



Unapređeni koncept planiranja politike regionalnog razvoja u Republici Srbiji



Evropski pokret
Srbija

Beograd, decembar 2011.



SADRŽAJ:

Uvod	4
1. Osnovne karakteristike sistema planiranja u Republici Srbiji	5
2. Planiranje politike regionalnog razvoja u Republici Srbiji.	7
3. Trendovi planiranja u narednom periodu.	10
4. Preporuke za unapređenje sistema planiranja politike regionalnog razvoja	12
4.1 Preporuke za inovativni pristup procesu planiranja	12
4.2 Preporuke za integrisani okvir za proces planiranja	13
Literatura	15

Mr Ognjen Mirić, Istraživački forum Evropskog pokreta u Srbiji*
*Mr Valentina Ivanić**, Istraživački forum Evropskog pokreta u Srbiji*

Unapređeni koncept planiranja politike regionalnog razvoja u Republici Srbiji

Sažetak

U tekstu se analiziraju aktuelni i potencijalni, unapređeni koncept planiranja politike regionalnog razvoja u Republici Srbiji u kontekstu pripreme jedinstvenog Nacionalnog plana regionalnog razvoja Srbije. Zaključak je da bi reforma sistema planiranja doprinela da politika regionalnog razvoja, kao oblast koja prožima sve druge oblasti, doprinese ostvarivanju značajnijih rezultata i procesima političkih i društvenih promena. Izveštaji međunarodnih organizacija ukazuju na to da u Srbiji ne postoji efikasan centar Vlade za kreiranje aktivne politike što uzrokuje nepostojanje kapaciteta za reviziju aktuelne politike, strateško promišljanje i efikasno planiranje rada, ali istovremeno i opasnost od stvaranja paralelnih sistema za planiranje regionalnog razvoja. Razlog tome leži u uvek prisutnoj politizaciji planiranja regionalnog razvoja, nedovoljnoj posvećenosti programskom planiranju budžeta i međusektorskoj saradnji, nedostatku jedinstvene metodologije za izradu sektorskih strategija, kao i nizu propusta u pogledu njihove usklađenosti i praćenja. U tom svetlu, analizirana je potreba uvođenja koncepta sektorskog pristupa u planiranju korišćenja eksternih finansijskih sredstava. Preporučuje se uvođenje inovativnog, sektorsko-geografskog pristupa, koji podrazumeva da sve „regionalne strategije“ imaju i sektorsku klasifikaciju prioriteta i mera za njihovo sprovođenje, odnosno da se nastavi sa reformom planiranja budžeta kako bi se omogućilo višegodišnje planiranje sredstava, uz konstantnu pripremu projekata koji će omogućiti sprovođenje strategija pod krovom Nacionalnog plana regionalnog razvoja. Ovaj dokument bi trebalo da osigura da politika regionalnog razvoja bude zastupljena u svim relevantnim sektorskim strategijama, uz naglašenu, a uvek politički diskutabilnu potrebu za uspešnim sprovođenjem politike regionalnog razvoja. U tu svrhu, preporučuje se uvođenje podsticaja, ali i sankcija u odnosu na efikasnost i efekat ostvarenih rezultata. Na kraju, osim podudarnosti među strategijama, neophodna je i koordinacija među institucijama koje se bave regionalnim razvojem i brojnim procedurama, odnosno uspostavljanje jasnog institucionalnog okvira za pripremu i sprovođenje tzv. integrisanog okvira za planiranje.

Ključne reči:

regionalni razvoj, planiranje, Nacionalni plan, strategije, sektorski pristup

* Autor je zamjenik direktora Kancelarije za evropske integracije Vlade Republike Srbije

** Autorka je direktorka Agencije za ravnomerni regionalni razvoj Vlade AP Vojvodina

Uvod

Politika regionalnog razvoja Republike Srbije ne može se posmatrati izolovano od drugih politika, kao ni od procesa političkih i socijalnih promena. Zbog političkih prilika u Srbiji, pružanje jedinstvene vladine aktivne politike, sa jasnim ciljevima i definisanim vremenskim okvirima, predstavlja značajan izazov i u polju regionalnog razvoja države. Ovakva politička situacija je dodatno komplikovana time što Vlada Srbije mora da „balansira“ u rešavanju visokopolitičkih pitanja od međunarodnog značaja, kao što je pristupanje EU, rešavanje pitanja Kosova i Metohije, sprovođenje aranžmana sa Međunarodnim monetarnim fondom (MMF), kao i rešavanjem unutrašnjih pitanja kao što su nezaposlenost, otklanjanje negativnih posledica svetske finansijske krize, reforma pravosuđa i državne uprave, i tome slično.

Da bi se izvukle preporuke od značaja za planski okvir regionalne politike Republike Srbije, potrebno je, najpre, da se ukaže na opšte karakteristike sistema planiranja u Republici Srbiji, koje su analizirane u prvom poglavlju. Zatim je kroz analizu zakonodavnog i planskog, pre svega strateškog okvira, utvrđeno koje su to karakteristike planiranja politike regionalnog razvoja Republike Srbije, odnosno ukazano je na određene trendove u sistemu planiranja u narednom periodu. Sve ovo posmatrano je u kontekstu evropske integracije Srbije, budući da je u procesu sprovođenja reformi i ispunjavanju osnovnih kriterijuma za članstvo, potrebno kontinuirano i uzajamno dopunjavanje politike regionalnog razvoja Evropske unije (EU) i nacionalnih regionalnih politika. Posebna pažnja posvećena je inicijativi za uvođenje sektorskog pristupa u planiranju korišćenja finansijskih sredstava i pomoći koja dolazi iz EU, pre svega u narednom budžet-skom periodu do 2020. godine, za koji je EU kao okosnicu upravo postavila sektorski pristup.

Na kraju, autori ovog predloga za javnu praktičnu politiku predstavili su set preporuka za unapređenje sistema planiranja politike regionalnog razvoja Republike Srbije, uz naglašenu potrebu za inovativnim pristupom postojećem procesu planiranja.

1. Osnovne karakteristike sistema planiranja u Republici Srbiji

Postojanje koherentnog strateškog okvira, zasnovanog na dugoročnoj viziji i jasno definisanim prioritetima, merama i projektima za njihovo sprovođenje, osnova je dobrog upravljanja i rada Vlade zasnovanog na efektivnosti, odgovornosti, transparentnosti i efikasnosti.

