

# Institucionalizacija dubinskih analiza rashoda

## Iskustva zemalja članica OECD-a

Titouan CHASSAGNE, politički analitičar – Javno upravljanje i budžetiranje, OECD

PEMPAL-ova ZAJEDNICA PRAKSE ZA BUDŽET

9. veljače/februara 2026. – Pariz





# Zašto su dubinske analize rashoda važne?

- > **Stalni su pritisci** na javne financije **širog zemalja**
  - > visoke i postojane razine javnog duga
  - > novonastali prioriteti (obrana, klimatska tranzicija, zdravlje)
  - > demografske promjene (sve veći rashodi za mirovine i zdravstvo)
- > Potreba za unapređenjem **kvalitete, efektivnosti i efikasnosti javne potrošnje.**
- > Međutim, znatan udio **rashoda uklopljen je u osnovna zadana odobrena sredstva.**
- > Tradicionalno budžetiranje često se odvija postupno i **usmjereno je na nebitne promjene**, a ne na cjelokupni iznos rashoda.
- > Zato su potrebne dubinske analize rashoda.

# >> Definicija dubinskih analiza rashoda

## Što su dubinske analize rashoda?

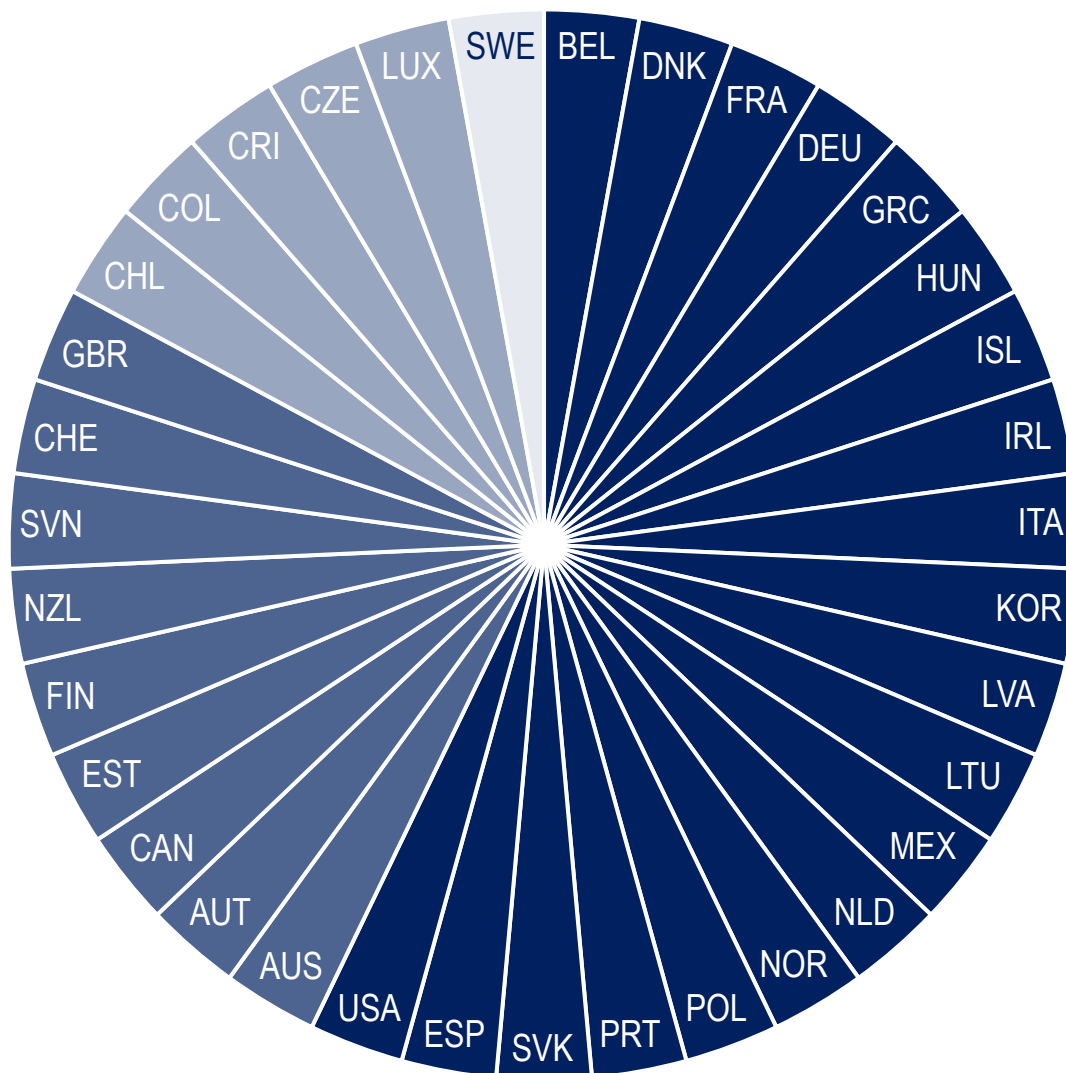
- > Dubinske analize rashoda su alati za sistematičnu analizu ***postojećih rashoda*** države.
- > Vladama su sredstvo za podupiranje **održivosti javnih financija**.
- > Formalni postupak u kojem ***Ministarstvo financija surađuje s resornim ministarstvima***.

## Svrhe dubinskih analiza rashoda

- > Omogućivanje vladi da upravlja ***ukupnom*** razinom rashoda.
- > Utvrđivanje mjera za ***uštete*** ili ***raspodjelu sredstava***.
- > Unapređenje ***učinkovitosti*** programa i politika.



