

PEMPAL Zajednica prakse budžeta

“Kapitalno budžetiranje u Irskoj”

**Tom Feris
Minsk, Belorusija,
14-16. juni 2011.**

Sadržaj prezentacije *

1. Kratak pregled ekonomije Irske
2. Postupak kapitalnog budžetiranja
3. Strateško planiranje
4. Procena projekta
5. Budžetski proces
6. Sprovođenje
7. Monitoring i evaluacija, revizija
8. Zaključci

* Ovu prezentaciju prate tri kratka dokumenta koje je pripremio Tom Feris

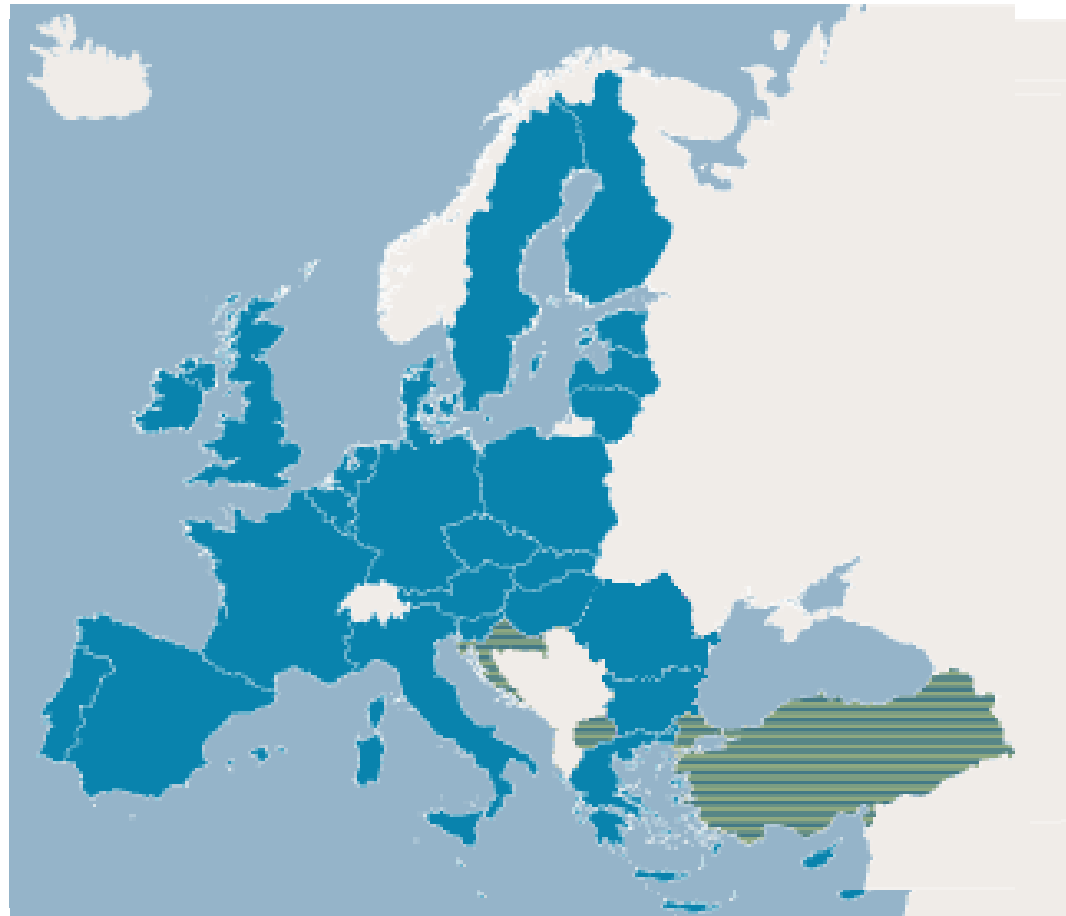
1. Podaci o Irskoj

(Irska je država članica EU od 1973)

IRSKA →

■ EU 27 (2008)

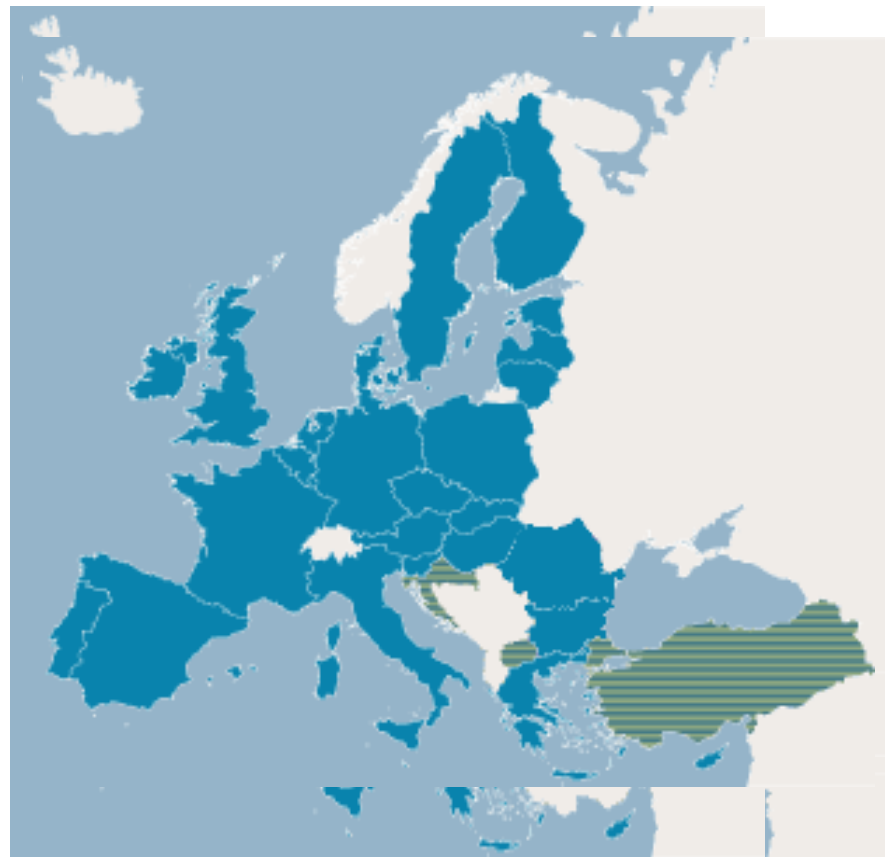
■ Zemlje
kandidati



Program za Vladu : Partija Fin Gejl i Laburistička partija, mart 2011

***"Da bi rešavala ...
vanrednu nacionalnu
situaciju bez predsedana,
našoj zemlji je potreban
nivo političke odlučnosti
bez predsedana"***

www.taoiseach.gov.ie



Razvoj irske ekonomske krize, 2007

- Spoljni okvir: globalna finansijska kriza značajno je uticala na malu otvorenu privredu Irske
- Unutrašnji okvir: pukao je građevinski “mehur”, a pre toga je postojalo preterano oslanjanje na građevinski sektor
- Neke politike nisu uspele da se suprotstave krizi
 - Vlada Irske podržava cikličnu fiskalnu politiku
 - - Regulatorne politike su “isuviše meke”
 - - Članstvo u evrozoni (fiksni devizni kurs i monetarna politika vode se spolja)