U periodu od 2008. godine, Vlada Srbije je osmislila i sprovela mere kako bi se razvili i unapredili elementi sistema planiranja. Ove mere bile su usmerene na definisanje strateškog okvira za planiranje, kao i stvaranje „centralne institucije“ za koordinaciju politika. Osnovni korak u ovom pravcu je bilo osnivanje Sektora za planiranje, praćenje i koordinaciju politika u okviru Generalnog sekretarijata Vlade. Osim toga, neki od rezultata koji su doprineli unapređenju sistema planiranja su: unapređenje godišnjeg plana rada Vlade zasnovanog na srednjoročnoj metodologiji planiranja, uvođenje elektronske sednice Vlade, analiza sektorskih strategija, unapređenje veza između sistema planiranja strategija i planiranja budžeta, primena softvera za planiranje i povezanost sa procedurom razvoja budžeta.

Međutim, i pored svih dosadašnjih napora, u ovom trenutku integrisani nacionalni strateški okvir, u pogledu postojanja krovnog strateškog dokumenta, jedinstvene metodologije i koherentnog pristupa u pripremi nacionalnih strategija od strane ministarstava i drugih državnih organa, kao i organa lokalne samouprave, ne postoji.

Sistem planiranja u Republici Srbiji zasnovan je na oko 80 međusektorskih i sektorskih strategija. Sve strategije su višegodišnje, sa akcionim planovima ili bez njih. Analiza sprovedena u okviru projekta „Podrška osnaživanju koordinacije aktivne politike u Vladi Srbije”,¹ čiji korisnik je bio Generalni sekretarijat Vlade, pokazuje da je manje od 30% od svih pregledanih dokumenata imalo jasno iznetu strategiju, preko 25 odsto su se značajno preklapali, oko 25 odsto je imalo jasne akcione planove, dok je manje od 10 odsto sadržalo bilo kakav vid procene učinka. Isto tako, predloženo je da bi manje od 50 odsto pregledanih strategija trebalo da bude zadržano i ažurirano. Kada se govori o sektorskoj, odnosno geografskoj koncentraciji prioriteta i usmeravanju sredstava na centralnom nivou, primenjuje se sektorska koncentracija (na primer transport i obrazovanje). Geografska koncentracija je zastupljena u slučaju strategija lokalnog ekonomskog razvoja, strategija više opština ili strategija autonomnih pokrajina.

Kada je reč o finansiranju prioriteta i mera predviđenih nacionalnim strategijama, okvir za finansiranje čine Zakon o budžetskom sistemu, Zakon o budžetu, Memorandum o budžetu o ekonomskoj i fiskalnoj politici, koji sadrži i Srednjoročni okvir potrošnje.² Novi Zakon o budžetskom sistemu uveo je i srednjoročni okvir potrošnje i javnih investicija, trogodišnju procenu budžetskog i fiskalnog rizika, koja se dostavlja uz godišnji budžet. Obrazloženje za ovakve izmene jeste namera da se unapredi srednjoročno planiranje kroz uvođenje srednjoročnog okvira rashoda u nacionalni budžet kako bi se poboljšala predvidivost javnih sredstava koji su raspoloživi za budžetske korisnike, a da bi se istovremeno sprečila ciklična ekspanzija tekućih rashoda. Srednjoročni okvir se uvodi i u investiciono planiranje kao neophodan uslov u procesu definisanja strateških razvojnih projekata. Osim toga, novi Zakon o budžetskom sistemu stvara i uslove za korišćenje sredstava razvojne pomoći Evropske unije i pruža Srbiji pravni okvir za ispunjavanje njenih obaveza u vezi sa upravljanjem sredstvima EU.

Višegodišnje fiskalne projekcije izrađuju se kao deo Srednjoročnog okvira potrošnje i koriste se prilikom utvrđivanja limita za sektore tako što resorna ministarstva podnose svoje predloge budžeta u ovom okviru. Višegodišnje fiskalne projekcije se koriste kod određivanja (kasnijih) bu-

Sistem planiranja u Republici Srbiji zasnovan je na oko 80 međusektorskih i sektorskih strategija. Manje od 10 odsto njih sadrži bilo kakav vid procene učinka.

¹ Projekat, čiju realizaciju je finansirao DFID, završen je 2010. godine.

² O sistemu finansiranja može se više pročitati u posebnom odeljku.

džetskih obima sredstava i predstavljaju deo Memoranduma o budžetu i ekonomskoj i fiskalnoj politici za 2010. godinu sa projekcijama za 2011. i 2012. godinu. Međutim, povezanost između višegodišnjih procena i naknadnih limita u godišnjem budžetu nisu jasne.

Sektorske strategije se pripremaju za sve ključne sektore, ali usled nepostojanja funkcionalnog Srednjoročnog okvira potrošnje (MTEF), ove strategije ne obuhvataju procenu investicionih i tekućih rashoda. Osim toga, sektorske investicije u većoj ili manjoj meri, u zavisnosti od sektora, kontroliše Nacionalni investicioni plan (NIP), zbog čega je teško isplanirati ulaganja u sektore. Priprema budžeta po programskom modelu je trenutno pasivna vežba koja se ne prenosi u postojeći budžetski proces, iako je izgledalo da pilot ministarstava koja su učestvovala u ovom programu imaju potrebu da i u praksi pređu na programski budžet.

Investicione odluke se donose u resornim ministarstvima, u okviru predviđenih obima sredstava, ali i preko NIP-a, što je u suštini dvostruki proces zbog kog je povezivanje se sektorskim strategijama teško uočljivo. Nema mnogo dokaza koji govore u prilog tome da su se prilikom odlučivanja o investiranju razmatrale buduće implikacije na tekuće troškove.³

Osim toga, kada su u pitanju nedostaci sistema planiranja, Mišljenje Komisije o zahtevu Srbije za članstvo u Evropskoj uniji iz oktobra 2011. godine naglašava: „Uprkos ovim poboljšanjima, sposobnosti Vlade u vezi sa strateškim planiranjem politika još treba da se razvijaju. Koordinacija između ministarstava i agencija treba da se poboljša i da se smanji iscepkanost po odeljenjima (...) Kapaciteti Vlade za planiranje i koordiniranje politike treba da se ozbiljno temeljno ispituju“. Izveštaj Međunarodnog monetarnog fonda iz 2011. godine, takođe, identifikuje: „Unapređenje poslovne klime je dokazano teška bitka, velikim delom zbog problema u koordinaciji i kompetentnosti javnog sektora u politički izdvojenom okruženju“. Najjače kritike sistema planiranja utvrđene su u SIGMA izveštaju iz 2010. godine: „Osnove kreiranja aktivne politike i sistema koordinacije ostaju slabe. Ne postoji efikasan centar Vlade, i slab odnos jedinica u centru nema kapacitet za reviziju aktivne politike, strateško razmišljanje i efikasno planiranje rada. Ključni zahtevi Vladine vladavine procedura, koja se odnose na konsultacije između ministarstava u vezi sa nacrtom zakona, uobičajeno se zanemaruju, i samim tim mnogi zakoni koji se prosleđuju imaju nedostatke i delom ne mogu da se primene, a neslaganja između ministarstava ostaju nerešena“.

