

Kapitalno budžetiranje u PEMPAL zemljama članicama

Rezultati tematskog istraživanja

Deanna Aubrey, CEF PEMPAL Sekretarijat
Jun 2011.

Ciljevi i obim istraživanja

- *Cilj istraživanja bio je da se identifikuju postojeće prakse u kapitalnom budžetiranju u PEMPAL zemljama članicama*
 - *Razmena dobrih praksi*
 - *Prepoznavanje prilika za reformu*
 - *Olakšavanje diskusija*
- *12 zemalja članica PEMPAL učestvovalo je u istraživanju (od ukupno 17 koje prisustvuju ovom događaju)*
- *Ova prezentacija sumira ključne informacije sakupljene tokom istraživanja. Potpuni izveštaj o istraživanju takođe se nalazi u vašem kompletu materijala za ovaj događaj.*

DEO I: VELIČINA I SASTAV KAPITALNOG BUDŽETA



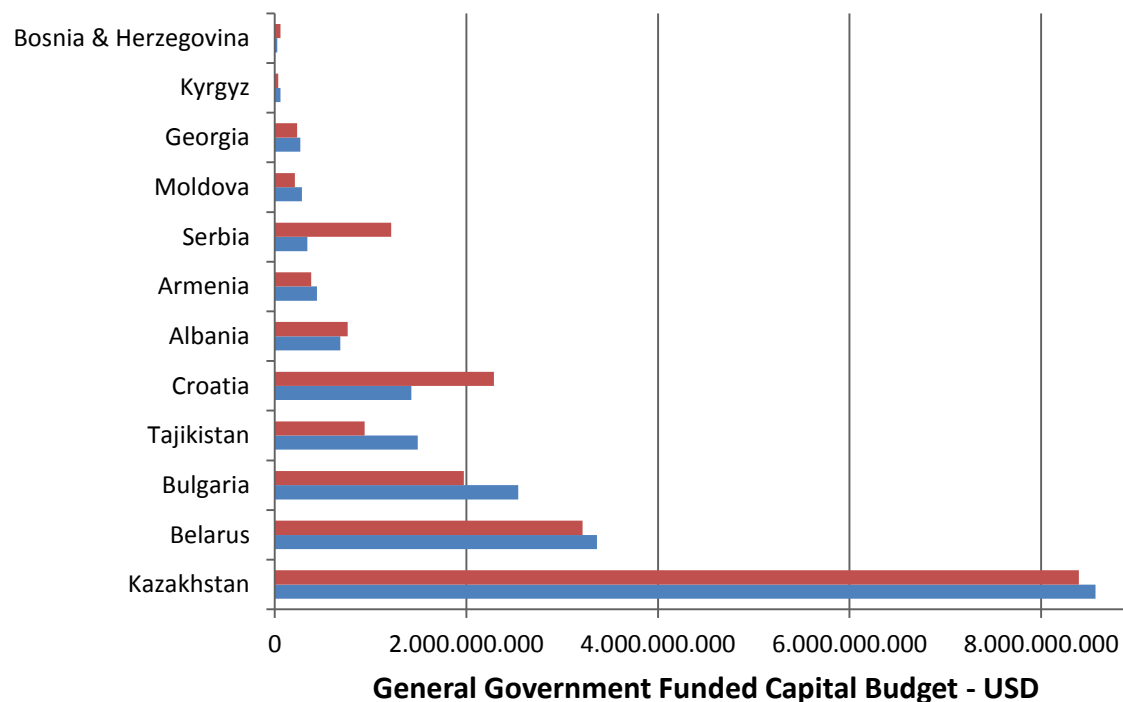
Veličina opšteg kapitalnog budžeta koji finansira vlada 2007 - 2010 (USD)

Tabela 1:

Zemlja	2010	2009	2008	2007
Kazahstan	8,568,469,872	6,455,826,481	13,973,523,989	8,392,095,186
Belorusija	3,364,713,000	4,431,816,000	4,072,242,000	3,211,858,000
Bugarska	2,540,382,997	3,656,438,669	3,229,962,639	1,974,520,526
Tadžikistan	1,492,743,420	1,458,651,374	1,310,756,233	939,826,471
Hrvatska	1,424,568,235	1,570,114,114	2,434,643,785	2,288,127,763
Albanija	684,518,575	1,112,084,160	1,127,323,780	761,425,430
Jermenija	439,520,000	520,760,000	572,250,000	380,607,000
Srbija	341,591,547	412,372,288	1,068,832,838	1,215,395,299
Moldavija	285,198,375	370,731,953	276,867,166	211,642,368
Gruzija	266,852,807	232,029,343		
Kirgistan	60,942,000	88,523,330	83,145,084	37,785,000
Bosna & Hercegovina	26,076,330	26,460,244	48,533,460	59,306,820

