

Unapređenje sistema strateškog i operativnog planiranja u Republici Srbiji



Evropski pokret
Srbija

Beograd, april 2014.

SADRŽAJ:

| | |
|---|----|
| 1. Rezime | 7 |
| 2. Uvod | 9 |
| 3. Istraživački postupak. | 10 |
| 4. Strateško planiranje i sektorski pristup kao metod planiranja u periodu 2014–2020. godine | 10 |
| 5. Sistem planiranja i strateški okvir. | 12 |
| Trenutno stanje | 12 |
| Preporuke za unapređenje planiranja i strateškog okvira. | 14 |
| 6. Institucionalni okvir | 17 |
| Trenutno stanje | 19 |
| Preporuke za unapređenje institucionalnog okvira | 20 |
| 7. Ljudski resursi | 21 |
| Trenutno stanje | 21 |
| Preporuke za unapređenje kapaciteta ljudskih resursa | 22 |
| 8. Finansiranje strategija | 23 |
| Trenutno stanje | 23 |
| Preporuke za unapređenje finansiranja strategija. | 24 |
| 9. Priprema i upravljanje projektima | 25 |
| Trenutno stanje | 25 |
| Preporuke za unapređenje pripreme projekata i upravljanja projektima | 27 |
| 10. Sistem praćenja i ocenjivanja | 28 |
| Trenutno stanje | 28 |
| Preporuke za unapređenje sistema praćenja i ocenjivanja | 29 |
| 11. Zaključak | 30 |
| 12. Aneks | 31 |
| 13. Bibliografske napomene | 35 |



*Ognjen Mirić**

Unapređenje sistema strateškog i operativnog planiranja u Republici Srbiji

* Autor je ekspert u oblasti strateškog planiranja, regionalnog razvoja i EU fondova.

1. Rezime

Potreba za vidljivim i održivim rezultatima u oblastima od značaja za društveno-ekonomski razvoj i sistemske reforme na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou, a sa druge strane fiskalna ograničenja, ne pružaju mnogo manevarskog prostora za investicije i projekte koji tome ne doprinose i ne generišu dodatnu vrednost. Veoma je važno da svaki evro i dinar budu potrošeni na pravi način. Ovakav pristup zahteva, pre svega, koncentraciju sredstava i izbegavanje malih projekata u velikom broju oblasti kako bi sve aspiracije bile zadovoljene. Stoga je neophodno unaprediti strateško planiranje na centralnom, regionalnom i lokalnom nivou, unaprediti identifikaciju i izbor projekata, njihovu pripremu i sprovođenje, kao i mehanizme praćenja i ocenjivanja. Koliko dobro budemo upravljali ovim aktivnostima, toliko brzo ćemo ići napred.

Kroz proces strateškog planiranja država utvrđuje svoje ciljeve i prioritete, kao i mere za procenu uspešnosti ostvarenja tih ciljeva. Strateško planiranje prati izrada određenih strategija, njihovih akcionih planova koji detaljnije definišu aktivnosti, rokove, pokazatelje, potrebne resurse, zakonodavni i institucionalni okvir za njihovo sprovođenje kako bi se postigli definisani ciljevi. U periodu 2014–2020. godine, kada je u pitanju Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA), osnova planiranja biće sektorski pristup koji podrazumeva: definisane nacionalne politike/strategije za svaki od definisanih sektora; jasno određen i funkcionalan institucionalni okvir sa vodećom institucijom na nivou sektora; uspostavljen mehanizam koordinacije nacionalnih institucija i donatora; postojanje srednjoročne budžetske perspektive i povezanost prioriteta sa izvorima finansiranja i uspostavljen mehanizam praćenja sprovođenja sektorskih strategija i projekata, kao i ocenjivanja njihove uspešnosti.

Sistem planiranja i koordinacije javnih politika Srbije nije u potpunosti razvijen, a reforme u samom centru Vlade do sada su bile ograničene po obimu i efektima, te iziskuju dalju podršku i pažnju. Procesi formulisanja politika uređeni su na neodgovarajući način i nedovoljno koherentno, a kapaciteti u resornim ministarstvima slabi su i neujednačeni. U ukupnom ciklusu javnih politika dominira zakonodavna faza, dok su faze identifikacije problema, analize i formulacije/razvijanja politika neregulisane i nedovoljno razvijene¹. Sistem planiranja u Republici Srbiji zasnovan je na programu Vlade koji se usvaja prilikom formiranja svake nove vlade i na trenutno postojećih 91 sektorskih i 14 međusektorskih strategija. U praksi program Vlade ne predviđa kako će se određeni ciljevi i prioritete sprovesti u praksi, dok većina strateških dokumenata nema jasno iznetu strategiju, značajno se preklapaju, ne sadrže akcione planove niti jasnu vezu sa planiranjem budžeta, kao ni jasan sistem praćenja njihovog sprovođenja i ocenjivanja. Problem u institucionalnom okviru predstavlja neadekvatan mandat Generalnog sekretarijata Vlade, preklapanje nadležnosti državnih organa i nedovoljno razvijena struktura državnih organa. Strategije su nesprovodljive bez projekata, a veoma malo pažnje obraća se na strateški značaj projekata, dok je dovršenost planske i tehničke dokumentacije nezadovoljavajuća. Nažalost, adekvatan sistem praćenja i ocene sprovođenja strategija, programa i projekata u Srbiji ne postoji. Sve pomenute oblasti prožima problem nedovoljnog broja stručnih kadrova i nepostojanje politike njihovog zadržavanja.

U narednom srednjoročnom periodu vodilja u definisanju prioriteta trebalo bi da bude Nacionalni plan za usklađivanje sa pravnim tekovinama EU 2014–2018 (NPAA). Pored toga, da bi se omogućilo da je program Vlade (ekspoze premijera) sprovodljiv dokument u praksi i istovremeno proverila realizacija ovog dokumenta, trebalo bi predvideti da Generalni sekretarijat/Republički sekretarijat za javne politike, na osnovu ekspozea premijera, pripremi plan za sprovođenje programa Vlade. Pripreme Nacionalnog plana razvoja bi trebalo početi tri godine pre ulaska u EU, naročito ukoliko je interno planirana godina pristupanja EU 2021, dok bi unapređenje strateškog okvira u svim sektorima trebalo izvršiti do kraja 2016. godine i nakon toga vršiti dodatna

usklađivanja u skladu sa Nacionalnim planom razvoja i evropskim prioritetima za period posle 2021. godine. Neophodno je definisati međusobne odnose organa koji čine tzv. „centar Vlade“ u odnosu na unapređen sistem strateškog planiranja i jasno utvrditi nadležnosti ministarstava u Zakonu o ministarstvima da se ne bi preklapale. Institucionalni okvir bi trebalo unaprediti i razviti, imajući u vidu zahteve Strukturnih fondova i Kohezionog fonda. Neophodno je obezbediti da strategije i akcioni planovi sadrže procenu troškova i utvrditi mehanizme nacionalnog sufinansiranja i prefinansiranja projekata koji se finansiraju iz sredstava EU. Kako bi se omogućilo da se raspoloživa sredstva usmere na strateški značajne infrastrukturne projekte, odnosno one projekte koji će najviše doprineti ostvarenju nacionalnih strateških ciljeva i kako bi se izbegle teškoće i kašnjenja u sprovođenju infrastrukturnih projekata, buduća identifikacija i prioritizacija infrastrukturnih projekata, bez obzira na izvor finansiranja, trebalo bi da prati Metodologiju za identifikaciju i selekciju infrastrukturnih projekata, koja je sastavni deo dokumenta „Nacionalni prioriteti za međunarodnu pomoć za period 2014–2017, sa projekcijama do 2020. godine“. Neophodno je formalnopravno uvesti obavezu praćenja i ocene strategija, programa i projekata i uspostaviti adekvatan institucionalni okvir za ove namene. A da bi ceo sistem strateškog i operativnog planiranja bio funkcionalan, neophodno je obezbediti adekvatan broj stručnih državnih službenika i uspostaviti politiku njihovog zadržavanja.

Od izuzetnog značaja je pomenuti da će određene teme koje su obrađene u ovom dokumentu direktno biti predmet pregovora i utvrđivanja merila u okviru poglavlja 22 Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata, kojim koordinira Kancelarija za evropske integracije.

2. Uvod

Strateško i operativno planiranje jedne države temelji se na sposobnosti „centra Vlade“ da misli unapred i da se aktivno pripremi za očekivani scenario u budućnosti, kao i resornih ministarstava i drugih državnih organa da stratešku viziju pretvore u sprovodljive programe i projekte. Pitanje koje se pri tom nameće je na koji način uspostaviti strateški okvir kao pravac delovanja, najbolji odnos između organa koji čine „centar Vlade“ i resornih ministarstava i drugih državnih organa, kakva je uloga civilnog društva, da li imamo dovoljno finansijskih sredstava za sve potrebe i na koji način vršiti prioritizaciju, a sve sa ciljem da se postigne više i bolje. Nažalost, problem je u tome što strateško i operativno planiranje, kao i mnoge druge stvari koje nam čine dobro, ne primenjujemo uvek i onako kako treba. Gubljenje je vremena trošiti energiju na „velike“ planove, a zatim se ponašati na isti stari način. Suština je u činjenici da dobro planiranje podrazumeva promene u pristupu, institucionalne i organizacione promene i prilagođavanja, kao i sticanje novih znanja i veština.

