



Kapitalno budžetiranje javnih ulaganja: pristup Europske komisije

PEMPAL-ova Zajednica prakse za proračun
Tematska radionica na temu kapitalnog budžetiranja

27. ožujka/marta 2025.

Cristiana Belu Manescu

Glavna uprava za gospodarske i financijske poslove (GU ECFIN)

Europska komisija

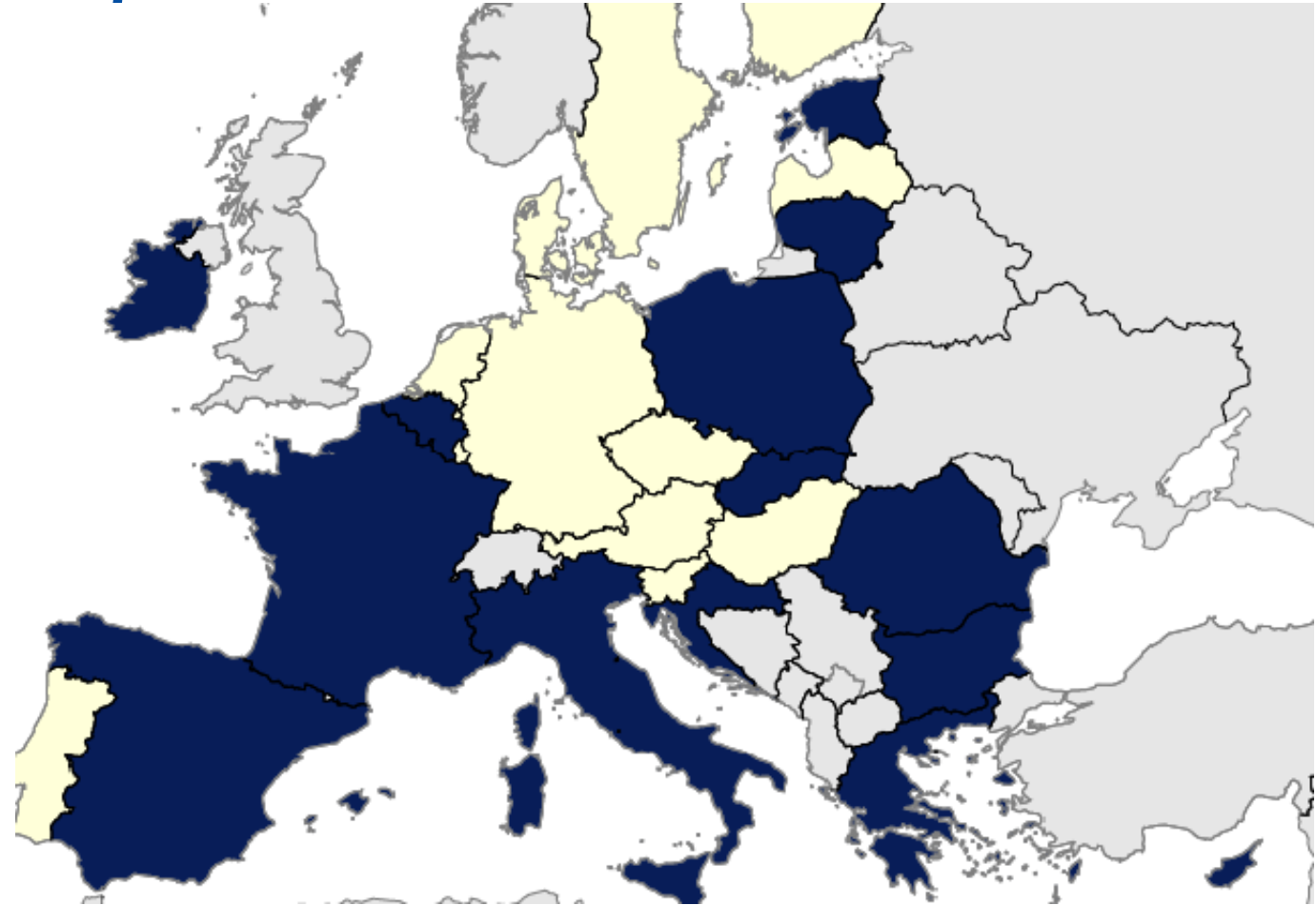
**Izjava o odricanju od odgovornosti: Stajališta iznesena na slajdovima i u mojem govoru moja su vlastita stajališta i nisu nužno stajališta Europske komisije.*