Veličina opšteg kapitalnog budžeta koji finansira vlada 2007 - 2010 (USD)

Grafikon 1: Poređenje Opšteg kapitalnog budžeta koji finansira vlada : 2007 .i 2010. (USD)



*: 2009 value used for Georgia

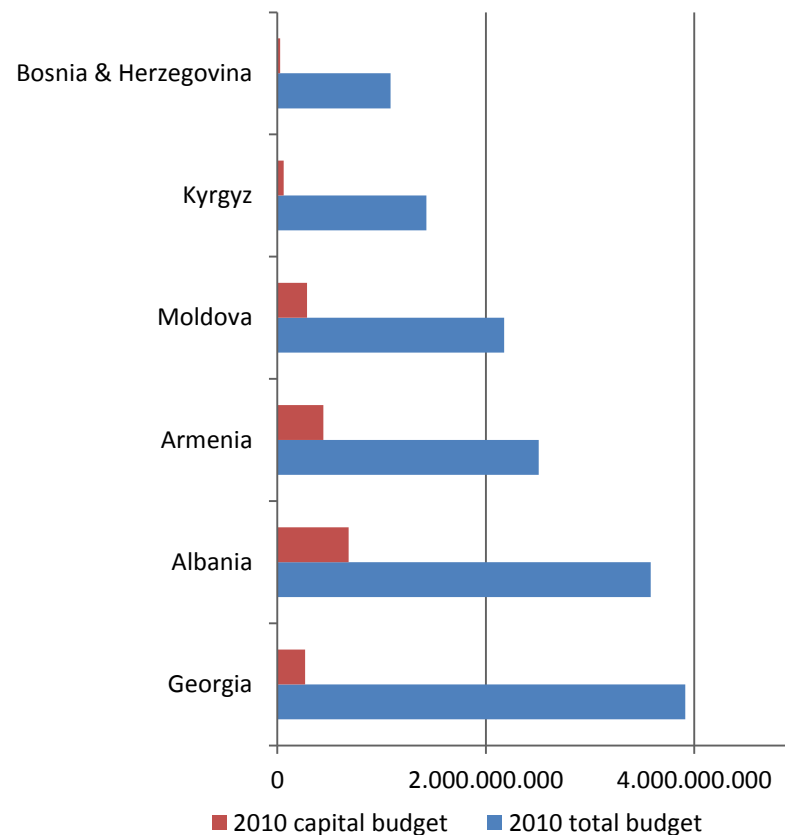
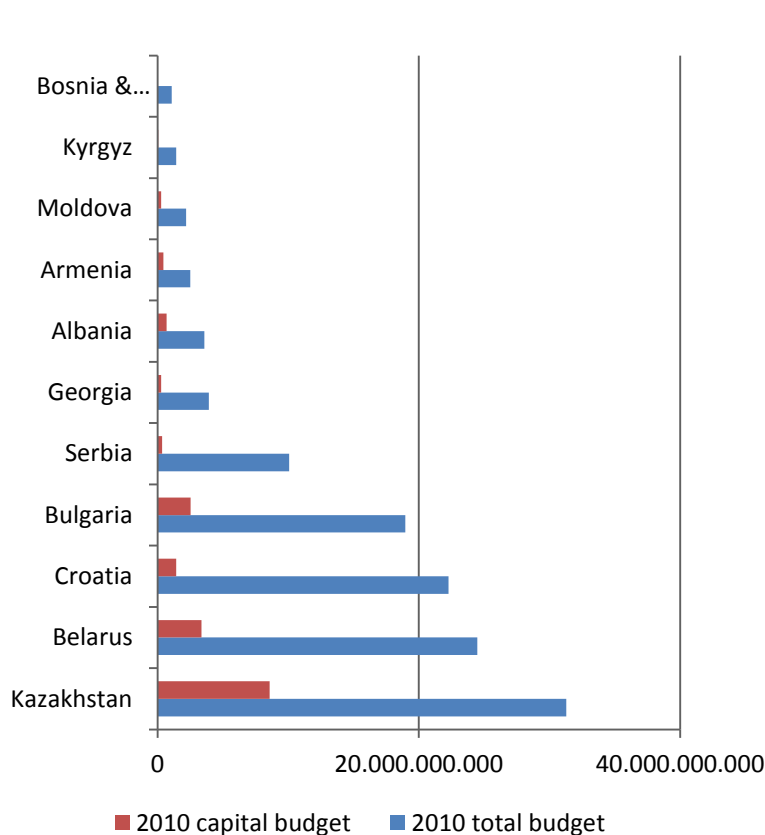
■ 2007* ■ 2010