# Gotovo sve zemlje članice OECD-a provode ili su provele dubinske analize rashoda



- **Godišnje dubinske analize rashoda**  
20 zemalja
- **Povremene dubinske analize rashoda**  
9 zemalja
- **Zasad provedene samo pilot-dubinske analize rashoda**  
5 zemalja
- **Dubinske analize rashoda u razmatranju**  
1 zemlja



# Vodeći principi učinkovitih dubinskih analiza rashoda

- > **Političko vodstvo** i podrška ključni su **za utvrđivanje ciljeva i opsega** dubinske analize rashoda te za **osiguravanje suradnje** među institucijama i **usvajanja preporuka**.
- > **Ministarstvo financija je nositelj** procesa dubinskih analiza rashoda.
- > Definiranje **jasnih ciljanih ušteda** može pomoći u određivanju fokusa dubinske analize rashoda.
- > Dubinske analize rashoda treba jasno i direktno **povezati s budžetskim procesom**, a odluke iz dubinske analize rashoda treba usvojiti u sljedećem budžetu.
- > **Izvještaj o dubinskoj analizi rashoda i odluke koje iz nje proizlaze treba javno objaviti** radi poticanja transparentnosti i odgovornosti.
- > U nekim slučajevima **možda će biti potrebno pratiti postupanje po preporukama** iz dubinske analize rashoda.



# Utvrđivanje različnih uloga političara i javnih službenika

## > Političko vodstvo daje ovlasti i osigurava podršku

- > Političko vodstvo posebno je važno **na početku**, kada se određuju ciljevi i opseg dubinske analize rashoda, i **na kraju**, kada se donose konačne odluke o usvajanju preporuka.
- > *Osigurajte da dubinske analize rashoda obuhvate **znatan udio** budžeta i da se bave temama koje se odnose na **ključne prioritetne oblasti** vlade.*

## > Javni službenici provode dubinske analize rashoda

- > Javni službenici pripremaju analize i scenarije za dubinsku analizu rashoda te provode preporuke usvojene iz dubinskih analiza rashoda.
- > *Važno je razviti stručno znanje za provođenje dubinskih analiza rashoda u resornim ministarstvima i ministarstvu financija.*

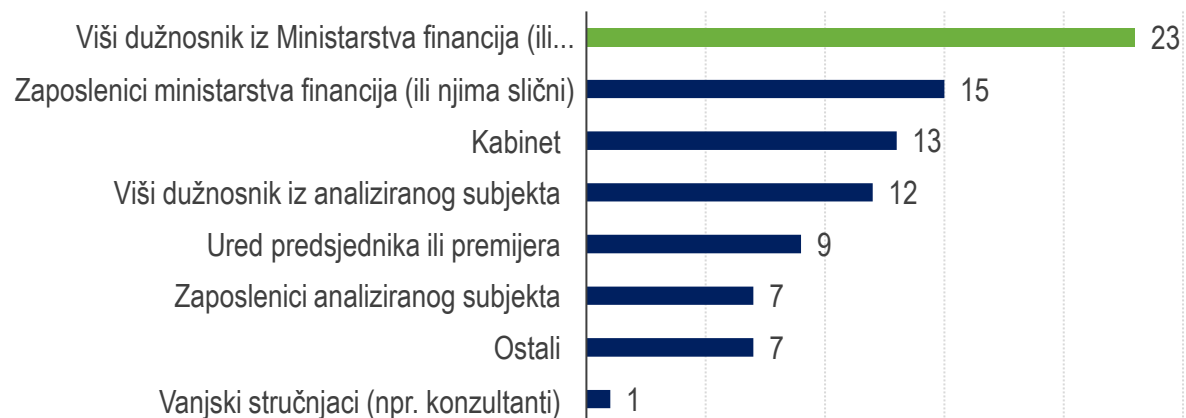
# Uloge različitih vrsta zainteresiranih strana

Politički čelnici	Javni službenici
<ul style="list-style-type: none"><li>• Usklađivanje procesa dubinskih analiza rashoda sa strateškim ciljevima vlade</li><li>• Predlaganje i odobravanje tema dubinskih analiza rashoda</li><li>• Odobravanje projektnog zadatka</li><li>• Davanje ovlasti za provođenje dubinske analize rashoda</li><li>• Formalno usvajanje preporuka iz završnog izvještaja o dubinskoj analizi rashoda</li><li>• Osiguravanje uvrštavanja odluka iz dubinske analize rashoda u budžetski proces</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Osnivanje upravljačkog odbora za nadzor dubinske analize rashoda</li><li>• Osnivanje radne grupe za pripremu analiza i izradu izvještaja</li><li>• Osiguravanje analitičkih kapaciteta i relevantnog stručnog znanja</li><li>• Priprema projektnog zadatka i smjernica</li><li>• Implementacija i monitoring odluka iz dubinske analize rashoda</li></ul>