Pregled

1. Razlog za područje rada upravljanja javnim ulaganjima (PIM) u okviru Europske komisije
2. Uvidi u način na koji dobro planiranje ulaganja može smanjiti prekoračenja troškova i alate za kapitalno budžetiranje
3. Zaključci

Motivacija: velike potrebe za ulaganjima i velik broj reformi PIM-a u cijelom EU-u

- Znatne dugoročne potrebe za javnim ulaganjima u pogledu obrane, konkurentnosti i zelene/digitalne tranzicije
- Velik broj reformi PIM-a u državama članicama, koje djelomično financira Europska komisija



Napomena: područja označena tamnoplavom bojom označavaju nedavne ili tekuće reforme praksi upravljanja javnim ulaganjima kako su prijavljene u anketi Europske komisije iz 2022.

Pristup GU-a ECFIN

ŠTO

- Analiza za pripremne odbore Vijeća za ekonomske i financijske poslove (ECOFIN), koje među ostalim vrši monitoring **proračunskih politika** država članica EU-a
- Dio redovnih **alata EU-a za makroekonomski nadzor** (europski semestar i novi okvir gospodarskog upravljanja)
- Redovite **razmjene primjera dobre prakse** i učenje od kolega iz država članica
- Koordinacija s GU-om REFORM za tehničku podršku dostupnu državama članicama na zahtjev

Korisno je razviti zajedničko razumijevanje o upravljanju javnim ulaganjima u državama članicama EU-a.

