

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

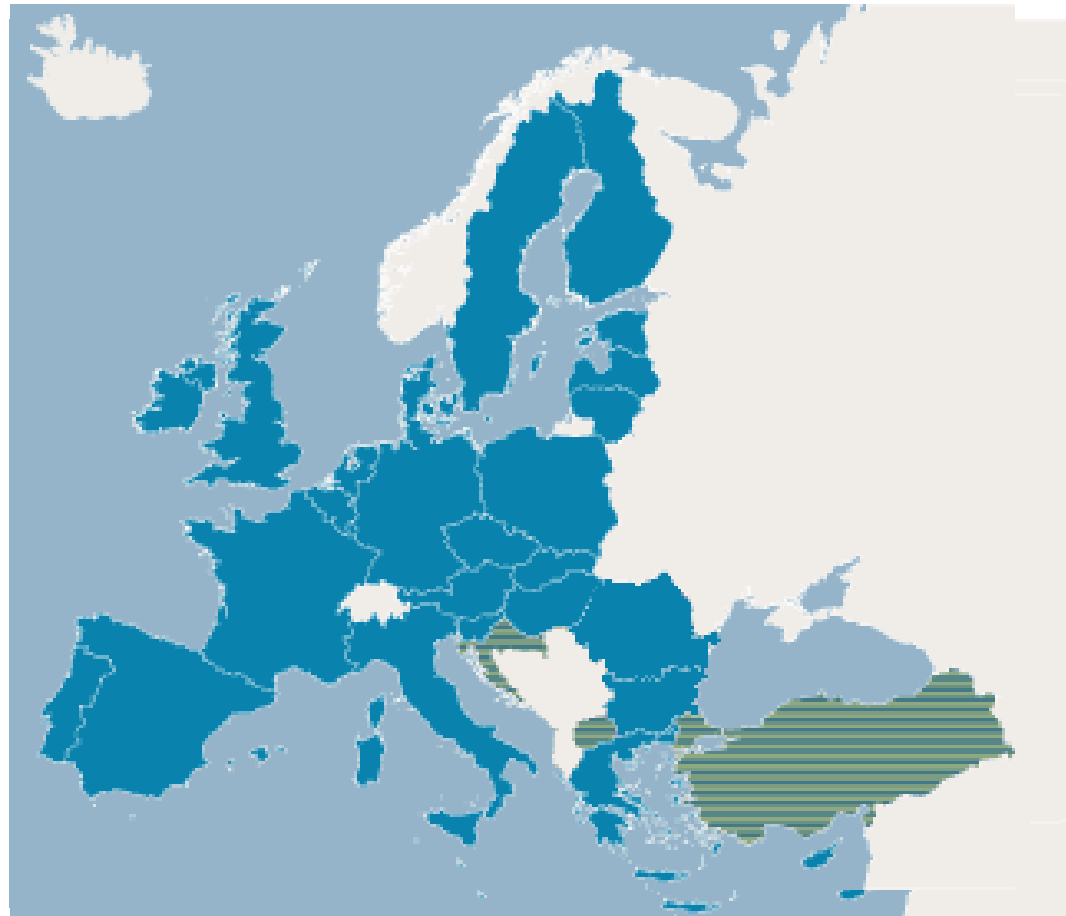
1. Podaci o Irskoj

(Irska je država članica EU od 1973)

IRSKA →

■ EU 27 (2008)

■ Zemlje
kandidati



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)

Nova vlada: (Partija Fin Gejl i Laburistička partija), april 2011, “*Da bi rešavala ...vanrednu nacionalnu situaciju bez predsedana, našoj zemlji je potreban nivo političke odlučnosti bez predsedana*”

