

Ključne reforme i alati za
planiranje proračuna na koje
su trenutačno usmjerena
ministarstva financija

Siječanj/Januar 2024.

Autorska prava© 2022. BCOP PEMPAL-a

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

Ikonice pripremiil Vectors Tank i zero_wing iz www.flaticon.com.

PEMOPAL

TAJNIŠTVO PEMPAL-A

www.pempal.org



Zajednica prakse za proračun (BCOP)

E: BCOP@pempal.org



Predgovor i zahvale	2
Kratak uvod o PEMPAL-u i BCOP-u	4
1. Dio. Koja su poboljšanja planiranja proračuna u tijeku u ministarstvima financija?	5
2. Dio. Koji su neki od proračunskih alata koji mogu pomoći ministarstvima financija u novim proračunskim reformama?	11



Predgovor i zahvale

Ovaj rad temelji se na materijalima i diskusijama s OECD-ova sastanka visokih proračunskih dužnosnika iz zemalja srednje, istočne i jugoistočne Europe (SBO CESEE) i radionice Zajednice prakse za proračun (BCOP) PEMPAL-a o otvorenosti proračuna u suradnji s Globalnom inicijativom za fiskalnu transparentnost (GIFT), koji su održani u prosincu/decembru 2023. godine. PEMPAL BCOP već dugo surađuje s OECD-ovom mrežom SBO CESEE i sa GIFT-om. Ovi skupovi pružili su priliku članovima BCOP-a da i) se informiraju o trenutačnim praksama planiranja proračuna u 22 zemljama sudionicama, ii) se informiraju o najnovijim istraživanjima i dobrim praksama OECD-a u tematskim područjima dubinskih analiza rashoda, nezavisnih fiskalnih institucija (IFI) i ekološkog/zelenog planiranja proračuna i iii) detaljno razmatraju savjete GIFT-a za mjere otvorenosti proračuna.

Cilj sudjelovanja BCOP-a na OECD-ovu sastanku SBO CESEE bio je saznati više o iskustvima zemalja članica OECD-a iz regije CESEE i istraživanjima i savjetima OECD-a o postojećim reformama proračuna, te da zemlje PEMPAL-a podijele vijesti o svom napretku i radu BCOP-a. Sadržajni doprinos BCOP-a ovom OECD-ovu sastanku uključivao je izlaganje o radu Radne skupine BCOP-a za planiranje proračuna prema programima i učincima (PPBWG) o povezivanju planiranja proračuna sa strateškim planiranjem i izlaganje o povezivanju planiranja proračuna sa strateškim planiranjem u Bugarskoj, a svih 15 zemalja sudionica BCOP-a također je predstavilo

vijesti o reformama planiranja proračuna u tim zemljama. Pored ovoga, visoki dužnosnici odgovorni za proračun iz Nizozemske, Austrije, Latvije, Litve, Poljske, Slovačke i Slovenije također su predstavili svoje postojeće i planirane reforme proračuna. Ostali blokovi sastanka uključivali su diskusije o neovisnim fiskalnim institucijama, ekološkom/zelenom planiranju proračuna, dubinskim analizama rashoda i reformama upravljanja javnim financijama u Hrvatskoj.

Cilj radionice BCOP-a o otvorenosti proračuna koja je organizirana u okviru Radne skupine za proračunsku pismenost i transparentnost (BLTWG) bio je ispitati mjere otvorenosti usmjerene na različite skupine vanjskih dionika. Ranije ove godine članovi BCOP-a odabrali su temu mjera otvorenosti proračuna (uključujući materijale o proračunu za građane, mjere proračunske pismenosti i mjere sudjelovanja javnosti) usmjerene na različite kategorije javnosti kao najčešću prioritetnu temu. Nakon što su uglavnom provele opće mjere proračuna za građane, zemlje članice PEMPAL-a prepoznale su potrebu da razmotre razne zahtjeve u pogledu informacija te potaknu aktivno sudjelovanje raznih kategorija javnosti. Tijekom radionice svaki od triju blokova (karakteristike i važnost smislene fiskalne otvorenosti, sudjelovanje javnosti i digitalni alati) započeo je interaktivnim izlaganjem Koordinacijskog tima inicijative GIFT u kojem su predstavljena teorijska objašnjenja i praktični primjeri. Nakon toga su uslijedili interaktivni blokovi pitanja i odgovora tijekom kojih su sudionici podijelili relevantna iskustva iz svojih zemalja.

Sudionici su zatim u okviru različitih vježbi razmijenili ideje o načinu na koji bi se predstavljene informacije mogle primijeniti u praksi u pogledu postojećih/planiranih inicijativa.



U ovom dokumentu su sažete ključne diskusije kako bi se pružio kratak pregled ključnih reformi planiranja proračuna na koje su trenutačno usmjerena ministarstva financija. U 1. dijelu predstavljen je kratak pregled tematskih područja planiranja proračuna koje su 22 zemlje sudionice navele kao područja reforme/poboljšanja na koja su trenutačno usmjerene. U 2. dijelu navedeno su neki od ključnih savjeta stručnjaka iz OECD-a i inicijative GIFT o nekim proračunskim alatima koji mogu pomoći ministarstvima financija u njihovim proračunskim reformama. To se odnosi na dubinske analize rashoda, neovisne fiskalne institucije (IFI), ekološko/zeleno planiranje proračuna i mehanizme otvorenosti proračuna. Postojeći i planirani rad BCOP-a u pogledu povezivanja strateškog planiranja i planiranja proračuna o kojem se diskutiralo na ovim skupovima nije obuhvaćen ovim dokumentom jer će postati zaseban proizvod znanja čija se objava očekuje sredinom 2024.

BCOP zahvaljuje članovima BCOP-a i vanjskim stručnjacima na njihovu doprinosu ovim skupovima.



Posebno smo zahvalni g. Andrewu Blazeyju, zamjeniku voditelja Odjela za planiranje proračuna i javno upravljanje iz OECD-a, i g. Brianu Finnu, višem analitičaru politika u Odjelu za javno upravljanje i planiranje proračuna iz OECD-a, kao i Juanu Pablu Guerreru, direktoru mreže GIFT. Zahvaljujemo i članovima iz zemalja BCOP-a koji su prisustvovali i doprinijeli tim skupovima. Ovo sažeto izvješće izradio je resursni tim BCOP-a (Naida Čaršimamović Vukotić, članica resursnog tima BCOP-a PEMPAL-a Svjetske banke i Iryna Shcherbyna, viša stručnjakinja Svjetske banke za javni sektor i koordinatorica resursnog tima BCOP-a PEMPAL-a), uz vodstvo Aynure Bakaybaeve (predsjednica BCOP-a, Ministarstvo financija Uzbekistana) i Emila Nurgalievu (zamjenika predsjednice BCOP-a, Ministarstvo financija Bugarske).



Dnevni red i materijali skupova dostupni su na web-stranici PEMPAL-a za OECD-ov sastanak SBO CESSE 5. i 6. prosinca/decembra 2023.¹ i radionicu BCOP-a 7. i 8. prosinca/decembra 2023.² BCOP je omogućio sudjelovanje 32 dužnosnika odgovornih za planiranje proračuna iz 15 zemalja članica BCOP-a na ovim skupovima (uključujući Bugarsku, Hrvatsku, Gruziju, Kosovo, Kazahstan, Kirgistan, Moldovu, Crnu Goru, Sjevernu Makedoniju, Rumunjsku, Srbiju, Tursku, Tadžikistan, Ukrajinu i Uzbekistan).



¹ <https://www.pempal.org/hr/events/učesće-bcop-na-sastanku-oecd-cesee-sbo-mreže>

² <https://www.pempal.org/hr/events/učesće-bcop-na-sastanku-oecd-cesee-sbo-mreže-i-bcop-aova-radionica-na-temu-mjera-proračunske>



Kratak uvod o PEMPAL-u i BCOP-u

Mreža za učenje uz pomoć kolega u području upravljanja javnim rashodima (PEMPAL) olakšava razmjenu profesionalnog iskustva i prijenos znanja među stručnjacima s praktičnim znanjem o upravljanju javnim financijama (PFM) diljem Europe i srednje Azije (regija ECA). Mreža, koja je pokrenuta u 2006. a trenutno funkcionira u okviru Strategije PEMPAL-a za razdoblje 2017.-2025., ima za cilj doprinos jačanju praksi PFM-a u zemljama članicama razvojem i distribucijom informacija o dobrim praksama PFM-a i njihovoj primjeni.

