



REFORMA KAPITALNOG BUDŽETIRANJA – RAZLIČITE PRAKSE
14 – 17. juni 2011; Minsk, Belarusija

IZVEŠTAJ

1. Opšte informacije

Sastanak Zajednice prakse budžeta (BCOP) koji je održan u Minsku, okupio je stručnjake za budžet iz sedamnaest zemalja PEM PAL mreže (Albanija, Armenija, Azerbejdžan, Belarusija, Bosna i Hercegovina, Bugarska, Hrvatska, Gruzija, Kazahstan, Kirgistan, Makedonija, Moldavija, Crna Gora, Rumunija, Srbija, Tadžikistan i Turska). Uključujući eksperte-resurse, facilitatore, prevodioce i predstavnike Sekretarijata PEM PAL, događaju je prisustvovalo ukupno 68 ljudi.

Događaj u Minsku koji je trajao 3,5 dana sastojao se od prezentacija, open-space diskusija i završnih sesija. 15. juna 2011, članovi Izvršnog odbora BCOP su se sastali kako bi razmotrili nove nominacije i buduće aktivnosti.

Na osnovu dnevnog reda i sažetka sastanka učesnici su mogli detaljno da se upoznaju sa sveobuhvatnim prikazom ciljeva, očekivanih rezultata i drugih pojedinosti vezanih za formu i sadržaj sastanka. Rasprava je obogaćena nalazima istraživanja koje je provela Svetska banka (SB) pre održavanja sastanka, čiji je cilj bio da se prikupi što više informacija o glavnim karakteristikama kapitalnog budžetiranja u zemljama članicama PEM PAL mreže. Rezultati sprovedenog istraživanja su takođe deo ovog izveštaja.

2. Diskusija

2.1. Aktuelna finansijska kriza je ozbiljno uticala na kapitalne budžete u mnogim zemljama PEM PAL mreže.

Od ukupno dvanaest zemalja koje su učestvovala u istraživanju Svetske banke, u devet je smanjen kapitalni budžet, u devet su odloženi kapitalni projekti, a u jedanaest potpuno otkazani. Udeo kapitalnog budžeta u ukupnom budžetu u tim zemljama varira između dva- tri posto u Bosni i Srbiji i 27 posto u Kazahstanu. U pogledu sektora, saobraćajni sektor zauzima najveći udeo, nakon čega sledi sektor poljoprivrede, stanovanje i obrazovanja. U kriznim vremenima, najpre su na udaru javne investicije iako one predstavljaju važne činioce ekonomskog rasta.

2.2. Brojne slabosti organizacionog i regulatornog okvira dovode do nedelotvornih rešenja u procesu kapitalnog budžetiranja.

Oporavak javnih investicija je često usporen usled brojnih razloga koji su prisutni u gotovo svim zemljama širom sveta, kako bogatim tako i siromašnim. Jedan od njih je nedostatak adekvatnih analiza troškova i koristi, što dovodi do lošeg izbora, prioritizacije i realizacije projekata. Takođe, mnogi strateški dokumenati koji se često preklapaju, utiču na smanjivanje transparentnosti i poverenja javnosti. Odluke o kapitalnim ulaganjima često zavise od dostupnih finansijskih sredstava, a ne od kriterijuma delotvornosti (šta dobijamo za uložena sredstva). Nepostojanje sistemske procene uticaja se obično odražava kroz slabu metodologiju (npr. definisanje kapitalnih ulaganja) i neadekvatne interne kapacitete ministarstva finansija i drugih resornih ministarstava. Nedostatak sredstava je često razlog za odlaganje i stavljanje na čekanje važnih infrastrukturnih projekata sa značajnim potencijalom za budžetske prihode. Planiranje kapitalnih investicija je često isključeno iz budžetskog procesa. Uloge resornih ministarstava i ministarstva finansija nisu dobro definisane. Zbog svih ovih razloga, JPP i vanbudžetsko zaduživanje postaju sve atraktivniji modeli za zaobilazanje pravila, kriterijuma i limita koje određuju nadležni organi za javne finansije.

2.3. Uloge ministarstva finansija i resornih ministarstava su jasnije definisane.

Uloge institucija moraju biti pravilno definisane kako bi se omogućio delotvoran budžetski proces. Obično su resorna ministarstva zadužena za pravilan odabir i implementaciju projekata, a ministarstvo finansija brine o širem fiskalnom okviru i opštim budžetskim pravilima. Ministarstvo finansija osigurava primenu pristupa »odozgo na dole« i drži pod kontrolom dozvoljene limite resornih ministarstava (kada je potrebno, smanjuje dozvoljene limite). Resorna ministarstva koja se staraju o primeni pristupa »odozdo na gore« moraju imati odgovarajuće veštine i znanja za procenu i upravljanje procesima.