Posledice krize

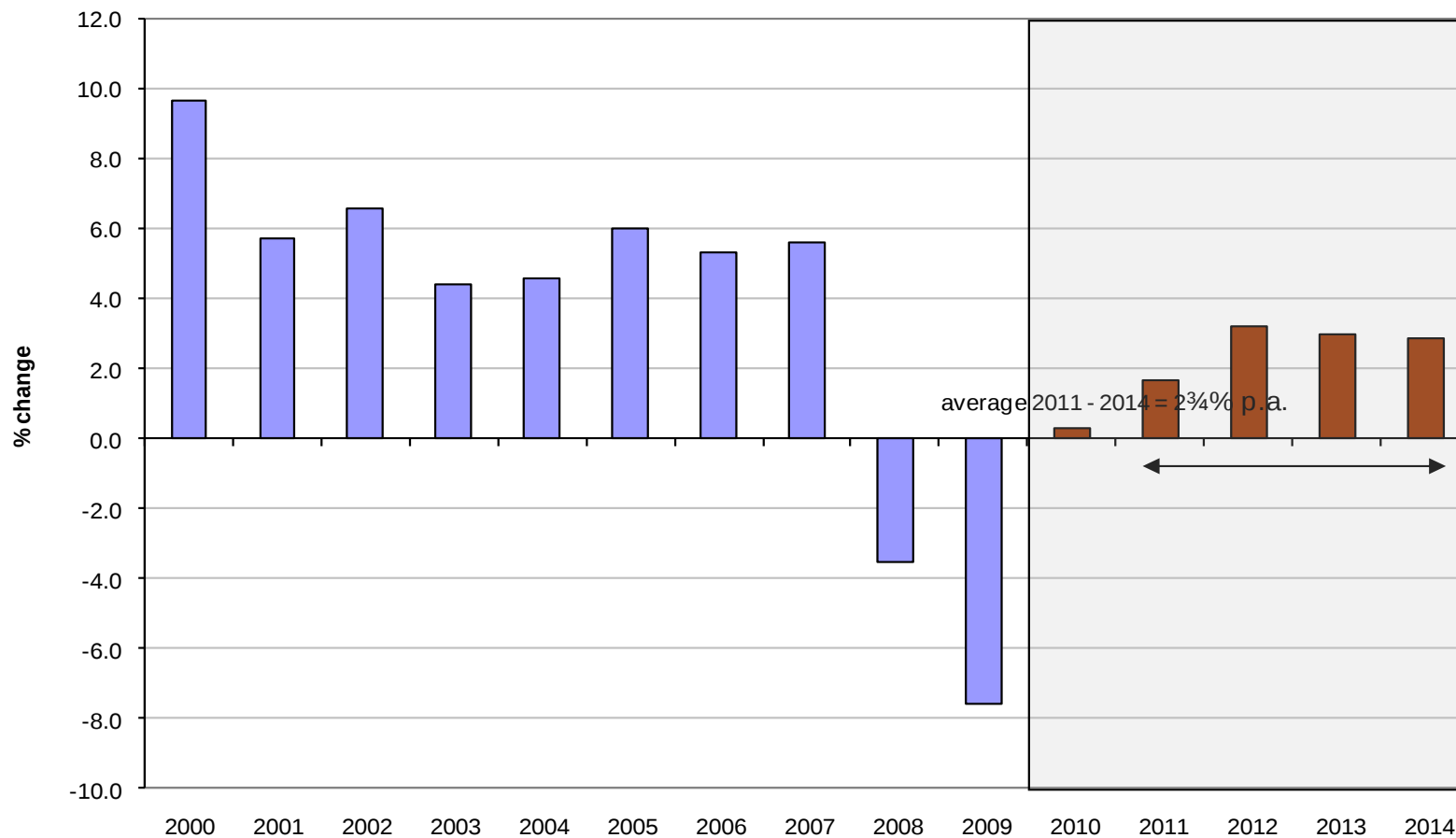
- Domaća privreda je u značajnoj meri posustala
- Zabeleženi su veliki budžetski deficiti
- Razvila se bankarska kriza
- Smanjenje javnih investicija *

----- sve to od 2007.

* *Videti članak o Javnim investicijama Toma Ferisa*

Povećanje/smanjenje 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)

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)

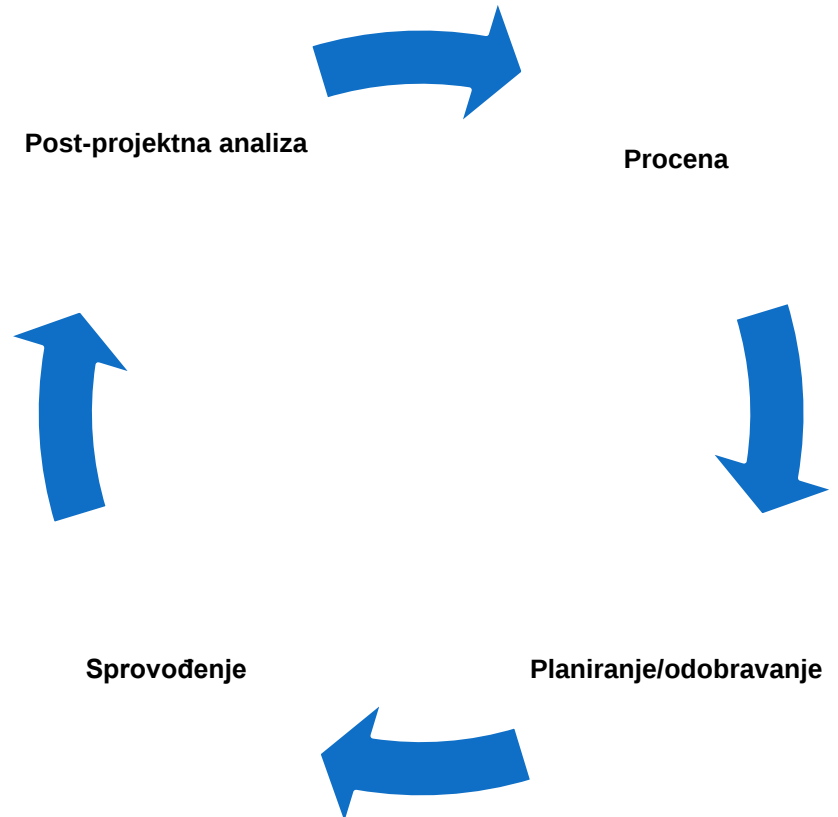
* videti članak Toma Ferisa o Programu za Vladu