Mreža se temelji na trima tematskim zajednicama prakse navedenima u nastavku:

- Zajednica prakse za proračun (BCOP),
- Zajednica prakse za riznicu (TCOP) i
- Zajednica prakse za unutarnju reviziju (IACOP).

Glavni opći cilj BCOP-a jest ojačati metodologiju, planiranje i transparentnost proračuna u zemljama članicama. Učenje od kolega glavni je instrument koji se upotrebljava. Sudionici međusobno surađuju izravno ili s pomoću interneta te dijele znanje i razvijaju

pristupe za rješavanje čestih poteškoća u PFM-u. Za razliku od tradicionalnih edukativnih pristupa, sudionici sami planiraju svoje aktivnosti i imaju ulogu stručnjaka u grupama sastavljenim od njihovih kolega, tako da su oni ne samo primatelji, nego i pružatelji tehničkih usluga. Planovi aktivnosti BCOP-a uključuju dijeljenje i stvaranje znanja u okviru skupova uživo u svrhu učenja, virtualnih sastanaka, studijskih posjeta i razvoja proizvoda znanja.

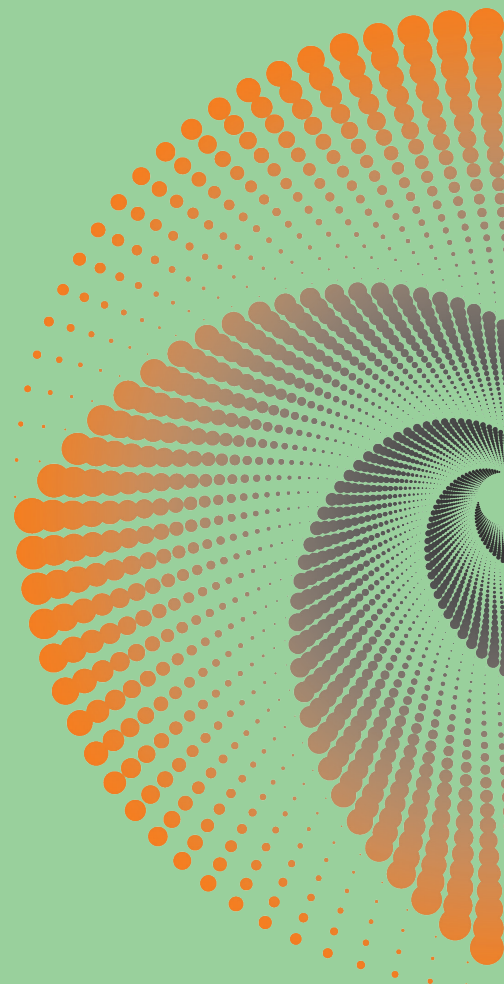
Članovi BCOP-a obično su službenici srednjeg i višeg ranga u jedinicama za planiranje proračuna ili jedinicama za metodologiju/politiku izrade proračuna u odjelima/sektorima za planiranje proračuna u ministarstvima financija / središnjim proračunskim tijelima. BCOP vodi Izvršni odbor BCOP-a koji se sastoji od predstavnika ministarstava financija zemalja članica koji svake godine biraju predsjednika tog odbora. Tehničku stručnost, koordinaciju i potporu pruža resursni tim BCOP-a u okviru Svjetske banke, dok administrativnu podršku pruža Tajništvo PEMPAL-a.

Dodatne informacije o BCOP-u dostupne su u Dokumentu sa sažetim informacijama o BCOP-u.³

³ <https://www.pempal.org/hr/event/budget>

1. Dio

Koja su poboljšanja planiranja proračuna u tijeku u ministarstvima financija?



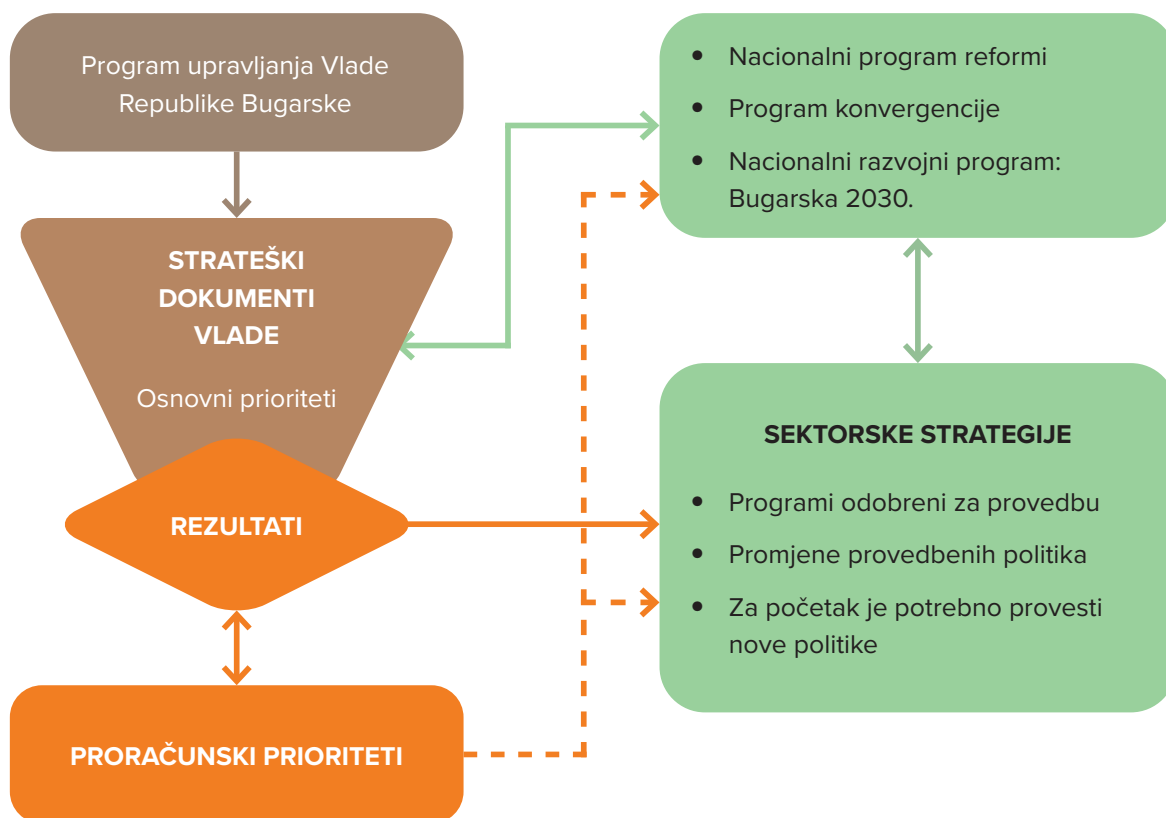
Postoje poveznice među postojećim i planiranim reformama proračuna u 22 zemlje koje su sudjelovale na skupu OECD-a. Ona uključuju:

1. poboljšanje/proširenje sustava za planiranje proračuna prema programima i učincima (PPB) i njihovu upotrebu tako da se pojednostave, da se poveća kvaliteta informacija o učincima te da se poveća povezanost sa strateškim planiranjem;
2. uvođenje ili poboljšanje ekološkog/zelenog planiranja proračuna te provođenja monitoringa i praćenja;
3. konsolidaciju i/ili reprioritizaciju rashoda;
4. nadogradnje i integracije IT sustava;
5. poboljšanje srednjoročnog planiranja proračuna i planiranja proračuna za osnovne/"zadane" rashode; i
6. uvođenje sofisticiranijih/naprednijih alata za transparentnost proračuna i sudjelovanje javnosti.

Austrijska vlada u srednjoročnom je razdoblju usredotočena na reprioritizaciju rashoda uz daljnje smanjenje deficita i javnog duga. Radi se reprioritizacija strukture rashoda, i trenutno se povećavaju rashodi u području dječje skrbi i općem socijalnom i stambenom sektoru. U budućnosti se očekuje značajno povećanje rashoda u području unutarnje sigurnosti. Slijedom toga doći će do konsolidacije i/ili reprioritizacije rashoda.