Ako Vlada želi da promoviše investicije, rešava društveno-ekonomske probleme, stvori poslovno okruženje koje omogućava održivi privredni rast, ostvari dugoročnije pozitivne demografske efekte i uspešno vodi pregovore sa EU, onda će morati da unapredi strateško i operativno planiranje, kao i projektno upravljanje, poštujući principe dobrog upravljanja. Vođenje politika podrazumeva proces u kom se politike (strategije) i instrumenti za njihovo sprovođenje (npr. budžet, zakoni i podzakonski akti) kreiraju, o njima se raspravlja, potom se usklađuju i konačno ih usvaja Vlada ili, u slučaju zakona, Narodna skupština. S tim u vezi, u ovom radu biće prikazan sistem strateškog planiranja, ali i odgovarajući prikaz njegovog institucionalnog okvira za kreiranje i sprovođenje, uključujući finansiranje, pripremu i upravljanje projektima, praćenje i ocenjivanje. Naime, svi ovi elementi moraju da ispune određene kriterijume kako bi sistem strateškog planiranja bio potpun i funkcionalan.

U delovima dokumenta gde su predstavljene preporuke prikazana su sistemska rešenja za svaku od predstavljenih faza. Iako su rešenja formulisana i objašnjena vrlo precizno, većina njih, da bi se primenila u praksi, zahteva dodatna tehnička rešenja i predloge za unapređenje.

Treba posebno istaći da će određene teme koje su obrađene u ovom radu direktno biti predmet pregovora i utvrđivanja merila u okviru poglavlja 22 Regionalna politika i koordinacija strukturalnih instrumenata, kojim koordinira Kancelarija za evropske integracije.

Nije slučajno da se ovaj rad objavljuje u trenutku formiranja nove Vlade. Nema sumnje da formiranje nove Vlade predstavlja priliku da se unapredi sistem strateškog i operativnog planiranja sa ciljem da se postigne više i bolje.

Trenutno postoji nekoliko donatorskih projekata koji se bave problematikom strateškog i operativnog planiranja i koji bi, ukoliko budu iskorišćeni na pravi način od strane državnih organa koji su njihovi korisnici, znatno mogli da doprinesu sprovođenju preporuka iz ovog rada.

Kako u momentu pisanja rada nije precizno definisan odnos između Republičkog sekretarijata za javne politike i Sektora za planiranje, nadzor i koordinaciju politika i poslove u vezi sa procesom pristupanja Evropskoj uniji Generalnog sekretarijata, a istovremeno rad predviđa mogućnost izmeštanja Sektora za planiranje u nadzor i koordinaciju politika i poslove u vezi sa procesom pristupanja Evropskoj uniji u poseban organ, preporuke koje su u ovom radu usmerene na Generalni sekretarijat istovremeno se odnose i na Republički sekretarijat za javne politike.

3. Istraživački postupak

U izradi ovog rada primenjen je sledeći postupak:

- Analiza zvaničnih dokumenata;
- Neformalne konsultacije sa zainteresovanim stranama;
- Sumiranje nalaza i predlog preporuka.

Analiza zvaničnih dokumenata obuhvatila je strategije, zakone, izveštaje, pripremljene od strane državnih organa, kao i različite projekte koji su finansirani sredstvima međunarodne razvojne pomoći. Analiza je obuhvatila identifikaciju postojećeg stanja, prednosti i nedostatke procesa strateškog i operativnog planiranja, kao i preporuke za otklanjanje problema. Analiza zvaničnih dokumenata polazi od jednog broja dokumenata koji analiziraju određene faze strateškog planiranja u Republici Srbiji. Pored toga, autor je radio 10 godina na poslovima planiranja i koordinacije međunarodne razvojne pomoći, što je nadomestilo potrebu za dodatnim metodama kao što su upitnici, intervjui, itd. Nakon što je nacrt rada pripremljen, autor se neformalno konsultovao oko ključnih nalaza sa zainteresovanim stranama kako bi utvrdio verodostojnost tih nalaza.

Na osnovu analize zvaničnih dokumenata i konsultacija sa ključnim zainteresovanim stranama, autor predstavlja rad koji obrađuje nekoliko delova bitnih za strateško i operativno planiranje (sektorski pristup, strateško planiranje, institucionalni okvir, ljudski resursi, projektno upravljanje, praćenje i ocenjivanje). Svaki od ovih delova identifikuje i analizira nedostatke postojećeg sistema i daje preporuke za njegovo unapređenje.

Objavljivanje ovog rada omogućava da on postane dostupan široj javnosti, a pre svega državnim organima kao što su Generalni sekretarijat Vlade/Republički sekretarijat za javne politike, resorna ministarstva i Kancelarija za evropske integracije, kao i organizacijama civilnog društva zainteresovanim za reformu javne uprave. Očekuje se da se time doprinosi znanju i svesti o strateškom planiranju i njegovoj neraskidivoj vezi sa planiranjem budžeta, projektnim upravljanjem, kao i odgovarajućim institucionalnim okvirom i ljudskim resursima koji su potrebni za njihovu punu primenu.

4. Strateško planiranje i sektorski pristup kao metod planiranja u periodu 2014–2020. godine

Strateško planiranje podrazumeva sistemski proces predviđanja željene budućnosti, i prevođenje ove vizije u široko definisane ciljeve i niz koraka za njihovo ostvarenje. Kroz proces strateškog planiranja država utvrđuje svoje ciljeve, prioritete i mere za procenu uspešnosti ostvarenja tih ciljeva. Strateško planiranje podrazumeva izradu određenih strategija i odgovarajućih akcionih planova, koji detaljnije definišu aktivnosti, rokove, pokazatelje, potrebne resurse i institucionalni okvir za njihovo sprovođenje kako bi se postigli definisani ciljevi. U ovom radu strateško planiranje se posmatra tako da obuhvata nivo strategija i akcionih planova, a operativno planiranje pripremu programa, projekata i drugih akata.

Sektorski pristup planiranju možemo okarakterisati kao proces usmeren na razvoj usaglašenih sektorskih politika i strategija, proces koji definiše način zajedničkog rada vlade, donatora i drugih ključnih aktera u okviru određenog sektora. On predstavlja praktičan pristup planiranju i upravljanju, i jača veze između sektorskih politika, budžeta, aktivnosti i rezultata. Evropska komisija podržala je korišćenje sektorskog pristupa u planiranju pretpristupnog instrumenta IPA, kao i pri koordinaciji pomoći za period 2014–2020. godine. U praksi sektorski pristup podrazumeva:

- definisane nacionalne politike/strategije za svaki od definisanih sektora;
- jasno utvrđen i funkcionalan institucionalni okvir sa vodećom institucijom na nivo sektora;
- uspostavljen mehanizam koordinacije nacionalnih institucija i donatora;
- postojanje srednjoročne budžetske perspektive i povezanost prioriteta sa izvorima finansiranja;
- uspostavljen mehanizam praćenja sprovođenja sektorskih strategija i projekata, kao i ocenjivanja njihove uspešnosti.

Da bismo uopšte govorili o sektorskom pristupu, prvi korak je definisanje sektora. Glavni kriterijumi za identifikovanje sektora su:

- značaj sektora za pristupanje EU (npr. kriterijumi iz Kopenhagena, Nacionalni plan za usklađivanje sa pravnim tekovinama EU, Izveštaj o napretku), odnosno za nacionalni društveno-ekonomski razvoj;
- sektor bi trebalo da bude dovoljno širok da bi se osiguralo da daje značajan doprinos pristupu EU odnosno društveno-ekonomskim razvojnim ciljevima, dok bi u isto vreme, trebalo da bude dovoljno uzak da obezbedi fokus višegodišnjeg finansiranja i da održi institucionalnu koherentnost (ograničavanjem broja i opsega institucija i oblasti koje su uključene);
- sektor treba da ima jasno uspostavljen institucionalni okvir, institucionalno vođstvo i odgovornosti, idealno bi trebalo da bude jedna rukovodeća nacionalna institucija;
- sektor treba da ima jasnu vezu sa izvorima finansiranja iz nacionalnog budžeta i njegovim planiranjem.

Sektori definisani u dokumentu „Nacionalni prioriteti za međunarodnu pomoć za period 2014–2017, sa projekcijama do 2020. godine“, koji je Vlada usvojila 8. novembra 2013. godine na predlog Kancelarije za evropske integracije, ispunjavaju navedene kriterijume. Ti sektori su: 1. pravda, 2. unutrašnji poslovi, 3. reforma javne uprave, 4. konkurentnost, 5. životna sredina i klimatske promene, 6. energetika, 7. saobraćaj, 8. ljudski resursi i socijalna inkluzija i 9. poljoprivreda i ruralni razvoj. Pored devet sektora, dokument obrađuje i tri tematske oblasti: a) civilno društvo, b) kultura i v) mediji. Kao multidisciplinarna pitanja definisani su regionalni/lokalni razvoj i suzbijanje diskriminacije². U skladu sa zahtevima sektorskog pristupa, za svaki od navedenih sektora neophodno je definisati strateški okvir, institucionalni okvir, vodeću instituciju i koordinacione mehanizme za sprovođenje strateškog okvira, mehanizme koordinacije donatorskih aktivnosti, vezu sa srednjoročnim planiranjem budžeta i mehanizme praćenja sprovođenja sektorske politike i ocenjivanje efekata mera koje se sprovode.

S druge strane, Uputstvo za izradu programskog budžeta³ definiše 24 sektora. Određen broj ovih sektora ispunjava uslove sektorskog pristupa (npr. zaštita životne sredine, energetika, mineralne sirovine i rudarstvo), dok se za većinu njih uočava pravac definisanja prema sastavu Vlade, odnosno pojedinačnim ministarstvima. Ali isto tako, bitno je da ovaj dokument prepoznaje sektorski pristup na nivou razvojne pomoći i pravi paralelu sa sektorima definisanim u okviru dokumenta „Nacionalni prioriteti za međunarodnu pomoć za period 2014–2017, sa projekcijama do 2020. godine“ i na određen način ukazuje na međusobno povezane pojedinačne sektore programskog budžeta.

5. Sistem planiranja i strateški okvir

Trenutno stanje

Postojanje jedinstvenog strateškog okvira za planiranje, 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.