Pristup GU-a ECFIN

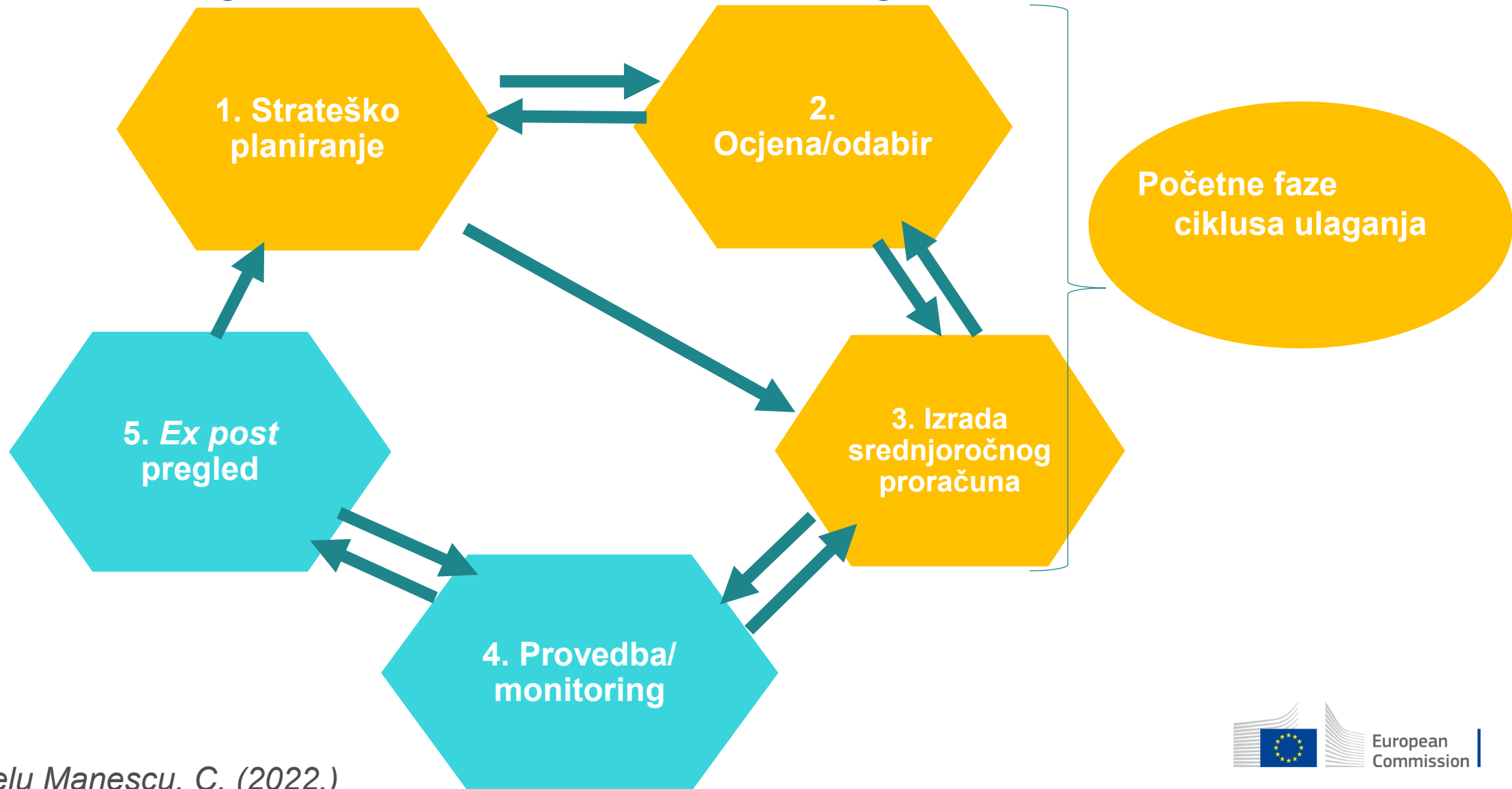
KAKO

- Razviti **okvir za ocjene** i obavljati analitički rad na cijelom ciklusu ulaganja (planiranje, ocjena/odabir, planiranje proračuna, provedba i *ex post* pregledi)
- Izraditi repozitorij podataka: **provesti ankete sa svim državama članicama** (druga anketa planirana je za travanj/april 2025.)
- Upravljati **EU-ovom neformalnom mrežom nacionalnih stručnjaka** u području upravljanja javnim ulaganjima
- Državama članicama EU-a pružati teoretsku podršku za **tehničku pomoć** Europske komisije **u području PIM-a**

Fokusiranje na početne faze ciklusa, odnosno „front-end” u projektnoj terminologiji ili „upstream” u terminologiji javnih ulaganja, koje uključuju:

- strateško planiranje
- ocjenu/odabir
- alate za planiranje proračuna

Ciklus ulaganja: integrirani pristup planiranju, odabiru i planiranju proračuna

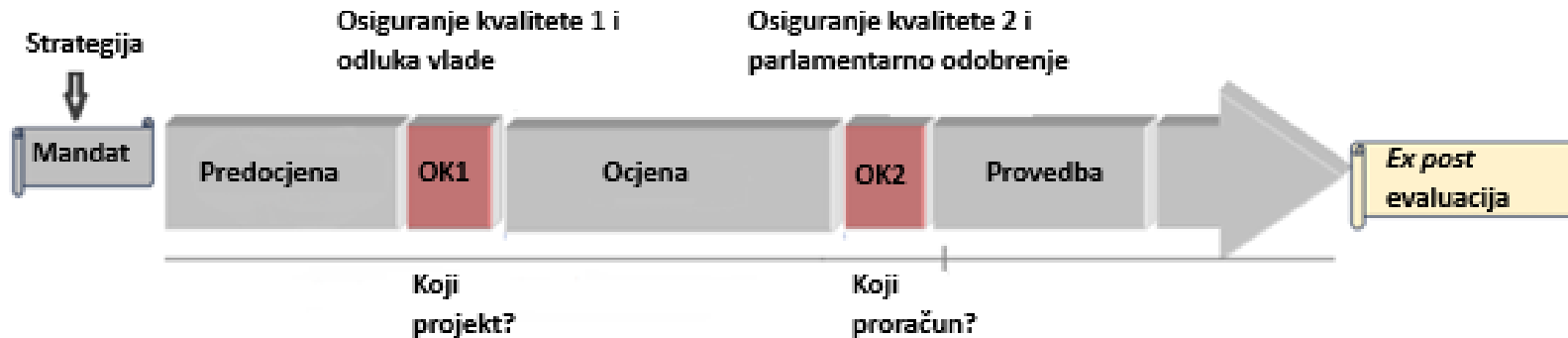


Strateško planiranje: ključni elementi

Element	Podsastavnice
Vizija visoke razine	Prostorno planiranje i koordinacija; Usmjeravanje svih lokalnih/regionalnih strategija; Dobro utvrđeni procesi monitoringa i pregleda
Integrirani planovi ulaganja	Potpuna usklađenost s vizijom; Integriranost po upotrebama i izvorima financiranja; Snažna uključenost Ministarstva financija
Srednjoročne kapitalne alokacije ili gornje granice	Uključivanje u godišnji proračun
Monitoring	Vizije visoke razine Plana ulaganja, ishoda i strateškog usklađivanja
Transparentnost	Redovita objava izvještaja (o monitoringu) Podaci o provedbi projekta u stvarnom vremenu
Politička potpora	

Ocjena/odabir

Model faznog odobrenja projekta



Napomena: prilagođena verzija koju su izradili Samset, Volden, Olsson i Kvalheim (2016.) i Volden ([2025.](#))

- nekoliko faza prije konačne odluke
- svaka faza završava odlukom o tome hoće li se nastaviti ili ne
- vanjsko osiguranje kvalitete podupire odluku o izgradnji
- veća važnost pridaje se fazi predocjene

Napomena: Provedba odgovarajućeg projekta bolja je od odgovarajuće provedbe projekta – Volden ([2025.](#)).

Prednosti modela faznog odobrenja projekta za planiranje

- Bolje razumijevanje rizika u ranoj fazi
- Mogućnost razmatranja alternativnih načina financiranja u ranoj fazi
- Utvrđen okvir za prekidanje projekata u ranoj fazi (iako je to u praksi i dalje poprilično teško)

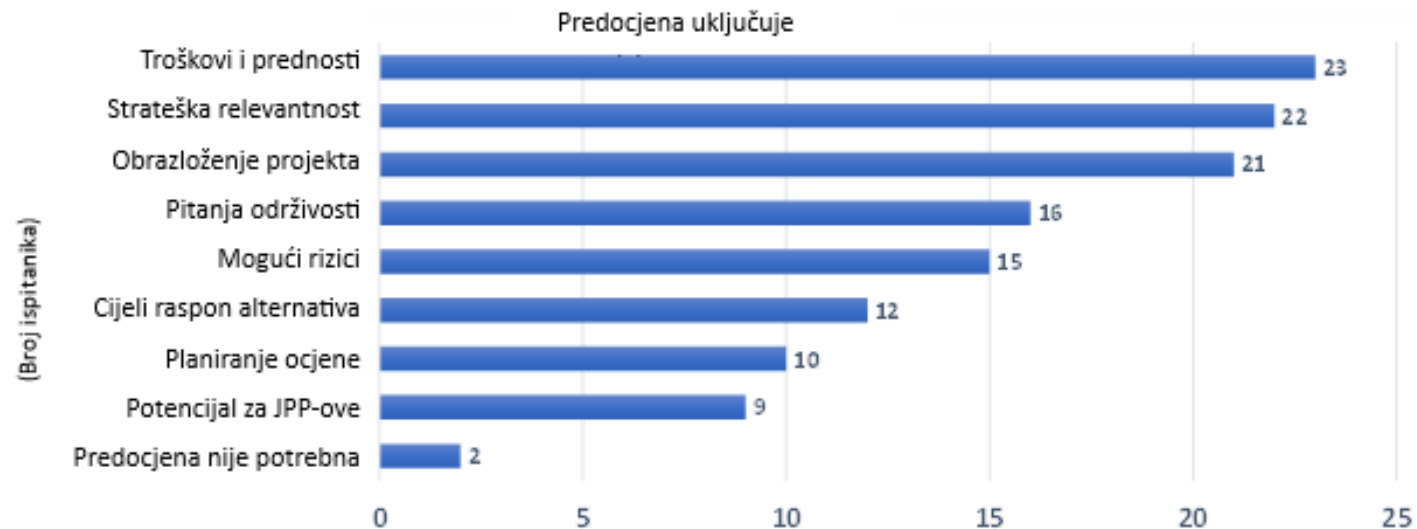
Dokaz o tome što može postići

- smanjuje prekoračenja troškova (*Welde, M., i Klakegg, O., 2024.*)
- skraćuje dugačke procese donošenja odluka (*Samset, K. F., Volden, G. H., Olsson, N., i Kvalheim, E. V., 2016.*)