Bugarsko Ministarstvo financija usredotočeno je na upravljanje javnim ulaganjima (PIM) i daljnje jačanje planiranja proračuna prema programima i učincima. Nalazi i preporuke iz nedavnog projekta s OECD-om upotrebljavaju se za jačanje PIM-a. Prioritetni projekti u okviru investicijskog programa za nacionalne projekte te prioritetni projekti u okviru investicijskog programa za općinske projekte utvrđeni su Zakonom o godišnjem proračunu za 2024. Daljnje djelovanje bit će usmjereno na procjenu rizika i odabir prioriteta te osiguravanje bolje spremnosti projekta kako bi se smanjila stopa nedovoljnog izvršenja sredstava. U okviru suradnje s

Prikaz 1. Odnos između strateškog planiranja politika i planiranja proračuna u Bugarskoj



Izvor: izlaganje Ministarstva financija Bugarske na OECD-ovu sastanku CESEE SBO u prosincu/decembru 2023. u Zagrebu u Hrvatskoj

EK-om razmijenjena su iskustva s drugim zemljama EU-a u području ekološkog/zelenog planiranja proračuna. Na ovom je sastanku Bugarska je također održala zasebno izlaganje o povezivanju strateškog planiranja s PPB-om u toj zemlji. Opće povezanosti prikazane su u **Prikazu 1.** U prethodnim je fazama PPB pojednostavljen i identificirani su ključni pokazatelji učinka. Izrađen je nacrt Zakona o strateškom planiranju kojim se, među ostalim, propisuje hijerarhija strateških dokumenata i njihova izrada te smanjuje njihov broj, uređuje jedinstveni nacionalni razvojni program kao strateški dokument najviše razine, propisuju standardi u pogledu sadržaja i strukture strateških dokumenata, uključujući pokazatelje učinka te uvode obvezne procjene učinka.

Hrvatska je usredotočivana na PIM, ekološko planiranje proračuna i dubinske analize rashoda kako je navedeno u Prikazu 2. Vlada je posvećena jačanju

fiskalne održivosti kroz kontinuirano smanjene javnog duga i deficita, a u nadolazećim godinama očekuje se povećanje rashoda u svrhu poboljšanja socijalne zaštite i mirovinskih sustava, javne infrastrukture te dekarbonizacije energetskog sektora. Ministarstvo financija Republike Hrvatske, kao domaćin OECD-ova sastanka CESEE SBO u Zagrebu, održalo je odvojena izlaganja na sastanku, uključujući pregled hrvatskog sustava javnih financija. Poboljšat će se sadržaj i kvaliteta podataka u proračunskim procesima. Okvir za procjenu i provedbu projekata javnih ulaganja bit će nadopunjen izgradnjom kapaciteta na razini državnog i lokalnog proračuna. Mjere i alati koji su razvijeni ili će biti razvijeni u području ekološkog/zelenog planiranje proračuna uključuju monitoring i praćenje ekološkog proračuna, ekološku dimenziju u dubinskim analizama rashoda te ex ante i ex post procjenu učinka na okoliš. Okvir za dubinske analize rashoda jača se kako bi se omogućila upotreba tih analiza (i sveobuhvatnih i

Prikaz 2. Tekuće reforme u Hrvatskoj



Izvor: izlaganje Ministarstva financija Republike Hrvatske na OECD-ovu sastanku CESEE SBO u prosincu/decembru 2023. u Zagrebu u Hrvatskoj

ciljanih) kao alata za poboljšanje planiranja proračuna na godišnjoj razini.

U Gruziji se ulažu naporu u daljnje jačanje srednjoročnog okvira rashoda, planiranje proračuna prema programima i učincima te IT sustava za planiranje i izvršenje proračuna. Proširenjem IT rješenja i podrške povećat će se dostupnost kvalitetnih podataka za potrebe reformi. Unutar PPB-a uveden je sustav klasifikatora politika djelovanja kako bi se omogućila bolja veza između politike i proračuna, što će se odraziti i u IT sustavu. Ocjena četverogodišnjeg fiskalnog učinka novih politika dostavlja se Saboru. Razvijena je i nova PIM metodologija.

Na Kosovu se izrađuju planovi za ekološko planiranje proračuna, planiranje rodno osjetljivog proračuna i planiranje osnovnih/“zadanih“ rashoda kao i poboljšanja u odabiru kapitalnih projekata. Također se nadograđuje/razvija IT sustav za planiranje proračuna i PIM. Za nadolazeće razdoblje ciljna područja uključuju jačanje veze između strateškog planiranja i planiranja proračuna te jačanje srednjoročnog okvira rashoda.

Svjetska banka pruža pomoć u ekološkom/zelenom planiranju proračuna i planiranju rodno osjetljivog proračuna.

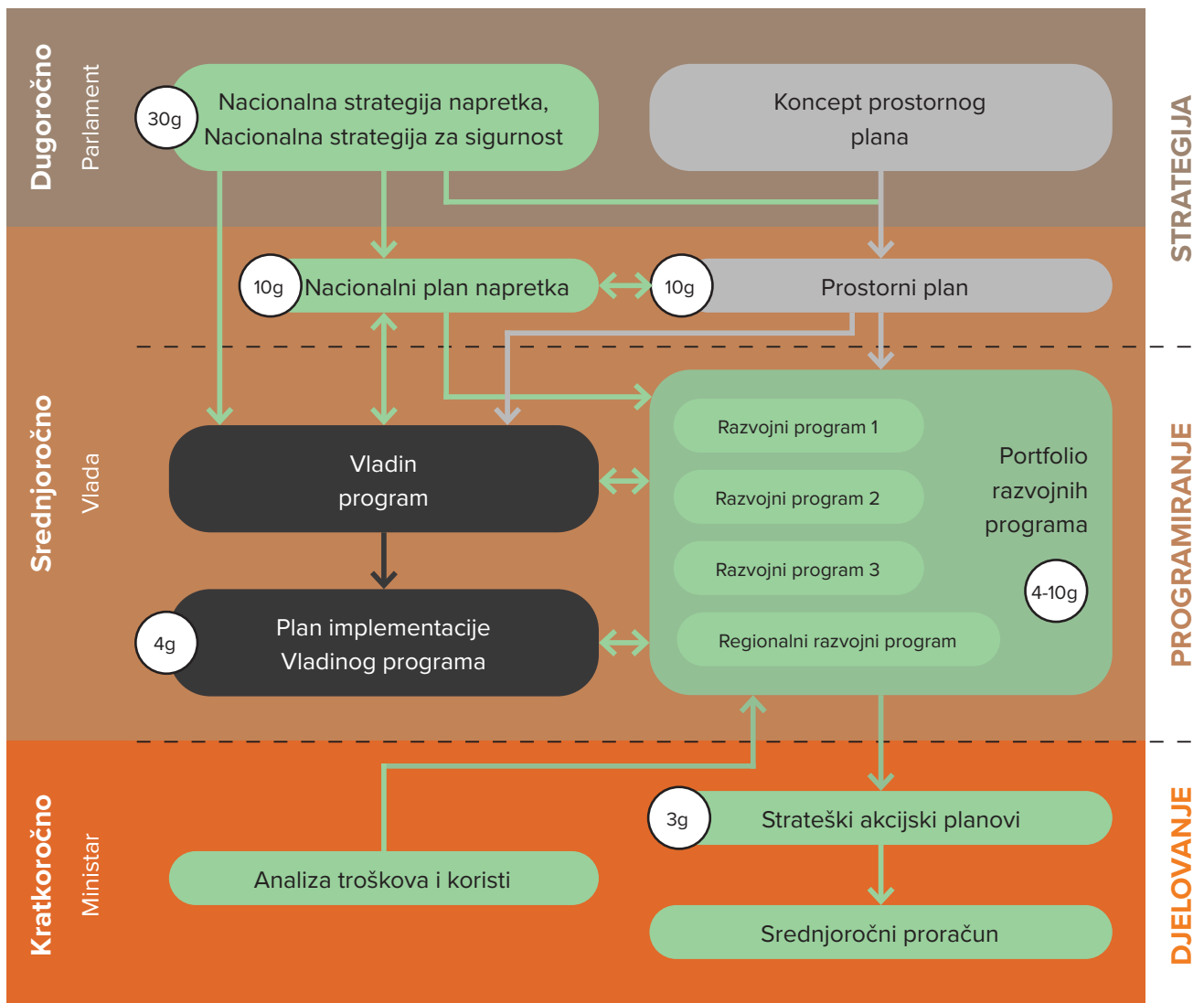
Djelovanje Kazahstana usmjereno je na područja jačanja planiranja proračuna prema programima i učincima i drugih alata za upravljanje rezultatima, poboljšanje proračunske transparentnosti i odgovornosti te planiranja proračuna s tekućim reformama cjelokupnog sustava javne uprave i planiranja. Nalazi i preporuke OECD-ova pregleda proračuna Kazahstana za 2018. korišteni su za razvoj koncepta upravljanja javnim financijama u Republici Kazahstan do 2030. i novog Pravilnika o proračunu.