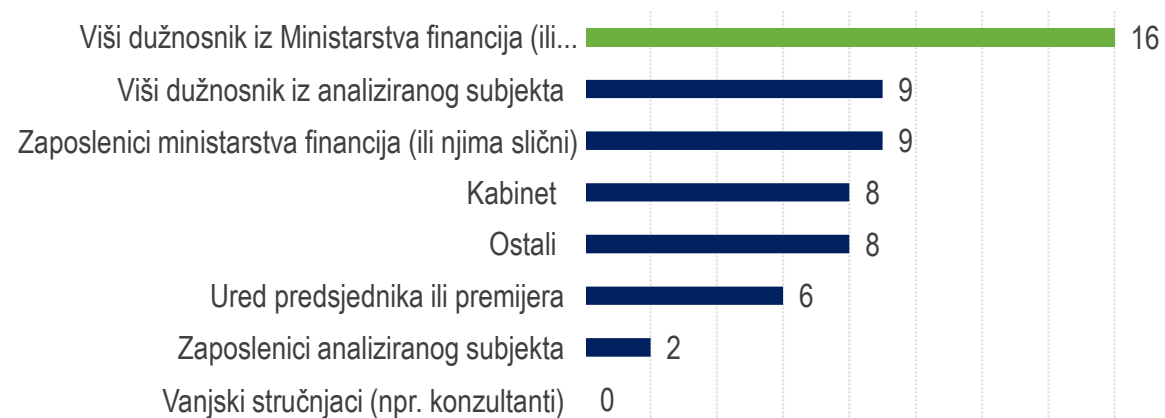


# Političko vodstvo uključeno je na početku i na kraju procesa dubinskih analiza rashoda

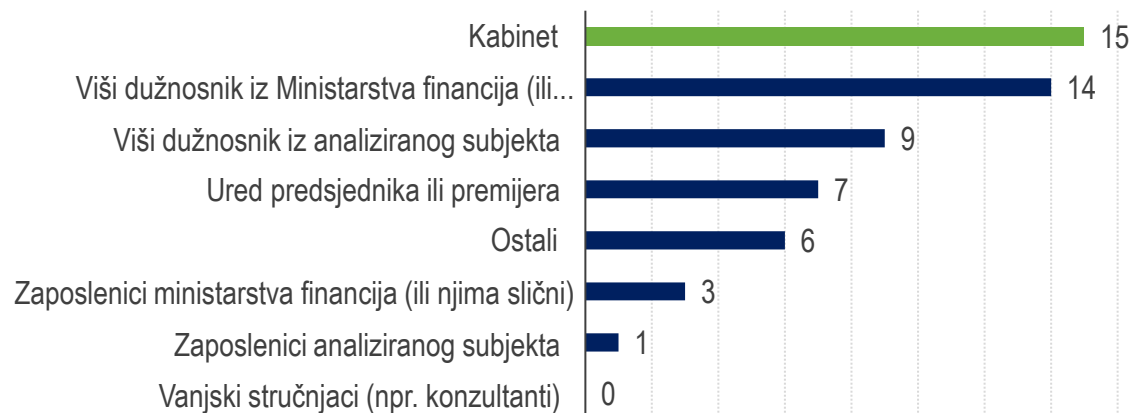
## Utvrđivanje ciljeva i opsega svake dubinske analize rashoda



## Odobranje projektnog zadatka



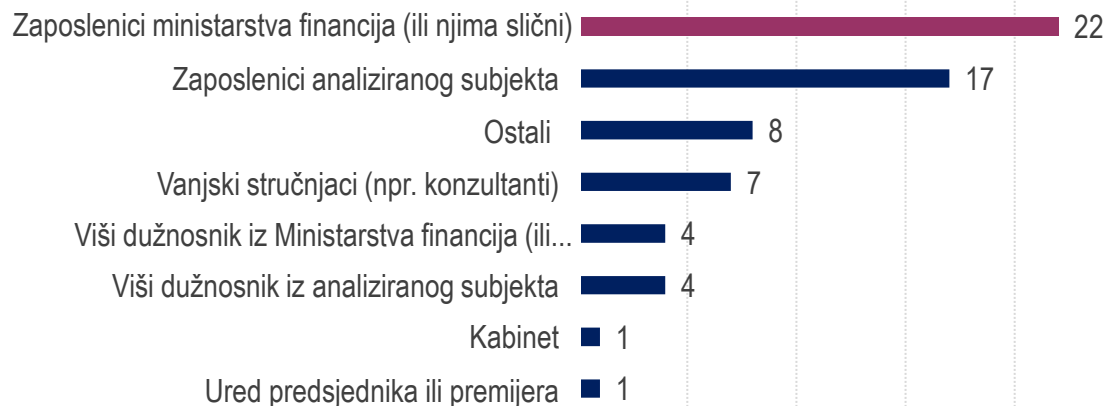
## Konačna odluka o usvajanju preporuka iz dubinske analize rashoda