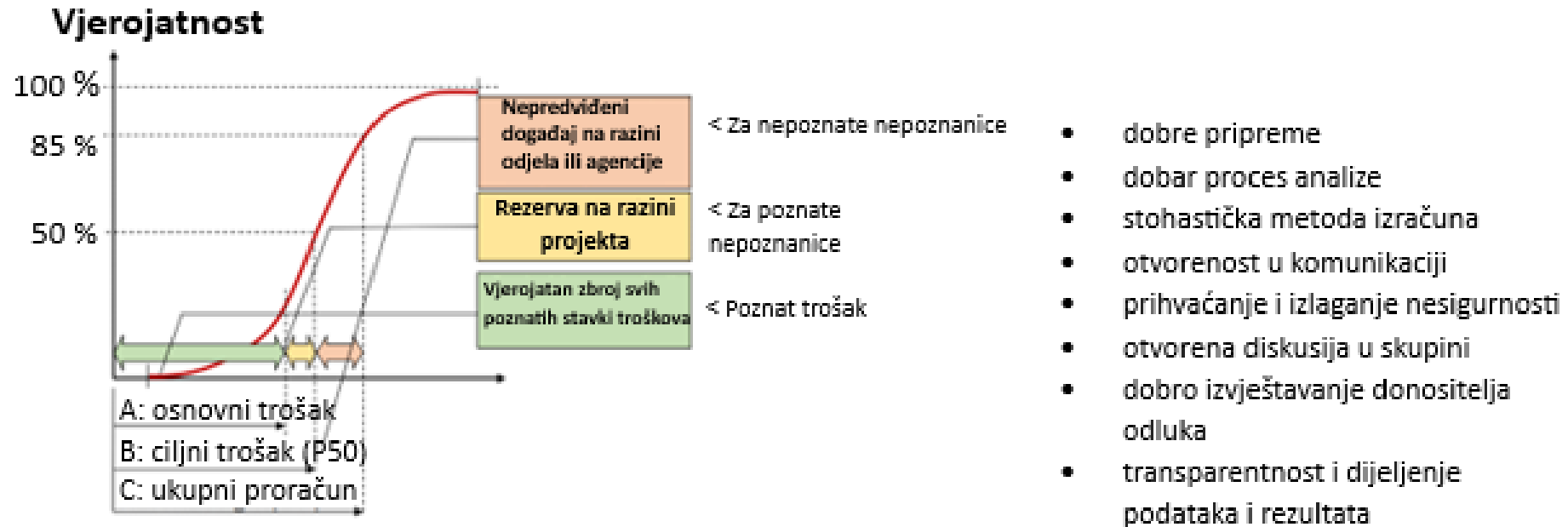
Norveška među prvima uvela taj model, koji se primjenjuje i u Danskoj, Švedskoj, Irskoj, Nizozemskoj, Kanadi, Australiji i SAD-u

Primjeri iz EU-a

- Proces predocjene u širokoj je primjeni, ali u brojnim državama članicama nedostaju ključni elementi.
- Vanjsko osiguranje kvalitete relativno je često, ali uz ograničen obuhvat (npr. samo fondovi EU-a ili odabrani sektori).



