

“Umanjenje u Javnom programu kapitalnih ulaganja”
(Članak objavljen u Public Affairs Ireland Journal, Dublin, januar 2010. godine)

Tom Ferris razmatra umanjena koja su učinjena u Javnom programu kapitalnih ulaganja kao dela Budžeta za 2010. godinu. On navodi da su mnoga umanjena bila opravdana, ali u ostalim slučajevima javne investicije trebaju biti povećane. On takođe razmatra implikacije finansiranja javnih investicija, i uloge koja se očekuje od novih **Obveznica nacionalne solidarnosti**.¹

Umanjivanje investiranja

Nema sumnje da se u ovim teškim ekonomskim vremenima Vlada suočava sa velikim problemima u isporuci svojih investicionaih obaveza. Naravno, Javni program kapitalnih ulaganja je morao da pretrpi umanjena. Ipak, opseg umanjena je veći nego što je bio prognozirani januara 2009. godine u *Dodatku ažuriranog irskog programa stabilnosti*. Ovo može biti viđeno iz poređenja kapitalnih prognoza objavljenih prošlog januara, i onih postavljenih u Budžetu 2010, prošlog decembra. Poređenja su data u Tabeli ispod.

Poređenja Bruto izglasanog kapitala (u milionima €)

	<u>2010</u>	<u>2011</u>	<u>2012</u>	<u>2013</u>	<u>Ukupno 2010/2013</u>
A: 9. decembar 2009*	6455	5500	5500	5500	22955
B: 9. januar 2009**	8297	8193	9672	9160	35322
C: A – B	-1842	-2693	-4172	-3660	-12367
D: C/B*100	-28.54%	-32.87%	-43.13%	-39.96%	-35.01%

* *Budžet 2010, Stranica C 20, Ministarstvo finansija*

** *Dodatak ažuriranog irskog programa stabilnosti,
Stranica 8, Ministarstvo finansija*

Tabela pokazuje da Budžet 2010 projektuje umanjena od 29 procenata za 2010. godinu, u poređenju sa projekcijama za januar 2009. godine. Ipak, opseg umanjena za naredne tri godine, od 2011. do 2013. godine, iznosi u proseku 39 procenata. U ukupnim iznosima, umanjena iznose preko €12 milijardi u četvorogodišnjem periodu od 2010. do 2013. godine, ili 35 procenata ukupno.

Drugim rečima, prošli januarski *Program stabilnosti* je pribeležio da su investicije u kapitalnim projektima bile približno 5 procenata BNP. Ipak, ažuriran program objavljen od strane Ministarstva finansija 9. decembra 2009. godine, sada potvrđuje da je kapitalna potrošnja prognozirana na prosečno približno 4 procenata BNP tokom perioda 2009-2014.

Različiti obrasci kapitalnih umanjena

Umanjenja u javnim investicijama se razlikuju prema Vladinim ministarstvima. Dva najveća potrošača kapitalnih sredstava – Ministarstvo saobraćaja i Ministarstvo za životnu sredinu, kulturno nasleđe i lokalnu samoupravu – su pretrpeli najveća umanjena u kapitalnim alokacijama u sklopu Budžeta 2010. Ova dva ministarstva zajedno su odgovorna za više od polovine ukupne kapitalne potrošnje. U sklopu Budžeta 2010, svako je pretrpelo umanjeno u alokaciji investicija od oko €300,000 miliona.

Posebno, investicione alokacije Ministarstva saobraćaja su umanjene sa €2.4 milijarde (2009) na €2.1 milijarde (2010). A u okviru saobraćaja, uticaj je najveći u oblasti nacionalnih puteva

¹ Tom Ferris je ekonomista konsultant. On je nekadašnji Viši savetnik u Ministarstvu saobraćaja.

gde su kapitalna davanja u 2010 umanjena na €1.1 milijardu, €287 miliona (ili 20%) umanjena na 2009. Poređenjem, investicije javnog saobraćaja su samo pretrpele blago umanjeno. Kao što je naveo ministar saobraćaja Noel Dempsey *“Kapitalna davanja za investicije u oblasti javnog saobraćaja u 2010. godini su €625 miliona, €3 miliona manje nego u 2009. godini. Ovo će omogućiti završetak određenih sledećih važnih projekata: Zapadni železnički koridor Faza 1; Luas proširenje prema Cherrywood-u; Kildare železnički projekat i Navan železnička linija Faza 1”*. On je nastavio sa isticanjem da – *“Radovi će se nastaviti na Luas proširenju prema Citywest-u kako bi bili završeni u 2011. godini (i) u skladu sa obavezama u Obnovljenom programu za Vladu, prioritet je dat isporuci Metro North i DART Podzemnog programa”*.