Ustav široko utvrđuje da Vlada, između ostaloga, utvrđuje i vodi politiku, predlaže Narodnoj skupštini zakone i ostale opšte akte i takođe usmerava i usklađuje rad organa državne uprave i vrši nadzor nad njihovim radom. Zakon o Vladi (čiji pravni osnov je jasno dat članom 135 Ustava) ne sadrži specifične odredbe o tome kako Vlada utvrđuje i vodi politiku, sem širokim određenjem u članu 2 da Vlada utvrđuje i vodi politiku u okviru Ustava i zakona Narodne skupštine⁴. Član 127 Ustava predviđa da kandidat za predsednika Vlade Narodnoj skupštini iznosi program rada Vlade (ekspoze predsednika Vlade) i predlaže njen sastav⁵. U praksi ekspozice predsednika Vlade predstavlja neku vrstu vizije preuzete iz izborne kampanje i koalicionih sporazuma i ne predviđa kako će se određeni ciljevi i prioriteti sprovesti u praksi, niti ukazuje na vezu sa sektorskim strategijama. Član 63 Zakona o državnoj upravi propisuje da su ministarstva i posebne organizacije dužni da sačine godišnje planove rada radi pripreme godišnjeg plana rada Vlade, kao i da podnose izveštaje o svom radu Vladi, najmanje jednom godišnje⁶.

Sistem planiranja u Republici Srbiji zasnovan je na 91 sektorskoj i 14 međusektorskih strategija. Sve strategije su višegodišnje, sa akcionim planovima ili bez njih. Kada se govori o sektorskoj, odnosno geografskoj koncentraciji prioriteta i usmeravanju sredstava na centralnom nivou, primenjuje se sektorska koncentracija (na primer saobraćaj i obrazovanje). Geografska koncentracija je zastupljena u slučaju strategija lokalnog ekonomskog razvoja, strategija više opština ili strategija autonomnih pokrajina. Analiza sprovedena u okviru projekta „Podrška osnaživanju koordinacije aktivne politike u Vladi Srbije”⁷, čiji korisnik je bio Generalni sekretarijat Vlade, pokazuje da je manje od 30% od svih pregledanih dokumenata imalo jasno iznetu strategiju, preko 25% su se značajno preklapali, oko 25% je imalo jasne akcione planove, dok je manje od 10% sadržalo bilo kakav vid procene učinka. Isto tako, predloženo je da bi manje od 50% pregledanih strategija trebalo da bude zadržano i ažurirano. Pored toga, Izveštaj o napretku za 2013. godinu konstatuje „nepostojanje koherentnih sektorskih strategija i strateški izrađenih investicionih planova, što dovodi do slabe pripreme serije projekata, i dalje predstavlja ozbiljan problem u pojedinim sektorima⁸.”

Petogodišnji plan razvitka Narodne Republike Srbije 1947–1951 je sadržao jasno definisane prioritete, ciljeve i pokazatelje. Sprovodio se kroz jednogodišnje privredne planove. Bila je predviđena obaveza nadzora nad sprovođenjem. Ne ulazeći u ideološke aspekte, dokument je bio kvalitetniji nego većina današnjih strategija.

Tabela 1. Broj strategija po sektorima⁹

| Sektor | Broj sektorskih strategija | Ostali komentari |
|---------------------------------------|----------------------------|---|
| Pravda | 8 | Pored sektorskih postoji i 14 međusektorskih strategija. U nekim sektorima nove strategije su u pripremi, kao i nove međusektorske strategije. |
| Unutrašnji poslovi | 14 | |
| Reforma javne uprave | 8 | |
| Životna sredina i klimatske promene | 9 | |
| Energetika | 4 | |
| Saobraćaj | 2 | |
| Konkurentnost | 17 | |
| Ljudski resursi i socijalna inkluzija | 25 | |
| Poljoprivreda i ruralni razvoj | 4 | |
| Ukupno | 91 | |

S druge strane, da bi se dostigli standardi dobre prakse i ispunili zahtevi sektorskog pristupa, minimum zahteva koji se odnosi na sadržinu strategija su:

- Detaljna i sadržajna analiza, kako bi se omogućilo da su rešenja predložena na osnovu jasno utvrđenih problema i njihovih uzroka;
- Jasna hijerarhija između prioriteta, ciljeva, mera, aktivnosti i indikatora za njihovo ispunjenje;
- Jasno utvrđivanje prioriteta, ciljeva, mera, aktivnosti, kako bi se omogućila jasna veza za izvorima finansiranja;
- Akcioni plan sa procenom troškova i institucionalnim okvirom za sprovođenje, praćenje, ocenjivanje i izveštavanje;
- Mehanizmi koordinacije između nadležnih organa.

Kada govorimo u utvrđivanju prioriteta, šta je glavni prioritet Beograda:

1. Beograd na vodi;
2. Sistem za prečišćavanje voda;
3. Metro;
4. Sve navedeno.

Na osnovu kog dokumenta ste izveli zaključak?

Nažalost, većina naših strategija ne ispunjava navedene kriterijume, jer ne postoje jasne smernice za njihovu izradu i nisu predmet detaljnih analiza pre njihovog usvajanja.

U praktičnom i operativnom smislu, strategije se sprovode kroz godišnje planiranje Vlade, gde ministarstva, na osnovu srednjoročnih planova rada pripremaju godišnje planove koje Generalni sekretarijat Vlade integriše u godišnji plan rada Vlade. Nedostatak strateškog i operativnog planiranja ogleda se u činjenici da se prioriteta jedne Vlade zasnivaju na programu Vlade (ekspozeu) koji ne predviđa kako će se nešto sprovesti, i na godišnjem planiranju koje omogućava laku reviziju srednjoročnih prioriteta. U praksi to dovodi do rešenja da jedne godine prioritet mogu da budu subvencije poljoprivrednicima po hektaru, a sledeće godine subvencije poljoprivrednicima po prinosu. Ako se ovom primeru dodaju nejasni prioriteta u oblasti poljoprivrede i nerazvijen institucionalni okvir (npr. Agencija za plaćanja još uvek nije akreditovana za korišćenje IPARD sredstava), dolazimo do zaključka zašto je Holandija sa 1,9 miliona hektara poljoprivrednog zemljišta¹⁰ izvezla tokom 2012. godine 75 milijardi evra robe¹¹, dok je Republika Srbija sa 3,4 miliona hektara¹² izvezla oko dve milijarde evra robe¹³.

Generalni sekretarijat Vlade trenutno priprema Metodologiju za model sistema integrisanog (strateškog) planiranja. Ovom metodologijom uspostavljaju se veze između procesa strateškog planiranja i planiranja budžeta kroz skup logično povezanih aktivnosti i rokova kojima se obezbeđuje utvrđivanje strateških prioriteta Vlade, srednjoročnog okvira rashoda, uspostavljanje veza između budžeta i strateških (srednjoročnih) planova organa državne uprave i njihovo „prevođenje“ u godišnji plan rada Vlade. Ovaj dokument predstavlja dobru šansu da se određene stvari u sistemu strateškog i operativnog planiranja promene i unaprede.

Na osnovu navedenog, glavni problemi koji se odnose na planiranje i strateški okvir su:

- ne postoji jedinstveni strateški okvir;
- nije definisano kako se program Vlade (ekspozice predsednika Vlade) sprovodi u praksi;
- nejasno je kako se definišu prioriteti;
- ne postoji jasno definisana metodologija za izradu sektorskih strategija;
- veliki broj strategija koje su međusobno neusaglašene i sadrže nerealno postavljene ciljeve;
- sistem planiranja je zasnovan na godišnjem planiranju koji dozvoljava olako menjanje srednjoročnih ciljeva.

Na nivou EU, planiranje za jedan budžetski ciklus koji traje 7 godina (trenutno 2014–2020) počinje nekoliko godina pre njegovog početka određenim analizama i izveštajima (npr. Izveštaj o koheziji), definisanjem jedinstvenog strateškog okvira (Evropa 2020), utvrđivanjem jasne hijerarhije između strateških dokumenata (Ugovor o partnerstvu i Operativni programi), definisanjem principa (npr. koncentracija sredstava, učešće javnosti, itd.) i zakonodavnog okvira koji definiše upravljanje sredstvima.

Preporuke za unapređenje planiranja i strateškog okvira

Kao što je već pomenuto, u ovom trenutku jedinstveni nacionalni strateški okvir ne postoji. Mnogi će odmah reći da Srbiji nedostaje krovni strateški dokument u vidu Nacionalnog plana razvoja. Međutim, nije trenutak za izradu Nacionalnog plana razvoja iz više razloga:

- Usled preklapanja nadležnosti priprema ovog dokumenta bi se neminovno politizovala. Da bi se donela odluka o pripremi ovog dokumenta, neophodno je precizirati međusobne nadležnosti Generalnog sekretarijata/Republičkog sekretarijata za javne politike, Ministarstva finansija i Kancelarije za evropske integracije i nedvosmisleno potvrditi nadležnost za pripremu ovog dokumenta;
- Ažurni statistički podaci u određenim oblastima nisu dostupni (npr. socijalna inkluzija, stepen razvijenosti regiona, itd.). Da bi se pripremio takav dokument, neophodno je raspolagati najnovijim i sveobuhvatnim podacima na osnovu kojih bi se radile detaljne analize;
- Da bismo nešto menjali, moramo da znamo gde smo grešili, a šta smo radili dobro. Da bi se pripremio Nacionalni plan razvoja, neophodno je prethodno sprovesti ocenjivanje efekata mera, podsticaja, projekata finansiranih iz sredstava budžeta;
- Nije suština da se dokument pripremi, a da kasnije niko ne prati niti ocenjuje njegovo sprovođenje. Iz tog razloga, pre nego što se krene u izradu dokumenta, neophodno je utvrditi ko sve i na koji način će pratiti sprovođenje dokumenta;
- Čak kada bi se i pripremio takav dokument, njega bi morao da prati određen broj sektorskih strategija i akcionih planova. Trenutno stanje u vidu „šume strategija“ ne ide u prilog izradi

Nacionalnog plana razvoja. Pored toga, u narednom periodu očekuje se priprema i usvajanje velikog broja akcionih planova u okviru pretpripravnih pregovora koji će zahtevati drugačiju dinamiku od dinamike izrade Nacionalnog plana razvoja;

- Da bi Nacionalni plan razvoja mogao da se sprovede, mora da postoji i razvojni budžet. Naš trenutni budžet nije razvojni već restriktivni, jer se beleži smanjenje državnih rashoda za razvojne programe i projekte (npr. sredstva za aktivne mere i programe za zapošljavanje, pa samim tim i obuhvat ovih mera, nekoliko puta je smanjen). Pored toga, Srbija se nalazi u periodu prelaska na programski budžet te bi trebalo pažnju usmeriti na to da se ovaj proces uspešno sprovede;
- Kao buduća članica EU, Srbija će biti u obavezi da prilagodi sistem strateškog planiranja zahtevima EK. Za početak, to znači višegodišnje planiranje koje trenutno pokriva period 2014–2020. godine, a ukoliko se sedmogodišnji ciklus nastavi i nakon 2020. godine, onda period 2021–2027. godine. Ukoliko bismo sada pripremali Nacionalni plan razvoja, bili bismo na pola evropskog puta i u zamci da planiramo nešto što neće biti u skladu sa evropskim politikama za novi budžetski period.