U deset od dvanaest PEM PAL zemalja koje su učestvovalе u istraživanju Svetske banke, ministarstvo finansija utvrđuje ukupne finansijske limite, a u sedam zemalja ovo ministarstvo može da blokira projekte zbog neadekvatnog trošenja sredstava.

2.4. Ključni stubovi svakog procesa kapitalnog budžetiranja su sledeći ¹:

2.4.1. Registar imovine

Za svaku zemlju je ključno da zna šta ima u vlasništvu i koliko vredi to što ima. U Velikoj Britaniji novi popis imovine je pomogao da se otkrije mreža podzemnih cevi koje je koristilo

¹ Preporučena literatura:

1. *A Diagnostic Framework for Assessing Public Investment Management* (Dijagnostički okvir za procenu upravljanja javnim investicijama), Istraživanje WP 5397, Svetska banka, avgust 2010.
2. *“Integration of Recurrent and Capital “Development” Budgets: Issues, Problems, Country Experiences, and the Way Forward (Integrisanje tekućeg i kapitalnog budžeta: pitanja, problemi, iskustva zemalja i kako dalje)*, Napomena. Svetska banka, juli 2005.
3. *“Zelena knjiga”*. Ocena i vrednovanje na centralnom nivou. Trezor u Velikoj Britaniji.

Ministarstvo odbrane za vreme Drugog svetskog rata. Naftne kompanije su nakon toga vrlo rado otkupile mrežu podzemnih cevi za svoje potrebe. U pet od dvanaest zemalja, koje su učestvovala u istraživanju SB, svi projekti i njihova vrednost su evidentirani u registru imovine.

2.4.2. *Strateško planiranje.* Ni jedna zemlja nema sveobuhvatan pristup strateškom planiranju.

Svih dvanaest PEM PAL zemalja koje su učestvovala u istraživanju SB imaju opštu strategiju, mnoge imaju sektorske strategije i strategiju ministarstva finansija, a nekoliko zemalja je donelo strategiju javnih investicija. Međutim, iako postoje, sektorske strategije ne sadrže dovoljno informacija, ili su isuviše uopštene da bi mogle da predstavljaju osnovu za prioritizaciju projekata, sa izuzetkom Bosne i Hercegovine (Republika Srpska) i Tadžikistana, koje se jedine zemlje koje imaju dobro definisane sektorske strategije.

Hrvatska od 2009. radi na usvajanju strateških programskih dokumenata na temelju strateških planova resornih ministarstava, s ciljem da omogući prioritizaciju velikih kapitalnih projekata na državnom nivou. U tom smislu, usvojena je nova metodologija za ocenu investicionih projekata (propisivanje dokumentacije, kriterijima i izveštavanja) koja predstavlja koristan alat u ovom procesu. **Makedonija** takođe od 2009. izrađuje strateške razvojne planove. Uveden je sistem praćenja pojedinačnih projekata i odgovornosti resornih ministarstava za njegovu primenu. **Republika Srpska** je takođe usvojila program javnih investicija i budžet koji je povezan sa programom. Projekti se takmiče za sredstva za implementaciju na osnovu unapred određenih kriterijima. Takođe je i **Albanija** usvojila sistem integrisanog planiranja. Da bi izbegla fragmentiranje, Albanija je uvezala proces donošenja regulatornog okvira sa javnom potrošnjom, uzimajući u obzir procese evropskih integracija. **Ukrajna** je trenutno u fazi uspostavljanja veze između nacionalnih strateških planova i kapitalnog budžetiranja, uvođenja sistema evaluacije i odabira projekta, te definisanja kriterijuma za upravljanje imovinom u državnom vlasništvu. **Belorusija** je usvojila petogodišnji plan radi utvrđivanja prioriteta, kao i sektorskih i regionalnih programa. Ovaj plan povezuje svaku rublju iz budžeta sa prioritetima. Inicijative za infrastrukturne i socijalne projekte potiču iz resornih ministarstava i lokalne samouprave, preko Ministarstva ekonomije. Ministarstvo finansija potom definiše obim sredstava za kapitalna ulaganja, a nakon usaglašavanja prioriteta, Ministarstvo finansija priprema dokument koji usvaja vlada i predsednik države. Ovaj postupak se poklapa s budžetskim procesom. **Turska** se odlučila za holistički pristup donošenjem novog Okvirnog zakona o upravljanju i kontroli javnih finansija (zakon br. 5018), kojim se uvodi višegodišnje analitičko budžetiranje, institucionalno strateško planiranje, kao i budžetiranje na temelju rezultata/učinka i unutrašnja kontrola i revizija.