U Kirgiskoj Republici razmatraju se aktivnosti za poboljšanje djelotvornosti i učinkovitosti rashoda. Provedene su porezne i carinske reforme, što je dovelo do značajnijeg rasta prihoda. U nadolazećem razdoblju naglasak će biti na povećanju učinkovitosti državnih rashoda i određivanju prioriteta. Predviđena je i digitalizacija i automatizacija procesa upravljanja javnim financijama.

U **Latviji** je razvijeno novo IT rješenje za sve proračunske procese kako bi se, među ostalim, podržala automatizacija i poboljšanja u analizi učinka, srednjoročnom planiranju proračuna i dokumentaciji i procesima institucionalnog strateškog planiranja. Automatizacijom će se omogućiti vrijeme za bolje analize i integraciju tih procesa. Povećana upotreba dubinskih analiza rashoda vidljiva je i u Latviji, uključujući provedenu reviziju rashoda za 2023. i revizije planirane za 2024. i 2025. Jačanje metodologije dubinske analize rashoda uključuje povećanu upotrebu informacija o učincima.

U **Litvi** će naglasak biti na poboljšanju srednjoročnog proračunskog okvira, nakon nedavnih mjera pogledu jačanja cjelokupnog sustava strateškog upravljanja. To djelovanje u području strateškog upravljanja uključuje povezivanje strateških, prostornih, regionalnih i proračunskih sustava planiranja kako je prikazano u **Prikazu 3**. Među izazovima koji se rješavaju velik je broj nekoordiniranih strategija s nerealnim financijskim zahtjevima, slaba orijentacija na rezultate, slabi sustavi praćenja učinka, nedovoljno korištenje informacija o učincima u donošenju odluka i sveukupni nedostatak povezanosti između planiranja proračuna i strateškog planiranja.

Prikaz 3. Novi sustav planiranja „odozgo prema dolje” u Litvi, s poveznicama s planiranjem proračuna



Izvor: izlaganje Ministarstva financija Litve na OECD-ovu sastanku CESEE SBO u prosincu/decembru 2023. u Zagrebu u Hrvatskoj

Moldova će se usmjeriti na smanjenje deficita, a istodobno će nastaviti s proračunskim reformama, uključujući potenciranje korištenja dubinskih analiza rashoda i poboljšanje PIM-a. Pogoršanje fiskalne ravnoteže potaknuto je energetsom krizom, ratom u Ukrajini i sušama. Uštede od 10 % utvrđene su u trima najnovijim dubinskim analizama rashoda, a usmjerene su u reprioritizirane rashode u okviru istih sektora. U području upravljanja javnim financijama naglasak je na poboljšanju kriterija za odabir projekata.

Crna Gora govori o proširenju i planiranim poboljšanjima PIM-a, planiranju rodno osjetljivog proračuna i IT sustava kao i o osnivanju neovisne fiskalne institucije (IFI). PPB je uveden prije nekoliko godina, a rane su faze uključivale pilot-pristup u odabranim ministarstvima, dok je 2022. i 2023. uveden za sve proračunske jedinice na državnoj razini. Sljedeća je faza širenje na lokalnu razinu. Planirane su i analize vrijednosti za novac u pogledu kapitalnih projekata.

Sjeverna Makedonija govori o nedavno uspostavljenoj neovisnoj fiskalnoj instituciji i planiranom djelovanju u svrhu poboljšanja transparentnosti proračuna, srednjoročnog planiranja i IT sustava. Poboljšanja su predviđena u okviru nedavno usvojenog organskog zakonodavstva o proračunu. Fiskalno vijeće formirano je krajem 2023. kao neovisno tročlano tijelo. Članove imenuje parlament na prijedlog Makedonske akademije znanosti i umjetnosti, Državnog ureda za reviziju i Narodne banke. Mjere u pogledu transparentnosti uključuju proračunsku dokumentaciju, izvještaje o izvršenju proračuna, revizijske izvještaje, portal za proračun za građane i portal za otvorene financije. Osim toga, posebna pažnja posvećena je povećanju transparentnosti državnih poduzeća.

U Nizozemskoj, naglasak će biti na otvorenosti proračuna u okviru cjelokupne politike otvorenog upravljanja. Svi dokumenti povezani s proračunom bit će objavljeni, a proračun će biti dostupniji javnosti. Ministarstvo također radi na jednostavnoj vizualizaciji različitih proračunskih dokumenata. U pogledu strukture rashoda fokus će biti na ranjivim skupinama.

Poljska radi na ukupnoj modernizaciji proračuna, uključujući PPB s novom poboljšanom programskom

strukturu, jačanjem srednjoročnog planiranja i uvođenjem dubinskih analiza rashoda. Nova proračunska klasifikacija razvijena je uz pomoć MMF-a i EU-a kao glavna sastavnica novog proračunskog sustava. Višedimenzionalan je i uključuje potrebe u pogledu statističkog izvještavanja. Uključuje administrativnu klasifikaciju, klasifikaciju izvora financiranja, ekonomsku klasifikaciju i klasifikaciju programa, kao i oznake u okviru ekološkog/zelenog planiranja proračuna, planiranja rodno osjetljivog proračuna itd. Sljedeći korak bit će izmjena svih relevantnih zakona. Dubinske analize rashoda provodit će se od 2024. nakon dvaju pilot-projekata koji će se provoditi uz pomoć OECD-a. Radit će se i na reviziji učinka.

Rumunjska provodi reformu fiskalnog i mirovinskog sustava. To, među ostalim, uključuje aktivnosti u pogledu digitalizacije, poboljšanja PPB-a, modernizaciju carinskog sustava, osnivanje nacionalne razvojne banke i preispitivanje fiskalnog okvira. Poboljšanja IT sustava uključuju sustav e-proračuna koji potiče poboljšano upravljanje financijskim i nefinancijskim informacijama, poboljšanu transparentnost, praćenje i izvještavanje te međusobno povezivanje s drugim povezanim nacionalnim IT sustavima.

Četiri međusobno povezana područja planiranja proračuna u fokusu Ministarstva financija Srbije uključuju PPB, ekološko/zeleno planiranje proračuna, srednjoročni okvir rashoda i digitalne alate. Poboljšanja PPB-a uključuju suradnju s lokalnim samoupravama na analizi i poboljšanju jedinstvene programske strukture za lokalnu razinu, poboljšanjima IT podrške i radionicama za izgradnju kapaciteta. Osim toga, u tijeku je rad na poboljšanjima PPB-a za fondove socijalne sigurnosti i uvođenju PPB-a u zdravstvene ustanove. Na nacionalnoj razini ojačat će se programski ciljevi i pokazatelji učinka, s posebnim naglaskom na ekološke ciljeve i pokazatelje. Mehanizmi monitoringa i praćenja ekološke dimenzije proračuna uvode se u IT sustav za planiranje proračuna te se razvijaju metodologija i kriteriji takvog monitoringa i praćenja. Izrađen je akcijski plan za poboljšanje srednjoročnog okvira rashoda, uključujući jačanje projekcija početnih vrijednosti. Planira se razvoj digitalnih alata u procesu planiranja proračuna za potrebe planiranja, projekcija i simulacija.

Slovačka nastavlja jačati i širiti svoj sustav dubinske analize rashoda. Odjel za vrijednost za novac, koji provodi dubinske analize rashoda, proširio je svoj kadar s 5 zaposlenika u 2016. na 60. Više od polovice ukupnih rashoda dosad je podvrgnuto dubinskim analizama rashoda, pri čemu je u tom procesu utvrđena ušteda od 2 % vrijednosti BDP-a. Osim toga, nedavno je provedena sveobuhvatna analiza rashoda u kojoj su navedene preporuke za repriorizaciju rashoda.

Slovenija provodi reforme u sustavu primanja zaposlenih te monitoringa i praćenja ekološke dimenzije proračuna te provodi rekonstrukciju i proširenje IT sustava. Reforma troškova za primanja zaposlenih provodit će se u razdoblju od tri godine, a pregovori sa sindikatima još uvijek traju. Upotreba novog IT sustava na nacionalnoj razini upravo je započela. IT sustav također će biti premješten na općinsku razinu.