Posledice krize

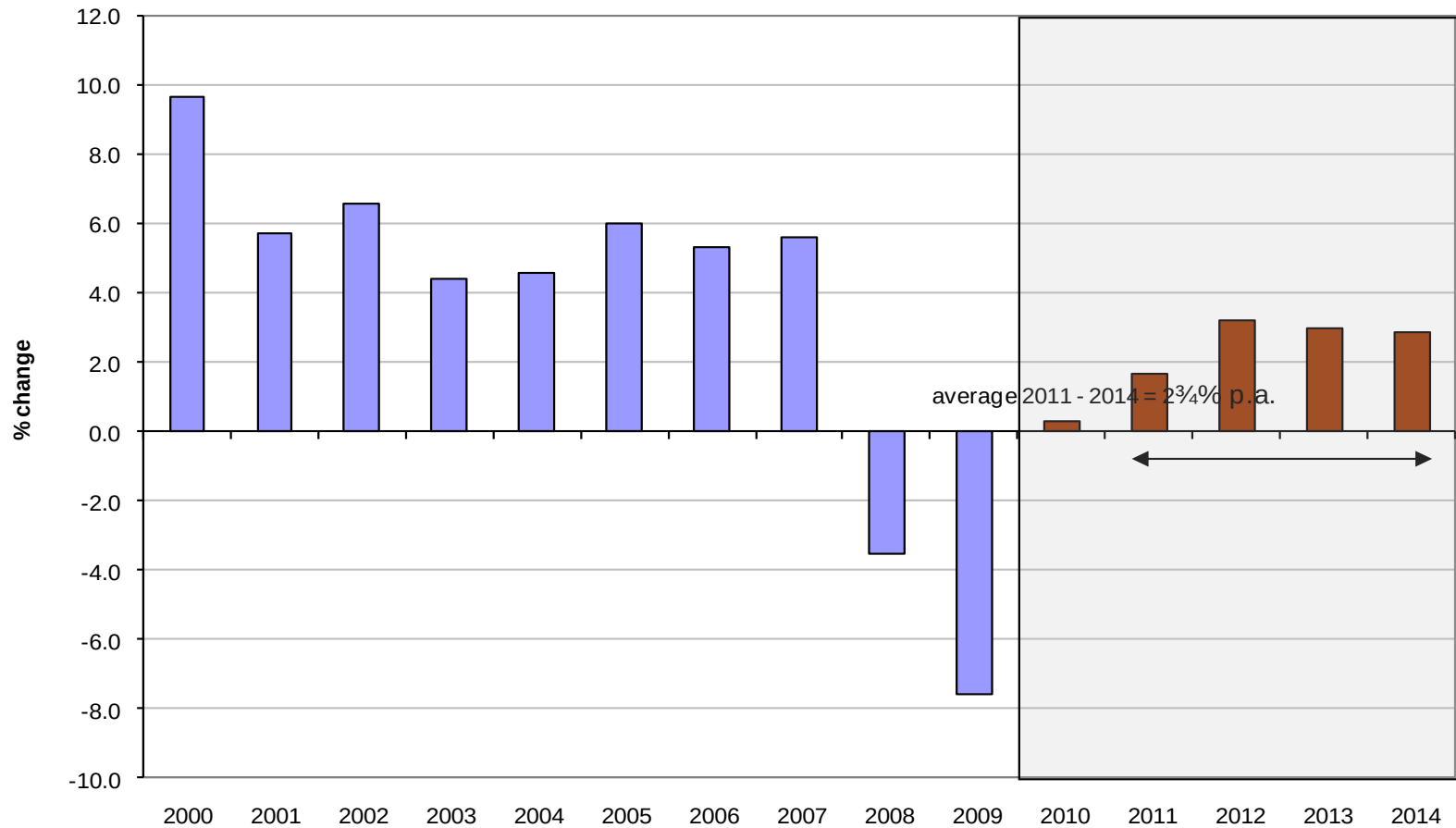
- Domaća privreda je u značajnoj meri posustala
- Zabeleženi su veliki budžetski deficiti
- Razvila se bankarska kriza
- Smanjenje javnih investicija *

----- sve to od 2007.

