




KA DELOTVORNOM OKVIRU UPRAVLJANJA INFRASTRUKTUROM

11. Godišnji sastanak viših budžetskih zvaničnika iz
centralne, istočne i jugoistočne Evrope

21-22. maj, Varšava, Poljska

Ronnie Downes
Zamenik direktora
Budžetiranje i javni rashodi
Javna uprava i teritorijalni razvoj OECD



Agenda

1. Kontekst i definicije
2. Izazovi u investiranju u infrastrukturu
3. Ka okviru upravljanja infrastrukturuom
- 4. *Devet upravljačkih preduslova***
5. Drvo odlučivanja
6. Naredni koraci

2



Kontekst

- 2014. godine održan je OECD sastanak viših zvaničnika za PJP i infrastrukturu – potreba za smernicama oko izbora modaliteta, itd.
- Izvučeni iz akumuliranog rada OECD-a na infrastrukturi
 - PJP – budžetiranje i fiskalna politika
 - Upravljanje višestrukih nivoa – regulatorna politika
 - Inovacija u javnom sektoru – integritet i antikorupcija
- Značajan doprinos nacionalnih zvaničnika, međunarodnih organizacija i univerziteta
- Najnovija dešavanja:
 - Fokus grupa visokog nivoa koja okuplja donosiocima odluka i eksperte
 - Okvir je prihvaćen na OECD sastanku viših zvaničnika za PJP i infrastrukturu 2015. godine
 - Prihvaćen od strane Komisije za javnu upravu 10. aprila 2015.

3



Dobra uprava je neophodan uslov za dobru infrastrukturu

- Kvalitet javne uprave je u korelaciji sa javnim investicijama i rezultatima rasta
- Značajne koristi se mogu ostvariti kroz bolje upravljanje javnim investicijama tokom životnog ciklusa određene imovine
- ali, upravljanje infrastrukturom nosi sa sobom soptvene izazove i zahteva pažljiv, sistemski pristup.
- Ambicija je da se iskustva zemalja OECD-a prenesu u jedan koherentan okvir koji zemlje mogu da primene da bi obezbedile da njihove investicije u infrastrukturu budu delotvorne, efikasne, transparentne, usmerene na korisnika i priuštive.

4



Neke definicije

Upravljanje infrastrukturom: procesi, alati i norme intrakcije, odlučivanja i monitoringa koje koriste vladine organizacije i njihovi partneri u vezi sa obebeđivanjem dostupnosti infrastrukturnih usluga

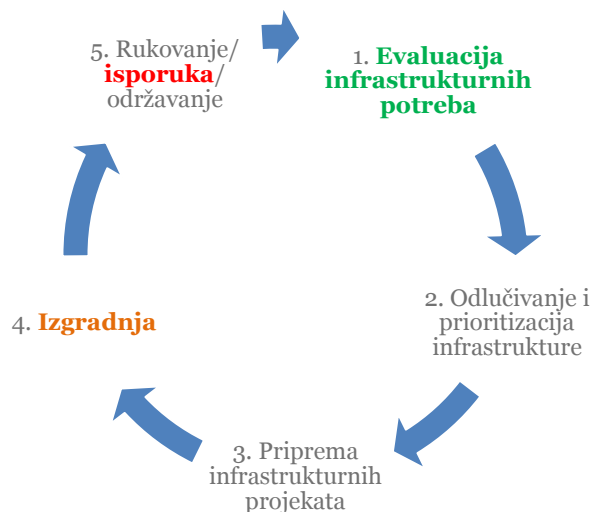
Javna infrastruktura: strukture, mreže, sistemi ili fizička sredstva ili robe koji ispunjavaju politički zahtevanu, osnovnu potrebu koju tržište ne može u dovoljnoj meri da ispuni.

Obuhvata sve od direktnog obezbeđivanja vojnih instalacija do komunalnih usluga u privatnom vlasništvu i pod privatnim upravljanjem, u skladu sa propisima vlade, kao što je energija.