Imajući u vidu navedeno, odluka da se pripremi Nacionalni plan razvoja a da prethodno navedene prepreke nisu otklonjenje, pogrešna je i takav dokument bi bio još jedan u nizu delimično primenjivih ili neprimenjivih strateških dokumenata. S druge strane, neophodnost prioritizacije zahteva rešenja koja bi trebalo potražiti na drugom mestu. U narednom srednjoročnom periodu, vodilja u definisanju prioriteta trebalo bi da bude Nacionalni plan za usklađivanje sa pravnim tekovinama EU 2014–2018 (NPAA). NPAA će predstavljati detaljan plan zakonodavnih aktivnosti i izgradnje institucija do roka utvrđenog za postizanje potpune unutrašnje spremnosti za pristupanje Republike Srbije Evropskoj uniji u kontekstu procesa usklađivanja zakonodavstva sa pravnim tekovinama EU. Usled otpočinjanja pregovora o pristupanju Republike Srbije Evropskoj uniji, ovaj dokument će odražavati zahteve i načine za njihovu realizaciju u procesu pregovora o pristupanju EU i obuhvataće sve one aktivnosti i reformske procese koje je potrebno preduzeti radi ispunjavanja uslova za članstvo u EU. Nesumnjivo je da će prioriteti koji proizilaze iz ovog dokumenta imati za posledicu finansiranje različitih potreba u vidu izgradnje ili jačanja institucija, društveno-ekonomskih ili investicionih projekata. Ali isto tako, neophodno je razmišljati i o neophodnosti prioritizacije kako bi se jasno definisali razvojni potencijali Srbije (nemoguće je da je sve podjednako bitno) i istovremeno utemeljio pravac budućih pregovora o pristupanju sa EU (ilustracije radi, ukoliko bi sektor energetike bio prioriterniji u odnosu na sektor životne sredine, u praksi to bi značilo veća ulaganja u sektor energetike i istovremeno usmerilo prelazne periode u okviru pregovaračkog poglavlja 27 Životna sredina).

Pored toga, da bi se omogućilo sprovođenje programa Vlade (ekspoze premijera) i istovremeno proverila realizacija ovog dokumenta, trebalo bi predvideti da Generalni sekretarijat/Republički sekretarijat za javne politike, na osnovu ekspozea premijera, pripremi plan za sprovođenje programa Vlade. Ovaj dokument bi se pripremao za period do četiri godine i operacionalizovao bi ciljeve i prioritete iskazane u programu Vlade. Dokument bi predstavljao osnovu za izradu srednjoročnih i godišnjih planova ministarstava, kao i godišnjeg plana rada Vlade i po potrebi bi mogao da se revidira na godišnjem nivou. Izradom ovakvog dokumenta uspostavila bi se jasna hijerarhija između dokumenata (program Vlade—plan za sprovođenje programa Vlade—srednjoročni planovi resornih ministarstava—godišnji planovi), izbegla bi se konfuzija između višegodišnjeg i godišnjeg planiranja koja trenutno postoji i olakšao bi se posao nadležnim institucijama. Međutim, ukoliko se uzme u obzir da je Vlada definisala 2018. godinu kao rok do kada bi trebalo da izvršimo usklađivanje sa pravnim tekovinama EU, kao logičan zaključak se nameće snažna veza između programa Vlade i NPAA.

S druge strane, da ovaj rad ne bi ostao nedorečen, pripreme Nacionalnog plana razvoja bi trebalo početi tri godine pre ulaska u EU, naročito ukoliko je interno planirana godina pristu-

panja EU 2021. Na ovaj način bi se definisali nacionalni prioriteti kao smernica za planiranje kako Strukturnih fondova i Kohezinog fonda (novi naziv za ova sredstva je Evropski strukturni i investicioni fondovi (*European Structural and Investment Funds*)), koji će činiti najveći deo investicionog budžeta na raspolaganju Republici Srbiji, kao i državnog budžeta.

Da bi se rešio problem lošeg kvaliteta strategija i njihove međusobne neusklađenosti, neophodno je pripremiti metodologiju za izradu strategija i akcionih planova. Metodologija bi trebalo da definiše sadržinu dokumenata (npr. obavezno postojanje pokazatelja), način pripreme (npr. obavezno učešće civilnog društva), vremenski okvir za koji se pripremaju strategije, odnosno akcioni planovi, uloge i odgovornosti tokom i nakon pripreme itd. Važan element ovog dokumenta trebalo bi da bude „metodologija“ utvrđivanja prioriteta. Kako bi se smanjio broj sektorskih strategija i uspostavio optimalan broj strategija po sektorima, neophodno je doneti odgovarajuću odluku Vlade kojom bi, za svaki od sektora i tematskih oblasti, bilo definisano da li sektor ima krovnu strategiju i koje su to podsektorske strategije. Istom odlukom trebalo bi predvideti da je odstupanja od utvrđene konsolidacije sektorskih strategija moguće izvršiti samo uz saglasnost Generalnog sekretarijata/Republičkog sekretarijata za javne politike i Kancelarije za evropske integracije. Primera radi, umesto postojećih 25 sektorskih strategija u sektoru ljudskih resursa i društvenog razvoja, trebalo bi izraditi okvirnu strategiju na nivou sektora i pet podsektorskih strategija koje proizilaze iz okvirne strategije. Strategija razvoja zapošljavanja i socijalne inkluzije, koja će biti izrađena tokom 2014. godine, predstavljala bi okvirnu strategiju. Po jedna podsektorska strategija će biti posvećena zapošljavanju; obrazovanju; socijalnoj inkluziji; zdravstvu; i mladima. Unapređenje strateškog okvira u svim sektorima bi trebalo izvršiti do kraja 2016. godine kako bismo spremno dočekali srednjoročnu reviziju IPA instrumenta i samim tim zaslužili povećanje IPA sredstava, i kako bi se istovremeno stvorila zdrava osnova za sistem planiranja.

Isto tako, neophodno je usvojiti Metodologiju integrisanog sistema planiranja, koju trenutno priprema Generalni sekretarijat. Ovom metodologijom trebalo bi uspostaviti veze između procesa strateškog planiranja i planiranja budžeta kroz skup logično povezanih aktivnosti i rokova kojima se obezbeđuje utvrđivanje strateških prioriteta Vlade, srednjoročnog okvira rashoda, uspostavljanje veza između budžeta i strateških (srednjoročnih) planova organa državne uprave i njihovo „prevođenje“ u godišnji plan rada Vlade. Od izuzetnog je značaja obezbediti da ova metodologija uzme u obzir neophodnost višegodišnjeg planiranja i da izbegne zamke postojećeg sistema koji je fokusiran na godišnje planiranje i omogućava laku reviziju srednjoročnih prioriteta.

Imajući u vidu da se u prethodnom tekstu govorilo uglavnom o metodologiji i smernicama, postavlja se pitanje „jačine“ ovih dokumenata. Kako bi se izbegao rizik da rešenja u ovim dokumentima nisu primenjena u praksi, okvir strateškog i operativnog planiranja trebalo bi postaviti na nivou zakona. Kako ovaj dokument promovise snažnu vezu između sistema strateškog i operativnog planiranja i korišćenja fondova EU, zakonski okvir bi mogao biti uspostavljen u jednom zakonu koji bi regulisao i strateško/operativno planiranje, osnove budžetskog sistema i upravljanje ukupnim finansijskim resursima, uključujući i fondove EU ili pak dva komplementarna propisa koji bi obuhvatili strateško/operativno planiranje, uključujući odgovarajući institucionalni okvir s jedne strane, i sistem upravljanja finansijskim resursima s druge strane.

6. Institucionalni okvir

Trenutno stanje

U institucionalnom smislu sistem planiranja na centralnom nivou čini nekoliko aktera:

- Generalni sekretarijat Vlade koji obavlja poslove kreiranja i koordinacije politika i praćenja njihove realizacije;
- Kancelarija za evropske integracije, koja obavlja poslove koordinacije politika EU i koordinaciju planiranja međunarodne razvojne pomoći;
- Ministarstvo finansija koje obavlja poslove planiranja budžeta i makroanaliza i projekcija;
- Resorna ministarstva (i drugi organi) koji kreiraju politike i zakonodavni okvir u domenu svoje nadležnosti.

