

Lekcije iz upravljanja javnim investicijama

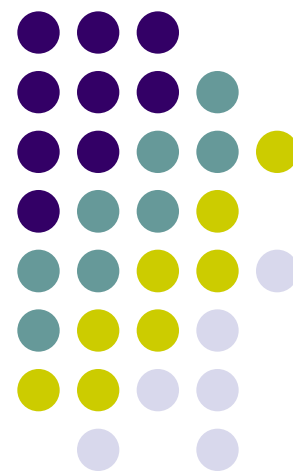
**Iskustva odabranih zemalja članica
EU u upravljanju investicijama
saobraćajne infrastrukture**

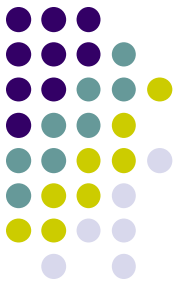
PEMPAL: UJI Konferencija

Minsk, Belorusija

14. jun 2011.

Bernard Myers, Svetska banka





Metodologija i slučajevi

- **Izvor:** 2009 Serija radnih dokumenata Svetske banke
- **Slučajevi:** VB, Irska, Španija, Slovenija, Slovačka, Poljska i Letonija*
- **Pristup:** Istraživači u zemljama prilagodili su analitički okvir Svetske banke sa obaveznim odlikama u UJI

*Takođe obuhvata zapažanja kasnijih misija Banke u Rumuniji, Bugarskoj

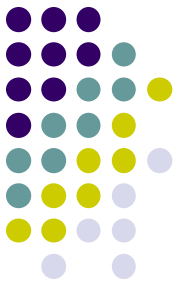
Obavezne odlike efikasnog upravljanja javnim investicijama



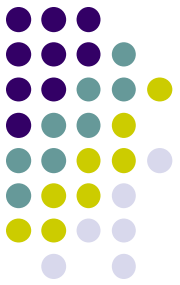
1. Rukovođenje investicijom i preliminarna analiza projekta;
2. Zvanični procesi procenjivanja projekta (sa analizom troškovne koristi kao najboljom praksom);
3. Nezavisna revizija procena (npr. uključujući i razmatranje alternativa);
4. Selekcija i budžetiranje projekata treba da uspostave okvir za javne investicije kako bi mogao da se sprovede održivi investicioni program;
5. Planovi implementacije moraju da budu realni;
6. Prilagođavanje promenama u projektnom kontekstu;
7. Funkcionisanje objekta – mora se ažurirati evidencija imovine i mora se voditi evidencija o vrednosti imovine; i
8. Evaluacija – kako bi se obezbedilo učenje i povratna reakcija.

Izvor: Dijagnostički okvir za procenu javnih investicija, Radni dokument istraživanja politika 5397, Svetska banka, avgust 2010.

Ključna zapažanja u 11 oblasti upravljanja javnim investicijama



1. Uloga i uticaj strateškog planiranja
2. Budžetiranje za projekte javnih investicija
3. Procena i selekcija projekata
4. Ublažavanje rizika i planiranje projekta
5. Uloga MoF / spoljnih tela
6. PPP i vanbudžetski entiteti
7. Strategije nabavki
8. Monitoring projekata i računovodstvo
9. Revizija i Ex-post kontrola
10. Razvijanje kapaciteta



1. Strateško planiranje*

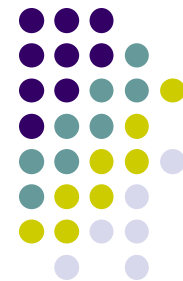
- Ako su strateški planovi povezani sa realnim srednjoročnim programiranjem resursa, velika je verovatnoća da će to dovesti do velikog broja odobrenih projekata koji se ne mogu okončati na vreme.
- Strateško planiranje se prevashodno vrši unutar sektora a ne između njih. Iako strateška dokumenta nacionalnog nivoa mogu pomoći da se uspostavi široki okvir za međusektorske ciljeve, ona ne mogu olakšati prioritizaciju projekata.
- EU procesi i prioriteti izrazito utiču na donošenje odluka na nacionalnom nivou, dok paralelni procesi postoje za projekte koje finansira nacionalni nivo.