Iz navedenog mogu se izvući zaključci da su dosadašnje aktivnosti Vlade, usmerene ka unapređenju sistema planiranja, dale određene (nedovoljne) rezultate, ali da se i dalje suočavamo sa izazovima kao što su:

- ministarstva nisu posvećena programskom planiranju budžeta i međuresornoj saradnji;
- proces razvijanja i sprovođenja strategija je i dalje vrlo politizovan;
- pojedinačne sektorske strategije su međusobno neusaglašene i sadrže nerealno postavljene ciljeve;
- usled nepostojanja funkcionalnog Srednjoročnog okvira potrošnje (MTEF), sektorske strategije ne obuhvataju procenu investicionih i tekućih rashoda;
- postojanje koncepta nacionalnog investicionog plana doprinosi paralelnom sistemu planiranja;
- nedovoljno su razvijeni sistem praćenja i ocena strategija, programa i projekata;
- ne postoji jasno definisana metodologija za izradu sektorskih strategija;
- kapacitet Sektora za planiranje, praćenje i koordinaciju politika u okviru Generalnog sekretarijata nedovoljno je razvijen kako bi se sprovele već dogovorene mere (npr. procedure ili rokovi), odnosno unapredio sistem planiranja.

Jasno je da svi definisani nedostaci utiču i na sistem planiranja i vođenja regionalne politike Republike Srbije.

³ Ocena javnih rashoda i finansijske odgovornosti, Izveštaj o rezultatima upravljanja javnim finansijama, Ministarstvo finansija, novembar 2010. godine.

2. Planiranje politike regionalnog razvoja u Republici Srbiji

Potreba, značaj i okviri regionalne politike i održivog regionalnog razvoja utvrđeni su u najvišem pravnom aktu, kao i određenom broju strateških dokumenata i zakona Srbije.⁴

Prvi korak u sprovođenju ustavnih nadležnosti Republike Srbije,⁵ u rešavanju problema regionalnog razvoja, ostvaren je donošenjem Strategije regionalnog razvoja Srbije za period od 2007. do 2012. godine („Službeni glasnik RS“, broj 21/2007). Strategijom, koju je Vlada usvojila u januaru 2007. godine, prvi put se na obuhvatan i konzistentan način definišu osnovni razvojni prioriteti regionalnog razvoja Republike Srbije i načini njihovog ostvarivanja. Kao najbitniji ciljevi i strateški pravci regionalnog razvoja Republike Srbije u Strategiji se navode: održivi razvoj, podizanje regionalne konkurentnosti, smanjenje regionalnih neravnomernosti i siromaštva, zaustavljanje negativnih demografskih kretanja, nastavak procesa decentralizacije i ekonomska integracija srpske zajednice u AP Kosovo i Metohija. Kao osnovne ciljeve i pravce delovanja, Strategija predviđa da je u narednom periodu neophodno doneti zakon i niz podzakonskih akata kojim će se urediti oblast regionalnog razvoja. Strategija predviđa tri ključne aktivnosti politike regionalnog razvoja u narednom periodu:

- 1) određivanje stepena razvijenosti – kategorizacija i tipologija područja, kao i statistička regionalizacija područja (NUTS II i NUTS III);
- 2) definisanje razvojnih politika u funkciji podsticanja regionalnog razvoja Republike Srbije;
- 3) formiranje institucija koje su odgovorne za ostvarenje Strategije.

Može se zaključiti da je ova strategija ispunila određene zacrtane ciljeve, kao što je donošenje zakona i niza podzakonskih akata kojim se uređuje oblast regionalnog razvoja, kao i određivanje stepena razvijenosti – kategorizacija i tipologija područja, kao i statistička regionalizacija područja (NUTS II i NUTS III), itd. Isto tako, određeni ciljevi koji su predviđeni strategijom nisu ispunjeni, kao što su, na primer, smanjenje stope siromaštva i smanjenje nezaposlenosti. Međutim, obuhvatnu analizu i ocenu efekata sprovođenja ove strategije moguće je dati tek posle isteka perioda njenog trajanja i sprovođenja ex-post ocene. Činjenica je, ipak, da interim ocena sprovođenja strategije nije sprovedena, kao i da se ex-post ocene strategija u Srbiji ne sprovode.

U kratkim crtama, prikazujući rešenja Zakona o regionalnom razvoju koja se odnose na planiranje regionalne politike, trebalo bi istaći da je, u skladu sa ovim zakonom, predviđeno da će Narodna skupština doneti Nacionalni plan regionalnog razvoja za period od deset godina, koji će pripremiti nadležno ministarstvo. Regionalnom strategijom se, u skladu sa Nacionalnim planom, definišu osnovni prioriteti razvoja regiona i načini njihovog ostvarivanja. Regionalna strategija donosi se za period od pet godina i donosi je Vlada na predlog nadležnog ministarstva. Regionalne strategije se sprovode Programima finansiranja razvoja regiona, koji su razvojni dokumenti i sadrže pregled projekata za region i raspodelu finansijskih sredstava za realizaciju tih projekata za svaki region za budžetsku godinu. Zakonodavac predviđa i da ostala razvojna dokumenta iz oblasti regionalnog razvoja (strategije, programi, planovi, akcioni planovi) moraju biti usaglašeni sa Nacionalnim planom i regionalnom strategijom.