* *Videti članak o Javnim investicijama Toma Ferisa*

Usponi/padovi realnog BDP

Department of Finance real GDP forecasts



Izvori: CSO, Ministarstvo finansija

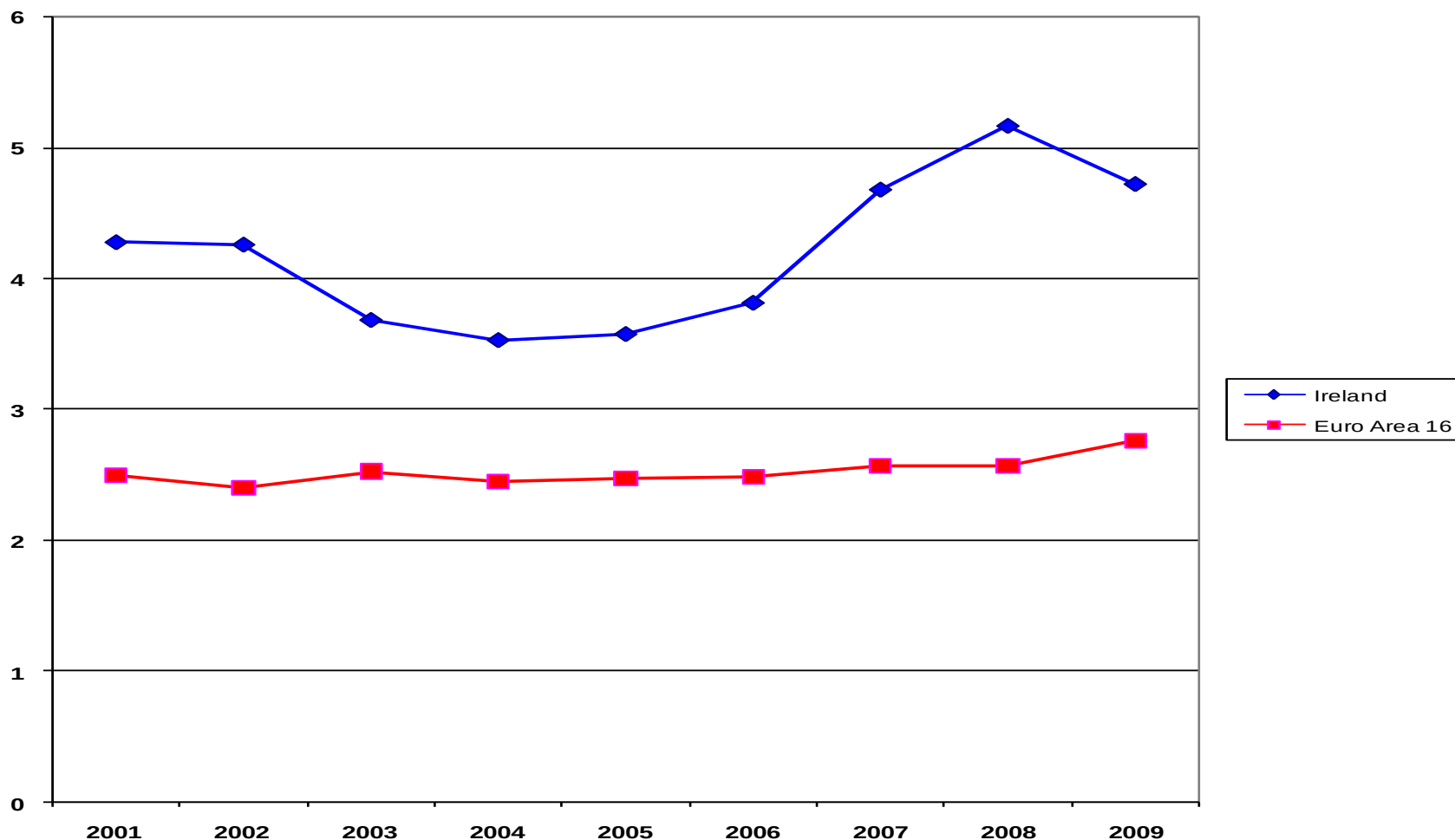
Program stabilnosti Irske*

- Program Stabilnosti uzima u obzir Plan nacionalnog oporavka, budžet 2011, Program za Vladu i Zajednički program EU/MMF (“Spasavanje”)
- Vlada Irske se obavezala da ponovo uspostavi održivost javnih finansija tako što će konsolidovati budžet, i da do kraja 2015. smanji deficit ispod granice od 3% prema Paktu stabilnosti i rasta.
- U 2011. sprovodi se konsolidovani paket u iznosu od 6 milijardi € koji predviđa značajna smanjenja i u tekućim i u kapitalnim troškovima, kao i širenje poreske osnove. Za 2012. planira se konsolidovani paket u iznosu od 3,6 milijardi €.
- Planirano je da krajem 2011. odnos ukupnog javnog duga prema BDP bude 111%; vrh od 118% dostići će krajem 2013. i opasti na 111% krajem 2015.

* Podneto **Evropskoj komisiji** aprila 2011. (www.finance.gov.ie)

Dobra fizička infrastruktura

Kapitalne investicije kao % BDP



Izvor: Evropska komisija

Kapitalne investicije, u mn €

* videti članak Toma Ferisa o Javnim investicijama

<u>Ministarstvo:</u>	<u>Godina 2011.</u>	<u>Ukupno 2011/14</u>
Poljoprivrede, ribolova i prehrane	269	699
Komunikacija, energije i prirodnih resursa	139	469
Za zajednice, jednakost i keltska (irska) pitanja	86	298
Odbrane	12	50
Obrazovanja i veština	491	1879
Preduzeća, trgovine i zapošljavanja	508	2182
Životne sredine, baštine i lokalne uprave	1002	3493
Finansija i Kancelarije za javne radove	122	497
Spoljnih poslova	4	19
Zdravlja i dece	399	1587
Pravde	80	330
Socijalne zaštite	8	31
Turizma, kulture i sporta	96	361
Saobraćaja	1438	4843
UKUPNO	4654	16354

2. Postupak kapitalnog budžetiranja

- Vlada Irske kolektivno je odgovorna za formulisanje ukupne budžetske politike
 - U tom opštem okviru Vlada daje saglasnost na zbirne nivoe troškova po ministarstvima, koje mora da odobri Parlament (odnosno Dáil)
 - Vlada takođe odobrava okvire kapitalnih investicija. Od 2004. javne kapitalne investicije određene su višegodišnjim kapitalnim okvirima koji su programirani u stalnim petogodišnjim periodima
 - Ministarstvo finansija prenelo je na ministre/ministarstva široki krug ovlašćenja u odnosu na dodelu sredstava, mada je u nekim slučajevima potrebno konkretno odobrenje ministra finansija ili Vlade*
- * Prema predlogu zakona iz maja 2011. odgovornost za upravljanje ukupnim troškovima Ministarstva, uključujući upravljanje procesom godišnjeg planiranja i opštim ovlašćenjima za odobravanje sredstava, biće preneti s ministra finansija na ministra za javne rashode i reformu

Budžetska reforma

- Irska je odavno uspostavila budžetski okvir koji je prethodnih godina više puta reformisan kako bi se doprinelo transparentnijem i delotvornijem budžetskom procesu
- Višegodišnji kapitalni okvir u 2004. i smernice za 2005/2007.
- U 2007. je uveden jedinstveni budžet, tako da se odluke o troškovima i prihodima objavljuju zajedno na dan usvajanja budžeta
- U 2007. su takođe uvedeni godišnji izveštaji o rezultatima s ciljem da se uspostavi veza između učinka i raspodele resursa
- Međutim, postoje slabosti u tradicionalnom nacionalnom okviru jer se on odnosi na višegodišnje fiskalno planiranje i upravljanje
- Radi se na planiranju reformi, na osnovu dokumenta datog na diskusiju -- *"Reforming Ireland's Budgetary Framework; a Discussion Document"* ("Reforma budžetskog okvira Irske; dokument za diskusiju") iz marta 2011 -- i Obuhvatnog pregleda svih troškova za kapitalne i tekuće rashode, na kome se sada radi

<http://www.finance.gov.ie/documents/guidelines/co2capapprais.pdf>

3. Strateško planiranje

- Vlada Irske kolektivno je odgovorna za planiranje.