1. Uloga i uticaj strateškog planiranja u novopridruženim članicama (NPČ)



- Napori nacionalnog nivoa u strateškom planiranju predstavljaju “kišobran” za sektorsko planiranje - u principu, to je osnova za sektorske prioritete
- Brojna planska dokumenta/procesi, od kojih neka imaju veoma dugoročnu perspektivu
 - Razvojne smernice za 25-godišnji period (Letonija)
 - Odluka o nacionalnim razvojnim projektima 2007-2023 (Slovenija)
 - Saobraćajna politika države 2007-2020 (Poljska)
 - Suštinski obuhvatne izjave vizije
 - Labavo definisani ciljevi i sredstva – “uspostaviti transportni i logistički centar”
 - Ponekad zasnovana na zastarelim pretpostavkama iz starih planskih dokumenata

1. Uloga i uticaj strateškog planiranja u NPČ (nast...)



- U praksi, strateško planiranje rezultira bliskim povezivanjem sa prioritetima EU
 - Zadovoljava formu, ali ne i duh EU smernica
 - Rizik da prioriteti EU zamene nacionalne prioritete
- Čak i srednjoročne strategije mogu rezultirati listama želja a ne realnom prioritizacijom
 - Trogodišnji kontinuirani Plan radnih akcija (Slovačka)
 - Odluka o saobraćajnoj politici (Slovenija, 2006)
- Nedostajući element u sektorskim strategijama: veza sa realnim programiranjem resursa

1. Strateško planiranje u Irskoj, Španiji, VB

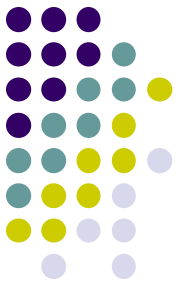


- Ne postoji sveobuhvatna nacionalna strategija, osim u Irskoj. Ostale se uglavnom oslanjaju na procese sektorskog planiranja
- Sektorski planovi su razvijeni sa veoma dugoročnom perspektivom
 - Strateški plan saobraćajne infrastrukture 2005-2020 (Španija)
 - Saobraćaj 21 (Irska, 10-godišnji plan)
- Planovi su konzistentni sa dugoročnim obavezama resursa za sektor (VB, Irska)
 - 10-godišnji kapitalni program usaglašen sa irskim Ministarstvom finansija
 - 7-godišnja odluka o budžetu koju je Ministarstvo finansija VB uručilo Ministarstvu saobraćaja
 - Donošenje odluka na godišnjem nivou u Španiji

2. Budžetiranje za investicije*



- Srednjoročni okvir potrošnje – SOP je najefikasniji kad omogućava predvidljivost za godišnje projektno finansiranje, što zahteva detalje o projektu odozdo na gore, a ne samo gornje limite za najviši nivo.
- Slabi SOP omogućava da novi projekti počnu tako što se odlaže završetak tekućih – npr. tempo finansiranja se usporava kako bi se otvorio fiskalni prostor za nove projekte.
- Dok SOP tipično obuhvata tri godine (kroz $n+2$), duži period budžetskog planiranja za kapitalne projekte može da bude koristan u cilju olakšavanja istinske prioritizacije.



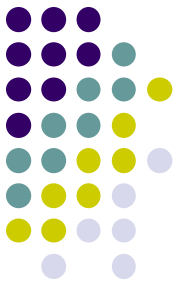
2. Budžetski procesi u NPČ

- Srednjoročni (3-5 godina) budžetski planovi koriste se za investicione projekte. Ali stvarnu prioritizaciju projekata i dalje najviše usmeravaju godišnji budžetski procesi.
- U praksi, planovi pokazuju “potencijal” projekata jer ne mogu svi projekti biti obuhvaćeni godišnjim budžetom
 - Plan razvojnih programa (Slovenija), kontinuirana osnova za n+4 godine, dodat kao aneks u budžetu
 - Investicioni registar (Slovačka) – lista potencijalnih projekata
 - Investicioni aneks (Španija) – u principu, projekti za finansiranje
- Neki projekti mogu ispasti iz plana i biti zamenjeni drugim prioritetima
- Previše optimistične stope izvršenja projekata podrivaju prioritizaciju i odlažu početak drugih projekata.