Analizirajući strukturu ovih dokumenata, uočljivo je da su struktura Nacionalnog plana regionalnog razvoja i struktura regionalne razvojne strategije, shodno rešenjima Uredbe, gotovo identične.⁶ Jedina razlika je u činjenici da Nacionalni plan regionalnog razvoja treba da sadrži „smernice za Akcioni plan kojima se definišu mere i aktivnosti, sa rokovima, zadacima, organima

⁴ Nacionalni program za evropske integracije, Strategija za smanjenje siromaštva, Strategija za podsticanje i razvoj stranih ulaganja, itd.

⁵ Članovi 94 i 97 Ustava Republike Srbije („Službeni glasnik RS“, broj 83/06) odnose se na regionalni razvoj.

⁶ Uredba o strukturi, metodologiji izrade, načinu usklađivanja razvojnih dokumenata, načinu sprovođenja javne rasprave, kao i načinu i rokovima izlaganja na javni uvid razvojnih dokumenata regionalnog razvoja; „Sl. glasnik RS“, br. 15/2011; član 2 i član 3.

i organizacijama nadležnim za sprovođenje Nacionalnog plana“, dok tako nešto nije navedeno kao deo strukture regionalnih strategija, već se definiše u Programu finansiranja razvoja regiona⁷.

Uredba⁸, ukazujući na strukturu Nacionalnog plana regionalnog razvoja, ukazuje i na mehanizme za praćenje i evaluaciju implementacije Nacionalnog plana. Evaluacija sprovođenja Nacionalnog plana, onako kako to stoji u Uredbi, uzima u obzir samo jednu fazu evaluacije, interim (*mid-term*) evaluaciju od tri uobičajene faze evaluacije (*ex-ante*, *mid-term* i *eks-post*).

Članom 17 predviđa se da Programi finansiranja razvoja regiona sadrže pregled projekata za region i raspodelu finansijskih sredstava za realizaciju tih projekata za svaki od regiona u toku budžetske godine. Nažalost, ostaje nejasno da li će određena metodologija, odnosno kriterijumi izbora projekata biti formulisani (na primer, za infrastrukturne projekte – postojanje studije izvodljivosti, procene uticaja na životnu sredinu, tehničke i tenderske dokumentacije, i sl.). Principi dobrog projektnog upravljanja i praksa koja se već sada primenjuje za projekte koje finansira Evropska unija zahtevaju postojanje ovakvih kriterijuma. Pored toga, jednogodišnje planiranje budžeta, u praksi, zahtevaće stvaranje mehanizama usaglašavanja izrade Programa finansiranja sa pripremom budžeta, naročito imajući u vidu komplikovanu proceduru usvajanja Programa, prema kojoj mišljenje na Program finansiranja razvoja regiona daju regionalni razvojni saveti, Nacionalni savet, ministarstvo zaduženo za poslove regionalnog razvoja, ministarstva, i na kraju odluku donosi Vlada. U suprotnom, stvoreni su osnovi za brzopleto planiranje, kao alternativni blokiranja sredstava. Osim toga, u okviru Programa finansiranja nije jasno kako će biti tretirani višegodišnji projekti (projekti i jesu uglavnom višegodišnji), kao ni ko i u kom iznosu će opredeliti sredstva za sprovođenje Programa finansiranja.

Član 18 predviđa da je na ostala razvojna dokumenta iz oblasti regionalnog razvoja (strategije, programi, planovi, akcioni planovi) neophodno pribaviti mišljenje o usaglašenosti tih dokumenata sa Nacionalnim planom i regionalnom strategijom. U narednom periodu neophodno je izbeći da bilo ko ima diskreciono pravo na tumačenje značenja razvojnih dokumenata na koje se daje mišljenje. Osim toga, budući da je predviđeno da na ove dokumente mišljenje daju regionalni razvojni saveti za koje niko ne obavlja stručne poslove, neophodno je obezbediti da onaj ko daje mišljenje ima dovoljno kapaciteta da valjano i blagovremeno izvrši analizu svih dokumenata (na primer, mišljenje za sve opštinske strategije na teritoriji jednog regiona).⁹

Još jedan važan činilac koji utiče na porast značaja regionalne politike jeste pristupanje Srbije Evropskoj uniji i korišćenje strukturnih fondova Evropske unije kao instrumenata kohezije politike, a s ciljem smanjenja unutrašnjih regionalnih razlika i stvaranja uslova koji bi omogućili Srbiji da se što brže približi prosečnom nivou društveno-ekonomskog razvoja u Evropskoj uniji. Pri tome, trebalo bi poći od činjenice postojanja politike regionalnog razvoja Evropske unije i nacionalnih regionalnih politika, njihove različite prirode, ali istovremeno i potrebe uzajamnog dopunjavanja. U onim državama u kojima komplementarnost između dve politike nije ostvarena, sprovođenje obe politike je predmet političkih i institucionalnih tenzija i čestih sukoba. Ovakav scenario naročito je vidljiv u nekim državama članicama Evropske unije koje imaju tradiciju nacionalne regionalne politike i nisu uspele u potpunosti da inte-

Na porast značaja regionalne politike utiče pristupanje Srbije Evropskoj uniji i korišćenje strukturnih fondova Evropske unije kao instrumenata kohezije politike.

⁷ Uredba o strukturi, metodologiji izrade, načinu usklađivanja razvojnih dokumenata, načinu sprovođenja javne rasprave, kao i načinu i rokovima izlaganja na javni uvid razvojnih dokumenata regionalnog razvoja; „Sl. glasnik RS“, br. 15/2011; član 4.

⁸ Uredba o strukturi, metodologiji izrade, načinu usklađivanja razvojnih dokumenata, načinu sprovođenja javne rasprave, kao i načinu i rokovima izlaganja na javni uvid razvojnih dokumenata regionalnog razvoja; „Sl. glasnik RS“, br. 15/2011; član 2, stav 6.