Koliki udeo ukupnog budžeta je raspodeljen za kapitalni budžet (%)

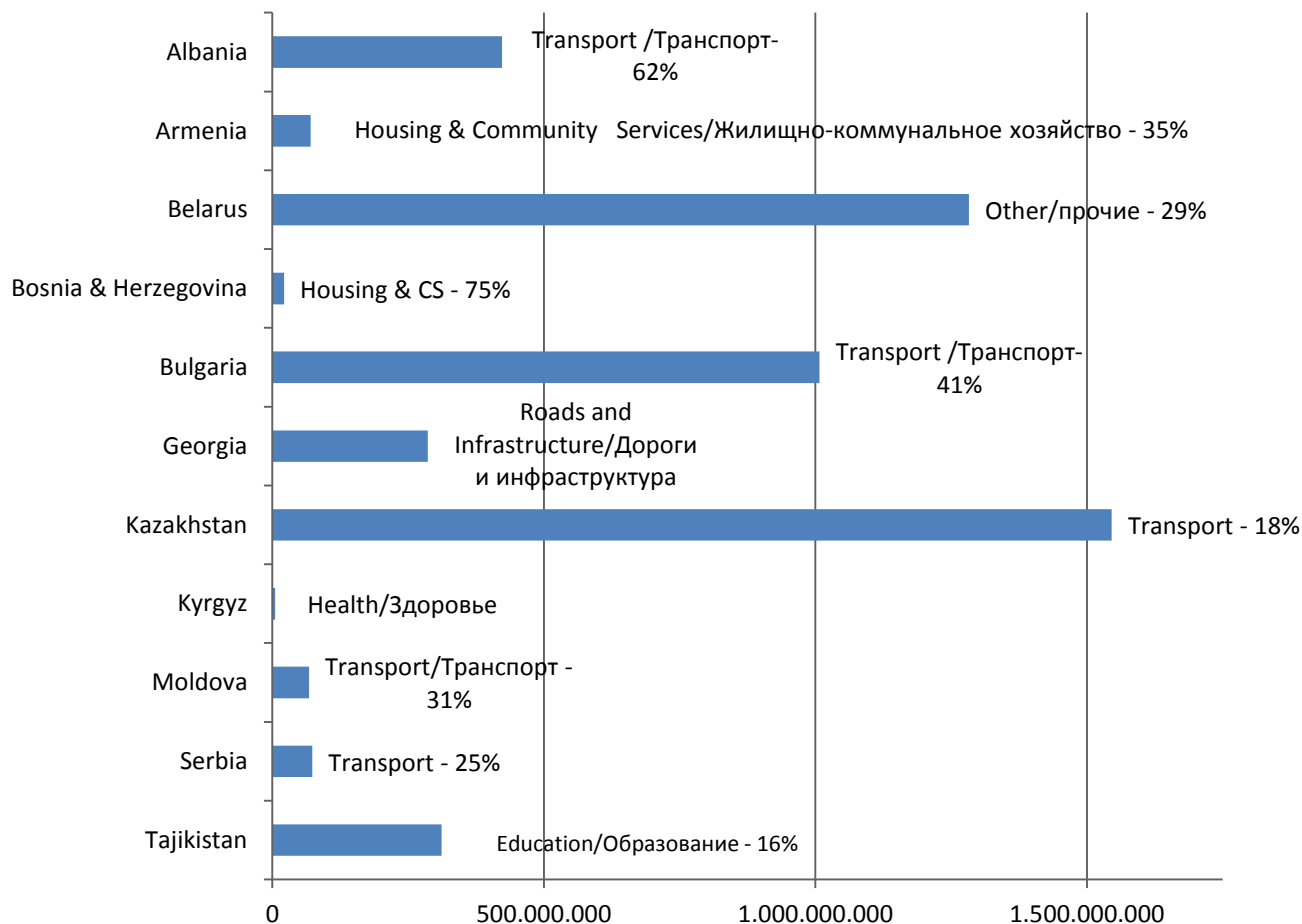
Tabela 2: Opšti kapitalni budžet koji finansira vlada kao procenat Ukupno odobrenog budžeta koji finansira vlada 2010 (USD)