Tadžikistan je usmjeren na transparentnost i odgovornost proračuna, proširenje PPB-a te poboljšanja i integraciju IT sustava. Poboljšanja IT sustava uključuju nove modele planiranja proračuna kao i integraciju s javnom nabavom i poreznim službama. PPB je prvotno uveden na pilot-osnovi u šest ministarstava. Sada se dodaju pokazatelji učinka i klasifikacija programskog proračuna. PPB se također proširuje na ostale potrošačke jedinice. U tijeku je izrada i objava pojednostavljene proračunske dokumentacije. Bit će testirane inicijative u području planiranja rodno osjetljivog i klimatskog proračuna.

Turska je usredotočena na PPB, planiranje rodno osjetljivog proračuna i proračunsku analizu usmjerenu na djecu. Uz programsku klasifikaciju

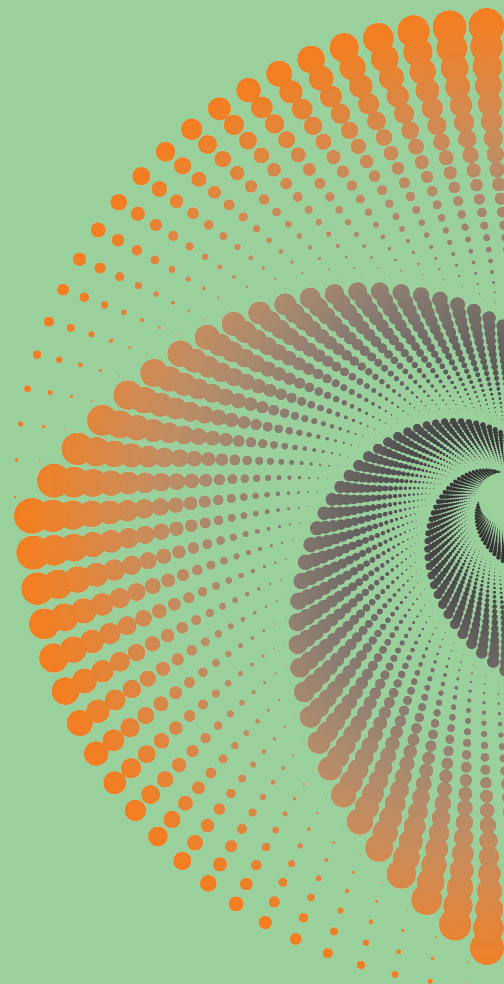
i informacije o programskim učincima, pažnja se posvećuje praćenju i evaluaciji unutar sustava PPB-a. Organizacija UN Women pomaže u planiranju rodno osjetljivog proračuna. U okviru PPB-a uvedeno je 59 pokazatelja učinka za praćenje rodne ravnopravnosti. Proračunske analize usmjerene na djecu provedene su uz pomoć UNICEF-a i ispitani su izdaci za obrazovanje, zdravstvo i socijalnu zaštitu alocirani za djecu.

Ukrajina nastavlja s jačanjem praksi srednjoročnog planiranja proračuna i dubinskih analiza rashoda nakon kratkog zastoja u reformama zbog početka rata. Planirano je da trogodišnji proračun za razdoblje 2025.-2027. bude podnesen parlamentu tijekom 2024. Dubinske analize rashoda koje obuhvaćaju 32 područja potrošnje provedene su prije početka rata. Tijekom 2024. provest će se dubinske analize rashoda za 6 rashodovnih područja.

Uzbekistan će 2024. pokrenuti ispitnu fazu inicijativa ekološkog planiranja proračuna i monitoringa i praćenja ostvarenja ciljeva održivog razvoja, a PPB će biti uveden. U protekle četiri godine uloženi su značajni naponi s ciljem poboljšanja regulatornog okvira za strateške planove. Usvojena je strategija prelaska na zeleno gospodarstvo do 2023. Ministarstvo gospodarstva i financija, uz pomoć Francuske agencije za razvoj i UNDP-a, provelo je nekoliko procjena, uključujući pregled javnih rashoda u svrhu aktivnosti ublažavanja klimatskih promjena i institucionalni pregled, plan za modeliranje i metodologiju monitoringa i praćenja klimatski osjetljivog proračuna i procjenu indeksa integracije klimatskih promjena u proračun. Izdane su zelene obveznice. PPB će biti uveden, uključujući izvještavanje o učincima.

2. Dio

Koji su neki od proračunskih alata koji mogu pomoći ministarstvima financija u novim proračunskim reformama?



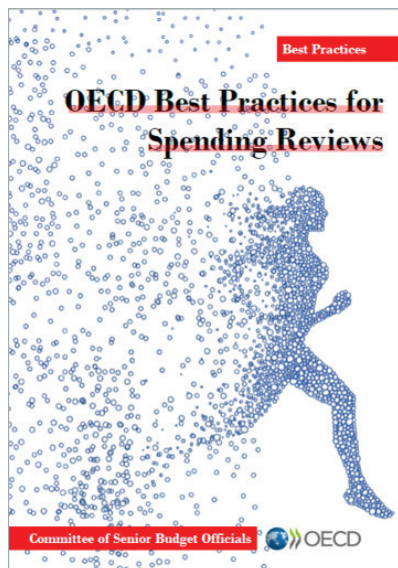
Proračunski alati koji mogu pomoći ministarstvima financija u njihovim postojećim i planiranim proračunskim reformama uključuju dubinske analize rashoda, neovisne fiskalne institucije, ekološko/zeleno planiranje proračuna i mehanizme otvorenosti proračuna. U ovom se dijelu dokumenta navode neki od ključnih savjeta za navedene proračunske alate koje su u Zagrebu predstavili stručnjaci iz OECD-a i inicijative GIFT.

Dok će vlade u narednim godinama pripremati odgovore u okviru podrške gospodarskom oporavku, važno je da postoje snažni procesi dubinskih analiza rashoda. To su naglasili stručnjaci OECD-a u svom izlaganju o jačanju utjecaja dubinskih analiza rashoda. Fiskalna konsolidacija bit će potrebna većini vlada u nadolazećem razdoblju, stoga je ključno pripremiti se za dobar plan djelovanja u području konsolidacije. Ako se dobro primijene, snažne prakse dubinskih analiza rashoda povećavaju sposobnost vlada da donose teške odluke. Sustavno praćenje postojećih rashoda može dovesti do produktivnijeg javnog sektora.

Potrebno je ojačati utjecaj dubinskih analiza rashoda unapređivanjem postojećih praksi i osiguravanjem da analize imaju ulogu u donošenju proračunskih odluka. To uključuje, među ostalim, povećanje opsega tih analiza, uključujući okvirni cilj uštede kako bi se usmjerio postupak analize, čime bi analize postale redovit dio proračunskog procesa i uključila se politička razina. Savjetuje se provođenje sveobuhvatnih dubinskih analiza rashoda kako bi se analizirala glavna rashodovna područja vlade, kao i preispitivanje područja politike koja su prioritet vlade. Dubinske analize potrebno je zaključiti mogućnostima/preporukama koje je moguće provesti u proračunu. Potrebno je osigurati da se odluke u okviru dubinske analize rashoda razmatraju kao dio diskusije o proračunu.

Detaljniji savjeti dostupni su u dokumentu „Najbolje prakse za dubinske analize rashoda” koji je izradio OECD. Te se prakse sastoje od sedam stupova prikazanih u **Prikazu 4**. Najbolje prakse razvijene su na temelju iskustava i lekcija koje su naučile zemlje

Prikaz 4. OECD-ove najbolje prakse za dubinske analize rashoda



- 1 Formuliranje jasnih ciljeva i specificiranje opsega dubinskih analiza rashoda
- 2 Utvrđivanje različitih uloga političke razine i javnih službi u procesu analize
- 3 Uspostavljanje jasnih aranžmana upravljanja tijekom cjelokupnog procesa analize
- 4 Osiguravanje usklađenosti s proračunskim procesom
- 5 Provođenje preporuka na odgovoran i transparentan način
- 6 Osiguravanje pune transparentnosti izvještaja o dubinskim analizama rashoda i okviru analiza
- 7 Povremeno ažuriranje okvira dubinske analize rashoda

Izvor: izlaganje OECD-a na sastanku CESEE SBO u prosincu/decembra 2023. u Zagrebu u Hrvatskoj

članice OECD-a. Trenutačno gotovo sve zemlje OECD-a upotrebljavaju dubinske analize rashoda. Zahvaljujući povećanju u praksama dubinskih analiza rashoda u zemljama članicama OECD-a, vlade su u boljem položaju da razmatraju te izazove.

Neovisne fiskalne institucije (IFI) imaju ulogu u promicanju fiskalne održivosti i mogu pomoći ministarstvima financija da ostvare svoje ciljeve u vezi s proračunskim upravljanjem i boljom potrošnjom.