⁹ Ognjen Mirić, Regionalna politika EU kao motor ekonomskog razvoja, 2009. godina.

grišu ciljeve i sistem upravljanja u okviru kohezione politike. Usled ovoga, stvarani su paralelni sistemi (evropski i nacionalni), koje karakterišu zasebni administrativni zahtevi. Krajnji rezultat se ogleda u nekoherentnosti i neefikasnosti trošenja raspoloživih sredstava u skladu sa nacionalnim prioritetima i, u krajnjoj instanci, u problemima u odnosima između evropske i nacionalnih administracija.¹⁰

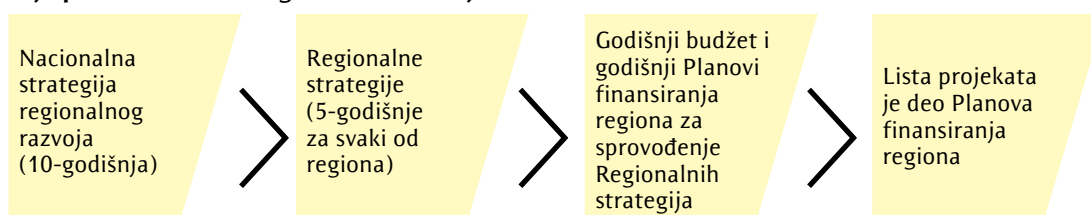
Sa aspekta sistema planiranja, u ovom trenutku ne možemo sa sigurnošću tvrditi da smo na putu da stvorimo dva paralelna sistema, ali se sa sigurnošću može tvrditi da smo na putu da stvorimo izuzetno kompleksan sistem koji će nas dovesti do dva paralelna sistema, odnosno bar do sistema koji će veoma teško funkcionisati u praksi.¹¹ Naime, u procesu priprema za korišćenje sredstava iz Instrumenta za pretprijetnu pomoć EU (IPA), za one komponente koje su relevantne za strukturne fondove država, korisnik je u obavezi da pripremi određene strateške dokumente, okvir strateške usklađenosti i operativne programe. Okvir strateške usklađenosti predstavlja krovni strateški dokument kojim se uređuju prioriteta u okviru IPA komponente III (regionalni razvoj) i IV (razvoj ljudskih resursa), i to u oblasti infrastrukturnih ulaganja u zaštitu životne sredine i saobraćaja, zatim razvoja privrede i konkurentnosti, te zapošljavanja, socijalne politike, obrazovanja, kao i neophodne tehničke pomoći. Prioriteti se detaljnije razrađuju na nivou sektorskih dokumenata, odnosno Operativnih programa, definisanjem mera za njihovo sprovođenje i projekata.

Kompleksnost koja se stvara vidi se na grafikonu 1, u nastavku teksta, gde je zelenom bojom predstavljeno planiranje sredstava EU (za države članice EU i države kandidate za članstvo u EU za period 2007–2013), a žutom bojom planiranje prema našem Zakonu o regionalnom razvoju.¹²

Planiranje sredstava EU



Planiranje prema Zakonu o regionalnom razvoju RS



Ako pogledamo prikazane sisteme planiranja, vidimo da se kompleksnost, odnosno paralelizam ogledaju pre svega u različitom vremenskom okviru strateških dokumenata:

- Nacionalni strateški okvir/Okvir strateške usklađenosti pripremaju se za period od 7 godina, dok se regionalne strategije pripremaju za period od 5 godina;

¹⁰ Ognjen Mirić, Regionalna politika EU kao motor ekonomskog razvoja, 2009. godina.

¹¹ U prilog ovoj tezi govore i zaključci u delu o institucionalnom okviru, itd.

¹² Pošto metodologija izrade Nacionalne strategije regionalnog razvoja nije dostupna u ovom trenutku, nije prikazana veza između ove strategije i sektorskih strategija, kao i strateškog okvira EU.

- Operativni programi su višegodišnji dokumenti i pripremaju se za period od 7, odnosno 3 godine, dok se regionalne strategije pripremaju za period od 5 godina;
- Operativni programi koji su višegodišnji sadrže indikativnu listu projekata, dok su Planovi finansiranja regiona, koji sadrže listu projekata godišnji dokumenti;
- U okviru sistema planiranja sredstava EU, sufinansiranje je obavezno. Ukoliko ova dva sistema nisu komplementarna, samim tim sufinansiranje projekata od interesa za regionalni razvoj je znatno otežano.

Ako ovome dodamo ocenu Izveštaja o rezultatima upravljanja javnim finansijama Ministarstva finansija da se „ (...) investicione odluke donose u resornim ministarstvima, u okviru predviđenih obima sredstava, ali i preko NIP-a, što je u suštini dvostruki proces zbog koga je povezivanje sa sektorskim strategijama teško uočljivo“, možemo da zaključimo da je kompleksan sistem planiranja već izgrađen i da je na „dobrom“ putu da bude trostruki.

Efikasno i, po mogućstvu, efektivno kreiranje i sprovođenje politika naročito je vidljivo u državama članicama, gde postoji visok stepen integracije između strategija Evropske unije i nacionalnih strategija, strategija koje su izrađene na snažnoj analitičkoj osnovi, sa izgrađenim partnerstvom između institucija, jasno definisanim nadležnostima i odgovornostima, širokim konsenzusom i uz punu podršku političkog vrha.

3. Trendovi planiranja u narednom periodu

Tokom 2010. godine Evropska komisija (EK) pokrenula je inicijativu za uvođenje tzv. sektorskog pristupa (*Sector Wide Approach*) u planiranje Instrumenta za pretpristupnu pomoć (IPA).

Sektorski pristup predstavlja programski pristup na nivou celokupnog sektora (na primer, transport), odnosno sektorsku koncentraciju prioriteta i sektorsko usmeravanje sredstava. Korišćenje sektorskog pristupa predstavlja jedan od načina za bolje korišćenje raspoloživih sredstava (iz nacionalnog budžeta, pretpristupne pomoći, zajmova i bespovratnih sredstava).

Kako bi se sektorski pristup u potpunosti primenio, neophodno je uspostaviti sve relevantne komponente za funkcionisanje ovog pristupa, i to:

- vođstvo zemlje domaćina u sistemu planiranja;
- jedinstven obuhvatni program i budžetski okvir;
- formalizovani proces koordinacije rada donatora;
- usklađivanje donatorskih procedura u vezi sa izveštavanjem, budžetiranjem, finansijskim upravljanjem i nabavkom;
- nacionalno vlasništvo nad procesom izrade i primene programa, finansijskim upravljanjem, praćenjem i ocenom;
- princip partnerskog odnosa između relevantnih zainteresovanih strana.