Country	2010 total budget	2010 capital budget	% share
Kazakhstan	31,290,098,960	8,568,469,872	27%
Belarus	24,463,494,000	3,364,713,000	14%
Croatia	22,282,426,078	1,424,568,235	6%
Bulgaria	18,964,987,270	2,540,382,997	13%
Serbia	10,070,119,032	341,591,547	3%
Georgia	3,914,413,200	266,852,807	7%
Albania	3,581,984,680	684,518,575	19%
Armenia	2,507,140,000	439,520,000	18%
Moldova	2,175,673,500	285,198,375	13%
Kyrgyz	1,429,220,490	60,942,000	4%
Bosnia & Herzegovina	1,086,016,000	26,076,330	2%

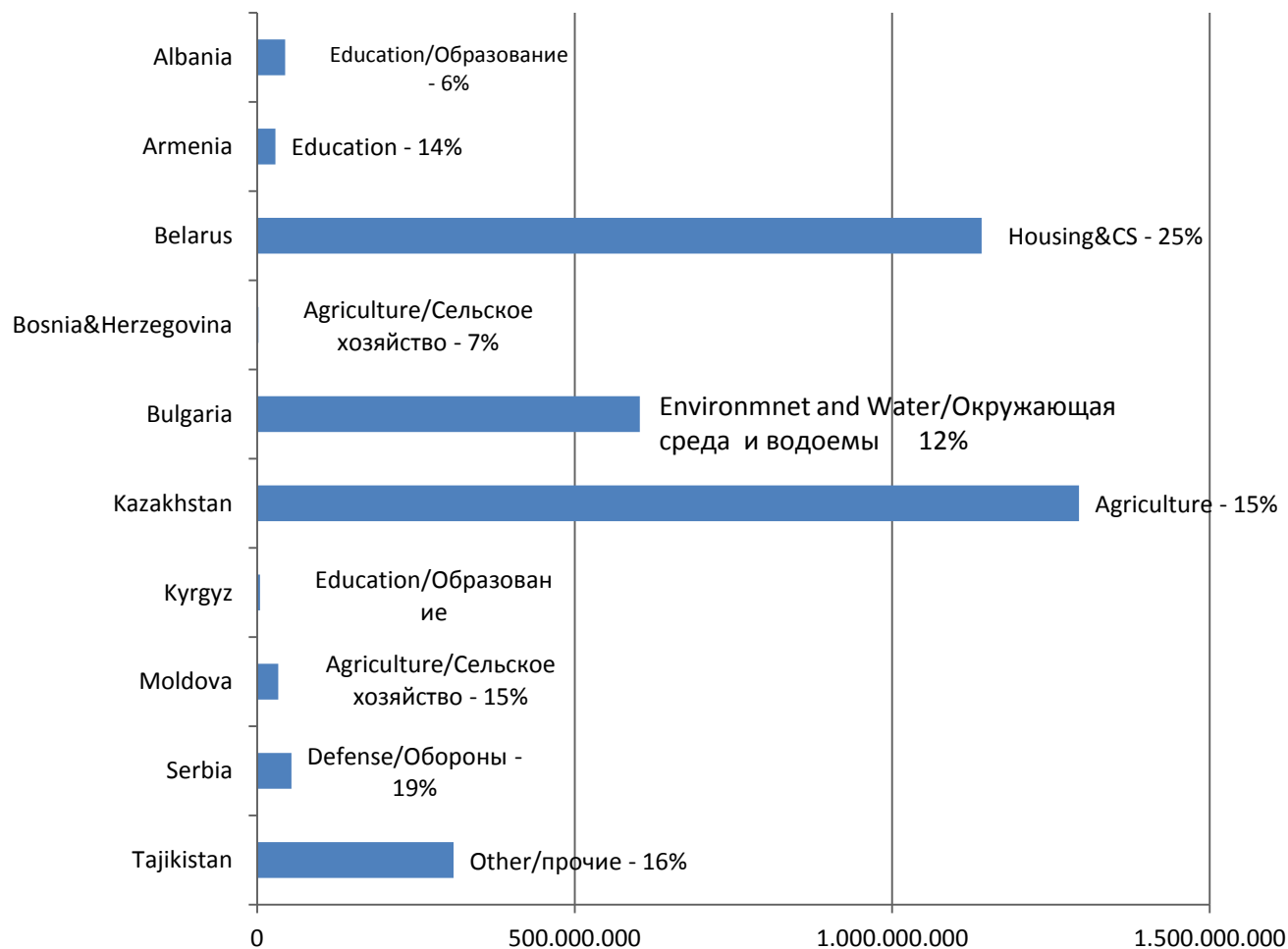
- Grafikon 2: Opšti kapitalni budžet koji finansira vlada kao udeo Ukupno odobrenog budžeta koji finansira vlada 2010 (USD)*