Osnovala je Vladin savet za ekonomsko upravljanje koji ima status odbora pri kabinetu i koji se bavi ekonomskim planiranjem i budžetskim pitanjima, kao i programom ekonomskog oporavka.

- Prioriteti investiranja u infrastrukturu (juli 2010)
 - Plan nacionalnog oporavka (novembar 2010)
 - Zajednički program EU/MMF (novembar 2010)
 - Budžet 2011 (decembar 2010) i
 - Program za Vladu (mart 2011)*
 - Reforma budžetskog okvira Irske; Dokument za diskusiju (mart 2011)

* videti članak Toma Ferisa o Programu za Vladu

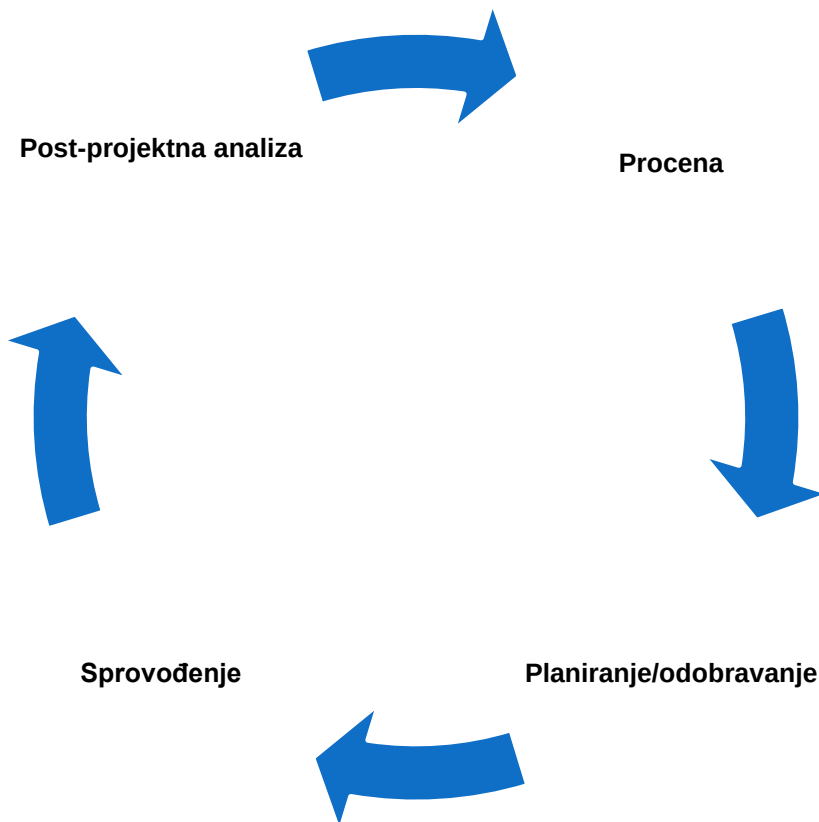
Analiza kapitalnih investicija

- Nova Vlada pokrenula je obuhvatnu analizu kapitalnih investicija, zajedno s obuhvatnom analizom tekućih troškova
- Cilj analize je da obezbedi podatke za novi okvir kapitalnih investicija za narednih nekoliko godina,
- Analiza će se prvenstveno fokusirati na investicije u infrastrukturu koje će podstaći ekonomski oporavak i zapošljavanje
- Analiza će u punoj meri uzeti u obzir tekuće ekonomske i budžetske izazove s kojima se Irska suočava i baviće se infrastrukturnim prioritetima koji su bitni za povratak irske privrede na put održivog rasta

4. Procena projekta

- Vladine Smernice za procenu predviđaju “projektni ciklus” u četiri faze *
- U praksi može doći do preklapanja faze procene i faze planiranja
- Srednjoročna evaluacija kao deo ciklusa

* Videti “Guidelines for the Appraisal and Management of Capital Expenditure Proposals in the Public Sector” (“Smernice za procenu i upravljanje predlozima za kapitalne rashode u javnom sektoru”), februar 2005.



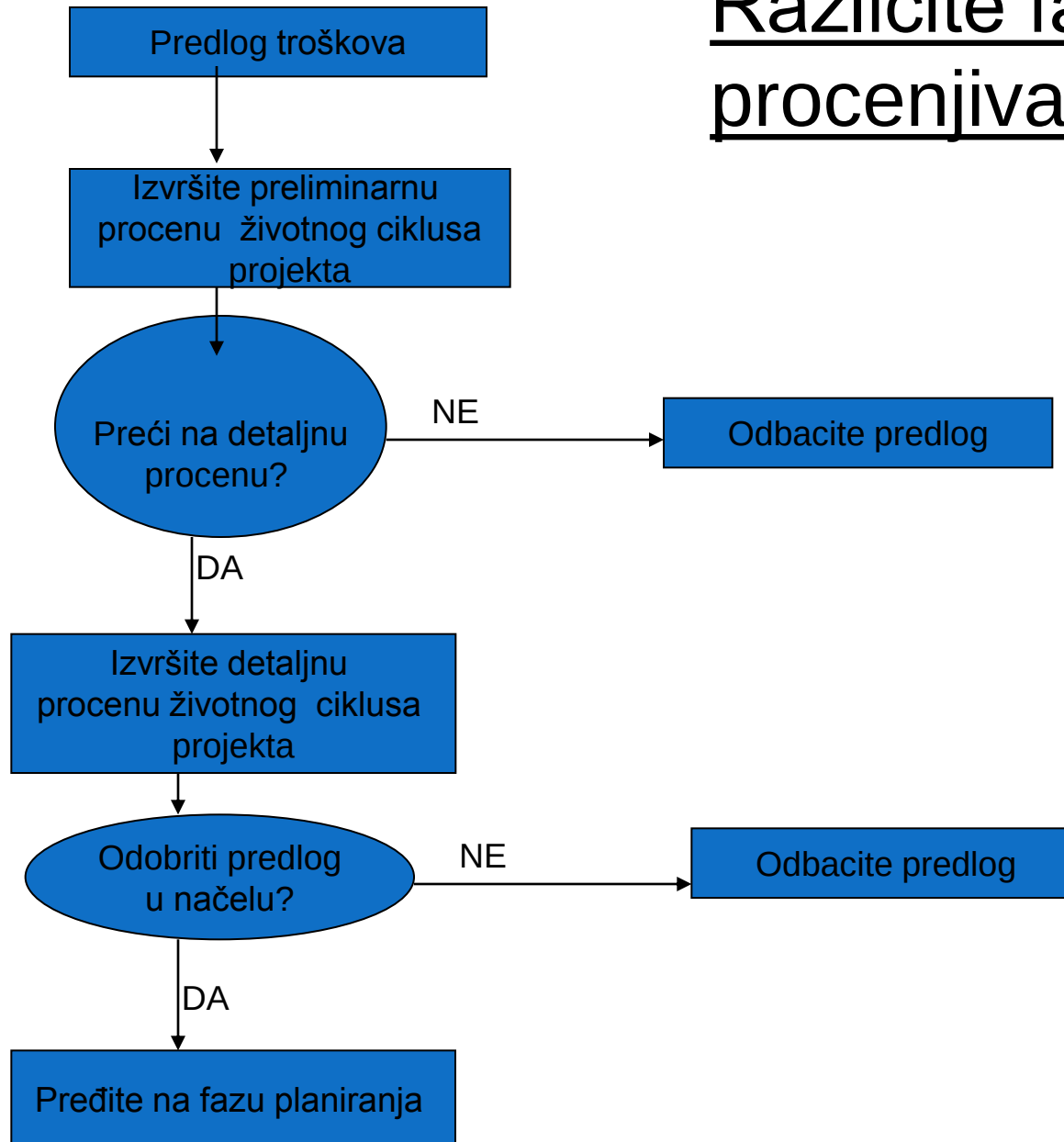
Smernice za procenu kapitala, 2005.