U smislu strukturnih reformi, tokom 2008. godine, Vlada je osnovala Sektor za planiranje, praćenje i koordinaciju politika u Generalnom sekretarijatu. Osnivanje ovog sektora je bio prvi korak u promeni uloge Generalnog sekretarijata od administrativnog tela do ključne tačke u kreiranju i koordinaciji politika. Ipak, Izveštaj o napretku iz 2012. godine¹⁴ ističe nedostatke strateškog planiranja i koordinacije politika u Srbiji, kao i neophodnost značajnog jačanja strukture i funkcije Generalnog sekretarijata¹⁵. Pozicija Sektora za planiranje, nadzor i koordinaciju politika i poslove u vezi sa procesom pristupanja Evropskoj uniji Generalnog sekretarijata na prvi pogled je savršena. Generalni sekretarijat za svoj rad odgovara predsedniku Vlade, a ovaj sektor, između ostaloga, obavlja poslove pripreme instrukcija, koordinaciju pripreme i objedinjavanja materijala u vezi sa izradom godišnjeg plana rada Vlade i godišnjeg izveštaja o radu Vlade; pružanje stručne pomoći pri pripremi godišnjih operativnih planova i strateških dokumenata ministarstava i posebnih organizacija; davanje preporuka, u saradnji sa nadležnim organima, o usklađenosti budžetskih planova sa usvojenim strateškim dokumentima i planovima, o usklađenosti strateških dokumenata i planova ministarstava i posebnih organizacija sa planovima i prioritetima iz oblasti evropskih integracija; pripremu instrukcija i informativnih materijala namenjenih ministarstvima i posebnim organizacijama o standardima koji se moraju poštovati pri izradi strateških dokumenata i izveštaja; razvijanje standarda i metodologija za sprovođenje procesa strateškog planiranja Vlade i za sprovođenje procesa operativnog planiranja i njegovog povezivanja sa procesom pripreme budžeta; praćenje i izveštavanje o realizaciji opštih i specifičnih ciljeva sadržanih u godišnjim operativnim planovima ministarstava i posebnih organizacija; izradu standarda i metodologija za potrebe rada Vlade; pripremu metodologije, analiza i preporuka za godišnji proces definisanja strateških prioriteta; prikupljanje, obradu i objedinjavanje materijala u vezi sa pripremom predloga liste srednjoročnih i kratkoročnih strateških prioriteta koju Vlada donosi; praćenje primene akata Vlade i analiza efekata. Međutim, i pored ovako imponantno definisanih nadležnosti, u praksi poslovi Generalnog sekretarijata usmereni su na svakodnevne tehničke poslove koji omogućavaju operativan rad Vlade (pripremu sednica Vlade, proveru formalne usaglašenosti dokumenata, itd.), dok poslovi strateškog planiranja nisu u prvom planu. U prilog ovome govori situacija sa brojem i kvalitetom strategija, kao i podatak da u navedenom sektoru radi šest državnih službenika koji sigurno ne mogu da obavljaju sve navedene poslove.

Predlogom zakona o ministarstvima predviđeno je formiranje Republičkog sekretarijata za javne politike, koji bi, između ostaloga, obavljao stručne poslove koji se odnose na: „analizu, identifikovanje potreba i dostavljanje inicijativa za izradu strateških dokumenata kojima se utvrđuju javne politike; obezbeđivanje usklađenosti predloga strateških dokumenata kojima se utvrđuju javne politike i nacrti zakona sa usvojenim strateškim dokumentima kojima se utvrđuju javne

politike, u postupku njihovog donošenja; davanje inicijativa za unapređenje procedura za izradu strateških dokumenata kojima se utvrđuju javne politike; pripremanje predloga strateških dokumenata kojima se utvrđuju javne politike iz delokruga više organa državne uprave, kao i druge poslove određene zakonom¹⁶. Kako u momentu pisanja rada nije precizno definisan odnos između ovog sekretarijata i Sektora za planiranje, nadzor i koordinaciju politika i poslove u vezi sa procesom pristupanja Evropskoj uniji Generalnog sekretarijata, a istovremeno rad predviđa mogućnost izmeštanja Sektora za planiranje u nadzor i koordinaciju politika i poslove u vezi sa procesom pristupanja Evropskoj uniji u poseban organ, preporuke koje su u ovom radu usmerene na Generalni sekretarijat istovremeno se odnose i na Republički sekretarijat za javne politike.

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 iscepanost po odeljenjima [...] Kapaciteti Vlade za planiranje i koordiniranje politike treba da se ozbiljno temeljno ispituju¹⁷. Izveštaj Međunarodnog monetarnog fonda iz 2011. godine, takođe, identifikuje „nedostatak širokog političkog konsenzusa, ograničen napredak u sprovođenju strukturnih reformi [...] ukazuje zašto se zaostaje u reformama¹⁸.“ 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 rada¹⁹.“ SIGMA izveštaj iz 2012. godine ističe: „Kapacitet Vlade za koordinaciju politika je slab. Od 2000. godine, Vlade su bile koalicione, što je doprinosilo distribuciji institucionalnih i administrativnih nadležnosti između članova koalicije. Ovo je uticalo na zapošljavanje u ministarstvima i agencijama i dodatno poremetilo koherentnost politika. Centralni sistem planiranja politika nedovoljno je razvijen i kvalitet razvoja politika u ministarstvima je slab. Uopšteno govoreći, Generalni sekretarijat Vlade institucionalno je preslab da bi bio u mogućnosti da vodi politike u pravcu veće efektivnosti i kvaliteta rezultata²⁰.“ Navedeno je potvrđeno u Izveštaju o napretku iz 2012. godine: „Generalni sekretarijat Vlade neophodno je ojačati kako bi bio sposoban da rukovodi politikama u pravcu veće efektivnosti i kvaliteta rezultata²¹.“

Poseban problem u institucionalnom okviru predstavlja preklapanje nadležnosti između državnih organa. Ova konstatacija može se ilustrovati na primeru Fiskalne strategije. Naime, Zakon o budžetskom sistemu predviđa da Fiskalna strategija, koju priprema Ministarstvo finansija, utvrđuje kratkoročne i srednjoročne ciljeve fiskalne politike Vlade za period od tri uzastopne fiskalne godine, počev od fiskalne godine za koju se Fiskalna strategija podnosi. Ako se uzmu u obzir nadležnosti Generalnog sekretarijata, sadržina Fiskalne strategije, kao i činjenica da Ministarstvo finansija definiše kratkoročne i srednjoročne ciljeve fiskalne politike Vlade na osnovu priloga resornih ministarstava, nameće se zaključak da nadležnosti između ova dva organa nisu u potpunosti definisane. Isto tako, nejasno je po kom kriterijumu je predviđeno članom 54a Zakona o budžetskom sistemu da ministarstvo nadležno za poslove finansija predlaže Vladi kriterijume za ocenu kapitalnih projekata, a onda Vlada na predlog Kancelarije za evropske integracije usvoji Metodologiju za selekciju i prioritizaciju infrastrukturnih projekata.

Kada je reč o ministarstvima, već dugi niz godina Zakon o ministarstvima omogućava preklapanje i/ili politički dogovorenu podelu nadležnosti između ministarstava. Tako npr. pitanjima voda (vodostabdevanje i otpadne vode) bavi se nekoliko ministarstava (trenutno pet) i samim tim kompletan projekat izgradnje postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda (kanalizaciona mreža i postrojenje), može da predloži bilo koje ministarstvo. A onda, kada govorimo o sufinansiranju projekata, sva ministarstva ne mogu da finansiraju sve, već samo određene delove (trenutno: Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i vodoprivrede može da sufinansira samo glavne kolektore, dok je kanalizaciona mreža u nadležnosti opština ili poziva koje raspisuje Ministarstvo građevine i urbanizma ili Ministarstva regionalnog razvoja i lokalne samouprave). Kada se odobri takav projekat, nije moguće utvrditi ko je njegov nosilac i ko snosi odgovornost u njegovom upravljanju.

Kada je u pitanju operativno sprovođenje, odnosno institucionalno upravljanje projektima od njihove pripreme do realizacije i održavanja, institucionalni okvir je različito uređen u različitim sektorima. U sektoru saobraćaja, ukoliko uzmemo u obzir drumski saobraćaj, ovim pitanjima na republičkom nivou se bave tri resorna ministarstva, Putevi Srbije, Saobraćajni institut CIP, Institut za puteve, Direkcija za puteve i Koridori Srbije. Pored ovih organa, drumskim saobraćajem se bave i lokalne samouprave u skladu sa svojim nadležnostima. S druge strane, kada je u pitanju sektor životne sredine, pitanjima projekata bavi se nekoliko ministarstava i javna preduzeća na lokalnom nivou. Nizak nivo apsorpcije i problemi u realizaciji projekata navode na zaključak da ni jedan ni drugi institucionalni okvir (kompleksan u slučaju saobraćaja i nedovoljno razvijen u slučaju životne sredine) nisu dovoljno adekvatni sa aspekta efikasnog korišćenja raspoloživih resursa.

Pored ovako postavljene strukture, jedan od modaliteta sprovođenja projekata, i to uglavnom onih koji se finansiraju iz sredstava međunarodnih finansijskih institucija, jesu jedinice za upravljanje projektima (*Project Implementation Unit* – PIU). Međutim, ne postoje standardizovana struktura i nadležnosti ovih jedinica, već nekoliko modela: nezavisne, sa posebnim pravnim statusom i budžetom, zatim kao deo ministarstva i bez svog budžeta, ili kombinacija ova dva.

Na kraju, kada su u pitanju IPA projekti, nova institucija u Vladi nadležna za ugovaranje i finansiranje ovih projekata jeste Sektor za ugovaranje i finansiranje programa i projekata finansiranih sredstvima EU Ministarstva finansija. Ovaj sektor u narednih nekoliko godina će ugovarati IPA projekte u svim sektorima, a onda će u sklopu priprema za članstvo u EU, biti neophodno pronaći najbolje rešenje za sprovođenje projekata finansiranih iz Strukturnih fondova i Kohezionog fonda.