Na sastanku je predstavljeno devet načela OECD-a za neovisne fiskalne institucije. One uključuju:

1. **lokalno vlasništvo** kako bi se osiguralo da su uloga i struktura u skladu s lokalnim potrebama
2. **neovisnost i nepristranost** kako bi se njihov rad razlikovao od odgovornosti za donošenje politika i osigurala imenovanja na temelju zasluga
3. **jasno definiran mandat**, čime se osigurava da neovisna fiskalna institucija može djelovati na vlastitu inicijativu (unutar mandata treba uspostaviti jasne veze s proračunskim procesom; neovisna fiskalna institucija može provoditi: ekonomske i fiskalne projekcije, projekcije početnih vrijednosti, analizu prijedloga proračuna, praćenje usklađenosti s fiskalnim pravilima, određivanje troškova glavnih zakonodavnih prijedloga i analitičke studije o odabranim pitanjima)
4. **resursi neovisnih fiskalnih institucija** koji bi trebali odgovarati mandatu i ne biti izloženi političkom pritisku
5. treba definirati **odnos sa zakonodavcem**, uključujući odgovarajuću odgovornost i izvještavanje zakonodavcu definirano zakonom (uloge/odnosi

uključuju podnošenje izvještaja zakonodavcu i pojavljivanje pred odborima, parlamentarni nadzor proračuna neovisnih fiskalnih institucija, ulogu parlamenta u imenovanju članova institucije itd.)

- 6. pristup informacijama** za neovisne fiskalne institucije potrebno je zajamčiti zakonodavstvom
7. treba osigurati **transparentnost** u svim aktivnostima neovisnih fiskalnih institucija, pri čemu bi se svi izvještaji trebalo objaviti i predstaviti javnosti
8. treba osigurati **učinkovite komunikacijske kanale**, posebno u odnosu na medije
9. treba uspostaviti **mehanizam vanjske evaluacije** (npr. stalna savjetodavna skupina ili pregled kolega)

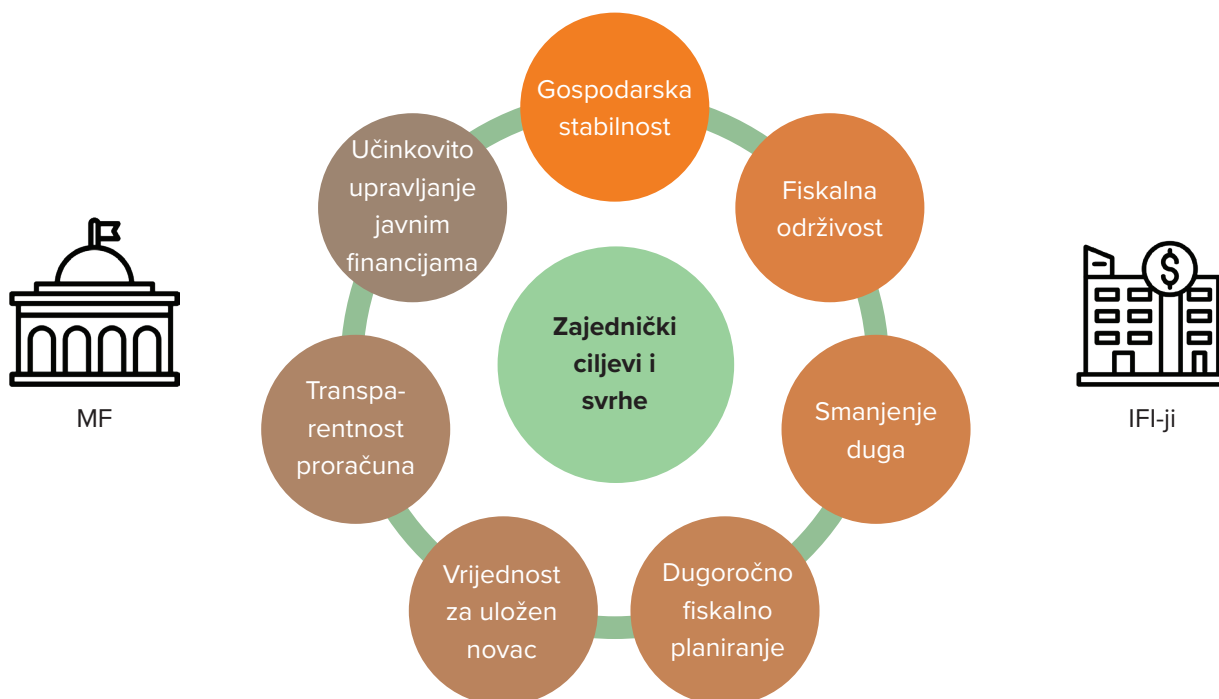
Ministarstva financija i neovisne fiskalne institucije dijele nekoliko važnih zajedničkih ciljeva i trebaju surađivati na tehničkoj razini. Ti su ciljevi navedeni u **Prikazu 5.** Iako mnoge neovisne fiskalne institucije imaju snažne rezultate u obavljanju svoje uloge „fiskalnog nadzornika“ (monitoring usklađenosti s

fiskalnim pravilima), promicanje promjene kulture kako bi se poboljšao doseg i vidljivost u odnosu na javnost i ključne dionike pomoći će u jačanju njihove sposobnosti da djeluju kao „fiskalni zagovornici“ (zagovornici fiskalne održivosti).

OECD-ov okvir ekološkog/zelenog planiranja proračuna jedno je od sredstava koje je OECD-ova inicijativa za usklađivanje proračunskih procesa s Pariškim sporazumom („Paris Collaborative on Green Budgeting“) razvila u svrhu podrške ministarstvima financija i ekologije kako bi integrirali klimatske i ekološke perspektive u proračunske okvire i procese. Sedam je ključnih usmjerenja:

1. definiranje pojma „ekološki“/“zeleni“ u smislu očekivanih rezultata,
2. integracija ekoloških/zelenih utjecaja u sve vladine politike,
3. koordinacija klimatskih i okolišnih obveza i proračuna,

Prikaz 5. Zajednički ciljevi ministarstava financija i neovisnih financijskih institucija kojima se međusobno osnažuju



Izvor: izlaganje OECD-a na sastanku CESEE SBO u prosincu/decembra 2023. u Zagrebu u Hrvatskoj

Prikaz 6. Glavni sastavni dijelovi inicijativa ekološkog/zelenog planiranja proračuna



Izvor: izlaganje OECD-a na sastanku CESEE SBO u prosincu/decembra 2023. u Zagrebu u Hrvatskoj

4. primjena dosljedne osnovice za prioritizaciju aktivnosti su najznačajnije za klimatske i ekološke ciljeve,
5. analiza ekoloških/zelenih proračunskih prijedloga prema značaju/koristi, odvojeno od planiranja financiranja,
6. upotreba postojećih proračunskih okvira za provedbu ekološkog/zelenog planiranja proračuna, i
7. jačanje zahtjeva za odgovornost i transparentnost u okviru provedbe ekoloških/zelenih inicijativa.