Procjene troškova na temelju vjerojatnosti



Izvor: Welde, M. (2025.) „U potrazi za uspjehom: upravljanje projektima na temelju norveškog modela državnih projekata” ([In search of success: Projects governance through the Norwegian state project model](#)), Irsko fiskalno savjetodavno vijeće za 2025., konferencija „Put za javne financije 2025.” (*Path for the Public Finances 2025*)

Alati za planiranje proračuna

Ključni alati za planiranje proračuna

Višegodišnji proračuni tijekom relevantnog razdoblja

Aproprijacije za višegodišnje preuzete obveze

Aranžmani prijenosa

Dugoročno planiranje proračuna za održavanje



Prednosti

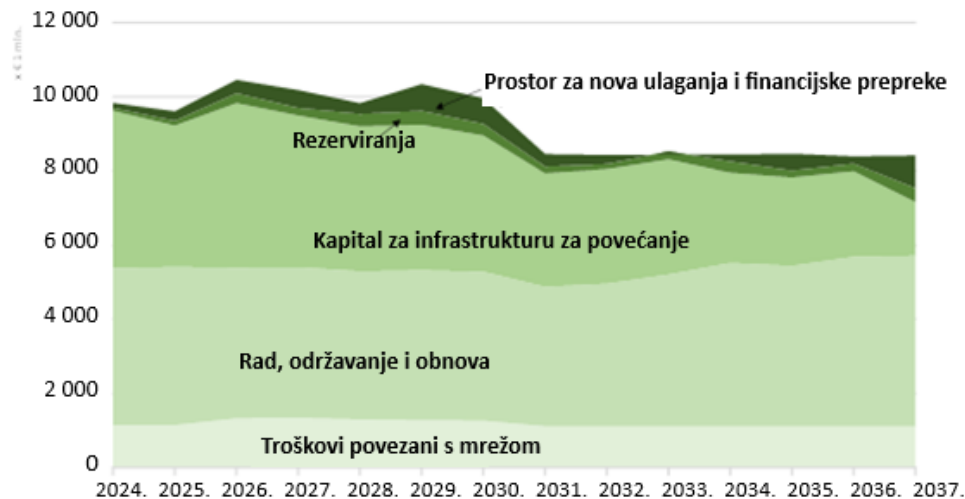
Transparentnost

Jasnoća u utvrđivanju dostupnih resursa

Odgovornost

Primjer: nizozemski fond za mobilnost

Dodjela sredstava od 2024.



Izvor: nizozemsko Ministarstvo infrastrukture i upravljanja vodama

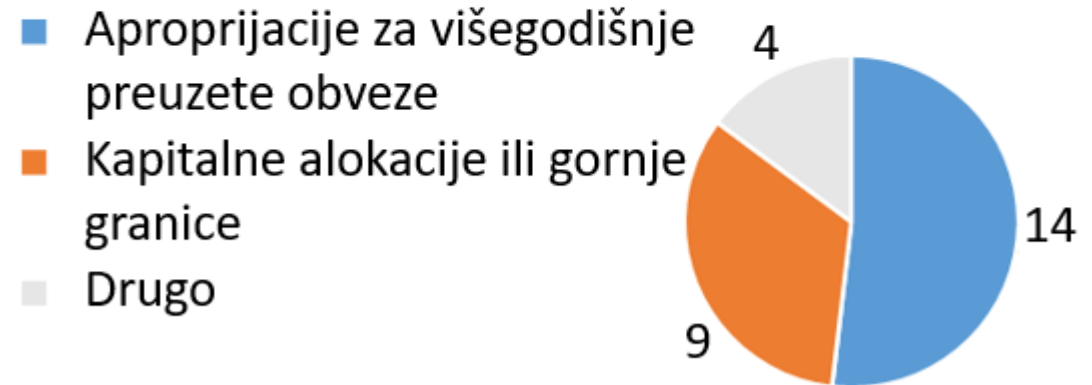
- kontinuirano razdoblje za godine T+14
- jasna raščlamba po kapitalnim troškovima i troškovima održavanja u dugoročnom razdoblju
- jasno utvrđen dostupan prostor za nova ulaganja
- usklađenost sa strogim/jasnim pravilima o pokretanju projekata; predocjena počinje tek kad je vidljivo 75 % sredstava, a za punu ocjenu potrebno je 100 % sredstava

Primjeri iz EU-a

- Ograničena upotreba aproprijacija za preuzete obveze
- Ograničena upotreba procjene troškova održavanja
- Instrukcijski aspekti: određene informacije dostupne samo na razini ministarstava
- Nedostatak informacija o upotrebi i kvaliteti dugoročnih proračuna u većini država

11. Kako se dodjeljuju sredstva iz proračuna za kapitalna ulaganja?

(broj ispitanika)



Izvor: anketa Europske komisije iz 2022.