Austrija je razvila model delotvornog strateškog planiranja, čijom primenom nisu moguća velika iznenađenja u evaluaciji troškova. Međutim, dugoročno finansiranje obuhvata dugotrajne obveze koje se protežu kroz nekoliko političkih (izbornih) mandata, a koje je ponekad teško objasniti političarima i javnosti. U **Irskoj**, Vlada formuliše ukupnu budžetsku politiku i odobrava limite kapitalnih ulaganja². Od 2004, kapitalne investicije se planiraju na petogodišnjoj osnovi.

²Preporučena literatura:

1. "Reforming Ireland's Budgetary Framework; a Discussion Document" (Reforma budžetskog okvira u Irskoj; dokument za raspravu) (mart 2011) i Comprehensive Review of all Expenditure (Sveobuhvatan pregled svih troškova); <http://www.finance.gov.ie/documents/guidelines/co2capapprais.pdf>.

Sva resorna ministarstva moraju da rezervišu deo sredstava u okviru ukupnog budžeta za nepredviđene i dodatne troškove, a takođe imaju obavezu da pored ugovorenih cena uzmu u obzir i povećanje cena i druge faktore koji mogu da nastanu tokom izgradnje. Ovakav pristup omogućava veću predvidivost u budžetskom procesu.

2.4.3. Proces identifikacije i selekcije projekata.

Selekcija i ocena projekata je proces koji treba da osigura da će samo »dobri« projekti biti odobreni i finansirani. U tom procesu, analiza troškova i koristi može puno da pomogne, pogotovo ako se uzmu u obzir alternativne opcije. Često se projekti ocenjuju nerealno zbog pristranosti. Stoga, svako ocenjivanje projekata treba da bude multidimenzionalno, to jest potrebno je uzeti u obzir strategiju nabavke, praćenje i evaluaciju, stručnost i institucionalnu strukturu organizacije.

Od dvanaest zemalja koje su učestvovala u istraživanju SB, u šest se radi ekonomska procena svih projekata, u dve procena projekata iznad određene vrednosti, u dve procena u okviru pojedinih sektora, a samo u jednoj zemlji se radi procena samo onih projekata koji se realizuju kroz javne nabavke. Međutim, često nedostaju smernice za izradu ekonomske analize ili ako postoje onda su neadekvatne. Samo četiri zemlje imaju zvanične dokumente koji predstavljaju smernice za izradu ekonomske analize. To su: Albanija, Bugarska, Kazahstan i Tadžikistan. Takođe, često ne postoji nezavisna revizija procene. U tri zemlje vrši se spoljna revizija samo određenih projekata. U osam zemalja priprema se višegodišnja lista odobrenih projekata, a u pet se vrši prioritizacija projekata prema redosledu implementacije (Albanija, BiH, Kazahstan, Kirgistan i Tadžikistan). U dve zemlje, ministarstvo finansija izrađuje i postavlja standarde za ocenjivanje, a u jednoj zemlji se vrši preliminarna selekcija projekata prema dogovorenim kriterijumima.

Slovenija i Irska su razvile solidnu metodologiju za procenu projekata koja sadrži jednostavan postupak, kriterijume i dokumentaciju za male projekte, a sveobuhvatniju proceduru za velike projekte. U Sloveniji, na primer, neophodna je studija izvodivosti za projekte iznad 2,5 miliona evra, a za projekte koji utiču na životnu sredinu i za koje je potrebno obezbediti troškove održavanja, uvedeni su dodatni zahtevi za izveštavanje. Budući da je od nedavno uvedena i procena alternativnih projekata, **Irske** smernice i inicijativa »vrednost za novac« su se pokazali korisnim kao izvor informacija za analizu projekata i tehnika za ocenjivanje, planiranje, implementaciju i upravljanje projektima.