Ministarstvo životne sredine, kulturnog nasleđa i lokalne samouprave u poređenju sa ostalim ministarstvima ima drugi najveći obim kapitalne potrošnje (€1.5 milijarde), i u najvećem delu je usmeren na podržavanje ključnih investicija u oblasti obezbeđivanja stambenog smeštaja i u sektoru vodene infrastrukture. Dok kapitalne alokacije u 2010. godini predstavljaju umanjeno od preko €301,000 miliona, ministar za životnu sredinu, kulturno nasleđe i lokalnu samoupravu John Gormley je istakao da – *“...umanjenja u cenama tendera, kombinovana sa ostalim inicijativama, će omogućiti Ministarstvu da održi nivo svog rada u ključnim oblastima zaštite životne sredine i promovisanja održivog društva i ekonomije”*.

Ostala dva Vladina ministarstva su pretrpela umanjeno od preko €100 miliona. To su Ministarstvo obrazovanja i nauke (umanjenje od €132 miliona), i Ministarstvo poljoprivrede, ribarstva i hrane (umanjenje od €116 miliona). Veliki broj ostalih Vladinih ministarstava su takođe pretrpela umanjeno u svojim alokacijama, ali ne u toliko značajnom obimu kao prethodno navedena Vladina ministarstva. Naposljetku, postoje dva ministarstva koja su dobila povećanja u svojim alokacijama - to su Ministarstvo komunikacija, energije i prirodnih resursa (povećanje od €58 miliona), i Ministarstvo pravde (povećanje od €6 miliona).

Pregled kapitala

Umanjenja u investicijama nisu učinjena u vakumu. *Program stabilnosti*, koji je nedavno objavljen od strane Ministarstva finansija, se osvrće na pregled kapitalnih programa koje je ministarstvo sprovedo pred donošenje Budžeta 2010, a koji je dizajniran kako bi se osiguralo da se investicioni program fokusira na prioritete koji su najodgovarajući odgovori izazova sa kojima se sada suočava i koji promovišu ekonomski oporavak. Ovaj pregled je pružio informaciju Vladinoj odluci o kapitalnim alokacijama za 2010. i za naredne godine. Suština koja je u pregledu navedena je da umanjeno u cenama tendera znači da je sada moguće isporučiti kapitalne projekte na jeftiniji način, omogućavajući da mnogi od ciljeva Nacionalnog razvojnog plana (NRP) budu na lakši način postignuti. Što se tiče prioriteta, ministar finansija Brian Lenihan je istakao da će se investicioni projekti u 2010. godini biti fokusirani na radno intenzivne oblasti kao što su školske zgrade i održavanje, mere energetske efikasnosti i investicije u našu turističku infrastrukturu. Što se tiče ostalih ključnih investicionih prioriteta, ministar je rekao da će oni uključivati nauku, tehnologiju i inovaciju; promociju ekološke održivosti; primenu inicijativa zelenog preduzetništva; stanovanja i urbane obnove; zdravstvenog sektora; javnog saobraćaja i završavanja inter-urban autoputeva.

Ukupno, nema sumnje da trebaju postojati umanjeno u pružanju nekih projekata u NRP, jer su neki projekti odloženi odražavajući umanjeno u urgentnosti kao posledice krize u privredi. Pored toga, trebaju postojati značajne uštede u ceni NRP usled pada cena projekata izraženih preko nižih cena zemljišta, nižih cena tendera i nižih profesionalnih provizija. Ali se postavlja pitanje – šta u slučaju projekata gde se osnovano može založiti za raniji početak primene usled troškova koji će biti niži nego originalno prognozirani, i gde može biti pruženo snažno ekonomsko obrazloženje.

Takav slučaj je u oblasti energetike. Dokaz ovog je predstavljen u poslednjem ESRI Quarterly Economic Commentary, u kojem profesor John Fitzgerald i ostali navode da je nivo investicija koji je u bliskoj budućnosti potreban u energetskom sektoru izuzetno visok kada se uzmu u obzir zajednički efekti izgradnje više farmi vetrenjača, i potrebe da se prošire i

unaprede transmissive i distributivne linije. Oni zaključuju da – „*Transmisija i distribucija mora biti unapređena zbog toga što su mnoge linije prenosa ostarile, a mnoge druge su potrebne kako bi odgovorile na povećenu proizvodnju farmi vetrenjača, kao i zbog paralelnih investicija u nove mreže sistema*“.