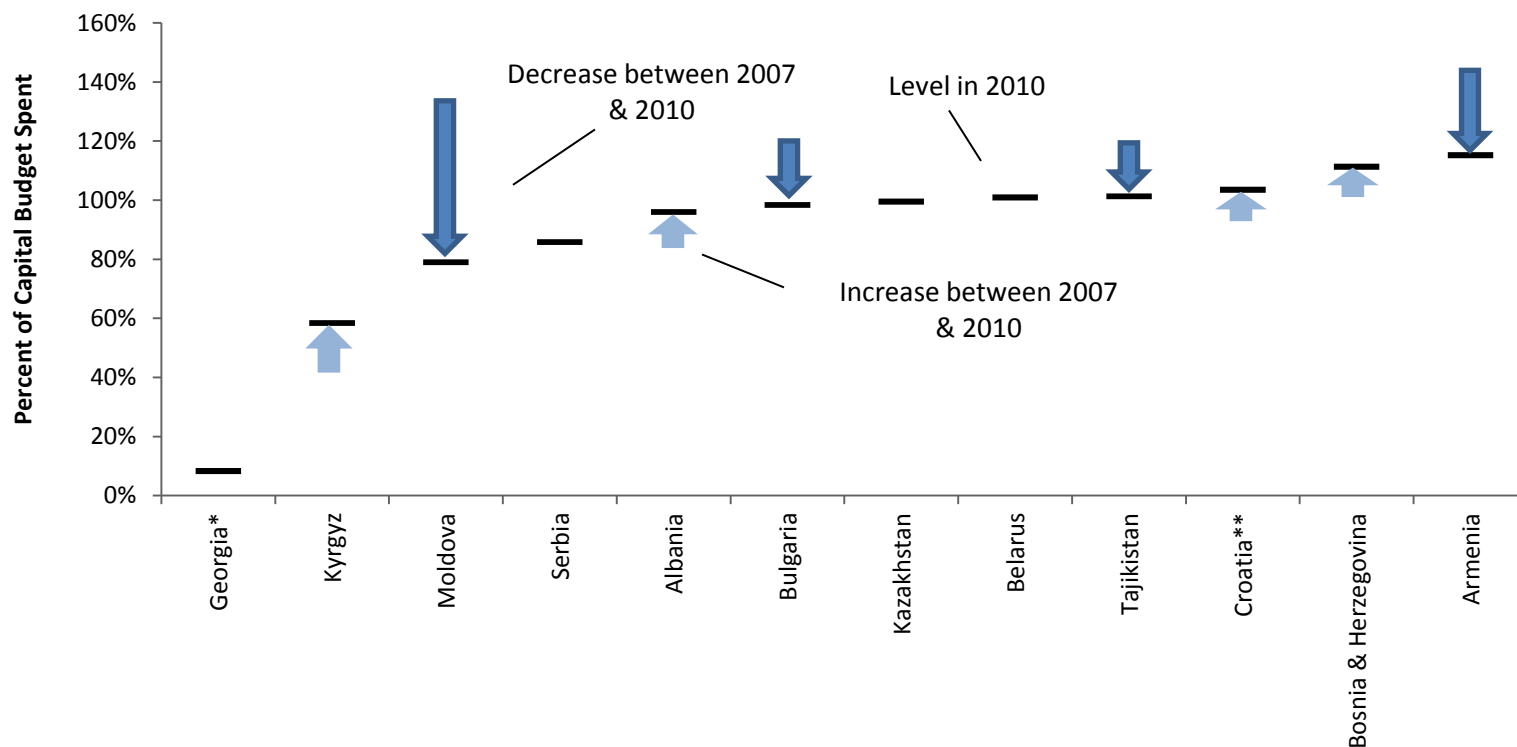
Grafikon 3a: Koji sektor ima **najveći udeo** u kapitalnom budžetu (u USD i % udela) u poslednjoj fiskalnoj godini?



Graikon 3b. Koji sektor ima **drugi najveći udeo** u kapitalnom budžetu (u USD i % udela) u poslednjoj fiskalnoj godini?



Grafikon 4: Izvršenje kapitalnog budžeta 2007. i 2010.



*: Georgia shows the increase between 2009 and 2010, which is less than 1%

** : Croatia shows the increase between 2007 and 2009

Kakav je bio uticaj nedavne finansijske krize?

Odgovorilo je svih 12 zemalja.

- Nedavna finansijska kriza je uzrokovala smanjenje kapitalnog džeta u svim sektorima u 9 zemalja.
- Uzrokovala je odlaganje nekih projekata u 11 zemalja.
- Uzrokovala je gašenje određenih projekata u 9 zemalja.
- It has changed the types of projects that are financed in 3 countries.