Logika sektorskog pristupa vidljiva je u Višegodišnjem indikativnom planskom dokumentu 2011–2013,¹³ gde su prioriteti za finansiranje iz IPA sredstava, kao i sredstva za njihovo sprovođenje, grupisani u osam sektora (pravosuđe i unutrašnji poslovi, reforma državne uprave, socijalni razvoj, razvoj privatnog sektora, transport, životna sredina, klimatske promene i energetika, poljoprivreda i ruralni razvoj i ostale aktivnosti u vezi sa pravnim tekovinama EU i horizontalnim aktivnostima). Iz ove „sektorske podele“ jasno se vidi da politika regionalnog razvoja ne predstavlja sektor za sebe, već međusektorsku politiku koja se prožima kroz sve ove sektore u određenom obimu. Samim tim, prioriteti od interesa za politiku regionalnog razvoja prožimaju se u okviru prioriteta za utvrđene sektore i ne postoji alokacija sredstava isključivo namenjena politici regionalnog razvoja.

¹³ Višegodišnji planski dokument je dokument EK za planiranje IPA sredstava i dostupan je na www.evropa.gov.rs

Od izuzetne je važnosti napomenuti da je Evropska komisija počela pripremu pravnog okvira za IPA za period 2014–2020. Sektorski pristup predstavlja upravo okosnicu predloga Komisije u planiranju IPA sredstava za period 2014–2020.

Imajući u vidu nacionalne sisteme planiranja i budžetiranja u Republici Srbiji, uvođenje sektorskog pristupa u Republici Srbiji biće postepen proces, zasnovan na reformi nacionalnog sistema planiranja, dok će programiranje eksterne pomoći biti, u najvećoj mogućoj meri, zasnovano na sektorskom pristupu. To podrazumeva i korišćenje srednjoročnih planova koje razvijaju sve institucije (budžetski korisnici) kao osnovni dokument za programiranje i identifikovanje projekata koji zahtevaju eksternu pomoć. Imajući u vidu da ovi srednjoročni planovi predstavljaju osnov za finansijsko planiranje nacionalnog budžeta, ovim mehanizmom osiguraće se koherentnost i komplementarnost pomoći iz inostranstva i domaćih sredstava.

U Republici Srbiji početak uvođenja sektorskog pristupa, i to prvi put za širok spektar sektora kojima je međunarodna pomoć namenjena, obezbeđen je kroz izradu dokumenta *Potrebe Republike Srbije za međunarodnom pomoći 2011–2013*.¹⁴ Dokument definiše prioritete i mere za njihovo sprovođenje u sledećim sektorima¹⁵: reforma državne uprave; vladavina prava; civilno društvo, mediji i kultura; konkurentnost; razvoj ljudskih resursa; saobraćaj; životna sredina i energetika; poljoprivreda i ruralni razvoj. Jedno od stečenih iskustava tokom pripreme ovog dokumenta jeste da su početni koraci metodologije sektorskog pristupa – identifikovanje povezanih sektora, zajednički rad nadležnih ministarstava, analiziranje potreba i prioriteta, konsultovanje sa donatorima i organizacijama civilnog društva – tek početak dugoročnog procesa.

Uzimajući u obzir značaj sektorskog pristupa u budućem planiranju IPA sredstava, kao i njegovu složenost, važno je istražiti način za operacionalizaciju i postepenu primenu ovog pristupa. Isto tako, bitno je napomenuti da ne postoje rešenja koja se jednostavno mogu preuzeti, već bi sektorski pristup trebalo prilagoditi kontekstu i potrebama određene države.

Uzimajući u obzir značaj sektorskog pristupa u budućem planiranju IPA sredstava, kao i njegovu složenost, važno je istražiti način za operacionalizaciju i postepenu primenu ovog pristupa.

¹⁴ Dokument je izradila Kancelarija za evropske integracije u bliskoj koordinaciji sa ministarstvima i drugim državnim organima i uz konsultacije sa donatorima i organizacijama civilnog društva. Dokument je dostupan na www.evropa.gov.rs.

¹⁵ Dokumenti *Potrebe Republike Srbije za međunarodnom pomoći 2011–2013*. i Višegodišnji indikativni planski dokument 2011–2013. sadrže komplementarne sektore.

4. Preporuke za unapređenje sistema planiranja politike regionalnog razvoja

Kao što je već rečeno, politika regionalnog razvoja Republike Srbije ne može da se posmatra izolovano od drugih politika, kao i od procesa političkih i socijalnih promena. Samim tim, postojeći procesi planiranja, reformske aktivnosti koje se sprovode sa ciljem unapređenja sistema planiranja, kao i uvođenje sektorskog pristupa, od presudnog su značaja i za preporuke za unapređenje sistema planiranja politike regionalnog razvoja. Sa druge strane, mora se uzeti u obzir i činjenica postojanja Zakona o regionalnom razvoju koji je već predvideo određena rešenja. Upravo bi reforma sistema planiranja doprinela tome da politika regionalnog razvoja Republike Srbije da značajnije rezultate, bude efikasnija i zastupljena u svim sektorskim politikama.

4.1 Preporuke za inovativni pristup procesu planiranja

Prema Izveštaju o rezultatima upravljanja javnim finansijama Ministarstva finansija „potrebno je da se unapredi planiranje i definisanje budžeta u resornim ministarstvima kako bi se u potpunosti sprovodili strateški prioriteti utvrđeni u Srednjoročnom okviru potrošnje. Posebnu pažnju bi trebalo posvetiti izradi sektorskih strategija sa pregledom troškova i poboljšanja ukupnog kapaciteta za sprovođenje investicionog ciklusa, počev od identifikacije projektnih mogućnosti, preko odabira projekata u skladu sa prioritetima pojedinačnih ministarstava. Posledica uočenih nedostataka je neadekvatna raspodela sredstava na osnovu prioriteta ministarstava i praksa da centar dodeljuje budžetska sredstva onako kako on smatra da je najbolje, a ne na osnovu sektorske ekspertize. U ovakvim okolnostima postavlja se pitanje transparentnosti.“

Kako bi se izbeglo da, poput većine nacionalnih strategija, Nacionalni plan regionalnog razvoja i Regionalne strategije ostanu mrtvo slovo na papiru veoma je bitno inovativno pristupiti postojećem procesu planiranja. Naime, imajući u vidu da je planiranje nacionalnog budžeta sektorski orijentisano (saobraćaj, obrazovanje, itd.), **neophodno je da sve „regionalne strategije“ sadrže sektorsku klasifikaciju prioriteta i mera za njihovo sprovođenje.** Na ovaj način obezbediće se veza između regionalnih strategija i sektorskih strategija, pa samim tim i veza sa izvorima finansiranja. **Inovativan pristup znači i da bi nadležno ministarstvo trebalo da predvidi da Planovi finansiranja regiona ne sadrže finansijske alokacije za sprovođenje projekata, već samo indikativnu listu projekata od značaja za region koja obuhvata i budžete projekata.** Na ovaj način sprečava se stvaranje paralelnog sistema planiranja i omogućava vezu između geografske koncentracije i postojeće sektorske koncentracije prioriteta i finansijskih sredstava.