4. Procena projekta

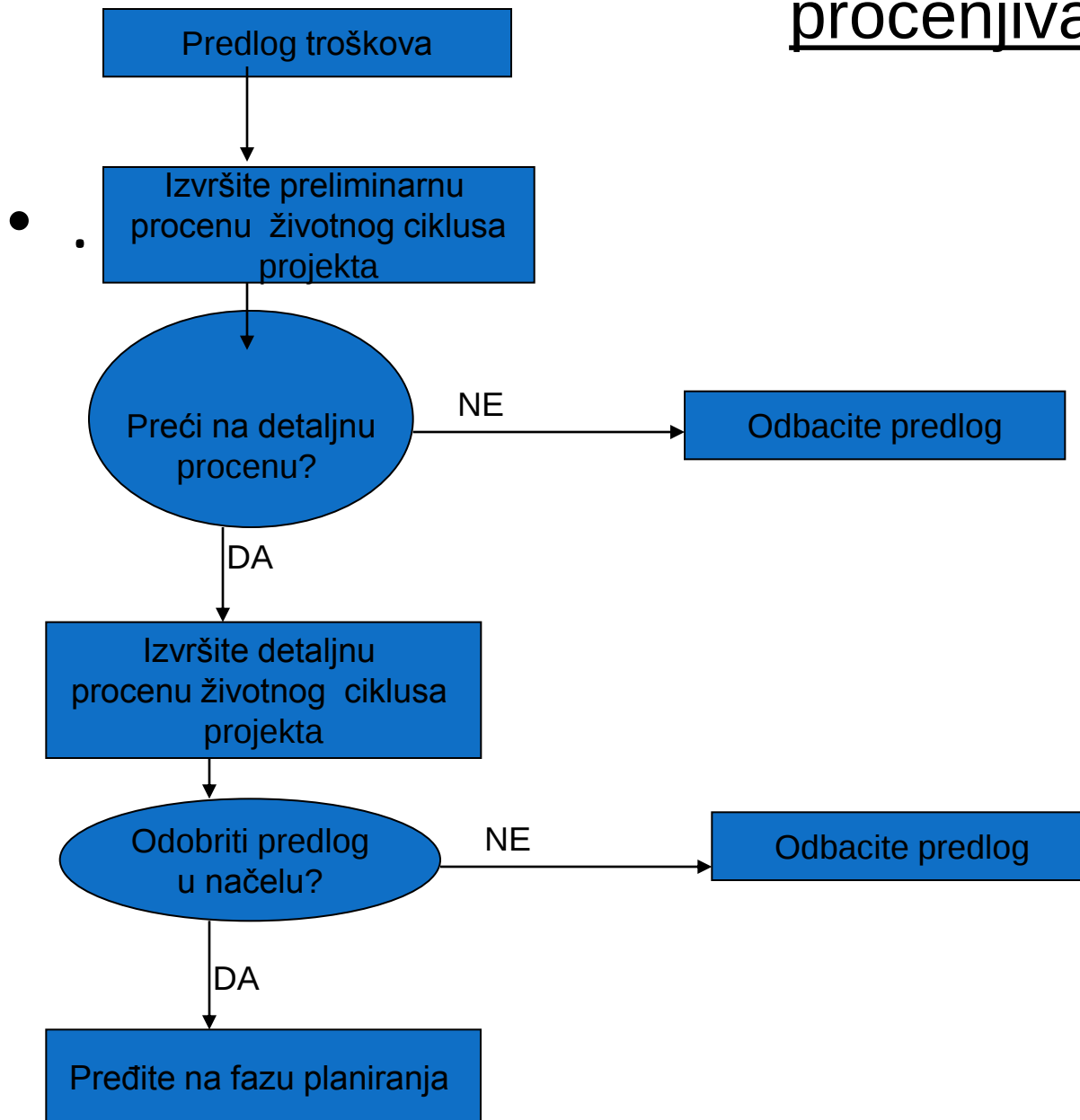
- Vladine Smernice za procenu predviđaju “projektni ciklus” u četiri faze *
- U praksi može doći do preklapanja faze procene i faze planiranja
- Srednjoročna evaluacija kao deo ciklusa