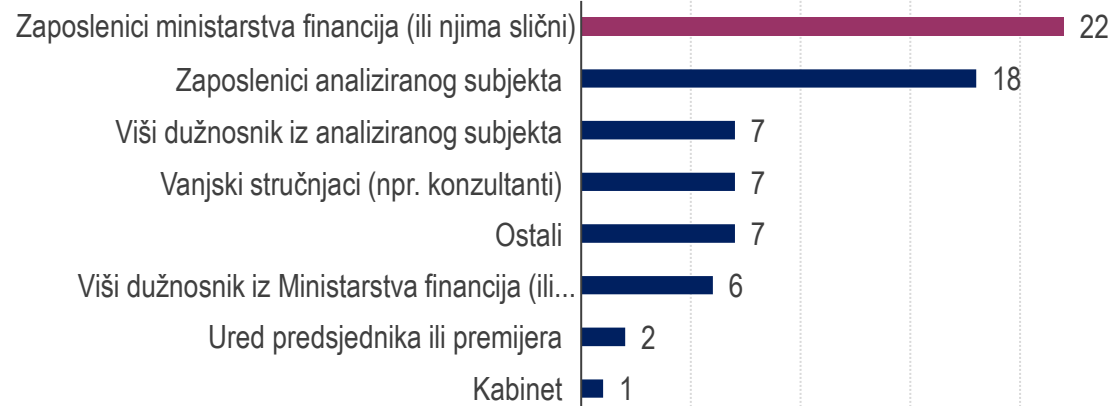


# Državni službenici provode dubinsku analizu rashoda i preporuke

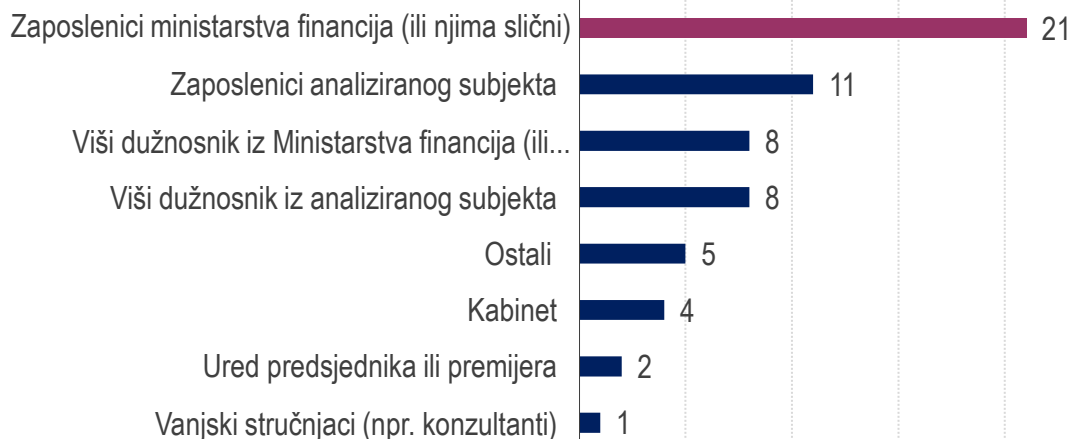
## Priprema analize



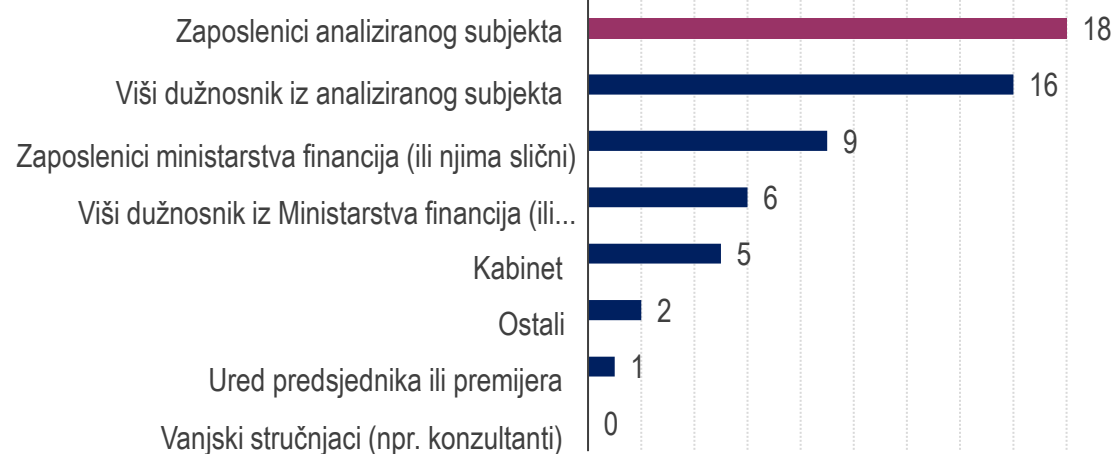
## Priprema preporuka



## Monitoring i postupanje po preporukama



## Implementacija odluka iz dubinske analize rashoda





# Uspostava jasnih upravljačkih mehanizama

- > **Snažnim upravljačkim mehanizmima osigurava se otpornost i neovisnost procesa dubinske analize rashoda**
  - > Ministarstvo financija i resorna ministarstva imaju posebne uloge u procesu dubinske analize rashoda
  - > **Upravljački odbor** pruža smjernice i djeluje kao filter između operativne i političke razine
  - > **Radne grupe** analiziraju teme dubinske analize rashoda i pripremaju preporuke
  - > *Poticaji mogu utjecati na razinu predanosti dubinskoj analizi rashoda*
    - Što učiniti s uštedama?