Ovaj **sektorsko-geografski pristup omogućava i „decentralizaciju“ regionalne politike.** Naime, trenutno vlada uverenje da je regionalna politika politika jednog ministarstva, pa čak i jedne političke opcije. Dok je tako, efekti sprovođenja mera od značaja za regionalni razvoj biće ograničeni, a ova politika neuspešna. **Regionalna politika bi trebalo da bude zastupljena u svim relevantnim sektorskim strategijama kako bi se omogućio upliv svih relevantnih ministarstava u finansiranje mera i projekata od značaja za regionalni razvoj.**

Takođe, sektorsko-geografski pristup omogućava bolju vezu i komplementarnost sa planiranjem IPA sredstava, koje će biti zasnovano na sektorskom pristupu. **Imajući u vidu da se planiranje IPA sredstava odvija po jasno definisanim pravilima, Planovi finansiranja regiona ne mogu unapred da predviđaju finansiranje iz IPA sredstava.** Ovo je još jedan argument u prilog predlogu da Planovi finansiranja regiona ne sadrže finansijske alokacije za sprovođenje projekata, već samo indikativnu listu projekata od značaja za region i njihovu vrednost.

Kada govorimo o efektima, podsticanje razvoja nedovoljno razvijenih, devastiranih industrijskih i ruralnih područja i smanjenje negativnih demografskih kretanja od neprocenjivog je zna-

čaja za sveukupni održivi društveno-ekonomski razvoj Republike Srbije. Pri tome, zarad razvoja Srbije, ne smemo da zaboravimo šta su svetski trendovi (aglomeracija¹⁶) i činjenicu da su snažni gradski centri motori razvoja država. Iz tog razloga **bitno je da sve regionalne strategije ne sadrže listu lepih želja jednog regiona, već stvarne i realne potrebe zasnovane na spremnim projektima.**

Nacionalni plan i regionalna strategija sastoje se od: analize stanja (uporedne analize društveno-ekonomskog razvoja definisanih regiona, analize resursa i SWOT analize), vizije, strateških ciljeva i prioriteta regionalnog razvoja, instrumenata i mera za realizaciju prioriteta regionalnog razvoja, institucionalne i organizacione infrastrukture namenjene implementaciji Nacionalnog plana, odnosno Regionalne strategije, finansijskih mehanizama i podsticaja za implementaciju i mehanizama za praćenje i evaluaciju implementacije Nacionalnog plana, odnosno Regionalne strategije. Uporedna analiza stepena razvijenosti regiona unutar Srbije, bez kompariranja u odnosu na slične regione u okruženju (Evropska unija, zapadni Balkan i sl.) ne može da bude osnov za sagledavanje konkurentne pozicije regiona Srbije i shodno tome definisanju podsticaja namenjenih jačanju konkurentnosti. Dakle, **uporednu analizu resursa potrebno je posmatrati u funkciji jačanja konkurentnosti regiona, a ne sa ciljem određivanja stepena njihove nerazvijenosti i prihvatljivosti za subvencioniranje u nedogled.**

Sa čisto tehničkog aspekta izrade Nacionalnog plana regionalnog razvoja i Regionalnih strategija, bitno je izbeći široke opise koji karakterišu važeću strategiju regionalnog razvoja i akcenat staviti na precizne i jasne formulacije. Isto tako, **bitno je, gde god je to moguće, da statistički podaci budu na nivou regiona, jer upravo dobra analiza predstavlja osnov za dobro planiranje.**

Nacionalni plan regionalnog razvoja i Regionalne strategije treba izraditi u širokom konsultativnom procesu i uz učešće predstavnika lokalnih organa vlasti i organizacija civilnog društva i predstavnika poslovne zajednice.¹⁷

4.2 Preporuke za integrisani okvir za proces planiranja

Kako politiku regionalnog razvoja ne možemo odvojiti od ostalih politika i sistema planiranja koji se primenjuje u Republici Srbiji, potrebno je ukazati i na preporuke koje se odnose na integrisani okvir za planiranje.

Integrisani okvir za planiranje, zasnovan na vertikalnoj i horizontalnoj komplementarnosti između strategija i na jasnom institucionalnom okviru i procedurama, proces je koji će trajati nekoliko godina, ali i proces koji bi trebalo sprovesti u nekoliko međusobno povezanih koraka.¹⁸

Prvi korak:

- donošenje odluke o prestanku važenja određenih strategija čiji vremenski period je istekao, odnosno onih strategija koje se ne primenjuju u praksi;

¹⁶ Aglomeracija ili šire gradsko područje je prošireno područje grada koje se sastoji od centra i izvesnog broja prigradskih naselja koji zajedno sačinjavaju neprekinuto urbano područje. Postoje razlike u tome kako se definiše aglomeracija u raznim nacionalnim statističkim, administrativnim ili geografskim metodologijama, otuda postoji problem poređenja. Nekada su dva naselja deo aglomeracije, nekada se tretiraju kao posebna naselja, a nekada se jedno smatra satelitom drugog. Najveće aglomeracije su (izraženo u milionima stanovnika): Tokio (33.4), Seul (23.1), grad Meksiko (22), Njujork (21.8), Mumbai (21.1), Nju Delhi (10.8), Sao Paulo (20.3), Šangaj (18.6), Los Anđeles (17.9), Džakarta (16.9).

¹⁷ Kao primer dobrog konsultativnog mehanizma, može da posluži SEKO mehanizam Kancelarije za evropske integracije, u vezi sa planiranjem međunarodne razvojne pomoći.

¹⁸ Sprovođenje navedenih koraka ne podrazumeva da ceo sistem postojećeg planiranja i budžetiranja treba da stane.

