

CONCEPT NOTE

Sastanak Zajedničke prakse za budžet PEM PAL-a REFORMA PRAKSE KAPITALNOG BUDŽETIRANJA 14-17. juni 2011. godine Minsk, Belorusija

Istorijat

PEM PAL, Mreža za upravljanje javnom potrošnjom uz međusobnu saradnju (Public Expenditure Management Peer-Assisted Learning network), pokrenuta 2006. godine uz podršku Svetske banke, ima za cilj podršku reformi javne potrošnje i finansijskog upravljanja u dvadeset jednoj zemlji Evrope i Centralne Azije, promovisanjem izgradnje kapaciteta i razmene informacija.

PEM PAL je organizovan oko tri Zajednice prakse (ZP), za budžet, trezor, i internu reviziju, koje okupljaju vrhunske praktičare. Oni se povremeno sastaju da bi razmenili iskustva i tražili praktična rešenja za najhitnija pitanja vezana za sprovođenje reforme upravljanja javnim finansijama.

Zajednice prakse organizuju individualne sastanke na kojima učesnici diskutuju o reformama određenih aspekata delovanja u odnosu na svoju zajednicu prakse. U okviru programa učenja Zajednice prakse za budžet, u narednih godinu dana planirano je organizovanje različitih događaja i studijskih poseta u vezi kapitalnog budžetiranja, fiskalnih pravila i informacionih sistema za upravljanje budžetom.

Na planiranom sastanku koji će biti održan 14-17. juni, 2011 u gradu Minsk u Belorusiji, biće razmatrane prakse kapitalnog budžetiranja u jednom broju zemalja koje se nalaze u različitim fazama implementiranja reforme, sa ciljem utvrđivanja najboljih praksi koje se mogu primenjivati u zemljama članicama PEM PAL-a.

Obrazloženje

Javne kapitalne investicije mogu da doprinesu ekonomskom rastu svake zemlje i postizanju njenih razvojnih ciljeva. Uspešni procesi kapitalnog planiranja, formulisanja kapitalnog budžeta i izvršenja kapitalnog budžeta osnovni su elementi koji mogu da obezbede društveni i ekonomski razvoj zemlje i njenu finansijsku stabilnost. Bez sistematskog plana za sticanje, izgradnju i razvoj kapitalne imovine, zemlje neće biti u stanju da pružaju osnovne usluge svojim građanima i poslovnoj zajednici.

Države mogu da definišu „kapital“ na više različitih načina. Međutim, on se uglavnom odnosi na fizičku imovinu sa vekom trajanja dužim od jedne godine. Ipak, njime su takođe obuhvaćena kapitalna poboljšanja ili sanacija fizičke imovine koja poboljšavaju ili produžavaju vek trajanja te imovine. To je nije isto što i popravka ili održavanje kojima se samo obezbeđuje funkcionalnost imovine tokom njenog planiranog veka trajanja (Jacobs, 2009, str. 3).¹

Iskustvo pokazuje da se bez pravilno organizovanog kapitalnog budžeta imovina ne održava na odgovarajući način, krupniji projekti trpe zbog lošeg upravljanja i učinka, a vlade pribegavaju

¹ Kapitalna potrošnja ima jasnu i univerzalnu definiciju u nacionalnom računovodstvenom sistemu i ekonomskoj klasifikaciji državne potrošnje. Za više informacija, videti MMF, Priručnik za statistiku državnih finansija, 2001, Evropski sistem računa, i Sistem nacionalnih računa Ujedinjenih nacija.

pozajmljivanju ne razmišljajući o fiskalnoj održivosti. Još jedan među glavnim izazovima kod državnog budžetiranja je definisanje odgovarajuće ravnoteže između tekuće i kapitalne potrošnje. Pored toga, budžetiranje za državne investicije i dalje nije dobro integrisano u procesu pripreme budžeta u mnogim zemljama (Jacobs, jul 2008. godine).

Zemlje obično usvajaju posebne postupke za tretiranje kapitalnih ili investicionih rashoda. Međutim, uprkos potrebi za posebnim tretmanom kapitalne imovine da bi se obezbedilo uspešno upravljanje istom, razmatranje kapitalnih rashoda odvojeno od ukupnog procesa budžeta, računovodstva i izveštavanja može da dovede do lošeg planiranja i loše razmene informacije između različitih procesa. Takva praksa se često naziva dvostrukim budžetiranjem² i ne omogućava iscrpnu analizu svih državnih prihoda i rashoda, niti ocenu njihovih ishoda i rezultata. Time se povećava rizik kapitalnih projekata kojima nedostaju sredstva za tekuće rashode, sopstveno održavanje ili vođenje, na primer, škole koje nemaju nastavnike, bolnice bez opreme, loše održavani vladini objekti.