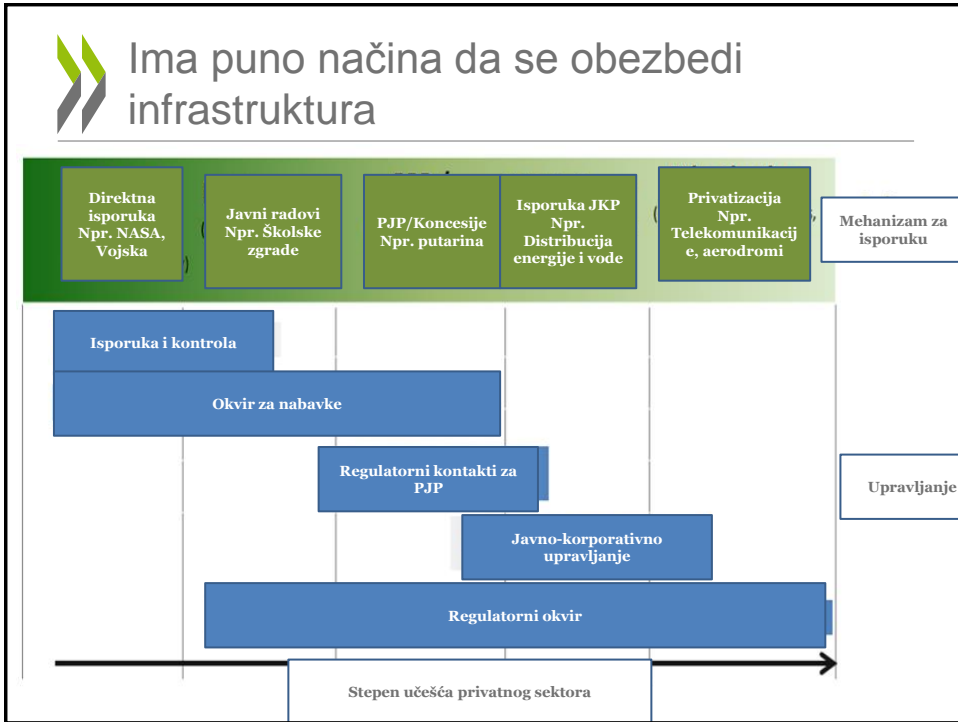
5



Upravljanje infrastrukturom odnosi se na ceo životni ciklus



6



IZAZOVI INVESTICIJA U INFRASTRUKTURU

8



Upravljački izazov 1

1. Slab kapacitet za **dizajniranje stateške vizije** za infrastrukturu podriva razvijanje održivog plana razvoja
2. Infrastruktura utiče na zajednice – bez dobro rukovodjenih **konsultacija**, dobri projekti mogu da posustanu.
3. Izazov **koordinacije** – mnoštvo aktera u čitavoj vladi može da skrene dobre projekte s puta.
4. Izazov **veština** u vezi sa životnim vekom infrastrukture
5. **Nesigurnost** u vezi sa tokovima prihoda kroz životni vek imovine može rezultirati nedostatkom poverenja u priuštivost projekta

9



Upravljački izazov 2

6. Odluke o infrastrukturi su često omeđene **administrativnim** umesto relevantnijim funkcionalno-ekonomskim opsegom
7. **Nedostatak podataka** i dokaza o učinku isporuke usluga otežava pravilnu upotrebu alata za procenu
8. **Negativni podsticaji** koje pružaju regulatorni okviri mogu da generišu podoptimalne investicione izbore
9. **Nestabilnost** regulatornog i institucionalnog okvira takođe može da spreči dugoročne odluke i time da oteža zdravorazumsko odlučivanje aktera iz javnog i privatnog sektora
10. Nabavke u infrastrukturi su osetljive na **korupciju**
11. **Pitanja političkih i poslovnih ciklusa** snažno utiču na infrastrukturne faze

10



KA UPRAVLJAČKOM OKVIRU ZA INFRASTRUKTURU

11



Cilj okvira

je da obezbedi infrastrukturni program koji će

- Omogućiti da se **pravi projekti** realizuju,
- Na **ekonomičan i priuštiv** način, koji će
- Uživati **poverenje** korisnika i uzimati u obzir mišljenja građana.