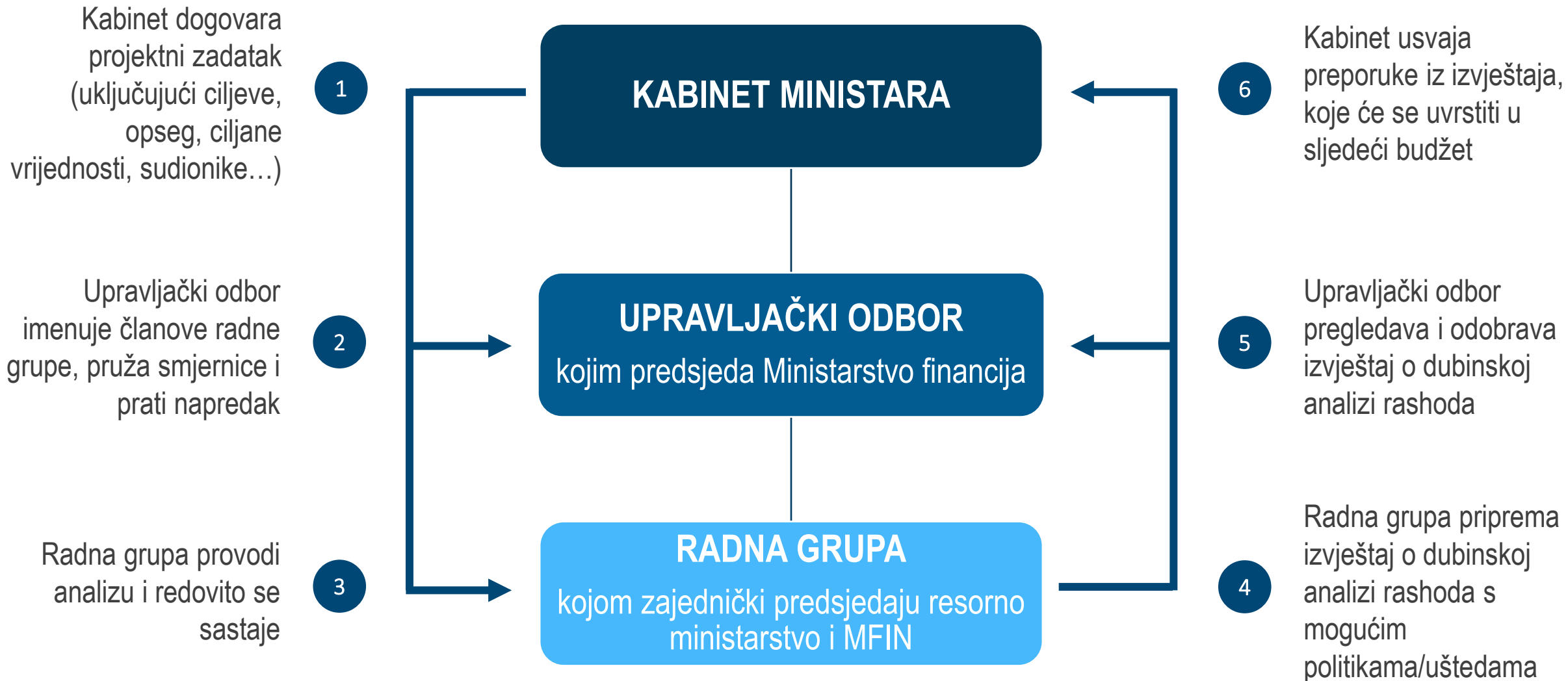


# Sažeti prikaz nadležnosti u procesu dubinske analize rashoda

	<b>MFIN</b>	<b>Resorna ministarstva</b>	<b>Kabinet</b>	<b>Ostali?</b>
<b>Nadležnosti</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• koordinira procesom dubinske analize rashoda</li><li>• zajednički provodi analizu s relevantnim resornim ministarstvima u radnoj grupi</li><li>• pruža metodološke smjernice i osigurava tehničku kvalitetu</li><li>• osigurava povezanost s budžetom</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• pružaju sektorsko stručno znanje, podatke i dokaze</li><li>• imaju važnu analitičku ulogu u radnoj grupi</li><li>• zajednički razvijaju moguće politike i uštede s MFIN-om u radnoj grupi</li><li>• nadležni su za implementaciju rezultata</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• odobrava projektni zadatak</li><li>• odobrava završni izvještaj o dubinskoj analizi rashoda</li><li>• usvaja preporuke iz dubinske analize rashoda</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Državni ured za reviziju</li><li>• ocjenjivači politika</li><li>• vanjski konzultanti</li><li>• akademska zajednica, NVO-i...</li></ul>

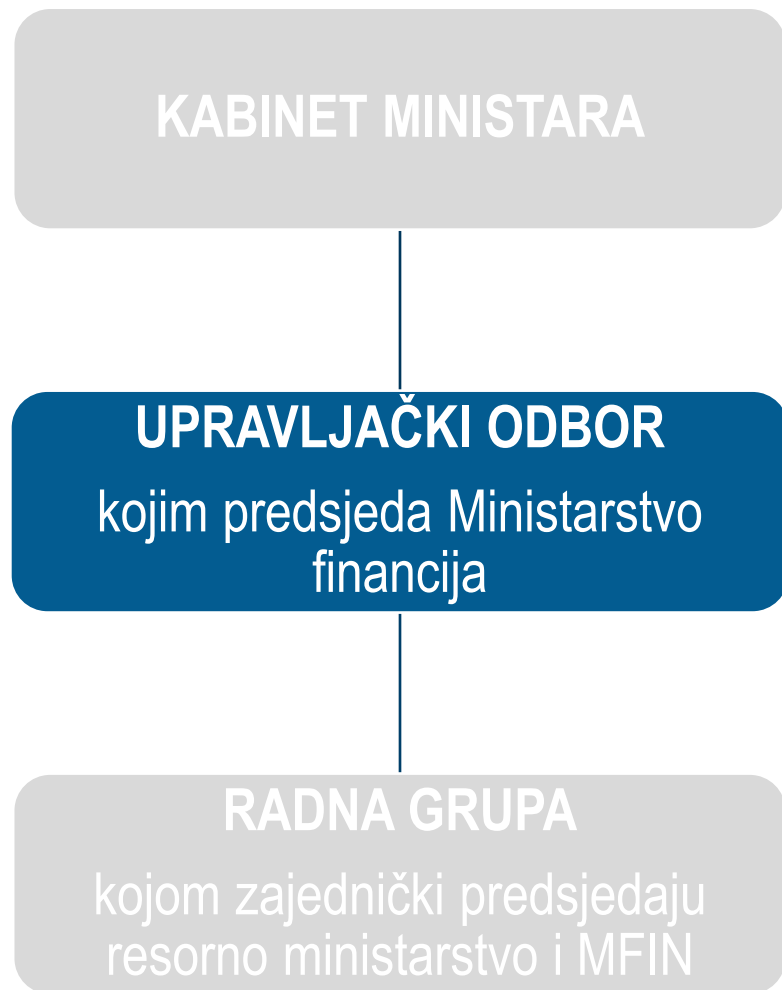


# Najčešći upravljački ustroj dubinske analize rashoda





# Sastav upravljačkog odbora



## Upravljački odbor:

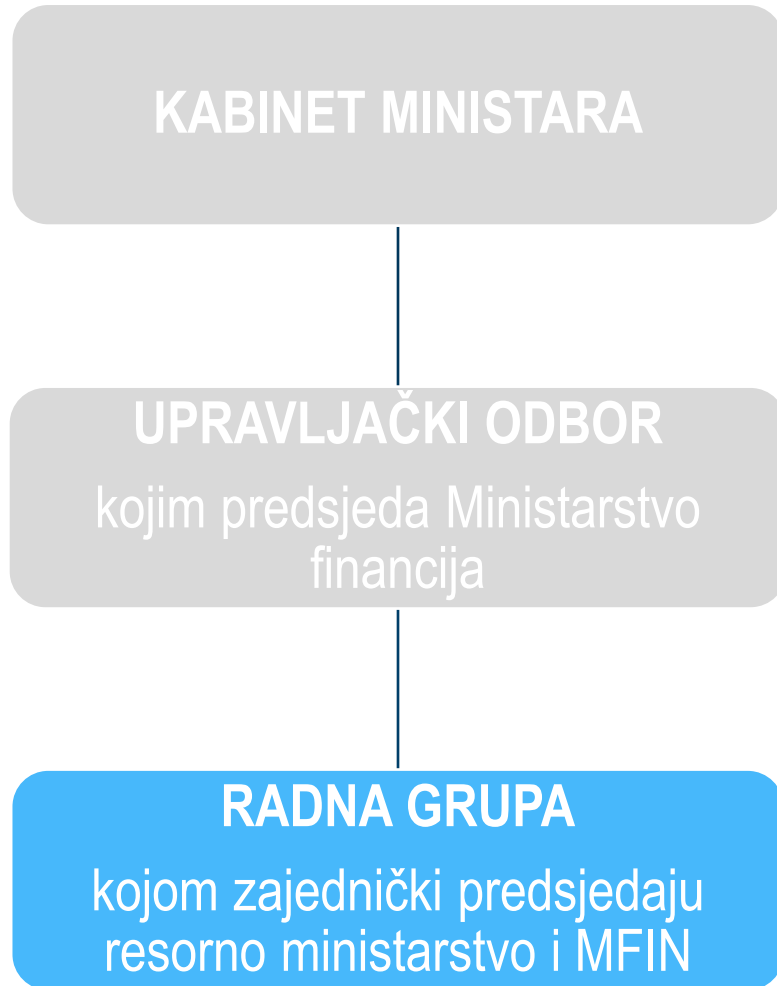
- > kojim predsjedava ministar financija
- > uključuje ministra analiziranog resornog ministarstva
- > viši dužnosnici MFIN-a
- > viši dužnosnici analiziranih resornih ministarstava