Na taj način, istraživanja i iskustvo nalažu da proces kapitalnog budžetiranja mora da bude u potpunosti integrisan u srednjoročno budžetiranje i proces finansijskog upravljanja na nivou države, a potrebe za kapitalnim rashodima treba uzeti u razmatranje u kontekstu ukupnih nacionalnih i sektorskih specifičnih višegodišnjih strategija i ciljeva (Dorotinsky, 2008. godine).

Uputstvo koje je izdala Svetska banka pod nazivom *Priručnik za upravljanje javnim rashodima* opisuje razdvajanje tekućih od razvojnih budžeta³ kao najvažnijeg krivca za neuspeh u povezivanju planiranja, politike i budžetiranja, i za loše budžetske rezultate. Međunarodni monetarni fond⁴ takođe upozorava da sistemi dvostrukog budžetiranja mogu da se zasnivaju na nedoslednim makro-ekonomskim pretpostavkama, budžetskim klasifikacijama i pravilima računovodstva.

Iskustvo nam je još pokazalo da je veoma teško ostvariti institucionalnu, organizacionu i tehnički odvojenu, stvarnu koordinaciju između njih. Razdvajanje procesa može se dogoditi u mnogim dimenzijama:

- Zasebni procesi planiranja i raspodele budžeta
- Zasebna centralna ministarstva (ili oblasti unutar jednog ministarstva) koji vode procese i donose različite odluke
- Zasebni procesi budžetske dokumentacije
- Zasebni procesi realizacije budžeta, računovodstva, bankarstva i izveštavanja

(Sarraf, 2005. godine)

Većina zemalja članica OECD ostvarile su visok stepen integrisanja svojih tekućih i kapitalnih budžeta. U nekim zemljama (kao što su Novi Zeland, Velika Britanija, Norveška), izrađene su visoko sofisticirane strategije za upravljanje vladinim udelom u kapitalnoj imovini i novim programima investicija. Rad na proširenju vremenskog perioda za planiranje investicija uključuje i uvođenje srednjoročnih budžetskih okvira (MTBF). Većina zemalja članica OECD sada priprema sveobuhvatne Okvire MTBF iako se pokazalo da je ta vrsta reforme konceptualno i praktično veoma zahtevna. Naročito su resorna ministarstva uvidela da je veoma teško uraditi pouzdane višegodišnje procene budžeta (Jacobs, 2008. godine).

Zemlje sa niskim prihodima ostvarile su ograničen napredak u integrisanju tekućeg i kapitalnog budžeta, dok institucionalni podsticaji i donatorsko finansiranje i praksa imaju trend da jačaju

² Dvostruko budžetiranje je zasebno budžetiranje za tekuću i za kapitalnu potrošnju.

³ Razvojni budžet uglavnom se sastoji od kapitala finansiranog spolja (i sve veće tekuće potrošnje); plus potrošnje koja se finansira iz fondova vladinih saradnika (tekućih ili kapitalnih); plus vladina kapitalna potrošnja koju finansira sama vlada (Sarraf, 2005, p2).

⁴ Smernice MMF za upravljanje javnim finansijama, IMF, 1999 referenca kod Sarraf, 2005

održavanje zasebnih procesa.⁵ Tekući troškovi za kapitalne rashode i dalje se zanemaruju u tim zemljama, delimično zbog nedostatka koordinacije između dva zasebna budžeta. Pored toga, neuspeh da se resursi stave na raspolaganje za tekuće održavanje kapitalnih investicija takođe daje podstrek da se traže vanbudžetski prihodi kao što su fondovi za puteve. Čini se da slabi budžetski podsticaji takođe ohrabruju ministarstva da pribegnu aktivnostima koje bi trebalo klasifikovati kao tekuće, preko razvojnog budžeta (Jacobs, 2009. godine).