- Treba imati rigorozan pristup upravljanju kapitalnim programima i projektima i njihovoj evaluaciji
- Preneti najbolju praksu (ažurira prethodne Smernice iz 1994)
- Uvesti veću proporcionalnost u procenjivanje projekta
- Pristupite adresi www.finance.gov.ie (nakon što ste pristupili toj internet stranici idite na “Policy Areas and Publications”, zatim idite na “Guidelines” pa odaberite godinu “2005”)

Ključne teme u Smernicama

- Smernice 2005. identifikuju sledeće korake:
 - Definisanje potreba i ciljeva projekta
 - Analiza opcija
 - Ograničenja
 - Kvantifikovanje troškova i koristi
 - Analiza opcija
 - Tehnike procenjivanja (analiza troškova i koristi, isplativost, i analiza na osnovu većeg broja kriterijuma)
 - Neizvesnost, analiza rizika i osetljivosti

Različite faze procenjivanja/evaluacije



Procena kapitala: proporcionalnost

- Smernice 2005: izvršite prethodnu procenu **svih** kapitalnih projekata
 - srazmerno vrednosti projekata
- Smernice 2005. definišu sledeće okvire:
 - < € 0,5 miliona: izvršite “jednostavnu procenu”
 - € 0,5 miliona < € 5 miliona: izvršite “jedinstvenu procenu”
 - € 5 miliona < € 30 miliona: izvršite analizu na osnovu većeg broja kriterijuma
 - preko € 30 miliona: izvršite analizu troškova i koristi
- Uzmite u obzir revizije objavljene u pismu Ministarstva finansija iz januara 2006.
- Sponzorska agencija odgovorna za procenu (koristi “interne” i “spoljne” ekspertize)
- Preduslov za dobijanje odobrenja od organa koji izdaje dozvolu

5. Budžetski proces

- *Plan nacionalnog oporavka, 2011-2014*, ima fiksirane ciljeve poreske i troškovne politike tokom 4 godine i ide ka punom srednjoročnom planiranju i fiskalnoj reformi
 - uključujući reformisani proces godišnjeg budžetskog planiranja, gde se nacrti srednjoročnih planova podnose zajedno s budžetom u decembru i moraju biti predmet konsultacija pre nego što konačni planovi budu podneti EU svakog aprila; naredni budžet će potom biti sačinjen na osnovu srednjoročnih planova
 - uključujući unapređeni srednjoročni troškovni okvir koji ima višegodišnje plafone za rashode u svakoj oblasti, s ciljem da se javnim troškovima upravlja u okviru fiksiranih, održivih ograničenja i da se usmerava planiranje i izvršavanje strukturalnih reformi

Interesantne inovacije

- *Plan nacionalnog oporavka, 2011-2014*, planira neke interesantne inovacije
- Nezavisni Savetodavni fiskalni savet, treba da obezbedi nezavisan komentar Vladinih budžetskih planova i predviđanja
- Uvođenje “programskog budžetiranja” s ciljem da se u godišnjim predviđanjima jasnije odredi koji rezultat i uticaj na javne usluge vrše programirani troškovi, kao i da bi se pokazala ukupnost finansijskih i kadrovskih resursa koji su povezani sa svakim programom
- Zakon o fiskalnoj odgovornosti kako bi se ključne reformske mere postavile na zakonsku osnovu i kako bi se u zakonodavstvo uveo princip da za javno finansiranje treba obezbediti održive temelje