**Upravljački odbor održava redovite sastanke** (jednom mjesečno ili svaka dva mjeseca).

**Ima ulogu filtra između političke i operativne razine**, te osigurava neovisnost procesa dubinske analize rashoda.



# Sastav radne grupe



## Radnu grupu čine:

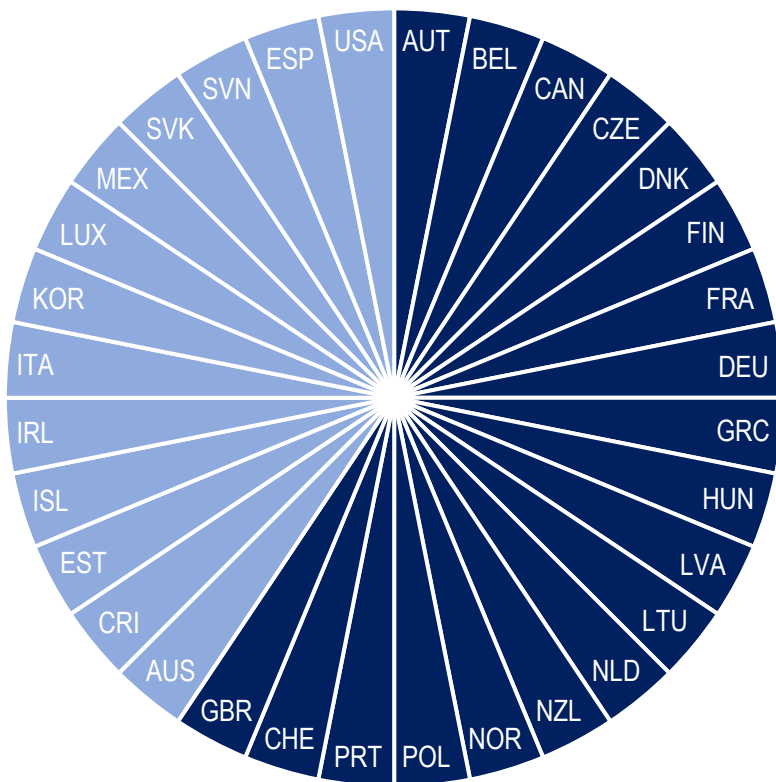
- > zaposlenici MFIN-a
- > zaposlenici analiziranih resornih ministarstava (detaljno znanje, pristup zainteresiranim stranama i implementacija)
- > vanjski stručnjaci (nije obvezno).

**Radna grupa održava redovite sastanke** (najmanje jednom mjesečno).



# Većina zemalja članica OECD-a ima upravljačke odbore i radne grupe

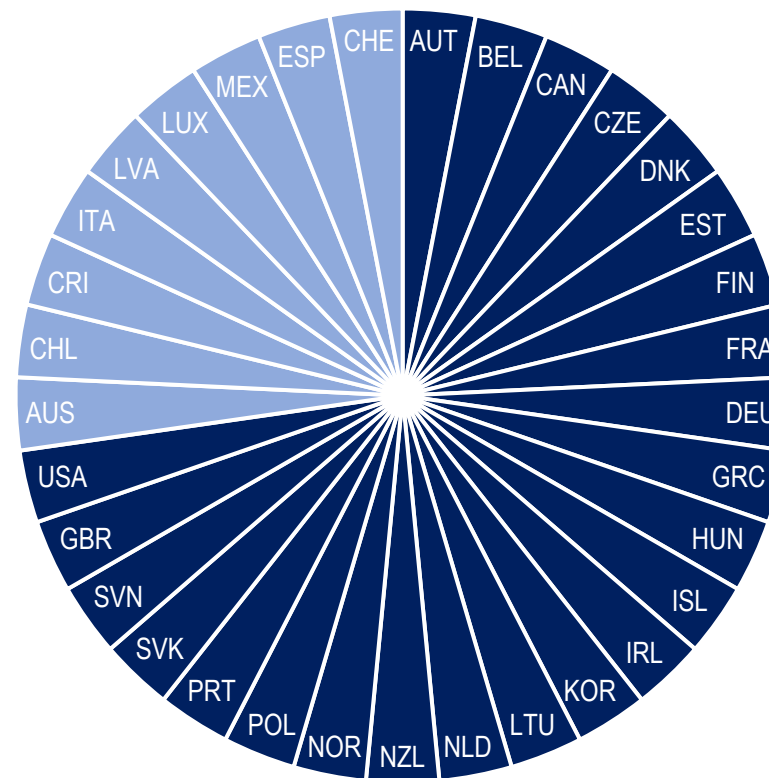
Upravljački odbor za svaku dubinsku analizu rashoda



● **Ne**  
13 zemalja, 39 %

● **Da**  
19 zemalja, 61 %

Radna grupa za svaku dubinsku analizu rashoda



● **Ne**  
9 zemalja, 24 %

● **Da**  
24 zemlje, 76 %



# Projektni zadatak pomaže osigurati podršku resornih ministarstava

- > Proces dubinske analize rashoda treba započeti **projektnim zadatkom**
- > Projektni zadatak **zajednički pripremaju MFIN i analizirana resorna ministarstva**
- > Zajedničke pripreme pomažu u **dobivanju podrške i preuzimanju odgovornosti** za proces dubinske analize rashoda u resornim ministarstvima
- > Projektni zadatak sadrži sljedeće:
  - > **tema dubinske analize rashoda**, što ulazi/ne ulazi u opseg
  - > **posebni ciljevi** dubinske analize rashoda
  - > **ciljane uštede** prema potrebi.