Na osnovu navedenog, glavni problemi koji se odnose na institucionalni okvir i kapacitet u vezi sa strateškim planiranjem su:

- Odnos i koordinacija sa različitim centralnim institucijama koje obavljaju određene poslove strateškog planiranja i koordinacije politika, kao što su Ministarstvo finansija, Kancelarija za evropske integracije i Generalni sekretarijat/Republički sekretarijat za javne politike nisu precizno regulisani;
- Neadekvatna struktura i nadležnosti Generalnog sekretarijata;
- Preklapanja nadležnosti između ministarstava omogućena nedostacima Zakona o ministarstvima;
- Neadekvatan institucionalni okvir za sprovođenje projekata.

„Idealan“ primer projekta gde nadležnosti nisu jasne jeste projekat izgradnje postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda Veliki bački kanal u opštinama Vrbas i Kula, vrednosti 9,5 miliona evra. Zbog nejasnih nadležnosti nejasan je i nosilac projekta, pojavili su se dodatni troškovi na obezbeđenju proširenja kanalizacione mreže, a dodatna sredstva nisu obezbeđena i postoji veliki rizik da kao „rezultat“ dobijemo postrojenje koje neće raditi punim kapacitetom, ako bude uopšte uspelo da radi.

Preporuke za unapređenje institucionalnog okvira

Uslov svih uslova za unapređenje institucionalnog okvira za strateško i operativno planiranje jeste politička podrška kako bi se omogućilo uspostavljanje jasnog institucionalnog okvira, sa institucijama čije se nadležnosti ne preklapaju i institucijama koje imaju dovoljno obučениh kadrova da obavljaju zakonom predviđene poslove.

Već dugi niz godina Zakon o ministarstvima koji omogućava preklapanja nadležnosti između ministarstava predstavlja jedan od glavnih uzroka problema strateškog planiranja. Rešenje ovog problema je jednostavno, autori Zakona o ministarstvima bi trebalo jednostavno da predvide određen broj ministarstava sa jasno utvrđenim nadležnostima koje se međusobno ne preklapaju. Najbolje rešenje bi bilo kada bi se na određen vremenski rok (npr. sedam ili deset godina) odredila ministarstva i njihove nadležnosti i nakon tog perioda odluka revidirala. Na ovaj način bi se omogućila izvesnost i kontinuitet i izbegli svi problemi uzrokovani čestim promenama vlada i stvaranjem novih ministarstava, preuzimanjem nadležnosti i zaposlenih, itd.

Isto tako, često se koristi termin „centar Vlade“. Nije reč o Nemanjinoj 11 kao sedištu Vlade, već o nosiocima posla strateškog planiranja. U ovom trenutku ne postoji zvanična definicija/odluka o tome koji organi čine centar Vlade, ali uzimajući u obzir nadležnosti i evropske integracije kao pravac kretanja, može se zaključiti da centar Vlade čine Generalni sekretarijat/Sektor za planiranje, nadzor i koordinaciju politika i poslove u vezi sa procesom pristupanja Evropskoj uniji (planira i koordinira politike i prati njihovo sprovođenje), Republički sekretarijat za zakonodavstvo (izgrađivanje, praćenje i unapređenje pravnog sistema), Ministarstvo finansija/Sektor za budžet i Sektor za makroekonomske i fiskalne analize i projekcije (planira budžet i makroekonomske analize) i Kancelarija za evropske integracije (koordinira proces evropskih integracija i planiranje i praćenje međunarodne razvojne pomoći).

Kako se zapaža, u Izveštaju o oceni međunarodne razvojne pomoći, „najbolje prakse u donošenju politika, detaljna analiza problema, definisanje ciljeva, opcija, izbor instrumenata, priprema strategija i akcionih planova – trebalo bi da postanu uobičajeni standard širom državne uprave [...] Srbiji je potreban snažan centar Vlade koji će utvrditi standarde za vođenje politika i organizovati međuinstitucionalnu saradnju, kako u slučaju sredstava iz državnog budžeta, tako i u slučaju međunarodne razvojne pomoći, a naročito u duhu predstojećih pregovora o članstvu u EU²²“. U praksi, navedeno znači da bi se unapredio sistem strateškog planiranja neophodno je definisati međusobne odnose ovih organa u odnosu na unapređen sistem strateškog planiranja i uspostaviti češće i operativnije odnose između njih (npr. institucionalno posmatrano, pre nego što određen zajam tj. Zakon o potvrđivanju određenog zajma uđe u proceduru, neophodno je da Generalni sekretarijat/Republički sekretarijat za javne politike, Ministarstvo finansija i Kancelarija za evropske integracije, u konsultacijama sa resornim ministarstvom, daju potvrdu o fiskalnom prostoru za zaduživanje, svrsishodnosti i spremnosti zajma za sprovođenje. Trenutno ovakav mehanizam ne postoji, već zajmove „guraju“ resorna ministarstva, a Ministarstvo finansija, nakon provere fiskalnog prostora za zaduživanje, samo tehnički sprovede proceduru odobrenja zajma).

Sa institucionalnog aspekta veoma je bitno napomenuti koja institucija bi trebalo da bude nosilac pripreme Nacionalnog plana razvoja. Uzimajući u obzir kapacitet Sektora za planiranje, programiranje, praćenje i izveštavanje o međunarodnoj razvojnoj pomoći Kancelarije za evropske integracije, koji istovremeno obavlja i poslove NIPAK sekretarijata, višegodišnje praktično iskustvo u planiranju i činjenicu da će ovaj sektor u budućnosti biti odgovoran i za uvođenje sektorskog pristupa u okviru IPA II, kao i za opštu koordinaciju planiranja i programiranja Strukturnih fondova i Kohezionog fonda, te da će nadležnosti ovog sektora biti proširene, kao zaključak se nameće da bi nosilac pripreme Nacionalnog plana razvoja trebalo da bude upravo ovaj sektor. Posebno pitanje je položaj ovog Sektora unutar državne uprave i veza sa Sektorom za planiranje, nadzor i koordinaciju politika i poslove u vezi sa procesom pristupanja Evropskoj uniji Generalnog sekretarijata/Republičkog sekretarijata za javne politike. Ovaj položaj bi trebalo utvrditi najkasnije godinu dana pre početka pripreme Nacionalnog plana razvoja. Isto tako, kada je u pitanju položaj Sektora za planiranje, nadzor i koordinaciju politika i poslove u vezi sa procesom pristupanja Evropskoj uniji Generalnog sekretarijata unutar sistema državne uprave, moguće je da ovaj sektor ostane deo Generalnog sekretarijata, ali isto tako i da postane poseban državni organ.

Institucionalni okvir za upravljanje projektima treba da bude vođen sistemom za upravljanje Strukturnim fondovima i Kohezionim fondom. Da bi se postojeći institucionalni okvir, koji je neadekvatan u odnosu na ove zahteve, unapredio i prilagodio budućim zahtevima, postoje dva načina:

- Širiti Sektor za ugovaranje i finansiranje programa i projekata finansiranih iz sredstava EU i u jednom momentu izvršiti njegovu „decentralizaciju“ (prenos nadležnosti, poslova i kadrova na druge državne organe);
- Utvrditi koje od postojećih institucija imaju perspektivu u sistemu upravljanja Strukturnim fondovima i Kohezionim fondom i dodatno jačati njihove kapacitete (npr. usmeravati sprovođenje zajmova kroz ove institucije).

Treći način podrazumeva formiranje jedinica za upravljanje projektima, tzv. PIU. Međutim, u narednom periodu trebalo bi obustaviti formiranje ovakvih jedinica, odnosno jedino ih osnivati ukoliko postoje dobro obrazloženi razlozi i nijedna druga institucija nije u mogućnosti da sprovede planirane projekte, odnosno nadograditi postojeće PIU koje dobro obavljaju svoje poslove.

Uzimajući u obzir ograničene mogućnosti za zapošljavanje novih državnih službenika, kašnjenje u uvođenju decentralizovanog sistema upravljanja IPA sredstvima, ambicioznu evropsku agendu, itd., druga opcija se nameće kao optimalna. Iz tog razloga, neophodno je izvršiti analizu postojećeg institucionalnog okvira za upravljanje projektima u svim sektorima relevantnim za Strukturne fondove i Kohezioni fond (saobraćaj, životna sredina, energetika, konkurentnost, ljudski resursi), utvrditi njihove nedostatke i prednosti i definisati perspektivu unapređenja i razvoja institucionalnog okvira. U ovu analizu trebalo bi uključiti i postojeće PIU kako bi se utvrdilo koje od njih imaju perspektivu da u narednom periodu preuzmu određene obaveze u vezi sa upravljanjem Strukturnim fondovima i Kohezionim fondom. Kada su u pitanju buduća upravljačka tela (tzv. *Managing Authorities*), autor snažno podržava koncentraciju ovih struktura. Koncentracija je neophodna usled složenosti poslova koje ovo telo obavlja, a to je izrada programskih dokumenata, selekcije projekata, sufinansiranja, itd., kao i bolje i efikasnije koordinacije državnih organa uključenih u upravljanje ovim fondovima.

7. Ljudski resursi

Trenutno stanje

Da bi se uspostavilo kvalitetno strateško i zakonodavno okruženje, sa izrađenim planovima razvoja i investicija, izdvojenim sredstvima za izradu projektno-tehničke dokumentacije i samo sprovođenje projekata, institucije koje su zadužene za strateško planiranje i upravljanje projektima moraće da imaju adekvatan broj obučenog osoblja. Nažalost, u ovom trenutku to nije slučaj.

