski učinak⁶²

1. Resorno ministarstvo / Državna agencija

1.1. Naziv resornog ministarstva / državne agencije _____

1.2. Nazivi drugih resornih ministarstava / državnih agencija obuhvaćenih prijedlogom _____

2. Intervencija javne politike

2.1. Naziv _____

2.2. Brojčana oznaka _____

2.3. Vrsta intervencije Materijalni troškovi Transferi
 Drugo (molimo opišite) _____

2.4. Opis intervencije _____

3. Obrazloženje predloženog smanjenja rashoda

3.1. Svrha _____

3.2. Opis _____

3.3. Očekivana korist _____

⁶² Prilagođena verzija predloška koja se upotrebljava za nove inicijative u smjernicama za srednjoročni okvir rashoda (MTEF) / proračun Ministarstva financija Republike Armenije.

4. Priroda prijedloga o uštedi na rashodima za mjeru javne politike

- Promjena u razini upotrijebljenih sredstava
- Promjena vrste / kombinacije upotrijebljenih sredstava
- Primjena alternative „proizvodnja spram nabave“
- Drugo(molimo opišite) _____

5. Potencijalni problemi koji se mogu pojaviti uslijed smanjenja rashoda

6. Nefinancijski rezultati učinka

6.1. Opis nefinancijskih rezultata učinka (na trenutačnoj razini financiranja)	Mjerna jedinica	Tekući, stvaran	Procjena za tekuću godinu	+1. godina	+2. godina
.....

6.2. Opis nefinancijskih rezultata učinka (na predloženoj razini financiranja)	Mjerna jedinica	Tekući, stvaran	Procjena za tekuću godinu	+1. godina	+2. godina
.....

7. Primjene predloženog smanjenja rashoda

- Smanjenje rashoda resornog ministarstva / državne agencije
- Realokacija na druge mjere javne politike

Navedite ciljanu mjeru javne politike i opišite utjecaj realokacije na tu mjeru (možete navesti i procjene nefinancijskih rezultata učinka kao što su oni upotrijebljeni u odjeljcima 6.1. i 6.2.) _____

8. Ostale mogućnosti ostvarenja te intervencije javne politike (na drugim mogućim razinama smanjenja rashoda)

9. Ostale relevantne informacije i obrazloženja



Prilog 7

Popis konzultiranih osoba

- **Anthony Higgins**, Stručnjak za upravljanje javnim financijama, Australija
- **Bruce Stacey**, Savjetnik za upravljanje javnim financijama pri Karipski regionalni centar za tehničku podršku (CARTAC)
- **Graham Scott**, Predsjednik Novozelandskog Povjerenstva za produktivnost, predsjednik, Southern Cross Advisers, savjetnik 40 zemalja u području javnog upravljanja i ekonomske politike, konzultant Svjetske banke i Ministarstva za međunarodni razvoj, tajnik novozelandske Riznice
- **Ivor Beazley**, Vodeći stručnjak za javni sektor, Svjetska banka
- **Lynne McKenzie**, Savjetnik: pravo, ekonomija, financije, upravljanje, Novi Zeland, izvršni direktor društva Southern Cross Advisers, NZ
- **Mark Byers**, Bivši predsjednik Službenog odbora za kontrolu rashoda, Novi Zeland, prvi ministar Ministarstva za zatvorski sustav Novog Zelanda
- **Nordia Campbell**, Glavna državna rizničarka, Ured za proračun Vlada otočja Turks i Caicos
- **Rohit Samaroo**, Direktor analitike - Tajništvo Odbora za riznicu, Ontario, Kanada
- **Shahlaa Al-Tiay**, Viši analitičar, Riznica Novog Zelanda
- **Simon Groom**, Član mreže Counterpoint Consulting Network, UK



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Swiss Confederation

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



THE WORLD BANK
IBRD • IDA | WORLD BANK GROUP



MINISTRY OF FINANCE
OF THE RUSSIAN FEDERATION



European Union