Kriterijumi za postavljanje prioriteta

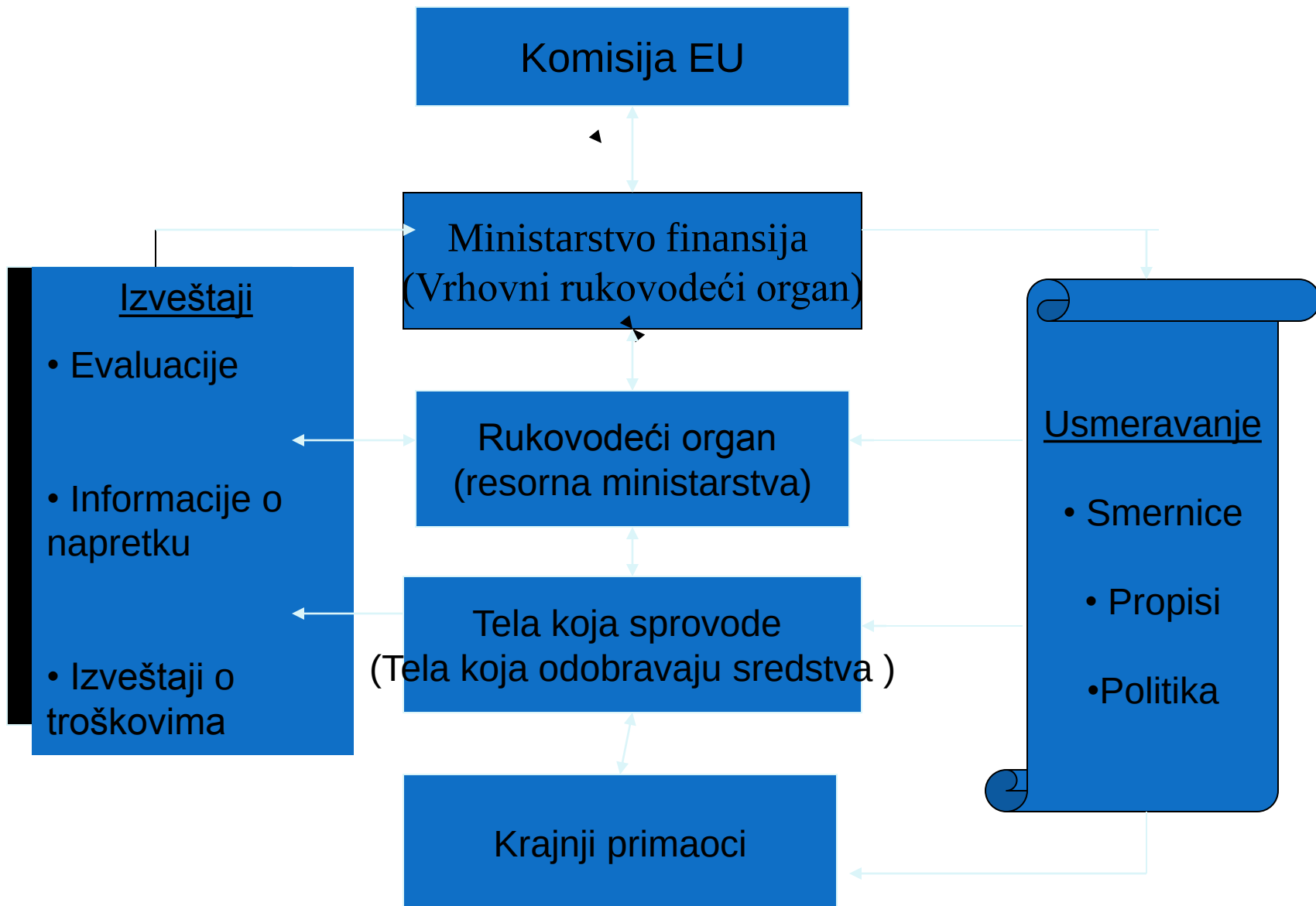
- *Prioriteti infrastrukturnih investicija, 2010-2016*, ponovno procenjeni investicioni prioriteti s obzirom na promene u infrastrukturnim zahtevima i ograničenja u pogledu dostupnosti, i uzimajući u obzir veoma izazovnu fiskalnu poziciju
- Veliki višegodišnji investicioni programi vladinih ministarstava su procenjeni u odnosu na faktore kao što su:
 - objašnjenje vladinih troškova u svakoj oblasti;
 - napredak u razvijanju kapaciteta, koji je u prethodnim godinama ostvaren u svakom sektoru
 - predviđanje srednjoročne tražnje na polju infrastrukture imajući u vidu smanjenje ukupnih ekonomskih aktivnosti; i,
 - učinak i rezultati koji se zahtevaju u srednjoročnom periodu

6. Sprovođenje

- Za SPROVOĐENJE su neophodni jasni dogovori o praćenju napretka i kontrolisanju troškova, o obezbeđenju standarda projekta i o izvršenju projekta u zadatom roku
- Smernice za procenu kapitala iz 2005. zahtevaju da se tokom različitih faza projekta – procene, planiranja, sprovođenja i upravljanja projektom – jasno razlikuju oni koji “odobravaju” investicione projekte od onih koji “sprovode” projekte
- Razdvajanje funkcionalne odgovornosti
 - Organ koji odobrava – ima primarnu odgovornost za procenu projekta i upravljanje projektom
 - Organ koji sprovodi – odobrava u različitim fazama predloge organa koji odobrava

Napomena: Centralnu podršku reformi na polju javnih nabavki daje Nacionalna jedinica za politiku javnih nabavki u Ministarstvu finansija kroz izgradnju kapaciteta i putem mera usmerenih na obuku i obrazovanje, uz uvećane i prikladne mere e-nabavke

Sprovođenje (učenje od EU)



Srednjoročno budžetsko planiranje znači ...

- Srednjoročni okviri postavljaju opšta ograničenja na iznos investicija koje su moguće na godišnjem nivou
- Mogućnost prenosa dozvoljava da budu nastavljene investicije koje nisu dovoljno finansirane, uz određena ograničenja koja postavlja Ministarstvo finansija
- Resorna ministarstva moraju ispuniti određene uslove, na primer svako ministarstvo u okviru opštih ograničenja mora predvideti odredbe preko kojih će odgovoriti na nepredviđene zahteve/dodatne troškove
- Kad obezbeđuju sredstva za projekte, ministarstva moraju planirati ne samo prema ugovorenoj ceni, već i prema verovatnom povećanju cena, varijacijama u specifikacijama i prema drugim faktorima koji mogu iskrsnuti tokom izvođenja projekta

Višegodišnji kapitalni okvir za period od pet godina - uslovi

- **Ministarstvo finansija** određuje prirodu obaveza koje se delegiraju ministarstvima
 - Moraju se ispuniti opšti uslovi predviđeni dozvolom Ministarstva finansija
 - Dodatni lokalni/resorni uslovi, ukoliko ih ima
 - Zahtevi definisani smernicama za procenu kapitala – obaveze organa koji odobravaju i organi koji sprovode projekte
 - Zahtevi vezani za PPP, ukoliko ih ima
 - Odgovarajuća ravnoteža između povećanog delegiranja i delotvornog i efikasnog upravljanja javnim kapitalom