Kada govorimo o administrativnom kapacitetu, poseban problem predstavlja nepostojanje politike zadržavanja kadrova, što se potvrđuje i u Izveštaju o napretku iz 2013. godine: „U pogledu administrativnog kapaciteta, Komisija je izvršila reviziju u okviru pripreme za prenos ovlašćenja za upravljanje IPA komponentama I i II i navela je da su potrebni dodatni naponi kako bi se obezbedila adekvatna politika zadržavanja zaposlenih u skladu sa očekivanim opterećenjem“²³. Ova politika podrazumeva uspostavljen mehanizam motivacije državnih službenika (npr. veće

plate za određene poslove, stručna usavršavanja, mogućnost napredovanja u vidu, recimo, izuzetka od pravila određenog broja viših savetnika za određene organe, itd.). Nedavna mera Vlade da uvede solidarni porez i linearno smanji plate u državnoj upravi negativno će se odraziti na održivost kapaciteta. Realno je očekivati da će većina, pre svega, mladih državnih službenika sa preko pet godina radnog iskustva tražiti nove poslove, a da će ih neki od njih sigurno i pronaći. Sve ovo negativno će se odraziti na institucionalni kapacitet i poslove koji određeni organi obavljaju.

Treći preduslov za funkcionalnost i održivost bilo kog sistema državne uprave, kada su u pitanju ljudski resursi, predstavlja njihovo adekvatno znanje. Nažalost, u ovom trenutku državni službenici, uz pojedinačne izuzetke, ne raspolažu odgovarajućim znanjem i veštinama koje se odnose na planiranje (npr. koordinacija i kreiranje politika, procena efekata, itd.), pripremu i upravljanje infrastrukturnim projektima, praćenje i ocenu.

Na osnovu navedenog, glavni problemi koji se odnose na ljudske resurse u vezi sa strateškim i operativnim planiranjem i upravljanjem projektima su:

- Nedovoljan broj zaposlenih da bi se obavljali poslovi strateškog i operativnog planiranja;
- Nepostojanje politike zadržavanja kadrova;
- Nedovoljno znanja kada je u pitanju preuzimanje poslova strateškog planiranja, pripreme i upravljanja projektima, praćenje i ocena.

U ovom trenutku, da bi decentralizovani sistem upravljanja IPA sredstvima funkcionisao sa minimumom kapaciteta, u Kancelariji za evropske integracije nedostaje 14, a u Ministarstvu finansija 25 zaposlenih.

U Sektoru za budžet sistematizovano je 39 radnih mesta, a popunjeno 24 i ne postoji procena koliko je potrebno zaposlenih da bi se preuzeli poslovi programskog budžeta i ispunili zahtevi pristupnih pregovora.

U Sektoru za planiranje, nadzor i koordinaciju politika i poslove u vezi sa procesom pristupanja Evropskoj uniji Generalnog sekretarijata zaposleno je 6 državnih službenika, što je nedovoljno da bi se obavljali složeni poslovi predviđeni u opisu poslova ovog sektora.

Preporuke za unapređenje kapaciteta ljudskih resursa

Kada govorimo o ljudskim kapacitetima, za funkcionalnost i održivost bilo kog sistema, kao i za efikasan rad državne uprave, neophodno je obezbediti adekvatan broj državnih službenika koji raspolažu neophodnim znanjima. Ovaj uslov je moguće ispuniti samo ukoliko se definiše jasna politika reforme javne uprave, uključujući i restrukturiranje javnih preduzeća, i uvede politika zadržavanja kadrova. Naime, nerealno je da u javnim preduzećima radi i po nekoliko desetina puta više službenika u odnosu na resorna ministarstva i da su ta lica istovremeno nekoliko puta više plaćena. Adekvatan broj državnih službenika na određenim poslovima u vezi sa strateškim i operativnim planiranjem moguće je obezbediti restrukturiranjem javnih preduzeća i oslobađanjem određenog broja radnih mesta koja bi se usmerila na poslove koji imaju potrebu za povećanjem broja zaposlenih.

S druge strane, da bi se osiguralo da se ne radi samo o pukom povećanju broja državnih službenika, neophodno je obezbediti njihov kvalitet i njihovo zadržavanje u službi. Upravo se kvalitet i održivost obezbeđuju uspostavljanjem mehanizma motivacije državnih službenika (npr. veće plate za određene poslove, stručna usavršavanja, mogućnost vanrednog napredovanja tako što bi postojali izuzeci od pravila da se ograničava broj viših savetnika za određene organe, itd.).

Velika većina će reći da državni službenici istog ranga treba da imaju iste plate, jer bi uvođenje određenih razlika između državnih službenika dovelo do nezadovoljstva. Međutim, takav sistem koji ne uzima u obzir specifičnosti i kompleksnost poslova, naročito kada je reč o preuzimanju poslova koji imaju veze sa evropskim integracijama, nije realan, jer službenici istog ranga ne obavljaju poslove iste složenosti i značaja (npr. nerealno je da sistem upravljanja EU fondovima, koji zahteva državne službenike sa specifičnim znanjima, bude funkcionalan ukoliko se plate državnim službenicima koji se bave ovim poslovima ne povećaju). I na kraju, kako bi se preuzeli svi novi i zahtevni poslovi, neophodno je obezbediti kontinuiranu obuku državnih službenika na svim nivoima.

8. Finansiranje strategija

Trenutno stanje

Bitno je napomenuti da ova tačka ne obrađuje sistem finansijskog upravljanja i njegove prednosti i nedostatke, već se odnosi na vezu između planiranja i finansiranja.

Kada je reč o finansiranju prioriteta i mera predviđenih strategijama, okvir za finansiranje čine Zakon o budžetskom sistemu, Zakon o budžetu i Fiskalna strategija, koja sadrži i Srednjoročni okvir potrošnje/rashoda. Zakon o budžetskom sistemu uveo je 2009. godine 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 koja su raspoloživa za budžetske korisnike, a da bi se istovremeno sprečila ciklična ekspanzija tekućih rashoda. Srednjoročni okvir se uvodi u investiciono planiranje kao neophodan uslov u procesu definisanja strateških razvojnih projekata. Osim toga, 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 koriste se kod određivanja (kasnijih) budžetskih obima sredstava i predstavljaju deo Fiskalne strategije za kalendarsku godinu i projekcije za naredne dve. Međutim, povezanost između višegodišnjih procena i naknadnih limita u godišnjem budžetu nisu jasne, kao ni veza između načina prioritizacije i limita. Sektorske strategije pripremaju se za sve ključne sektore, ali usled nepostojanja funkcionalnog Srednjoročnog okvira potrošnje (MTEF), strategije ne obuhvataju procenu investicionih i tekućih rashoda. Isto tako, Poslovnik Vlade predviđa da se obrazloženje koje sadrži i procenu finansijskih sredstava neophodnih za sprovođenje određenog akta izrađuje samo za pravne akte Vlade, ali ne i za strategije, uključujući i Fiskalnu strategiju. U Poslovniku se predviđa da predlozi strategija razvoja i Fiskalne strategije treba da sadrže objašnjenja svih potrebnih pitanja, iako se ne kaže šta se pod bitnim pitanjima podrazumeva.

Zakonom o budžetskom sistemu predviđeno je uvođenje programskog budžeta od 2015. godine i izrada prve zvanične verzije Metodološkog uputstva za izradu programskog budžeta završena je u februaru 2014. godine. Cilj ovog metodološkog uputstva jeste da uredi izradu i korišćenje programskog budžeta Republike Srbije, organa državne i pokrajinske uprave i jedinica lokalne samouprave, kao i organa zakonodavne vlasti. Linijski budžet usredsređen je na rashode na osnovu ekonomske klasifikacije (npr. plate, potrošni materijal, roba i usluge, itd.). Programski budžet, s druge strane, klasifikuje rashode prema merama i nadležnostima korisnika budžeta, tj. prikazuje: u koje svrhe se sredstva troše, na koji način je takva potrošnja povezana sa strateškim

ciljevima i kakvi rezultati se ostvaruju. Pored jasnije veze između prioriteta i budžeta, uvođenjem programskog budžeta obezbeđuje se i veća transparentnost budžeta.

Na osnovu navedenog, glavni problemi koji se odnose na finansiranje strategija su:

- Strategije ne sadrže procenu troškova i nejasna je veza između strateškog planiranja i budžetiranja;
- Nejasna povezanost između višegodišnjih procena i naknadnih limita u godišnjem budžetu, kao i između načina prioritizacije i limita;
- Programski budžet još uvek nije uveden.

Preporuke za unapređenje finansiranja strategija

Već je pomenuto da Generalni sekretarijat priprema Metodologiju strateškog planiranja, dok je Ministarstvo finansija pripremio Metodologiju za programsko budžetiranje. Izrada ovih dokumenata predstavlja priliku da se obezbedi neraskidiva veza između strateškog planiranja i budžetiranja. A da bi se navedeno ostvarilo, neophodno je obezbediti komplementarnost između dokumenata kroz skup logički povezanih aktivnosti i rokova, povezivanjem strategija, srednjoročnih planova i godišnjeg plana rada Vlade sa procesom planiranja budžeta, i naročito voditi računa o neophodnosti višegodišnjeg planiranja. Međutim, kako bi se obezbedilo da strategije sadrže procenu troškova u narednom periodu, neophodno je pripremiti i Metodologiju o načinu izrade strategija i akcionih planova koja bi upravo predvidela ovakvu obavezu. Pored toga, potrebno je izmeniti Poslovnik Vlade kako bi se predvidela obaveza da se i za strategije priprema obrazloženje koje sadrži i procenu finansijskih sredstava neophodnih za njihovo sprovođenje.

Posle dugogodišnjeg pilotiranja, obaveza uvođenja programskog budžeta predviđena je Zakonom o budžetskom sistemu počevši od 2015. godine. U praksi to podrazumeva da se predmetna metodologija usvoji početkom 2014. godine i da se sprovede intenzivna obuka kako bi nadležni organi bili u mogućnosti da primene novi način planiranja budžeta. Realno je očekivati da će budućí programi odgovarati strukturi Vlade tj. pojedinačnim ministarstvima. Međutim, u skladu sa zahtevima sektorskog pristupa, neophodno je bar predvideti i grupisanje pojedinačnih programa prema sektorima koji su već predviđeni, kao i ulogu Generalnog sekretarijata/Republičkog sekretarijata za javne politike u obezbeđivanju komplementarnosti programa. Na ovaj način omogućiće se bolja veza između međusobno povezanih pojedinačnih programa.