2. Budžetski procesi u NPČ i Španija (nast...)



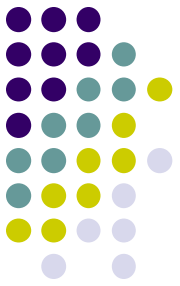
- Iako je većina projekta višegodišnja, finansiranje se i dalje određuje na godišnjem nivou.
- Iznosi za drugu godinu moraju biti ponovo odobreni u budžetu (izuzetak: letonsko polazno prilagođavanje SOP od 2007?)
- U Španiji postoje neke mogućnosti da se izdvoje buduća sredstva, ali i dalje su česte izmene u rasporedu finansiranja, i pored prvobitnih projektnih planova
 - Politički pritisak da se napravi fiskalni prostor za nove projekte
 - Projekti usporeni ali ne i zaustavljeni (naročito nedavno započeti projekti)
 - ‘Superprojekti’ započeti sa relativno malo sredstava u prvim godinama
 - Regionalne koalicije vrše pritisak na centralnu vladu; potreba da se promoviše regionalna jednakost premašuje ekonomsku efikasnost¹¹



2. Budžetski procesi u VB i Irskoj

- U VB i Irskoj budžetska sredstva se odobravaju kroz finalizaciju projekta
- Pruža se fleksibilnost da se tekuća sredstva prebacuju između projekata koji se brže/sporije sprovode– na osnovu potreba projekta a ne prema političkim promenama
- Ograničena mogućnost da se sredstva prenose između fiskalnih godina da bi se maksimizovala implementacija i očuvala vrednost za novac (VB)
- Fleksibilnost izgrađena na čvrstim praksama računovodstvenog i finansijskog izveštavanja

3. Procenjivanje i selekcija projekata*



- Iako je analiza troškovne koristi česta komponenta projektnog ocenjivanja, uticaj na odlučivanja o projektu je neizvestan i kvalitet ATK je neproveren
- Uprkos svojim prednostima, ATK verovatno neće otkriti (a) preambiciozno dizajnirane projekte (b) nedostatak razmatranja alternativnih opcija.
- U najnaprednijim ekonomijama, ATK metodologije su tokom vremena rafinirane kako bi mogle da obrađuju nove izazove.

3. Procenjivanje i selekcija projekata u NPČ



- Ministarstvo saobraćaja favorizuje konkretne projekte na osnovu sopstvenih analiza
- Svi projekti koje finansira EU i većina velikih projekta finansiranih iz domaćih sredstava uključuju i formalnu analizu troškovne koristi (ATK)
- Tehničke smernice EU su dobre, ali realni kvalitet ATK nije meren u studiji;
- Eksterne provere pouzdanosti ATK su retke
- Uprkos primeni ATK, konkretni kriterijumi selekcije projekata ostavljaju značajan prostor za političku diskreciju

3. Procenjivanje i selekcija projekata u NPČ (nast...)



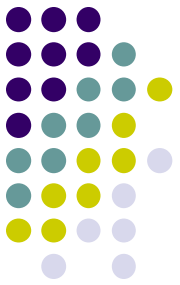
- Ostali faktori, uključujući i zrelost projekta (ili spremnost), hitnost i “stratešku” prirodu projekta mogu biti veoma važni - verovatno čak i da nadmaše ATK ponderisanje
- Analiza alternativnih političkih opcija, nije dobro razvijena.
- Navedeni rizik od mogućeg “preambicioznog diazjna” projekta umesto opcija koje su troškovno efikasnije.
- Određeni dokazi o “uslovljenosti putanja” – tj. projekti koji su uspevali zbog činjenice da su najduže bili na čekanju
- Ocena rizika je formalno uvažena, ali sa malo uticaja na planiranje