DEO II: INSTITUCIONALNI OKVIR



Ko je odgovoran za kompiliranje i upravljanje kapitalnim budžetom koji finansira vlada?

Country	MoF	Other central ministry	Other
Belarus		X	
Serbia			Several ministries within their competences
Bulgaria	X		
Kyrgyz	X		
Croatia	X		
Kazakhstan			Budget program administrators, Ministry of Economic Development and Trade, Ministry of Finance
Georgia			Together with the respective spending agency
Bosnia& Herzegovina			Budget users submit capital budget requests to the Ministry of Finance. The Ministry of Finance presents proposals that need to be adapted to the Government of Republika Srpska, and Government of RS and National Assembly of RS adopt proposed requests.
Moldova	X		
Tajikistan	X		
Albania			each line ministry and Ministry of Finance
Armenia	X		

- MoF is also responsible for managing and compiling the donor funded capital budget in 7 of these countries

DEO III: STRATEŠKA PRIORITIZACIJA I PLANIRANJE



Koji strateški planovi postoje?

- Sve zemlje imaju državnu strategiju (među kojima je i Nacionalna strategija za smanjenje siromaštva)
- Sve zemlje imaju sektorske ili resorne (izuzev Gruzije)
- Neke zemlje imaju strategije javnih investicija.

Da li definisane sektorske strategije pružaju smernice za prioritizaciju projekata?

- Većina zemalja je ukazala na to da iako postoje sektorske strategije, one pružaju nedovoljno detalja ili su previše opšte da bi mogle da pružaju jasne smernice za prioritizaciju projekata
- Sa izuzetkom Bosne i Hercegovine (Republika Srpska) i Tadžikistana koji imaju dobro definisane sektorske strategije.

Da li postoji Plan javnih investicija da koordinira i kanališe eksterne resurse?

- Pet od 12 zemalja imaju PJI (Belorusija, Bugarska, Repubika Kirgistan, Bosna i Hercegovina, Tadžikistan)
- Ovi PJI su dobro integrisani u procese planiranja budžeta u Bugarskoj, Bosni i Heregovini i Tadžikistanu.
- Delimično su povezani u Belorusiji i Kirgistanu

DEO IV: IDENTIFIKACIJA, PROCENJIVANJE I SELEKCIJA



Da li postoji zvanična definicija kapitalnog projekta?

Country	Yes	Official definition	No
Belarus			x
Serbia			x
Bulgaria	x	Capital project – accomplishment of all types of activities, associated with creation of one investment idea up to its implementation within the bounds of planned budget, duration, and quality.	
Kyrgyz	-	-	-
Croatia	x	Budget Law defines; investments or capital investments are investments in enhancing and preserving values of assets; investments in land, buildings, equipment and other tangible and non-tangible assets, including investments in training and education, development of new technologies, improvements in the quality of life, and other investments which will produce benefits.	
Kazakhstan		Investment budget project – complex of actions on creating (construction) of new objects or reconstruction of old ones, as well as creation, implementation, and development of informational systems; which are budget-funded during definite period of time and have accomplished.	x
Georgia	x	Capital project is the project, which is about increasing assets and keeping them in working condition. The cost project includes all project-related expenditures, which are: purchase of territory and materials, work performed, architectural and engineering works and etc.	
Bosnia& Herzegovina			x
Moldova			x
Tajikistan			x
Albania	x	Investment projects will be those that: 1. result in an increase in assets 2. It has a life time over 1 year 3. Cost over 1 000 000 lek	
Armenia			x

Standardi procene projekata

- Četiri zemlje imaju zvanična dokumenta koja pružaju smernice za vršenje ekonomske analize :
 - Albanija
 - Bugarska
 - Kazahstan
 - Tadžikistan

Uloga MF proceni projekata

Među 11 zemalja koje su odgovorile:

- U 10 zemalja MF utvrđuje ukupan gornji limit
- U 7 zemalja MF može da blokira projekte iz razloga njihove loše opravdanosti.
- U dve zemlje MF razvija i uspostavlja standarde procene i vrši odobravanje projekata (Bugarska i Albanija)
- U jednoj zemlji MF vrši preliminarnu analizu projekta u skladu sa usaglašenim kriterijumima (Moldavija)

Koji tipovi procena su urađeni?

Of the 11 countries who responded:

- Sve zemlje vrše finansijske i ekonomske analize. Većina takođe vrši ekološke i tehničke analize.
- Šest zemalja se bavi i društvenim ili analizama rizika (Bugarska, Kirgistan, Hrvatska, Kazahstan, Tadžikistan, Jermenija).

Kada se vrše ekonomske procene?