Zaključci

- **Boljim planiranjem mogu se smanjiti prekoračenja troškova**, kako je utvrđeno prema iskustvu Norveške i istraživanju skupine za istraživanje u okviru programa Concept
- **Procjene troškova na temelju vjerojatnosti** mogu doprinijeti realnijem planiranju proračuna
- Procjene višegodišnjih troškova i aproprijacije za višegodišnje preuzete obveze pomažu utvrditi **proračun dodijeljen projektu tijekom njegova životnog ciklusa**
- Srednjoročni proračunski okviri za ulaganja pomažu utvrditi dostupan **fiskalni prostor za nove projekte**
- **Održavanje** čini znatan dio proračuna

Sljedeći koraci

- Druga anketa o upravljanju javnim ulaganjima koju će EU pokrenuti ove godine, a rezultati će biti dostupni do kraja godine, s naglaskom na ocjeni/odabiru i alatima za planiranje proračuna
- Nastavljanje angažmana sa stručnom skupinom EU-a za upravljanje javnim ulaganjima
- Veće isticanje pitanja kvalitete upravljanja javnim ulaganjima u godišnjim alatima EU-a za makroekonomski nadzor
- Nadolazeća knjiga „Upravljanje projektima javnih ulaganja: usporedna perspektiva” (*Governance of Public Investment Projects: A comparative perspective*), urednici Vedran Zerjav, Morten Welde, Gro Holst Volden (iz skupine za istraživanje u okviru programa Concept i Norveškog sveučilišta znanosti i tehnologije), izdavač Wiley.

Literatura

Belu Manescu, C. (2021.), „Upravljanje javnim ulaganjima u EU-u: ključne značajke i prakse” ([*Public investment management in the EU: key features and practices*](#)), European Economy Discussion Paper br. 154, Europska komisija.

Belu Manescu, C. (2022.), “Novi dokazi o kvaliteti upravljanja javnim ulaganjima u EU-u” ([*New evidence on the quality of public investment Management in the EU*](#)), European Economy Discussion Paper br. 177, Europska komisija.

Belu Manescu, C., (2024.), „Planiranje javnih ulaganja u državama članicama EU-a: dugoročna strategija, odabir i pitanja planiranja proračuna” ([*The Planning of Public Investments in the EU Member States: Long-term Strategy, Selection, and Budgeting Issues*](#)), European Economy Discussion Paper br. 213, Europska komisija.

Samset, K. F., Volden, G. H., Olsson, N., i Kvalheim, E. V. (2016.). Programi upravljanja velikim projektima javnih ulaganja: usporedna studija o načelima i praksama u šest zemalja (*Governance Schemes for Major Public Investment Projects: a comparative study of principles and practices in six countries*). Ex Ante Academic Publisher; istraživački program Concept; Norveško sveučilište znanosti i tehnologije.

Valden, G. H., i Samset, K. (2017.). Upravljanje velikim projektima javnih ulaganja: načela i prakse u šest zemalja (*Governance of Major Public Investment Projects: principles and practices in six countries*). *Project Management Journal*, 90.–108.

Welde, M., i Klakegg, O. (2024.). Izbjegavanje prekoračenja troškova stohastičkom procjenom troškova i vanjskim osiguranjem kvalitete (*Avoiding cost overrun through stochastic cost estimation and external quality assurance*). *IEEE Transaction on Engineering Management*, br. 71.

Hvala



© Europska unija 2020.

Ako nije drugačije određeno, ponovna uporaba ove prezentacije dopuštena je na temelju licencije [CC BY 4.0](#). Za eventualnu uporabu ili reprodukciju elemenata koji nisu u vlasništvu EU-a možda je potrebno zatražiti dopuštenje izravno od odgovarajućih nositelja prava.

Slajd xx: relevantan element, izvor: e.g. Fotolia.com; Slajd xx: relevantan element, izvor: e.g. iStock.com