7. Monitoring, sprovođenje i revizija

- Irska je razvila delotvoran sistem za evaluaciju kojim se obezbeđuje nadzor nad sprovođenjem projekata
- Nacionalni plan razvoja za 2007/2013. govori o *“Čvrstom dogovoru o monitoringu i izveštavanju ... o tome s kakvim učinkom se sprovodi...”*
- Kontrolor i generalni revizor daje nezavisne garancije da se javnim novcem upravlja na odgovarajući način i da se troši u dobre svrhe
- Vladina ministarstva moraju imati revizorske odbore koji analiziraju režim korporativnog upravljanja koji primenjuju vladina ministarstva, uključujući njihovu internu kontrolu upravljanja životnom sredinom i rizikom; oni isto tako nadgledaju rad interne revizorske funkcije
- Ministarstva takođe angažuju i konsultante za reviziju rada

Inicijativa “Vrednost za uloženi novac”

- Inicijativa “Vrednost za uloženi novac” predstavlja dopunu “Smernicama za procenu kapitala”
 - Pažljivo razmotreni sistem i kultura procenjivanja uzimaju u obzir, na što objektivniji način, ukupne koristi i troškove datog projekta i nastoje da obezbede ostvarenje budžetskih predviđanja
 - Priručnik Ministarstva finansija (7. mart 2007) daje Vladin okvir kojim se obezbeđuje veća vrednost novca uloženog u javne troškove
 - Ministarstva treba da obave studije o vrednosti za uloženi novac prema programu koji je dogovoren s Ministarstvom finansija
- Idite na www.finance.gov.ie (kad ste na toj internet stranici, idite na “Policy Areas and Publications” (“Političke oblasti i publikacije”, zatim na “Guidelines” (“Smernice”), pa odaberite godinu (year) “2007”)

Obavljanje “naknadne provere”

- Organ koji je nadležan za odobravanje projekta treba da izvrši analizu u postprojektnoj fazi
 - Svi projekti > 30 miliona €
 - Reprezentativni uzorak koji obuhvata najmanje 5% svih projekata
- Godišnji izveštaji o programima kapitalnih troškova moraju se podneti Centralnoj jedinici za evaluaciju troškova, pri Ministarstvu finansija
- Tabela učinka – rezultati projekta u odnosu na budžet – za sve projekte preko 30 miliona € *
 - Uključeno u godišnji izveštaj o kapitalu, i
 - Godišnji izveštaj o Izjavi o strategiji

* Videti Napomenu o proverama usaglašenosti Toma Ferisa

Obavezne kontrole na licu mesta

- Ministarstva treba da obezbede godišnje provere na licu mesta na reprezentativnom uzorku svih kapitalnih projekata
- Godišnji izveštaji Centralnoj jedinici za evaluaciju troškova, u Ministarstvu finansija, o obavljenim proverama na licu mesta i rezultatima
- Centralna jedinica za evaluaciju troškova treba da analizira provere na licu mesta koje obavljaju ministarstva i da izvesti o svojim zaključcima/nalazima
- Centralna jedinica za evaluaciju troškova može vršiti sopstvene kontrole na licu mesta
 - radi provere kvaliteta i sistema koji se primenjuju u ministarstvima i agencijama koje vrše kontrolu na licu mesta,
 - na *ad hoc* osnovi u odnosu na konkretne programe/projekte
- Važeće smernice kojih se treba pridržavati*

* videti Napomenu o proverama usaglašenosti Toma Ferisa

Ministarstva podnose godišnje izveštaju Ministarstvu finansija

- Delegirane odgovornosti znače **povećanu odgovornost resornih ministarstava u njihovih agencija**
- Do kraja januara svake godine ministarstva moraju
 - Izneti prioritete kapitalnih programa u skladu s kapitalnim okvirima
 - Obezbediti izveštaj koji je usklađen s programima Vlade
 - Dati za PPP projekte procenu jedinstvenih isplata s razdelima između komponenti
 - Evidentirati ukupni nivo ugovornih obaveza po godinama
 - Obezbediti izveštaj o napretku projekata i programa

Monitoring saobraćajnih projekata

- Ministarstvo saobraćaja sa svojim organima nadležnim za odobravanje projekata analizira na mesečnoj osnovi napredak koji projekti ostvaruju, a rezultati se koriste za redovno ažuriranje finansijskih alokacija.
- Finansijska sredstva se transferišu između sektora kada to može pomoći ubrzavanju projekata ili kada je napredak sporiji od predviđenog
- *Grupa za monitoring saobraćaja*, kojoj pomažu profesionalne kompanije koje su angažovane da izvrše reviziju usaglašenosti sa Smernicama i reviziju napretka koji je ostvaren u sprovođenju projekta
- Grupa za monitoring bira projekte za reviziju, a revizori podnose detaljan izveštaj o svim sprovedenim revizijama i iznose svoje nalaze i preporuke, kada je to potrebno.

Kontrole na licu mesta koje je izvršilo Ministarstvo saobraćaja 2009.

- U svom izveštaju za 2009. Ministarstvo saobraćaja je izvestilo sledeće o kontrolama na licu mesta koje su obavljene za kapitalne projekte:
- Zadatak: sprovesti stalni program revizije projekata i programa kako bi se ocenilo koliko se poštuju relevantne smernice i koliko delotvorno se izvršavaju projekti i programi vezani za Transport 21
- Rezultat 2009: Ministarstvo saobraćaja je 2007. angažovalo konsultante firme Steer Davies Gleave and Booz & Company da urade reviziju (i) procene i (ii) finansijskog i fizičkog napretka odabranih projekata vezanih za Transport 21. U 2009, izvršeno je šest revizija. Te revizije se odnose na projekte čiji procenjeni ukupni kapitalni rashod iznosi 1,931 milijardi evra.

Mnogo je urađeno – treba uraditi još

- Vlada je odlučila da se pojačano usredsredi na učinak koji se ostvaruje na nivou organizacije
- Postojeći proces dodele resursa je veoma usredsređen na finansijski prihod (*“koliko novca se troši”*) a ne na rezultate i uticaj (*“šta je postignuto i ostvareno tim novcem?”*)
- Mada su reforme – poput uvođenja izveštaja o godišnjim rezultatima – poboljšale okvir potrošnje, postoji mnogo prostora za dalji napredak
- Uvođenje novog sistema “programskog budžetiranja” treba da više usmeri pažnju na stvarne ishode i rezultate koji su ostvareni sa skromnim javnim sredstvima
- Očekujemo nezavisni Fiskalni savetodavni odbor i Zakon o fiskalnoj odgovornosti