3. Procenjivanje i selekcija projekata u VB i Irskoj



- ATK generalno čini srž procenjivanja projekata
 - Zelena knjiga VB pruža generalne tehničke smernice u kojoj glavna infrastrukturna ministarstva pružaju detalje vezane za specifične potrebe sektora
 - Ministarstvo finansija Irske izdaje uputstva
- Redovna unapređenja ATK tehnika:
 - Uputstva Ministarstva finansija VB su prerađena i proširena kako bi obuhvatila i faktore prilagođavanja rizicima
 - Uputstva britanskog Ministarstva saobraćaja su ažurirana i obuhvataju troškove distribucije i koristi za aktere

4. Ublažavanje rizika i planiranje projekta*



- Priznavanje projektnog rizika nije isto što i ublažavanje rizika – aktivno planiranje mera za smanjenje rizika
- Kvalitet aranžmana projektnog upravljanja bi trebalo da čini formalniji deo odlučivanja o odabiru projekata

4. Ublažavanje rizika & planiranje projekta

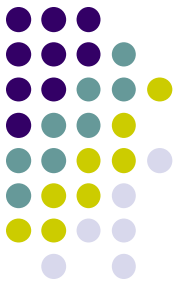


- U NPČ, ocenjivanje rizika je formalnost i retko utiče na selekciju projekata ili aranžmane upravljanja
- U VB i Irskoj, ublažavanje rizika je naglašenije u procesima procenjivanja i planiranja projekta
- Planiranje upravljanja projektom (ugovorna struktura, raspodela odgovornosti, kompetencije tima) više se ne sagledava samo kao briga “stručnjaka” niti ga ignorišu politički zvaničnici
- Irski ATK je evoluirao i sada obuhvata i savete za projektni menadžment i implementaciju, na primer
 - Bavljenje budućim troškovima povećava i varijacije u rezultatima
 - Očekivanja u vezi sa monitoringom i upravljačkim aranžmanima

4 Ublažavanje rizika & planiranje projekta (nast...)

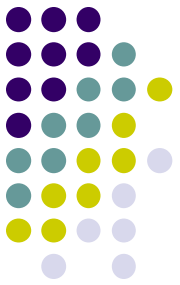


- VB i Irska se sve više interesuju i za koristi koje nisu samo kvantitativne –
 - Postavljanje struktura za upravljanje rizikom
 - Stvaranje odgovarajućih upravljačkih podsticaja
 - U nekim slučajevima, ugrađivanje na nivou nepredviđenih okolnosti
- Zahtev VB i Irske za “biznis slučajem”
 - Da li je predložena opcija najbolja da pruži “vrednost za novac”



5. Uloga MoF & spoljnih tela

- Iako resorna ministarstva imaju primarnu odgovornost za selekciju projekata, MoF mora da osigura ispunjenost standarda kvaliteta za procenu projekata, kao i da se vrednost-za-novac obezbedi kroz projektni ciklus.
- Spoljni stručnjaci ili nezavisne komisije mogu pomoći da se dopune praznine u saznanjima unutar MoF i podrže predlozi resornih ministarstava.



5. Uloga MoF/ spoljnih tela

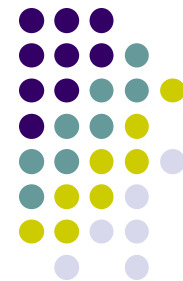
- U NPČ, uloga MoF u evaluaciji infrastrukturnih prioriteta je prilično ograničena; kao i kapaciteti procenjivanja analize troškovne koristi
- Britansko i irsko MF izdaju uputstva kako bi osigurali da su procesi koji promovišu dobro procenjivanje i upravljanje projektima uspostavljeni
- Jaka uloga političke koordinacije: Učešće britanskog MF u ukupnoj saobraćajnoj strategiji i planiranju na visokom nivou