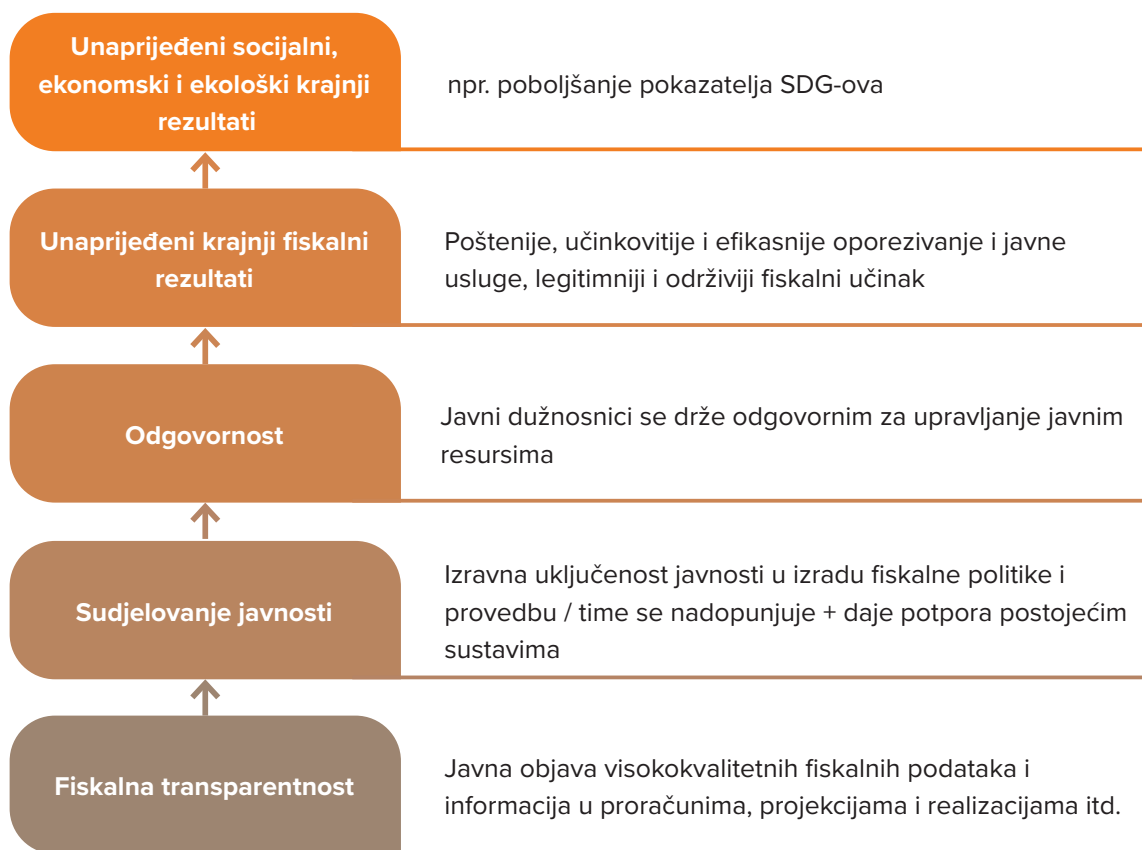
Gotovo dvije trećine zemalja OECD-a usvojilo je ekološko/zeleno planiranje proračuna, ali ne postoji jedinstveni pristup tome jer se planiranje proračuna, prioriteta i kapaciteta razlikuju među zemljama. Preporučuje se usvajanje inicijativa u obliku četiriju glavnih sastavnih dijelova ekološkog planiranja proračuna kako je prikazano u **Prikazu 6**. Neke od dosadašnjih lekcija uključuju usmjeravanje na mali broj ciljeva i svijest o tome da relevantnost za donošenje odluka može zahtijevati dodatnu analizu i da provedba zahtijeva ulaganje u sustave, koordinaciju i komunikaciju. Slabosti uključuju nedostatak međunarodne usporedivosti, optimističnu pristranost i skupu provedbu. Pojedina ministarstva financija također razvijaju napredne prakse u ekološkom/zelenom planiranju proračuna, uključujući projekcije

i izradu modela, upravljanje fiskalnim rizicima te procjenu učinka i izvještavanje.

Postoji mnoštvo novih i inovativnih dobrih praksi u području otvorenosti proračuna, uključujući mjere prilagođene za različitu publiku. Na 1,5-dnevnoj radionici Radne skupine za proračunsku pismenost i transparentnost (BLTWG) BCOP-a održanoj 7. i 8. prosinca/decembra 2023. godine na kojoj je nekoliko izlaganja održala inicijativa GIFT ispitani su načini prilagođavanja mjera otvorenosti proračuna kako bi se identificirali i angažirali različiti vanjski dionici u procesu izrade proračuna. Na radionici je održana diskusija o koristima koje proizlaze iz fiskalne transparentnosti i sudjelovanja javnosti te ulogi koju razni dionici imaju u svojstvu proizvođača/dobavljača, upravitelja i korisnika informacija. Kada se provodi smisleno, otvorenost može doprinijeti učinkovitosti potrošnje i poboljšanju razvojnih ciljeva kako je navedeno u **Prikazu 7**.

Različiti dionici mogu na jedinstven način doprinijeti kao korisnici i dobavljači fiskalnih informacija, a učinkovitost pristupa s više dionika ovisi o specifičnostima zemlje. To, među ostalim, uključuje opseg dostupnosti kvalitetnih informacija, pravni, društveni, ekonomski, politički, kulturni i tehnološki kontekst zemlje, potražnju za informacijama, vrste prostora za sudjelovanje javnosti, opseg korištenja informacija i sudjelovanje u utjecaju na fiskalnu politiku te mjeru u kojoj dionici međusobno djeluju i načine na

Prikaz 7. Teorija promjene fiskalne otvorenosti



Izvor: izlaganje inicijative GIFT na radionici BLTWG-a BCOP-a u prosincu/decembru 2023. u Zagrebu u Hrvatskoj

koje djeluju. Te je elemente važno pažljivo razmotriti pri osmišljavanju mjera otvorenosti proračuna za različite skupine dionika u svakoj zemlji.

Učinkoviti mehanizmi sudjelovanja javnosti mogu se uspostaviti za više vrsta vanjskih dionika. Među njima su nadzorne parlamentarne institucije i vrhovne revizijske institucije, civilno društvo (organizacije civilnog društva, akademske institucije, skupine za strateško promišljanje, neprofitne organizacije itd. od kojih svaka može imati različite potrebe i uloge), šira javnost, uključujući skupine korisnika značajnog financiranja (npr. poljoprivredne subvencije, transferi socijalne skrbi), organizacije privatnog sektora kojima upravljaju pojedinci i trgovačka društva za dobit, medije i međunarodne financijske institucije i donatore. Bitno je omogućiti učinkovite sustave pružanja povratnih informacija. Procesima sudjelovanja javnosti stvaraju se platforme za dionike koji su dugo bili skeptični jedni prema drugima kako bi se razvilo povjerenje; zajednički rad može dovesti do pronalaženja boljih rješenja i prevladavanja otpora reformama.

Vlada (uključujući Ministarstvo financija, ali i resorna ministarstva, što je važno) i nadzorne institucije trebale bi aktivno upotrebljavati sudjelovanje javnosti u različitim točkama ciklusa proračuna i fiskalne politike za rješavanje specifičnih ciljeva i izazova. Postoje različite svrhe sudjelovanja javnosti u različitim fazama ciklusa fiskalne politike, s različitim alatima koji se mogu upotrebljavati za osmišljavanje, planiranje i provedbu odgovarajućih mehanizama sudjelovanja. Faze uključuju oblikovanje državnog proračuna i fiskalne politike, zakonodavno odobrenje i izmjene i dopune, provedbu proračuna i fiskalne politike te reviziju i nadzor. Na radionici se diskutiralo o različitim primjerima (diljem svijeta) različitih vanjskih dionika i načinima na koje mogu upotrebljavati i pružati informacije i ulazne podatke u različitim fazama fiskalne politike / proračunskog ciklusa.

Uspjeh inicijative sudjelovanja javnosti uvelike ovisi o njezinu temeljitom i pažljivom planiranju. Na temelju iskustva mreže GIFT, tim iz GIFT-a predstavio je savjete za osmišljavanje i uvođenje mehanizama sudjelovanja javnosti u fiskalnoj politici. Četiri su opća

koraka: i) definiranje ciljeva mehanizama sudjelovanja javnosti (uz napomenu da bi se ciljevi trebali uskladiti i ojačati ciljevima fiskalne politike i višim razvojnim ciljevima te se s njima nadopunjavati), ii) određivanje dionika na koje treba ciljati ovisno o ciljevima (ključne dionike potrebno je identificirati, dati im pristup kvalitetnim fiskalnim informacijama i mogućnostima suradnje tijekom cjelokupnog procesa), iii) određivanje vremenskog rasporeda inicijative sudjelovanja javnosti, iv) određivanje opsega, formata i stupnja sudjelovanja, v) zaokruživanje ciklusa pružanja povratnih informacija

(povećanje odziva vlade na izražene potrebe) i vi) mjerenje rezultata u smjeru sudjelovanja javnosti s naglaskom na utjecaj (za razliku od sudjelovanja javnosti koje je samo po sebi cilj). Za svaki korak predstavljeni su specifični elementi koje treba uzeti u obzir i o kojima treba odlučiti, kao i primjeri dobre prakse iz različitih zemalja širom svijeta. U **Prikazu 8.** navedeni su različiti formati sudjelovanja javnosti, a u **Prikazu 9.** predstavljen je spektar sudjelovanja javnosti.