# Izrada projektnog zadatka

## Objective

The 20XX spending review process will analyse expenditures within the area of ... to analyse how well expenditure within the area is aligned with the government's policy objectives, if they are delivered effectively and efficiently and to identify potential savings measures to be taking into consideration in the 20XX budget, and onwards, to assist the government in meeting its medium-term fiscal targets.

## Scope

The total expenditure within the area of ... is X million Euros. The task of the working group is to identify at least X% of the total expenditure to be reallocated within another area of the same ministry.

## Tasks

- I. To examine recent spending trends and potential spending pressures within the area.
  - a. How will these trends affect the annual and medium-term budget without policy changes?
- II. To examine whether there is scope to improve the efficiency of expenditure.
  - a. Can services or activities be delivered at a lower cost?
- III. To examine if there is low-priority spending within the area that can be reallocated to high-priority areas.
- IV. To examine the overall performance of the programme by looking at available evidence (existing performance information, evaluations).
- V. To examine whether there is scope to improve the efficiency of the area through its design or administrative arrangements, or remove duplications.

The review will identify a menu of potential options within the area of ... that will be presented to the Cabinet to consider. The options will assist the Government's medium-term fiscal consolidation tasks. The Ministry of ... will be allowed to use up to X% of the identified savings to reallocate within other areas to meet the government priorities

## Organisation

The review will be conducted by a working group consisting of X representatives from the Ministry of Finance and X representatives from the Ministry of X, as well as external and independent experts. The working group will be chaired by a senior official in the Ministry of X. The working group is supervised by a steering committee that reviews an intermediate report and approves the final report of the working group. The review process is coordinated by the spending review team in the State Budget Department.

## Timeline

- I. By xx, finalise *Task X*
- II. By xx, submit a preliminary report to the Steering Committee.
- III. By xx, submit the final report to the Steering Committee.



## Projektni zadatak

I. Cilj

II. Opseg

III. Poslovi

IV. Organizacija

V. Vremenski okvir



# Predložak projektnog zadatka: cilj

I.	Cilj	
II.	Opseg	
III.	Poslovi	
IV.	Organizacija	
V.	Vremenski okvir	

Važno je navesti **jasnu ciljanu uštedu** radi usmjeravanja procesa dubinske analize rashoda na provedive budžetske rezultate.

U ovoj dubinskoj analizi rashoda analizirat će se rashodi u oblasti [umetnuti oblast] radi:

- > utvrđivanja mogućih mjera za uštede od najmanje [X] posto u budžetu za 20[XX.] (i dalje) kako bi se vladi pomoglo da ostvari svoje srednjoročne fiskalne ciljeve
- > analize usklađenosti rashoda s ciljevima vladine politike
- > analize efektivne i efikasne provedbe programa i upravljanja programima.



## Predložak projektnog zadatka: cilj (primjer ciljanih vrijednosti)

Zemlja	Dubinska analiza rashoda	Ciljana vrijednost
<b>Kanada</b>	Sveobuhvatna dubinska analiza rashoda (2025.)	Organizacije trebaju dostaviti prijedloge za uštede do 15 posto analizirane osnovice do 2028. – 2029. i dalje.  Ciljana vrijednost od 2 posto za prioritetne oblasti kao što su obrana i javna sigurnost.
<b>Danska</b>	Dubinska analiza rashoda policije i tijela nadležnih za kazneni progon (2025.)	1,1 milijarda danskih kruna, odnosno 2 posto troškovne osnovice.
<b>Nizozemska</b>	Međuresorne (horizontalne) dubinske analize politika	Opće pravilo: utvrditi barem jednu mogućnost smanjenja potrošnje za od 10 do 20 posto u sljedeće četiri godine.

# >> Predložak projektnog zadatka: opseg

I.	Cilj
II.	Opseg
III.	Poslovi
IV.	Organizacija
V.	Vremenski okvir



Opseg dubinske analize rashoda je:

[budžetska stavka/aktivnost/program/potprogram].

Ukupni rashodi u toj oblasti iznose [X] milijuna [EUR], što predstavlja [X] posto budžeta države/ministarstva u [posljednjoj budžetskoj godini].

	2019.	2020.	2021.	2022.	2023.
Infrastrukturni fond osim troškova mreže	4.102	3.464	3.535	3.100	3.843
Cestovna sigurnost (gl. 12., st. 14.)	50	41	37	36	35
Javni prijevoz i željeznička infrastruktura (gl. 12., st. 16.)	13	14	14	14	14
Brodarstvo i luke (gl. 12., st. 18.)	39	35	5	5	5

# » Predložak projektnog zadatka: poslovi

I.	Cilj
II.	Opseg
III.	Poslovi
IV.	Organizacija
V.	Vremenski okvir



## Primjeri poslova:

- I. Analizirati najnovije trendove potrošnje i moguće pritiske na potrošnju u toj oblasti.
  - i. Kako će trendovi utjecati na godišnji i srednjoročni budžet bez promjena politike?
- II. Analizirati ima li prostora za unapređenje efikasnosti rashoda.
  - i. Mogu li se usluge ili aktivnosti pružati uz niže troškove?
- III. Analizirati postoje li niskoprioritetni rashodi unutar oblasti koji se mogu preraspodijeliti na visokoprioritetne oblasti.
- IV. Analizirati ukupne učinke programa pregledom dostupnih dokaza (postojeće informacije o učincima, evaluacije, revizije...).
- V. Analizirati ima li prostora za unapređenje efikasnosti u analiziranoj oblasti njezinim oblikovanjem ili administrativnim mehanizmima, ili za uklanjanje udvostručavanja.

# >> Predložak projektnog zadatka: organizacija

---

I. Cilj

---

II. Opseg

---

III. Poslovi

---

IV. Organizacija

---

V. Vremenski okvir

---

Dubinsku analizu provest će radna grupa koja se sastoji od [...] predstavnika Ministarstva financija i [...] predstavnika Ministarstva [...].

Radnom grupom predsjeda viši dužnosnik [Ministarstva...]. Radnu grupu nadzire upravljački odbor koji odobrava završni izvještaj. Procesom dubinske analize koordinira [umetnuti naziv tima] Ministarstva financija.