5. Uloga MoF & spoljnih tela (nast...)



- Osiguranje kvaliteta nije zavisno od sposobnosti MoF – proaktivno korišćenje spoljnih stručnjaka
 - Irska: Komisija vrši nezavisnu kontrolu biznis slučaja, ATK, upravljanja rizikom (npr: od strane ekonomskih konsultantskih firmi)
 - VB: Uvedena formalna kontrola mehanizama koja obuhvata stručnjake koji nisu u vezi sa projektom – Proces “Prolaz” (“Gateway”) uključuje 6 faza kontrole
- Posebne kontrole koji se u VB vrše kako bi se identifikovali razlozi za sistematako potcenjivanje troškova

6 & 7. Strategije nabavki i PPP*



- U naprednim ekonomijama se strategije nabavki osmišljavaju tako da se redukuje rizik za javni sektor i bivaju integrisane u fazu procenjivanja projekta
- Privatno-javna partnerstva (PPP) zahtevaju izraženu analitičku stručnost za procenu potencijalnih rizika za vladu – loši projekti su loši bez obzira na izvor finansiranja

6. PPP i vanbudžetski entiteti



- U novim i starim EU članicama, PPP i vanbudžetski dug su privlačan način za proširenje infrastrukturnih investicija
- Rizik: Projekti namenjeni za PPP bez odgovarajućeg ekonomskog opravdanja za projekat u odnosu na ostale
- NPČ su odredile institucionalnu odgovornost za PPP, ali nedostaje analitička ekspertiza
- U VB i Irskoj, uspostavljaju se politike koje smanjuju ekonomsku pristrastom prema PPP, napr.
 - Izmena računovodstvenih pravila kako bi se izbalansirala pravila igre za javne i privatne vidove finansiranja
 - PPP ili vid privatnog finansiranja moraju pokazati da povećavaju efikasnost i efektivnost – a ne samo da unose dodatna sredstva
 - PPP se tretiraju kao jedna od nekoliko “opcija nabavki”
- Teške lekcije naučene u VB
 - Privatni vid finansiranja londonske podzemne železnice se u široj javnosti smatra neuspehom

7. Strategije nabavke



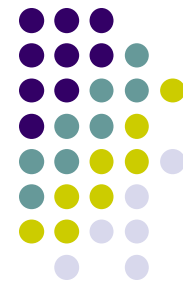
- U NPČ

- Poštovane su smernice EU – ali malo dokaza da savremene tehnike nabavki smanjuju rizike između izvođača i naručioca
- Probijanja budžeta su česta

- U VB i Irskoj:

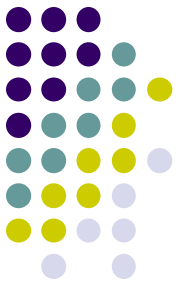
- Dizajniranje strategija nabavki koje ograničavaju rizik za javni sektor čini deo procesa procenjivanja i planiranja
- Privatno finansiranje kao jedan vid ako postoji prednost efikasnosti ili efektivnosti
- “Učešće izvođača u ranim fazama”
 - Eksperimentalna procedura da se promoviše inovativnost među izvođačima i troškovi održe nižim
 - Samo jedan izvođač odabran za dizajn i izgradnju
 - Nadmetanje zasnovano isključivo na kvalitetu i “otvorenom knjigovodstvu”
 - Ciljni trošak dogovoren pre izgradnje

8 & 9. Monitoring i evaluacija projekta *



- Monitoring troškova projekta u skladu sa godišnjim budžetom je čest slučaj, ali mu nedostaje ono što je potrebno MoF-u
- MoF bi trebalo da upoređuje ukupno realizovani trošak projekta sa ukupnim projektovanim troškovima i vremenskim rokovima, sa ciljem da se identifikuju uzroci većih probijanja i/ili kašnjenja.
- Budžetiranje orijentisano ka učinku treba da počne da povezuje rezultate projekta sa sektorskim rezultatima – da li su nameravane koristi ostvarene