Među 11 zemalja koje su odgovorile:

- Šest zemalja vrši ekonomske analize za sve projekte.
- Bugarska i Albanija samo za projekte iznad određenog praga.
- Moldavija i Jermenija samo za projekte iz određenih sektora.
- Srbija samo za projekte koji su predmet javnih nabavki.

Da li postoji nezavisna kontrola procena?

Među 10 zemalja koje su odgovorile:

- Šest zemalja nema nezavisnu kontrolu procena
- Tri zemlje imaju nezavisnu kontrolu za određene projekte (Jermenija, Bugarska, Kazahstan)
- Kirgistan ima nezavisnu kontrolu za sve projekte

Koji činioci ili kriterijumi utiču na selekciju projekata?

Među 12 zemalja koje su odgovorile:

- Raspoloživost sredstava i nacionalna ili sektorske strategije imaju najveći uticaj
- Politički prioriteti su takođe značajan činilac

DEO V: BUDŽETSKI PROCES

Kapitalno planiranje

Među 12 zemalja koje su odgovorile:

- Sedam zemalja navodi paušalnu ukupnu sumu za operativne troškove za **nove** investicije u Srednjoročnom budžetskom okviru (SBO). To su Srbija, Bugarska, Kirgistan, Kazahstan, Moldavija, Tadžikistan i Albanija.
- Tri zemlje navode paušalnu sumu za održavanje **postojećeg** kapitala u SBO (Bugarska, Albanija, Jermenija)

Kapitalno planiranje

Među 12 zemalja koje su odgovorile:

- U četiri zemlje očekivani operativni i troškovi održavanja nisu u potpunosti identifikovani, niti bužetirani u kapitalnim predlozima (Belorusija, Bugarska, Hrvatska, Jermenija).
- U pet zemalja oni su delimično identifikovani i delimično budžetirani (Srbija, Kirgistan, Kazahstan, Bosna and Hercegovina, Moldavija).
- U dve su identifikovani ali nisu budžetirani (Gruzija i Albanija)
- U potpunosti su identifikovani i budžetirani u Tadžikistanu.

Obuhvatnost kapitalnog budžeta

Šta sve obuhvata kapitalni budžet?

Country	Government funded projects	Foreign financed projects	Capital projects and expenditures made by extrabudgetary funds	Public Partnership projects	Private
Belarus	x				
Serbia	x	x	x		
Bulgaria	x	x	x		
Kyrgyz	x	x			
Croatia	x	x			
Kazakhstan		x		x	
Georgia	x	x			
Bosnia& Herzegovina	x				
Moldova	x	x	x		
Tajikistan	x	x			
Albania	x	x			
Armenia	x		x		
<u>Quantity of responses</u>	<u>11</u>	<u>9</u>	<u>4</u>	<u>1</u>	

Višegodišnja lista odobrenih projekata

Među 12 zemalja koje su odgovorile:

- U četiri zemlje ne postoje višegodišnje liste odobrenih projekata
- Osmam zemalja ima ovakve liste, dok ih pet zemalja rangira po prioritetu (Albanija, Bosna i Hercegovina, Kazahstan, Kirgistan, Tadžikistan)
- U sedam od ovih zemalja, lista obuhvata i donatorske projekte

DEO VI: ODOBRENJE



Uloga parlamenta

Među 12 zemalja koje su odgovorile:

- Parlament ima:
 - Ovlašćenje da odobrava/odbacuje ili povećava/smanjuje ukupnu potrošnju u kapitalnom budžetu u šest zemalja
 - Ovlašćenje da dodaje/odbacuje pojedinačne kapitalne projekte u okviru postojećeg gornjeg limita u tri zemlje (Bugarska, Bosna i Hercegovina i Moldavija).
 - Nema ovlašćenja (Jermenija)



Nivo zakonske aproprijacije

Među 12 zemalja koje su odgovorile:

Country	Level					
	Project	Program	Sector	Ministry	Economic category	Other
Belarus		x		x		
Serbia				x	x	
Bulgaria	x	x	x	x	x	
Kyrgyz			x	x	x	
Croatia						We do not have capital budget, our capital budget is included in the overall budget.
Kazakhstan	x					
Georgia		x		x	x	
Bosnia&Herzegovina				x		
Moldova	x		x	x	x	
Tajikistan		x				
Albania		x	x	x	x	
Armenia	x		x	x	x	
<u>Quantity of rsp</u>	<u>4</u>	<u>5</u>	<u>5</u>	<u>9</u>	<u>7</u>	

DEO VII: IZVRŠENJE



Razlozi za nepotrošen kapitalni budžet

Među 11 zemalja koje su odgovorile:

- Razlozi za smanjenu potrošnju se u poslednjim godinama pripisuju kašnjenju u pripremi projekata i javnim nabavkama
- Manjak budžetskih prihoda i složene administrativne procedure su takođe značajan činilac za neke
- Belorusija, Bosna i Hercegovina, Kazahstan, Tadžikistan, Jermenija nisu trošile manje u okviru svog kapitalnog budžeta u 2010.