Članovi radne grupe: [navesti funkcije i sektore/službe].

Članovi upravljačkog odbora: [navesti funkcije i sektore/službe].



# Predložak projektnog zadatka: vremenski okvir

I.	Cilj
II.	Opseg
III.	Poslovi
IV.	Organizacija
V.	Vremenski okvir



- I. Do [umetnuti datum] dovršiti analizu, indikatore i utvrđivanje referentnih vrijednosti koji će se koristiti za definiranje prijedloga za uštede.
- II. Do [umetnuti datum] dovršiti moguće politike i utvrditi koje se politike mogu provesti u sklopu budžeta za [20XX.], a koje je potrebno dodatno analizirati.
- III. Do [umetnuti datum] dostaviti preliminarni izvještaj upravljačkom odboru.
- IV. Do [umetnuti datum] dostaviti završni izvještaj kabinetu.



# Rezultati dubinske analize rashoda moraju se uvrstiti u budžetski proces

## > Usklađenost s budžetskim procesom

- > Dubinske analize rashoda treba sistematično uvrstiti u pripremu državnog budžeta.
- > *Dubinske analize rashoda treba provoditi redovito kako bi se smatrale redovitim dijelom proračunskog procesa.*

## > Usklađenost sa srednjoročnim okvirima

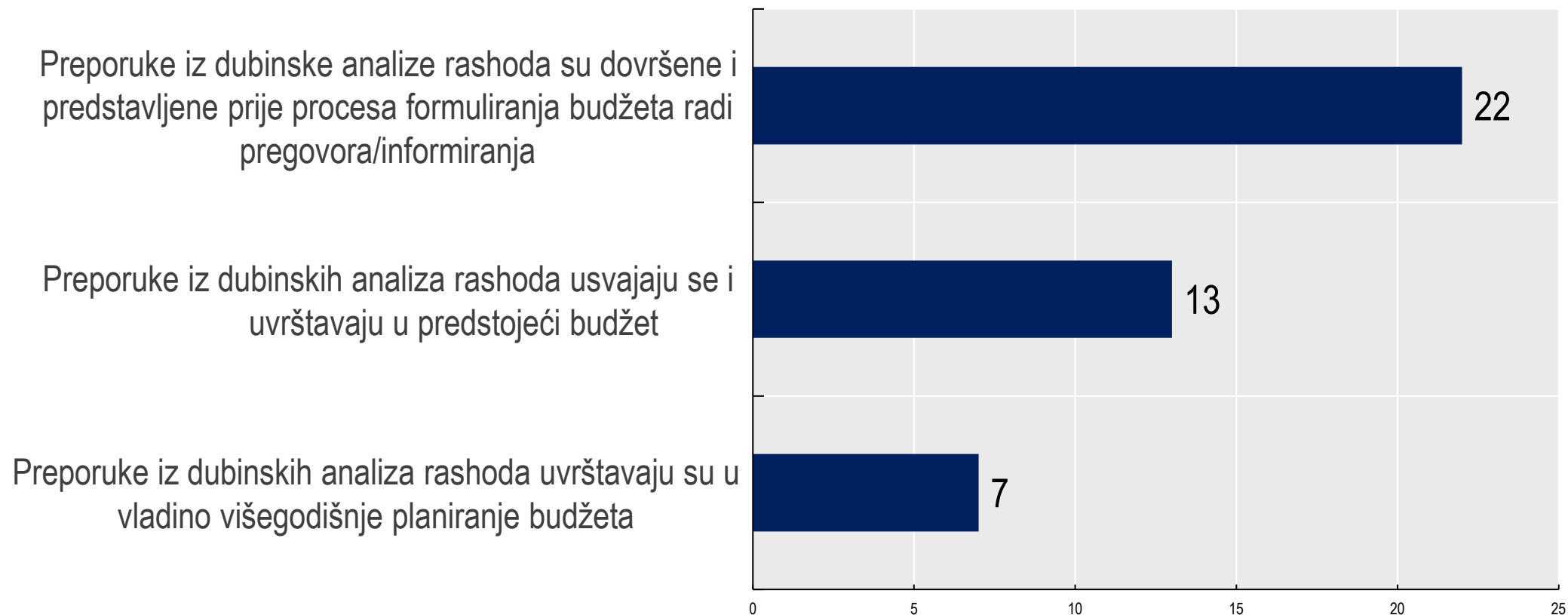
- > Srednjoročnom perspektivom može se unaprijediti učinkovitost dubinskih analiza rashoda.
- > *Važne su snažne i pouzdane polazne zadane vrijednosti iz višegodišnjeg budžeta.*

## > Integracija s ostalim alatima UJF-a

- > Informacije o učincima mogu biti vrijedne ulazne informacije i trebaju biti dostupne te se koristiti u procesu dubinske analize rashoda.
- > *Važno je imati dostupne kvalitetne informacije o učincima.*

# Povezanost s budžetskim procesom

## Kako su dubinske analize rashoda povezane s budžetskim procesom?





# Redovito ažuriranje okvira dubinskih analiza rashoda

- > *Okvir treba ažurirati s obzirom na novonastale izazove*
  - > Veće korištenje i šira primjena dubinskih analiza rashoda pokazuju na koji način se dubinske analize rashoda razvijaju u skladu s okolnostima i prioritetima zemlje.
  - > U okviru treba uzeti u obzir promjene u okruženju u kojem se okvir primjenjuje, kao i prednosti i moguće slabosti uočene u postojećem okviru dubinskih analiza rashoda.
  - > *Treba imati **posebne zaposlenike koji mogu pomoći u koordinaciji i monitoringu dubinskih analiza rashoda** tijekom sljedećih godina radi omogućavanja prilagodbi i osiguravanja da dubinske analize rashoda i dalje budu učinkovite u budžetiranju i donošenju odluka o politikama.*

# Ima li pitanja?

ZA VIŠE INFORMACIJA: [OE.CD/BUDGET](https://www.oecd.org/budget)

[titouan.chassagne@oecd.org](mailto:titouan.chassagne@oecd.org)