Finansiranje investicija

Finansiranje javnih investicija je zaista ozbiljan izazov za Ministarstvo finansija/Trezor imajući na umu da su javne investicije gotovo u potpunosti finansirane iz zaduživanja. Ipak postoje novi načini koji se ispituju kako bi se došlo do sredstva. Dva primera su relevantna – jedan specifičan, i jedan uopšten. Prvi, specifične inicijative finansiranja se odnose na zdravstveni sektor. U Budžetu 2010, ministar finansija je obezbedio sredstva za višegodišnji investicioni program u projekte mentalnog zdravlja (koji su u skladu sa strategijom postavljenom u „Viziji promena”); on je objavio da će takve investicije biti finansirane iz prodaje viška sredstava Izvršnog organa za zdravlje i bezbednost (HSE).

Drugo, namera Vlade da uvede Obveznice nacionalne solidarnosti usmerene na male investitore. Ministar finansija je kao deo Budžeta 2010 najavio izdavanje novih obveznica. Upravljačka agencija nacionalnog Trezora i Ministarstvo finansija trenutno rade na detaljima Obveznice i očekuje se da će u bliskoj budućnosti one biti otvorene za investitore. Treba biti primećeno da je prošlog januara irski Kongres trgovinskih sindikata prvi pozvao za uvođenje takve vrste obveznice. Tada su one opisane kao Nacionalne obveznice ozdravljenja. U toj fazi, Kongres je pozvao na formiranje obveznica kojima članovi društva mogu dati doprinos, kao deo novog Pakta društvene solidarnosti koji treba biti napravljen kao odgovor ekonomskoj krizi. Dok oko pakta nije bilo saglasnosti, obveznice će biti uvedene. Ipak, postoji jedna fundamentalna razlika, i to u njenom predloženom obliku primene, a koja je da je Kongres video ovaj novi tok finansiranja kao stimulans novim investicijama u javnim projektima. Vlada, sa druge strane, je sada jasno utvrdila da je ova obveznica alternativni izvor finansiranja, a ne dodatni izvor finansiranja. Specifično, u Budžetu 2010 je navedeno da – „*...obveznica neće biti korišćena za finansiranje dodatne potrošnje*”. Federacija građevinske industrije (FGI), u svom odgovoru na Budžet 2010, je želela da raspravlja o ovom pitanju, kroz razmatranje toga da li je ova obveznica rezervni oblik finansiranja, ili novi izvor finansiranja za dodatne projekte javnog sektora. Kako je Tom Parlon, direktor FGI naveo – „*CIF se raduje raspravi oko detalja Obveznice kao dodatku Javnom programu kapitalnih ulaganja sa ministrom*”.

Investicioni izazov

Vlada ima težak zadatak pravilnog određivanja opsega investicija. Ovo je posebno istinito kada se uzima u obzir dugo potrebno vreme koje je potrebno za planiranje projekata javnih investicija. Ovo je fenomen koji je skoro bio primećen od strane Međunarodnog monetarnog fonda (MMF). U poslednjem decembarskom izdanju MMF-ove publikacije Finansiranje i razvoj, donet je zaključak da – „*...implementacija kapitalnih projekata uopšteno traje duže nego direktno ubrizgavanje potrošnje preko vladinih kupovina dobara i usluga*”. Naravno, svakom novom projektu javnog sektora treba biti dato „zeleno svetlo” samo nakon što je projekat uspešno ispunio investicione smernice postavljene od strane Ministarstva finansija. Svaki novi projekat treba biti isporučen po najmanjem mogućem trošku, i uz maksimalne rezultate koji trebaju biti generisani iz upotrebljenih resursa – finansijskih, ljudskih i fizičkih. Pored toga, moraju postojati uveravanja da je isporuka postignuta preko adekvatnih informacija, analiza i revizije, podržanih robusnim sistemima odgovornosti.

U zaključku, ukoliko Irska želi da profitira iz oporavka svetske privrede, potrebno je da sada počne da planira za mnoge projekte javnog sektora koji su potrebni za servisiranje Irske kao male otvorene trgovinske privrede. Postoji rizik da će nedovoljna javna infrastruktura biti dostupna za ekonomski oporavak privrede. To je strah sa kojim se suočava Velika Britanija, u kojoj su se neke vodeće kompanije udružile sa vrhunskim akademskim institucijama kako bi razvili projekte koji bi popravili pružanje energije za domaćinstva, vode, saobraćajnih usluga i otpada, kako bi drastično umanjili karbonske emisije – videti www.instituteforsustainability.co.uk. Irska takođe treba da poseduje dovoljnu infrastrukturu

kako bi podržala privredu koja bi bila u mogućnosti da se uspešno takmiči na svetskim tržištima, a da u isto vreme odgovara povećanim izazovima u oblasti zaštite životne sredine.

* * * *