DEO VIII: MONITORING I IZVEŠTAVANJE



Ko vrši monitoring kapitalnog budžeta?

Među 12 zemalja koje su odgovorile:

- Deset zemalja su napomenule da resorna ministarstva vrše monitoring sopstvenih projekata, dok MF vrši centralni agencijski nadzor svih projekata u Bugarskoj, Kirgistanu, Kazahstanu, Gruziji, Moldaviji, Tadžikistanu
- U Bugarskoj i Albaniji, MF vrši monitoring samo nad projektima iznad određenog praga
- In Belarus, another central agency monitors capital projects

Koje vrste monitoringa se vrše?

Među 12 zemalja koje su odgovorile:

- Ukupno, MF u osam zemalja vrše monitoring stvarnih naspram projektovanih troškova, dok šest zemalja takođe priprema ex post izveštaje o kvalitetu izvršenja projekata
- U Bugarskoj, Kirgistanu i Moldaviji sve tri vrste monitoringa vrši MF:
 - Stvarni naspram projektovanih troškova
 - Ex-post izveštaji o kvalitetu izvršenja
 - Da se obezbedi ispunjavanje uslova za donatorske/EU fondove

Kako se beleže podaci na nivou projekta ?

Među 12 zemalja koje su odgovorile:

Country	Through Treasury system	Reported by line ministries and captured in stand-alone database	A combination of both a. and b
Belarus		x	
Serbia			x
Bulgaria		x	
Kyrgyz		x	
Croatia		x	
Kazakhstan		x	
Georgia			x
Bosnia& Herzegovina			x
Moldova			x
Tajikistan	x		
Albania			x
Armenia			x
<u>Quantity of rsp</u>	<u>1</u>	<u>5</u>	<u>6</u>

Izveštavanje o imovinskom registru

Među 12 zemalja koje su odgovorile:

- Izveštaji o svim projektima i njihovim vrednostima se u pet zemalja unose u imovinski registar (Belorusija, Bugarska, Kazahstan, Tadžikistan i Albanija)
- U dve zemlje se ne unose (Kirgistan i Jermenija)
- Pet zemalja nije znalo

Eksterna revizija

Među 11 zemalja koje su odgovorile:

- Svi projekti su predmet rutinske eksterne revizije u Belorusiji, Bugarskoj, Kirgistanu, Moldaviji, Tadžikistanu i Albaniji
- U Jermeniji takođe ali samo za projekte iznad određenog praga
- Tri zemlje nisu znale
- U BiH nisu

DEO IX: PRIORITETI I IZAZOVI REFORME



Reformski prioriteti

Među 12 zemalja koje su odgovorile:

- Političke reforme (npr. strategija koja vodi prioritizaciju) - 7 zemalja stavilo na 1. mesto
- Reformski procesi (dvojni procesi, srednjoročni pristup) šest zemalja stavilo na 1. mesto
- Informacione reforme (unapređenje smernica, registri) - pet zemalja rangiralo kao drugi najveći prioritet

Reformski izazovi

Među 12 zemalja koje su odgovorile:

Country	Process constraints	Information constraints	Institutional constraints	Weakness central authorities to enforce application of standards, rules	Human resource constraints	Political constraints	System constraints	Shortage of financial resources	Getting cooperation from donors	Getting cooperation from line ministries
Belarus	1	3	2	7	3	5	6	4	7	6
Serbia	3	1	3	2	1	4	3	3	5	4
Bulgaria	2	3	2	5	4	4	3	6	4	2
Kyrgyz		4				3		1		2
Croatia	6	2	2	3	2	3	3	2	4	4
Kazakhstan		2		1	3					
Georgia	1	6	5	6	5	3	5	2	2	
Bosnia& Herzegovina	3	3	2	4	1	4	2	1	2	4
Moldova	6	3	6	2	2	1	2	5	7	4
Tajikistan					2	2	1			3
Albania	7	6	7	2	5	7	1	3		4
Armenia	1	2				1				
<u>Average rank</u>	<u>3</u>	<u>2.8</u>	<u>3.2</u>	<u>3.9</u>	<u>2.7</u>	<u>3.4</u>	<u>2.9</u>	<u>3</u>	<u>4.4</u>	<u>3.7</u>