- donošenje odluke da li je Srbiji potreban nacionalni plan razvoja ili ne, odnosno da li će nacrt dokumenta Srbija 2020 imati barem ulogu nacionalne vizije razvoja kao osnove za ostale strategije ili ne;
- izrada jedinstvene metodologije od strane Generalnog sekretarijata za izradu strategija;
- zbog navedenih nedostataka koncepta nacionalnog investicionog plana, ovaj koncept/program bi trebalo ukinuti.

Drugi korak:

- definisanje ograničenog broja sektora koji bi bili nosioci sektorskog pristupa i izrada sveobuhvatnih višegodišnjih strategija za svaki od tih sektora (u slučajevima gde strategije za tako definisane sektore već postoje, na primer, saobraćaj, ne bi trebalo izrađivati nove, na primer, Master plan razvoja saobraćaja do 2027. godine) – ovim bi se postiglo da se postojeći broj sektorskih strategija od oko 80 svede na desetak;
- donošenje odluke o međusektorskim oblastima koje su značajne za više sektora (na primer, regionalni razvoj ili rodna ravnopravnost).

Treći korak:

- izrada akcionih planova za sprovođenje sektorskih strategija – ovim bi se postiglo da ono što su danas demagoško-populističke sektorske strategije, postanu realni akcioni planovi koji mogu da se sprovedu spremnim projektima. U našem primeru saobraćaja, postojali bi akcioni planovi za svaki od vidova saobraćaja (železnički, drumski, vodni i avio saobraćaj).

Četvrti korak:

- planiranje budžeta i sredstava EU koje je zasnovano na sektorskim strategijama i njihovim akcionim planovima.

Paralelno sa sprovođenjem navedenih koraka trebalo bi da se radi i na uspostavljanju jasnog institucionalnog okvira za pripremu i sprovođenje ovako definisanog integrisanog okvira za planiranje i mehanizama za vertikalnu¹⁹ i horizontalnu²⁰ koordinaciju (na primer, ne može da se dogodi da krovnu strategiju, kao što je najavljeno da će biti strategija *Srbija 2020*, priprema niko drugi do Generalni sekretarijat Vlade, ili ako Generalni sekretarijat Vlade obavlja ulogu centralne institucije za planiranje, šta bi onda obavljao Sektor za nacionalni razvoj Ministarstva finansija).

Osim toga, neophodno je nastaviti reformu planiranja budžeta kako bi se omogućilo višegodišnje planiranje sredstava i raditi na uspostavljanju funkcija praćenja sprovođenja politika sa fokusom na rezultate i ocene njihovih efekata.

Neophodna je i konstantna izrada projektne dokumentacije, jer bez spremnih projekata strategije ne mogu da budu sprovedene.

Kako je u Srbiji zabeležena mogućnost da se strategije koje Vlada usvoji u praksi ne sprovede, uvođenje strateških političkih okvira ne bi trebalo da bude mereno prema njihovim sveukupnim ciljevima, sveukupnom dizajniranju, horizontalnim/vertikalnim odnosima i posvećenosti zainteresovanih grupa, već isključivo prema sprovođenju i stvarnim rezultatima/uticaju. Iz tog razloga, **ključni faktor u uspešnom sprovođenju politika je i kreiranje podsticaja i sankcija u zavisnosti od ostvarenih rezultata.**

¹⁹ Kabinet premijera, kabinet potpredsednika, ministarstva, regioni, lokalne samouprave.

²⁰ Npr. između ministarstava, između Vlade i organizacija civilnog društva.

LITERATURA

Knjige i dokumenti:

Mirić, O., *Regionalna politika EU kao motor ekonomskog razvoja*, Evropski pokret u Srbiji, Beograd, 2009.

Strategija regionalnog razvoja Srbije za period od 2007. do 2012. godine, Službeni glasnik RS, broj 21/2007.

Potrebe Republike Srbije za međunarodnom pomoći 2011–2013, Kancelarija za evropske integracije Vlade RS, Beograd, februar 2011.

Višegodišnji indikativni planski dokument 2011–2013, Evropska komisija.

Uredba o strukturi, metodologiji izrade, načinu usklađivanja razvojnih dokumenata, načinu sprovođenja javne rasprave, kao i načinu i rokovima izlaganja na javni uvid razvojnih dokumenata regionalnog razvoja, Službeni glasnik RS, broj 15/2011.

Ocena javnih rashoda i finansijske odgovornosti – Izveštaj o rezultatima upravljanja javnim finansijama, Ministarstvo finansija Republike Srbije, novembar 2010. godine.

Izveštaj Međunarodnog monetarnog fonda, 2011.

SIGMA izveštaj, 2010.

Internet stranice:

www.mfin.gov.rs

www.seio.gov.rs

www.ec.europa.eu

Unapređen koncept planiranja politike regionalnog razvoja u Republici Srbiji

Izdavač

Evropski pokret u Srbiji
Kralja Milana 31
Beograd
www.emins.org

Za izdavača

Maja Bobić

Autori

Mr Ognjen Mirić
Mr Valentina Ivanić

Urednik

Dr Vladimir Pavićević, predsednik Istraživačkog foruma

Izvršni urednik

Relja Božić, koordinator Istraživačkog foruma

Lektura i korektura

Vesna Pravdić

Dizajn i prelom

Dunja Šašić
www.dunjadesign.com

ISBN: 978-86-82391-71-5

Beograd, decembar 2011.

Mišljenja i stavovi izraženi u ovom radu predstavljaju stavove autora, članova Istraživačkog foruma, i ne odražavaju neophodno i zvanične stavove Balkanskog fonda za demokratiju, German Marshall fonda, niti njihovih partnera.

CIP - Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

332.14(497.11)(0.034.2)

МИРИЋ, Огњен

Унапреден концепт планирања политике
regionalnog razvoja u Republici Srbiji
[Elektronski izvor] / [autori Ognjen Mirić,
Valentina Ivanić]. - Beograd : Evropski
pokret u Srbiji, 2011

Način dostupa (URL):

<http://www.emins.org/sr/onama/forum-if/index.html>. - Nasl. sa naslovne strane dokumenta. - Podaci o autorima preuzeti iz impressuma. - Opis izvora dana 16. 12. 2011. - Napomene i bibliografske reference uz tekst. - Sadrži bibliografiju.

ISBN 978-86-82391-71-5

1. Иванић, Валентина [аутор]

а) Регионални развој - Планирање - Србија

COBISS.SR-ID 188235020