Albanija, na primer, svoj izbor projekata temelji na 200 sektorskih pokazatelja izvedenih iz 38 sektorskih i drugih horizontalnih strategija koje se protežu kroz više sektora. Ovi pokazatelji se uklapaju u nacionalnu strategiju. Izbor se temelji na napomenama o prioritetima koje izrađuju tehnički timovi (članovi tima su šefovi odeljenja) u resornim ministarstvima, i na evaluaciji doslednosti napomena o prioritetima sa nacionalnim strateškim ciljevima. Ovu evaluaciju vrši

-
2. 2005 Capital Appraisal Guidelines (Smernice za ocenjivanje kapitalnih projekata);
 3. Infrastructure Investment Priorities (Prioriteti infrastrukturnih ulaganja) (juli 2010), Nacionalni plan oporavka (novembar 2010), Zajednički program EU/MMF (novembar 2010), Budžet 2011 (decembar 2010) i Program za vladu (mart 2011).

ministarstvo finansija. Međuresorni odbor je organ koji daje konačnu reč, kao i donatori koji učestvuju u tom procesu. Ovi pokazatelji se zatim pretvaraju u finansijske pokazatelje.

2.4.4. Budžetiranje projekata.

Operativni troškovi i troškovi održavanja mogu biti značajni u pojedinim projektima. PEM PAL zemlje ih različito tretiraju. Neke ih identifikuju i budžetiraju, a druge ne. Od dvanaest zemalja koje su odgovorile na istraživanje SB, sedam zemalja uzima u obzir samo operativne troškove za nove investicije, a samo tri zemlje uzimaju u obzir troškove održavanja kapitala. Tadžikistan je jedina zemlja koja u potpunosti utvrđuje i budžetira operativne troškove i troškove održavanja.

2.4.5. Praćenje i evaluacija projekata.

Uvek je važno uraditi evaluaciju projekata da se utvrdi šta je uspešno, a šta je krenulo loše, kako bi se moglo sprečiti na vreme. Primer je recimo situacija kada se evaluacijom može utvrditi da se umesto 4 grade 3,5 trake autoputa. Stvarni troškovi projekta se upoređuju sa očekivanim troškovima i rokovima kako bi se utvrdili uzroci velikih prekoračenja i kašnjenja u realizaciji projekta. Međutim, u praksi to nije jednostavan zadatak jer često nedostaju finansijski pokazatelji, ili finansijskim računovodstvom nisu uključeni svi troškovi realizacije projekta. Jedinice zadužene za praćenje projekata obično imaju nedovoljno osoblja, ili postoji zabrana zapošljavanja novih radnika. Osim toga, veoma često nema dovoljno mogućnosti za usavršavanje.

Iako se iskustva razlikuju, resorna ministarstva u PEM PAL zemljama koje su učestvovala u istraživanju SB obično prate realizaciju vlastitih projekata, a ministarstvo finansija vrši centralni nadzor. U dvema zemljama, ministarstvo finansija prati jedino projekte iznad određene vrednosti, a u jednoj zemlji postoji još jedna središnja agencija koja je zadužena za praćenje. Ministarstva finansija u osam zemalja prate stvarne u odnosu na projektovane troškove, a u šest zemalja se pripremaju *ex post* izveštaji o kvalitetu realizacije projekata. U šest zemalja se vrši spoljna revizija svih projekata. Međutim, praćenje se obično ne vrši u svim fazama realizacije projekta.

U **Sloveniji**, Revizorski sud radi dobar posao na pripremi analize poštovanja propisa u procesu realizacije projekata i procene vrednosti za uloženi novac. Ovaj sud može da nametne sankcije, pa čak i da predloži premijeru da otpusti nekog ministra. **Albanija** je prošlog juna počela da prati rezultate koji se ostvaruju u resornim ministarstvima na temelju pokazatelja i ponderiranih rezultata, i da traži odgovornost od ministara za rezultate. **Makedonija** je, takođe trenutno u postupku razvoja pokazatelja za merenje delotvornosti rezultata programa i poboljšanja transparentnosti budžetskog procesa, obezbeđivanjem sveobuhvatnih informacija o kapitalnim pod-programima.

U **Irskoj** su do nedavno korišćeni jedino spoljni konsultanti za evaluaciju projekata, ali se ovaj trend sada menja u pravcu korišćenja internih resursa. Takođe, veći naglasak se stavlja na internu reviziju.