8. Monitoring projekta & računovodstvo

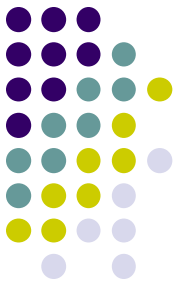


- U NPCČ
 - Fokusiran na troškove monitoringa prema budžetskim iznosima
 - Malo poređenja realnih troškova sa ukupnim troškovima projekta i/ili originalnim iznosima predloženim u studiji izvodljivosti
 - Probijanje budžeta retko može da zabeleži opseg variranja
 - Ograničeni nefinansijski pokazatelji učinka
- U VB/Irskoj:
 - Finansijsko računovodstvo obuhvata ukupne troškove implementacije projekta
 - Veća upotreba nefinansijskih informacija o učinku

9. Revizija i Ex-post kontrola

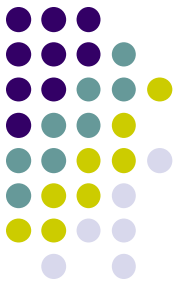


- U NPCČ
 - Interna i eksterna revizija fokusiraju se na osnovnom finansijskom nadzoru
 - Ne postoji ili je ograničena kontrola ostvarenja koristi
 - Transparentnost informacija se poboljšava, ali još uvek ne obuhvata informacije o rezultatima projekta
- U VB/Irskoj:
 - Interna revizija igra ulogu tako što skreće pažnju ministara na povećanja planiranih troškova
 - Uvođenje novog procesa “Prolaza” (Gateway) za izvršenu i ex-post kontrolu
 - Javna transparentnost u vezi troškova projekta i aranžmana nabavki dovodi do podsticaja dobrih praksi



10. Razvoj kapaciteta*

- Zahtevi procenjivanja projekta moraju biti adekvatno izmereni u odnosu na projektne rizike i aministrativni kapacitet
- Specijalizovane UJI veštine moraju da se razvijaju i održavaju u javnom sektoru

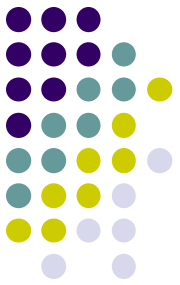


10. Razvoj kapaciteta

- Samo su VB i Irska razmatrale eksplicitne strategije za jačanje kapaciteta državne uprave za upravljanje programima infrastrukturnih investicija
- Zabrinutost u VB da je vlada predaleko otišla u angažovanju spoljnih saradnika – neophodno je jačanje veština državnih službenika
- Irska je preduzela najviše koraka u izgradnji kapaciteta, prepoznavši ograničenu bazu veština u maloj ekonomiji
 - Uputstvo za procenjivanje koje je razvilo MF
 - Specijalizovane obuke za zvaničnike, koje pokrivaju procenu projekata, nabavke, projektni menadžment, analizu politika
 - Osnovana je Nacionalna agencija za finansijski razvoj koja pruža savete u vezi sa finansijama i rizicima kod velikih projekata

Administrativna i politička kultura:

Razmišljanje o izvodljivom?



- Da li viši državni službenici mogu postaviti izazov pred politički nivo na osnovu tehničkih argumenata u vezi sa određenim projektom?
- Da li se menadžeri suočavaju sa posledicama loše selekcije projekata ili lošeg upravljanja projektom? Da li su dobri menadžeri nagrađeni?
- Da li javne institucije daju menadžerima veću diskreciju tako što izdaju note sa uputstvima a ne detaljne propise?
- Da li su provere i kontrole u sistemu efektivne za ohrabrivanje dobrog upravljanja a da istovremeno ne koče inovativnost?
- Da li se kultura finansijskog upravljanja fokusira samo na usklađenost i izveštavanje ili veštine postoje kako bi se osim toga procenila i vrednost-za-novac?
- Da li je šira javnost redovno informisana o kvalitetu projektnog upravljanja i o tome da li su ciljevi postignuti?