Prikaz 8. Formati sudjelovanja javnosti

INTERNETSKI, ELEKTRONIČKI MEHANIZMI SUDJELOVANJA

Anketa za građane

Skup pitanja namijenjenih prikupljanju informacija o ciljnim temama
Alati: upitnici, obrasci; ankete s otvorenim pitanjima (kvalitativno); pitanja s više ponuđenih odgovora (kvantitativno); ankete za ispitivanje javnog mnijenja

E-savjetovanja i angažman korisnika / internetske kampanje za masovnu podršku

Internetski kanali namijenjeni građanima kako bi slali svoje komentare, ideje i preporuke
Alati: internetski portali; mobilne aplikacije; internetske stranice; internetski forumi; uštvane mreže

MEHANIZMI SUDJELOVANJA PUTEM RASPRAVA

Javna savjetovanja

Dvosmjerna razmjena informacija između vladinih predstavnika i građana, u okviru koje građani mogu davati inpute, ideje i preporuke
Alati: pretproračunske rasprave; javni sastanci s građanima; rasprave o proračunu

Učešće građana u izradi proračuna

Građani putem diskusija i pregovora izravno sudjeluju u pripremi, izvršavanju i monitoringu dijelova javnog proračuna

Socijalne revizije

Građani na temelju službene evidencije vrše monitoring, analizu i provjeru vladinih spisa kako bi ih usporedili sa stvarnom situacijom. Informacije se dijele i o njima se diskutira na participativan način.

MEHANIZMI U KOJIMA SUDJELUJU STRUČNJACI (utemeljeni na izboru i imenovanju predstavnika civilnog društva)

Savjetodavne skupine

Višedionička skupina predstavnika izabраниh kako bi pružili komentare ili savjete o širokom rasponu tema ili o konkretnom pitanju. Predstavnici mogu uključivati izabrane članove vijeća ili dionike koji su se povezali kako bi osnovali komisiju ili odbor.
Alati: javna vijeća; diskusije u fokusnim skupinama; radionice

Izvor: izlaganje inicijative GIFT na radionici BLTWG-a BCOP-a u prosincu/decembru 2023. u Zagrebu u Hrvatskoj

Prikaz 9. GIFT-ov spektar sudjelovanja javnosti

	RAZINE UKLJUČENOSTI JAVNOSTI				
	(-)				(+)
	Informirati	Konsultirati	Uključiti	Suradivati	Oснаžiti
Ciljevi učešća građana	Pružiti javnosti uravnotežene i objektivne informacije koje in pomažu u razumjevanju problema, alternativa, mogućnosti I/ili rješenja.	Prikupiti komentare javnosti o analizama, alternativama I/ili odlukama	Raditi izravno sa javnošću kroz proces, osiguravajući da su zabrinutosti i nadanja javnosti konzistentno razmatrani	Napraviti partnerstvo s javnošću u svakom aspektu odluka, uklj. u pripremi alternativa i identificiranju preferiranih rješenja	Locirati finalne odluke u ruke javnosti
Ciljevi iz perspektive javnosti	Informirat ćemo vas	Informirat ćemo vas, saslušati i priznati vaše zabrinutosti i nadanja. Dat ćemo vam povratnu informaciju o tome kako su inputi javnosti utjecali na odluke.	Radit ćemo s vama da osiguramo da se vaše zabrinutosti i nadanja izravno odražavaju u pripremljenim alternativama. Dat ćemo vam povratnu informaciju o tome kako su inputi javnosti utjecali na odluke	Tražit ćemo savjete i ideje javnosti pri formuliranju rješenja. Uključit ćemo te savjete i preporuke u donesene odluke u najvećoj mogućoj mjeri	Implementirat ćemo odluke javnosti
Primjeri mehanizama	Bilteni, e-mail, video zapisi, webstranice, društven mreže, virtualni sastanci	Rasprave u društvenim medijima, ankete, inntervjui, blogovi	<i>Ideation</i> , ankete, intervjui, rasprave u društvenim medijim, natječaji	Online forumi, kolaborativni dokumenti, mapiranje, twitter objave, video pozivi	Donošenje odluka putem online glasovanja, participativno planiranje proračuna, i izravne aktivnosti zajednice kroz forume za rasprave

Izvor: izlaganje inicijative GIFT na radionici BLTWG-a BCOP-a u prosincu/decembru 2023. u Zagrebu u Hrvatskoj

Tehnologija može pridonijeti učinkovitijim, transparentnijim, pravednijim i utjecajnijim proračunskim i fiskalnim politikama. Proračunski dokumenti izrađuju se u određenim vremenskim točkama i ne pružaju informacije u stvarnom vremenu koje omogućuju da javnost bude kontinuirano

informirana i u mogućnosti sudjelovati u svakom trenutku tijekom ciklusa. Osim toga, često su više agregirani nego što je potrebno. Digitalno objavljivanje proračunskih informacija pomaže u nadoknađivanju tog nerazmjera. Različite upotrebe digitalnih alata uključuju otkrivanje i širenje informacija i (otvorenih) podataka,

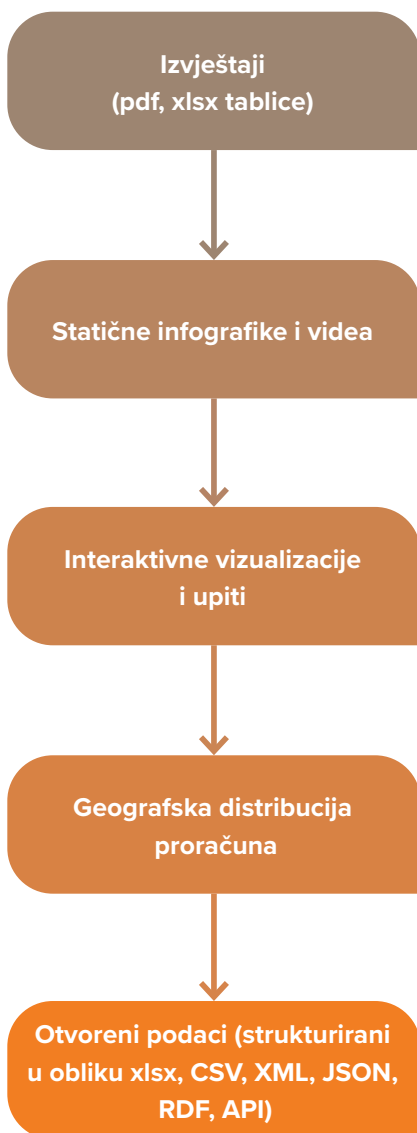
web-stranice/portale, mobilne aplikacije, interaktivnu infografiku, umjetnu inteligenciju, platforme za sudjelovanje javnosti, monitoring projekata, platforme za pritužbe i odgovornost itd.

Digitalni alati mogu pomoći da se dopre do različite publike, ali treba voditi računa o tome da se upotrebljava pristup dizajnu koji je usmjeren na korisnika. Ispitane su karakteristike, razine, koristi i upotrebe otvorenih podataka (kao što su skupovi i zadaci u pogledu podataka), kao i način na koji bi trebali nadopunjavati (a ne zamijeniti) agregaciju i vizualizacije podataka s obzirom na različite svrhe korištenja otvorenih podataka i agregacije i vizualizacije podataka. Razgovaralo se i o dobrim inovativnim praksama za portale za transparentnost. Naglašeno

je da treba omogućiti postupno otkrivanje informacija, počevši od izvještaja do otvorenih podataka kako je navedeno u **Prikazu 10**.

Inovativni digitalni alati koji se mogu upotrebljavati za učinkovitiju otvorenost proračuna neprestano se šire. Na primjer, postoje alati za prepoznavanje zahtjeva za informacijama, kao što su „personae” i tehnike scenarija. Mnogi prilagodljivi alati otvorenog koda za digitalne platforme za sudjelovanje stalno se poboljšavaju i nadograđuju. Među njima su YourPriorities, Decidim, Citizen Lab, Bang the Table, Consul itd. Umjetna inteligencija. Umjetna inteligencija također postaje potencijalno koristan alat. U Meksiku se učinkovito upotrebljava za pronalaženje izravnih subvencija državne potpore.

Prikaz 10. Postupno objavljivanje informacija



Filipini (PDF-ovi)
<https://www.dbm.gov.ph/>

Dominikanska Republika
<https://www.transparenciafiscal.gob.do/>

Sjeverna Makedonija
<https://open.finance.gov.mk/mk/home>

Gvatemala (Otvoreni podaci)
<https://transparenciapresupuestaria.minfin.gob.gt/>

Izvor: izlaganje inicijative GIFT na radionici BLTWG-a BCOP-a u prosincu/decembru 2023. u Zagrebu u Hrvatskoj