12



2 elementa Okvira

A. Lista upravljačkih preduslova – oni se tiču opšteg upravljačkog okruženja povoljnog za infrastrukturu.

B. Drvo odlučivanja, koje usmerava zemlje u odnosu na donošenje sektorskih odluka i opšte odluke o infrastrukturi.

13



A. Upravljački preduslovi

1. Dugorošna **streteška vizija** za korišćenje infrastrukture, koja u obzir uzima **multidimenzionalnost izazova**.
2. Institucionalni i regulatorni okviri koji ohrabruju **održivi razvoj, upravljanje i obnavljanje infrastrukture**.
3. Proces upravljanja infrastrukturnim projektima tokom trajanja njihovog životnog veka treba da bude **koncentrisan na korisnika**. Treba da se zasniva na širokim **konsultacijama** i da njegov **primarni fokus budu potrebe korisnika**.
4. **Koordinacija na svim nivoima vlasti** i nadležnosti treba da bude otvorena, redovna i orijentisana ka učinku.

14



A. Upravljački preduslovi – nastavak

5. Treba da postoje odgovarajuće veštine i procedure za obezbeđivanje **rigoroznog osiguranja projekta, priuštivosti, vrednosti za novac i transparentnosti.**
6. Procena projekta treba da se baziraju na **podacima** i balansiranoj proceduri vrednosti za novac.
7. Treba da postoje sistemi koji će obezbediti da **fokus bude na učinku** imovine tokom njenog trajanja.
8. **Transparentnost i integritet** treba da se obezbede kroz odgovarajuće kapacitete i vrednosti.
9. Izbor adekvatnog modaliteta isporuke treba da integriše **političke, sektorske i strateške aspekte.**

15



DRVO ODLUČIVANJA O IZBORU MODALITETA ZA INFRASTRUKTURU

16



B. Drvo odlučivanja o infrastrukturi

- **Osmišljeno da identifikuje načine za optimizaciju odluka o investiranju u infrastrukturu**
 - Nedovoljna pažnja se poklanja izboru modeliteta isporuke – često ga određuju ekspeditivnosti i navika
 - Odluke vezane za modalitet isporuke treba da se baziraju na skupu kriterijuma i da razmotre čitav opseg raspoloživih opcija
- **Tri nivoa na drvetu odlučivanja:**
 1. Odrediti poželjan sektorski pristup kroz procenu ciljeva reforme i karakteristika sektora
 2. Proceniti kako okolnosti u zemlji (politička ekonomija, vladini kapaciteti, kapaciteti privatnog sektora, povoljno pravno uređenje, itd) utiču na sektor
 3. Odabrati model isporuke baziran na osobinama projekta i ukupnom pristupu

17



Odrediti poželjan sektorski pristup

Koji su prioritetni ciljevi sektorske politike?	Šta karakteriše tržište i koliko je sektor politički osetljiv?
✓ unapređenje kvaliteta usluga	Stepen tržišnog neuspeha? <ul style="list-style-type: none"> • potencijal za konkurentnost • neisključivanje • efekti umrežavanja
✓ poboljšanje pristupa infrastrukturi	
✓ poboljšanje efikasnosti	
✓ smanjenje potrebe za vladinim subvencijama	
✓ promocija inovacija	Politička osetljivost? <ul style="list-style-type: none"> • pitanja jednakosti • pitanja zemljišta, životne sredine • nacionalna bezbednost
✓ Brzina isporuke	
✓ unapređenje kvaliteta usluga	
 Optimalan sektorski pristup	

18



Proceniti kako okolnosti u zemlji utiču na sektor

Dimenzija	Komponente
Politička ekonomija	<ul style="list-style-type: none"> Distribucija političkih resursa unutar ekonomije?
Kapaciteti vlade	<ul style="list-style-type: none"> Kapacitet javnog sektora za implementaciju, regulaciju i monitoring?
Kapaciteti privatnog sektora	<ul style="list-style-type: none"> Veštine i sposobnosti, stepen do kojeg je tržište konkurentno, da li postoje fer uslovi poslovanja između starosedelaca i novopridošlih, uključujući i one iz inostranstva?
Povoljno pravno uređenje	<ul style="list-style-type: none"> Jasno i razborito zakonodavstvo? Mehanizmi rešavanja sporova? Sprovođenje zakona?