MMF Indeks efikasnosti javnih investicija³ se koristi za merenje delotvornosti upravljanja javnim investicijama u 71 zemlji u svetu, od kojih je 40 zemalja s niskim dohotkom. Indeks objedinjuje pokazatelje iz četiri različite faze: ocenjivanje, selekcija, implementacija i evaluacija. Indeks pomaže da se identifikuju aspekti kapitalnog budžetiranja koje je potrebno ojačati, kao i rizici povezani s institucionalnim okruženjem. U proseku, zemlje Evrope i središnje Azije imaju razvijenije procese upravljanja javnim investicijama od drugih. Odmah iza njih su zemlje Latinske Amerike i istočne Azije i Pacifika.

2.4.6. Dijalog s političarima.

Dijalog s političarima može da bude koristan i delotvoran. Iako državni službenici često nisu u stanju da na temelju tehničkih argumenata ospore odluke na političkom nivou, važna je izgradnja poverenja i dobrih odnosa između državnih službenika i političara. Državni službenici moraju da se postaraju da političari razumeju njihove analize, zbog toga što političari koji komuniciraju sa javnošću treba da pretoče te analize u jednostavne poruke koje su razumljive običnim ljudima. Iza svakog predloga mora da postoje dokazi koji jasno pokazuju kakav će biti uticaj reforme.

2.4.7. Filtriranje kapitalnih projekata.

Kada počne realizacija projekta, uvek je dobro da se preispita argumentacija, relevantnost i očekivani učinak projekta. Projektne okolnosti možda mogu da se promene, ali otkazivanje projekta može da bude politički osetljivo. Nema mnogo zemalja koje imaju hrabrosti da pročiste svoje portfelje, tako da se dešava da loši projekti ostaju godinama aktuelni.

2.4.8. Trening/obuka.

Specijalizovana obuka je vrlo važna za uspešnu procenu, planiranje i realizaciju javnih investicionih projekata. Planovi bi trebalo da uključuju nabavke, upravljanje projektima, ocenjivanje projekata i poštovanja propisa. Irska, na primer, ima nacionalnu agenciju za finansiranja razvoja čiji je zadatak da daje finansijske savete i savete u vezi rizika za sve velike projekte.

3. Učesnici sastanka BCOP su razmatrali teme kojima će se raspravljati na budućim događajima. Predložene su sledeće teme:

- Delotvornost i pokazatelji učinka kako bi se olakšalo određivanje prioriteta, monitoring i evaluacija; utvrđivanje kriterijuma; definisanje pokazatelja i očekivanih rezultata, i njihovo povezivanje s finansijskim sredstvima; pretvaranje nefinansijskih pokazatelja u finansijske; poređenje.
- Transferi između budžeta: iskustva sa organizacijama na centralnom nivou; razgovori s lokalnim subjektima; kontrola i nadzor.
- Uloga institucija, kao što su parlament, savet ministara, ministarstvo finansija.
- Rečnik terminologije, potencijalno u saradnji s međunarodnim institucijama.

³ Predložena literatura: "Investing in Public Investment: An Index of Public Investment Efficiency", (Invstiranje u javne projekte: Indeks efikasnosti javnih investicija) WP/11/37; Međunarodni monetarni fond, 2011.

- Analiza budžeta: Podsticajni model Velike Britanije (Boost Model).
- Informacioni sistemi podrške budžetskom procesu: definisanje metodologije.

4. Sastanak Izvršnog odbora BCOP, 15. juni 2011.

4.1. Jačanje liderske grupe BCOP.

Članovi Izvršnog odbora BCOP su razgovarali o predloženim nominacijama i izraženom interesovanju za članstvo. Složili su se da je potrebno ojačati lidersku grupu kako bi se pokrenuli planovi BCOP. Mreža objedinjuje puno znanja koje se mora uspešnije koristiti kolektivnim delovanjem. Liderska grupa u svom radu treba da koristi timski pristup. Glasanje članova BCOP za članstvo u Izvršnom odboru BCOP je zakazano za petak 17. juni. Svakom članu će pomagati tim/zamena tako da kada je neki član Izvršnog odbora odsutan, druga osoba može biti na raspolaganju kao zamena.

4.2. Naredni događaji / tema / mesto

Članovi BCOP će 17. juna, predložiti mesto održavanja sledećeg sastanka BCOP, kao i teme o kojima će se raspravljati na budućim događajima. Neki članovi će možda biti zainteresovani za radionicu o Podsticajnom modelu Velike Britanije (Boost Model).

Pripremila: Senka Maver
21. juni 2011.