* 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.

www.finance.gov.ie



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”
 - $€ 0,5 \text{ miliona} < € 5 \text{ miliona}$: izvršite “jedinstvenu procenu”
 - $€ 5 \text{ miliona} < € 30 \text{ miliona}$: izvršite analizu na osnovu većeg broja kriterijuma
 - preko $€ 30 \text{ miliona}$: 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

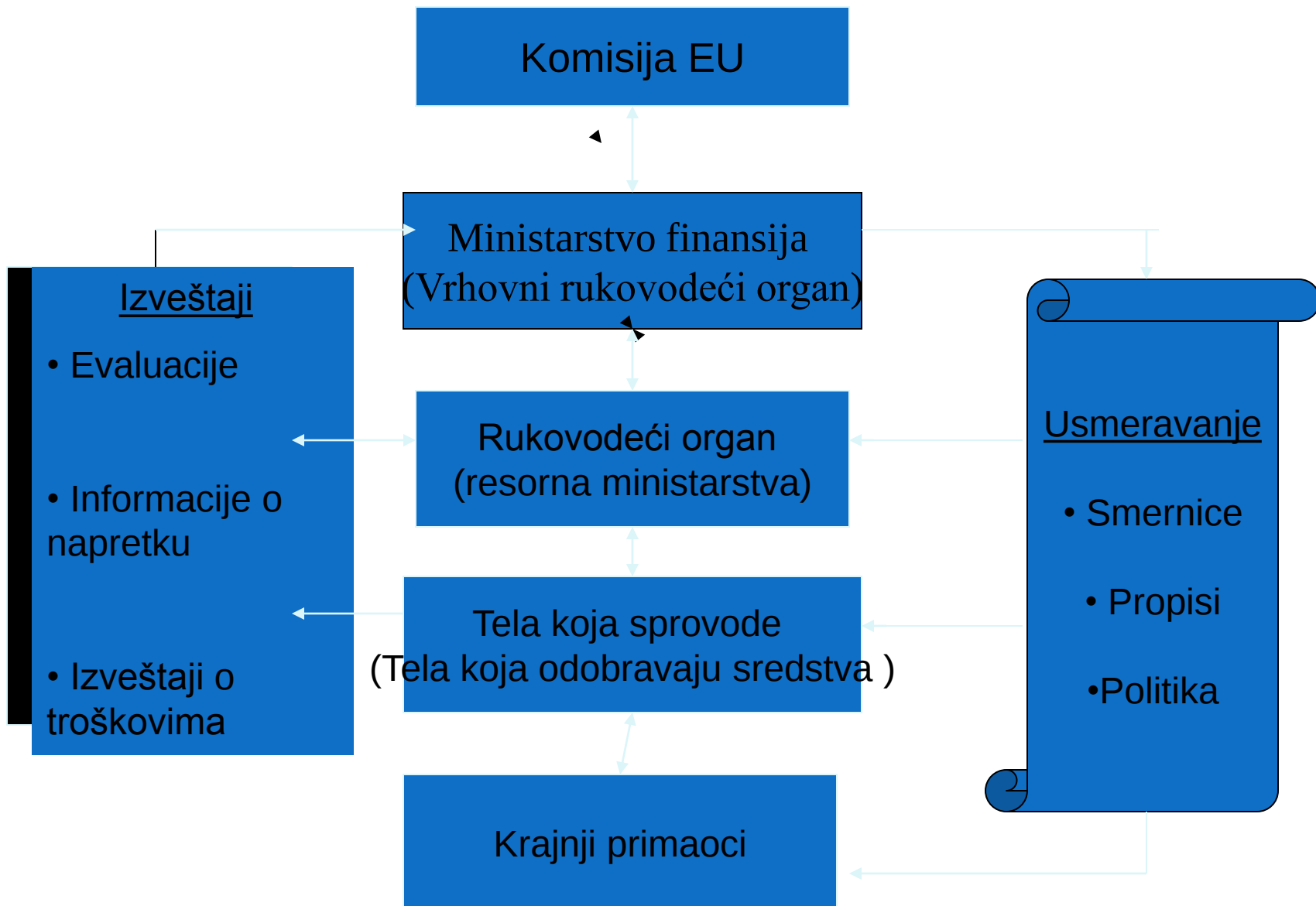
- *Plan nacionalnog oporavka, 2011-2014*, planira neke interesantne inovacije
- Nezavisni Savetodavni fiskalni savet, treba da obezbedi nezavisan komentar Vladinih budžetskih planova i predviđanja
- Uvođenje “programskog budžetiranja” s ciljem da se u godišnjim predviđanjima jasnije odredi koji rezultat 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

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

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

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.

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”**

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

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”

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*