19



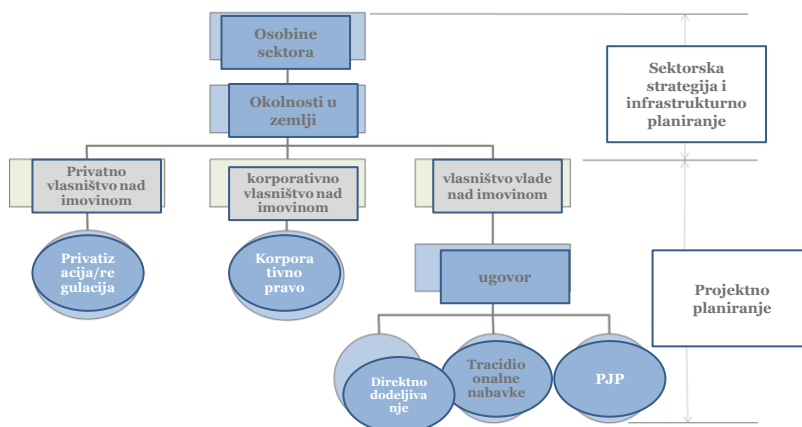
Odabrati model isporuke baziran na osobinama projekta

- **Veličina i profil finansiranja investicije** – npr. velika početna investicija praćena značajnim operativnim i potrebama za održavanjem može da ukazuje na prednosti od objedinjavanja gradnje, poslovanja i održavanja imovine u okviru jednog ugovora.
- **Potencijal za pokriće troškova kroz korisnički ili preduzetnički izazov** – npr. za investicije u sektorima koji imaju neisključivu prirodu, takse za korišćenje se neće primenjivati i projekat će morati da se finansira kroz potrošnju vlade
- **Stepen do kojeg je kvalitet može biti predmet ugovora** – npr. kada je kvalitet teško utvrditi i pratiti, onda je verovatno da će ugovori biti skupi i da će biti potrebno puno vremena da se pripreme, kao i da će biti jako osetljivi na ponovne pregovore.
- **Stepen nesigurnosti** – npr. mnoge od najkatastrofalnijih infrastrukturnih investicija su rezultat loših pretpostavki, koje često pogoršava preterani optimizam. U sektorima gde je promena izuzetno nepredvidljiva (npr. tamogde tehnologija fluktuiraju), poželjni naini isporuke treba da budu prilagodljivi, ne fiksirani.
- **Sposobnost da se identifikuje, proceni i adekvatno raspodeli rizik** – npr. Da li smo sigurni koje strane treba da snose koje rizike?

20



Integrirani okvir



Rezime

- Novi okvir OECD-a ima za cilj da pomogne zemljama da identifikuju **načine da optimizuju** svoje odluke o infrastrukturi.
- Pruža mogućnost da se proceni infrastrukturni portfolio zemlje na analitički i blagovremeni način.
- Integriše **sektorski, projektni i pristup zemlje** prema izgradnji infrastrukture, kao i **upravljanje** tom izgradnjom.



Podudarnost sa Junkerovim planom

- Uslovi finansiranja i optimalna životna sredina moraju da se ispune za efikasne javne investicije
 - 3-račvasti plan: EFSI (fokus na finansiranje), tehnička pomoć za strukturnu reformu (fokus na projekat), i okruženje povoljno za investiranje (fokus na regulativu)
 - Polednja stavka je naročito usklađena sa vladinim preduslovima utvrđenim OECD-ovim Okvirom Last

23



Naredni koraci

- Prosleđen drugim odborima u okviru OECD-a
- Odbor za javnu upravu (PGC) je konsultovan je pismenim putem do 10.aprila 2015.
- Biće prezentovan na narednom sastanku Ministarskog saveta OECD-a, 3-4- jun, u Parizu
- **Komenatri i doprinosi** zvaničnika zemalja su veoma dobrodošli, što se tiče toga da li su pristup i problemi skladu sa njihovim potrebama i stanjem stvari u infrastrukturi
 - Moguće prateće aktivnosti? (pr: Čile je tražio procenu na osnovu Okvira)
- Cilj je razvijanje indikatora koje će zemlje moći da koriste za procenjivanje svojih upravljačkih preduslova za infrastrukturu

24