Uslovi za uspešno sprovođenje projekta

- Jasno razumevanje pravila i propisa
- Važeći sistemi za upoznavanje s pravilima
- Važeći sistemi kojima se obezbeđuje poštovanje pravila i propisa
- Potrebno je obratiti posebnu pažnju na pravila o podobnosti u sertifikaciji potrošnje
- Dobri radni odnosi između Ministarstva finansija i resornih ministarstava
- Centralna koordinacija u “srcu procesa”

8. Zaključci

Irska je tokom proteklih 20 godina stekla veliko iskustvo na planu kapitalnih investicija time što je:

1. Učila iz procesa u EU
 2. Razvila sopstvene sisteme, na primer Centralnu jedinicu za evaluaciju i eksternu evaluaciju, na primer Institut za ekonomska i društvena istraživanja
 3. Uvela Smernice
 - Pravila za analizu troškova i koristi, juni 1999,
 - Smernice za proveru kapitala, februar 2005.
- **Mada je ovo gore navedeno neophodno, to nije dovoljno ... mora postojati delotvorno i efikasno izvršavanje projekata “na licu mesta”**

Značaj obuke

- Specijalizovana obuka je veoma važna za uspešno procenjivanje, planiranje i izvršavanje projekata koji se tiču javnih investicija
- Potrebno je obezbediti da ovlašćena lica dobiju odgovarajuću obuku u oblastima kao što su nabavke, upravljanje projektima, procena projekta i analiza politike
- Važno je umrežiti ovlašćena lica kako bi mogli da dele iskustva i najbolju praksu, uključujući tekuće međunarodne veze, na primer sa Svetskom bankom i EU
- Ukoliko ministarstva nemaju odgovarajuću ekspertizu treba pribaviti profesionalne savete spolja – i treba ih dobiti na osnovu “transfera znanja”

Uslovi rasta

Ministarstvo finansija ukazuje da su za nacionalni oporavak Irske neophodne ne samo mere koje će uvesti red u javne finansije, već da ono takođe

- identifikuje oblasti ekonomskih aktivnosti od kojih se očekuje da će obezbediti rast i zapošljavanje u sledećoj fazi ekonomskog razvoja Irske, i
- definiše reforme koje će Vlada morati da sprovede kako bi ubrzala rast u tim ključnim oblastima> **videti sledeći slajd**

Bitni uslovi

Infrastruktura,
ljudski kapital

Dostupnost
kredita

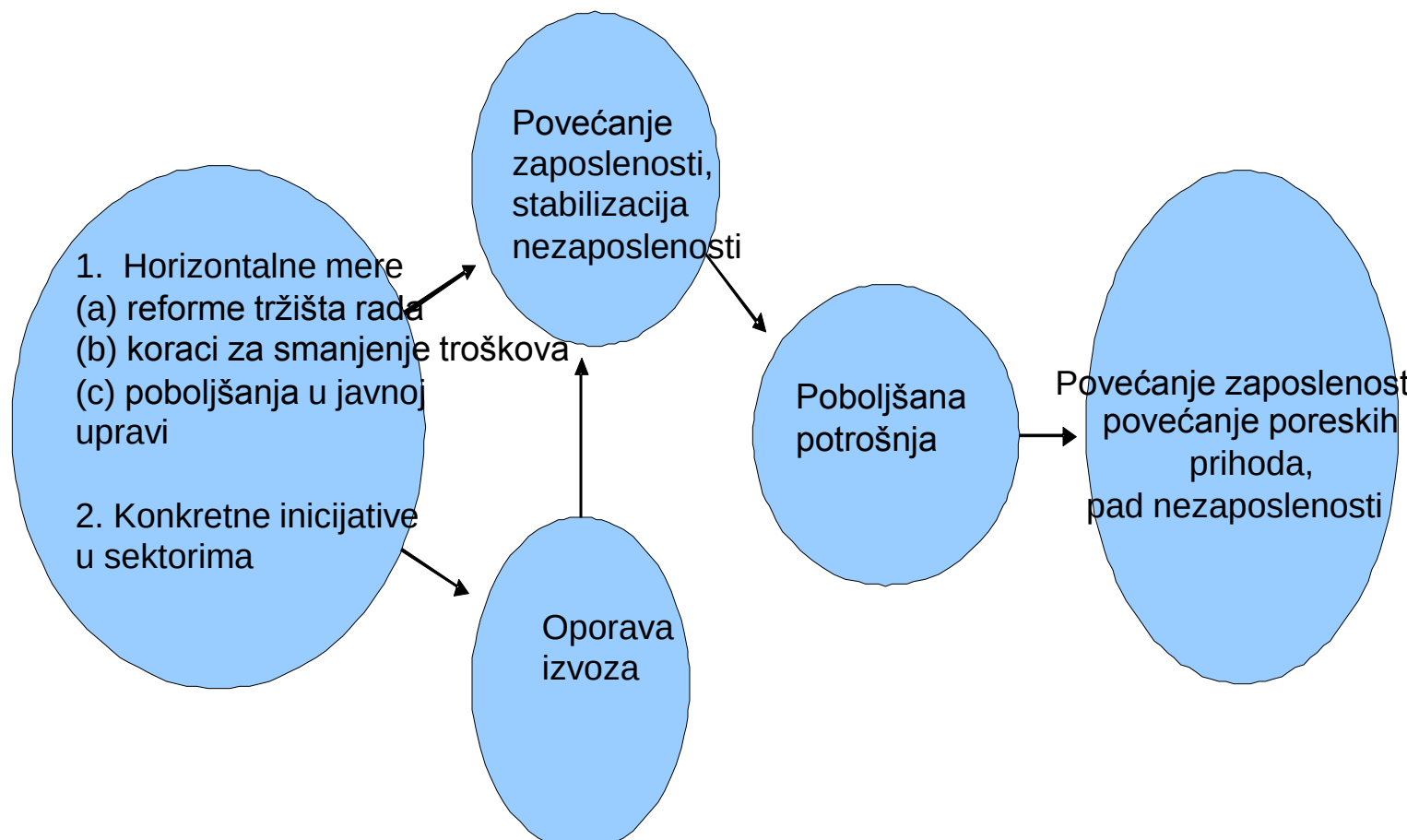
Povoljni
porezi

Održive
javne
finansije

Predviđeni rezultati



Politike rasta



Tomas Džeferson (1743-1826)

“Cena slobode je večna
budnost”

*Ukratko, uspešno izvršavanje kapitalnih
investicija zavisi od dobro obučenih ovlašćenih
lica koja su usredsređena na planiranje, efikasno
sprovođenje, delotvorno nadziranje i redovne
analize procesa/postupaka*