Ciljevi

Ciljevi skupa BCoP na temu „Reforme prakse kapitalnog budžetiranja“ su da skup:

- Razmotri prakse kapitalnog budžetiranja u zemljama članicama PEM PAL i da razgovara o načinima za njihovo unapređenje;
- Utvrdi ključne repere za efikasno planiranje kapitalnog budžeta, utvrđivanje prioriteta i realizaciju;
- Razgovara o preprekama u reformi kapitalnog budžetiranja i potencijalnim opcijama za njihovo uklanjanje.
- Podeli informacije o dobroj praksi i da učestvuje u diskusijama o načinu da se ta praksa primeni u zemljama članicama PEM PAL.

Rezultati

Učesnici će saznati:

- Dobru praksu u kapitalnom budžetiranju (npr. kroz primere iz zemalja, podelu smernica i drugih informacija).
- Glavne korake u ciklusu kapitalnog budžetiranja koji obuhvataju planiranje, budžet, realizaciju i reviziju, i ključne repere za efikasno planiranje, utvrđivanje prioriteta i realizaciju kapitalnog budžetiranja.
- Tekuću praksu u kapitalnom budžetiranju u zemljama članicama PEM PAL.
- Da prepoznaju glavne prepreke za reformu i kako da ih rešavaju.

Učesnici

Predviđeno je da ovaj događaj okupi do 50 učesnika uključujući članove Zajednice prakse za budžet i spoljne stručnjake.

Format

Format je događaj motivisan učesnicima koji traje nešto više od tri i po dana, uključujući grupno razgledanje koje organizuje Ministarstvo finansija Belorusije. Simultani prevod na engleskom, ruskom i bosanskom jeziku biće obezbeđen na svim sednicama. Na kraju okupljanja, biće održan sastanak Izvršnog odbora Zajednice prakse za budžet da bi članovi razgovarali o budućim planiranim aktivnostima, ocenili ostvarni rad i glasali o nominacijama za potencijalne dodatne kandidate za pridruživanje Izvršnom odboru Zajednice prakse za budžet.

Skup će predstavljati kombinaciju:

- **Analize** tekućeg statusa i napretka u reformama kapitalnog budžetiranja u zemljama članicama PEM PAL-a (putem ranije obavljene ankete, čiji će rezultati biti predstavljeni na skupu);
- **Informacija i prezentacija** o pristupu koji imaju PEM PAL i druge zemlje; i
- **Vođene diskusije** (da se razgovara o pristupu zemalja članica PEM PAL-a, rezultatima ankete i podeljenim informacijama).

⁵ Sa Pariskom deklaracijom i Agendom iz Akre, ove prakse se menjaju tako što donatori sve češće koriste budžetsku podršku i multilateralne instrumente kad daju pomoć

Partneri

Okupljanje Zajednice prakse za budžet na temu kapitalnog budžetiranja organizuje se u saradnji sa nekoliko ključnih partnera, uključujući Svetsku banku, Ministarstvo finansija Belorusije i Ministarstvo finansija Ruske Federacije, SIGMA/OECD, InWent, SECO i Centar za razvoj finansija koji deluje kao Sekretarijat PEM PAL.

Osoba za kontakt:

Bojana Crnadak
Sekretarijat PEM PAL-a – Centar za razvoj finansija
Cankarjeva 18
1000 Ljubljana
Slovenija, Evropa
Telefon: +386 1 369 6333
Faks: +386 1 369 6242
Elektronska pošta: bojana.crnadak@cef-see.org

Reference:

Dorotinsky, Bill (2008. godine), „Kapitalno budžetiranje i upravljanje javnim finansijama – Deo 1, objavljeno na blogu IMF PFM 20. februara, <http://blog-pfm.imf.org>

Dorotinsky, Bill (1996. godine), „Ukrajina stvara fiskalni prostor za razvoj: revizija javnih finansija“ sa bloga IMF Upravljanje javnim finansijama (PFM), 20. februara, <http://blog-pfm.imf.org>

Feridoun Sarraf, (2005. godine), „Integrisanje tekućeg i kapitalnog razvojnog budžeta: pitanja, problemi, iskustva po zemljama i način da se ide napred“, Svetska banka, Radna grupa za javnu potrošnju, Svetska banka, Vašington.

Jacobs, Davina, (2009. godine), „Kapitalna potrošnja i budžet“ u MMF-ovoj Napomeni o tehničkim smernicama za upravljanje javnim finansijama april, <http://blog-pfm.imf.org>

Jacobs, Davina, (2008. godine), „Revizija prakse kapitalnog budžetiranja“, objavljena na blogu IMF PFM, 9. jula, <http://blog-pfm.imf.org>

Svetska banka, (1998. godine) Priručnik za upravljanje javnim rashodima, Vašington