Kada su u pitanju programi i projekti koji se finansiraju iz fondova EU, neophodno je obezbediti sredstva za njihovo sufinansiranje i pretfinansiranje. Zbog nedostatka sredstava za pretfinansiranje i/ili sufinansiranje projekata, praktično već dobijeni novac mogao bi da propadne, odnosno da pojedinačni projekti uopšte ne budu odobreni zbog nepostojanja odgovarajuće finansijske konstrukcije. Iz tog razloga, uzimajući u obzir primere dobre prakse iz država članica EU, trebalo bi uvesti mehanizme za primenu sufinansiranja i pretfinansiranja u praksi.

9. Priprema i upravljanje projektima

Trenutno stanje

Na osnovu prikupljenih podataka od resornih ministarstava i javnih preduzeća, Ministarstvo finansija i privrede polovinom 2013. godine pripremiло je izveštaj o realizaciji projektnih zajmova odobrenih Republici Srbiji od međunarodnih finansijskih organizacija i drugih stranih kreditora. Podaci koji su sakupljeni ukazuju da se ulazilo u kreditne aranžmane bez prethodno pripremljene projektno-tehničke dokumentacije, bez rešenih imovinsko-pravnih pitanja ili, u slučaju završenih projekata, bez potrebnih dozvola nadležnih organa i tome slično. U velikom procentu, zajmovi se aneksiraju, najčešće se produžava njihov rok, ali često i sam početak implementacije projekta. Ima primera da su zajmovi odobreni i efektivni preko četiri godine, a da je realizacija istih od 0 do 10%. Od ukupno odobrenih 4,5 milijardi evra, iznos povučenih sredstava je 1,1 milijardi evra (25%), prosečan broj godina od datuma efektivnosti je 2,5. Pored toga, kada je u pitanju realizacija bespovratnih sredstava, primetne su teškoće u realizaciji infrastrukturnih projekata u sektoru životne sredine²⁴.

Izveštaj o napretku iz 2013. godine navodi „nepostojanje koherentnih sektorskih strategija i strateški izrađenih investicionih planova, što dovodi do slabe pripreme serije projekata, i dalje predstavlja ozbiljan problem u pojedinim sektorima. Potrebno je unaprediti kapacitete potencijalnih krajnjih korisnika za izradu projektne dokumentacije u skladu sa IPA zahtevima²⁵.“ Strategija nema bez projekata, a projekata nema bez odgovarajuće urbanističke, planske i projektno-tehničke dokumentacije. Dosadašnja praksa je pokazala ne samo da nema dovoljno spremnih projekata, nego i oni za koje je projektno-tehnička dokumentacija pripremljena imaju znatnih teškoća u sprovođenju. Isto tako, praksa u državama članicama pokazala je da jedan od osnovnih uzroka u nedovoljnoj iskorišćenosti Strukturnih fondova i Kohezionog fonda upravo leži u nedovoljno pripremljenoj projektnoj dokumentaciji.

Dokument „Prepreke u razvoju infrastrukture“, koji je pripremljen u okviru projekta Program evropskog partnerstva sa opštinama, koji finansiraju EU i Vlada Švajcarske, predstavlja analizu izazova u razvoju infrastrukture u 25 opština južne i jugoistočne Srbije i jednako je primenljiv na celu teritoriju Republike Srbije. U dokumentu se navodi da planiranje uopšte, naročito ono koje se odnosi na realizaciju infrastrukturnih projekata kroz planove investicija, predstavlja oblast u kojoj opštinska rukovodstva i stručne službe moraju dalje da se usaglašavaju, i kratkoročno i dugoročno. Lokalnim samoupravama nedostaje kvalitetna planska dokumentacija. Na primer, neuspeh nastojanja da se izrade i usvoje prostorni planovi, glavni dokumenti u kojima se daju smernice za dalje planiranje, predstavlja prvu prepreku u osmišljavanju infrastrukturnih projekata na lokalnom nivou. Osim toga, usvojeni lokalni planovi često ne odražavaju stvarne

Na nepovučena sredstva plaćaju se *commitment fees*, što dodatno opterećuje budžet Republike Srbije, sredstva se odlivaju, a nema razvojnih efekata. Troškovi otplate kamata dostigli su iznos u 2012. godini od preko 2% u BDP. Prema projekcijama učešće kamata u BDP porašće na 2,6% u 2014. godini. Da li smo izvukli pouke?

Finansiramo auto-put iz kredita, nismo pripremili na vreme tehničku dokumentaciju, nismo rešili imovinsko-pravna pitanja nad zemljištem, što je dovelo do isteka grejs perioda i sada plaćamo *commitment fee*, ne povlačimo sredstva umesto da smo spremni ušli u projekat, završili ga u roku, pustili put u naplatu putarine i sada servisirali dug po osnovu kamata iz naplate putarine.

razvojne potrebe. U slučaju planova detaljne regulacije, oni se često izrađuju samo kada se pojavi mogućnost ulaganja u konkretan projekat. Kako izrada i usvajanje takvih planova mogu da potraju nekoliko meseci, ovaj pristup može da obeshrabri finansijere i da rezultira odustajanjem od investicija. Konačno, takva situacija je rezultat toga što u opštinama ne postoje kapaciteti za izradu planske dokumentacije, kao i finansijskih ograničenja koja ih sprečavaju da povere ove poslove trećim licima²⁶. Isto tako, postoje jasne naznake da je katastar nepokretnosti još jedno usko grlo u procesu planiranja i formulisanja infrastrukturnih projekata.

Važan problem koji su ustanovili Delegacija EU i Kancelarija za evropske integracije jeste da se često prilikom procene spremnosti projekta ne uzima u obzir kvalitet projektne dokumentacije. Neodgovarajuća i nepotpuna dokumentacija značajan je činilac u kašnjenju potpune pripreme i sprovođenja infrastrukturnih projekata u Republici Srbiji, što dovodi do kašnjenja tenderskih postupaka, naknadnog sporog sprovođenja i slabe apsorpcije raspoloživih sredstava i povećanja troškova po osnovu nepredviđenih radova. Ilustracije radi, postupci javnih nabavki često se sprovode bez posvećivanja veće pažnje specifičnostima projekata, što dovodi do lošeg kvaliteta tehničkih delova tenderskih paketa koji se odnose na nabavke u oblasti infrastrukture. Kada se nabavka završi, ugovori koji se sklapaju sa izvođačima ne odražavaju savremene načine realizacije infrastrukturnih projekata i vrlo često su u suprotnosti sa modalitetom tenderskog postupka, što često dovodi do sporova. S obzirom da troškovi pripreme velikih infrastrukturnih projekata mogu da predstavljaju čak 10% ukupne vrednosti projekta, selekcija projekata sa neodgovarajućom dokumentacijom takođe dovodi do neefikasne i nedelotvorne upotrebe budžeta za ove namene. Za problem slabog kvaliteta dokumentacije vezan je i problem slabih kapaciteta resornih ministarstava i javnih komunalnih preduzeća za praćenje pripreme projektno-tehničke dokumentacije infrastrukturnih projekata²⁷. Pored toga, uočena su dva važna nedostatka u postojećim postupcima selekcije infrastrukturnih projekata za finansiranje. Prvo, veoma malo pažnje se obraća na strateški značaj projekata, odnosno na njihov potencijalni doprinos ostvarenju strateških ciljeva. Drugo, ocena spremnosti (zrelosti) projekta ne uzima u obzir kvalitet (pouzdanost podataka) i dovršenost planske i tehničke dokumentacije. Da bi se odgovorilo na te nedostatke, Vlada je usvojila Metodologiju za selekciju i prioritizaciju infrastrukturnih projekata koja je sastavni deo dokumenta „Nacionalni prioriteti Republike Srbije za međunarodnu razvojnu pomoć u periodu 2014–2017, sa projekcijama do 2020. godine“ i koja sadrži dva osnovna elementa, i to procenu strateške relevantnosti i procenu nedostataka projekata pre konačne selekcije. Navedena metodologija odnosi se na sektore transporta, životne sredine, energetike i poslovne infrastrukture, s tim što se ovaj metodološki koncept može primeniti na sve sektore u kojima je moguće identifikovati kapitalne projekte.

Analize su pokazale da postojeće zakonodavstvo, naročito ono koje uređuje planiranje i izgradnju, ne predstavlja prepreku za pripremu tehničkih dokumenata potrebnih za prikupljanje sredstava i realizaciju lokalnih infrastrukturnih projekata. Međutim, činjenica je da trenutno važeći Zakon o planiranju i izgradnji ne prepoznaje savremena rešenja koja se primenjuju u oblasti građevinarstva, a posebno standardizovanih međunarodnih ugovora koje karakteriše česta primena principa „projektuj i izgradi“ (žuti FIDIC). Primena principa „projektuj i izgradi“, podrazumeva da se izvođaču radova, koji ujedno snosi i odgovornost za izradu projektne dokumentacije, ostavlja veći stepen slobode prilikom definisanja najoptimalnijih tehničko-tehnoloških rešenja za određeni objekat koji je predmet ugovora.

- Izgradnja Žeželjevog mosta kasni dve godine.
- Južni deo Koridora 10 gradi se već godinama.
- Projekat rekonstrukcije Golubačke tvrđave uslovno je odobren 2010. godine, a priprema tenderske dokumentacije je počela tek početkom 2014. godine.

Na osnovu navedenog, glavni problemi koji se odnose na pripremu i posledično upravljanje projektima su:

- Nespremna urbanistička i planska dokumentacija;
- Nespremna projektno-tehnička dokumentacija;
- Neadekvatan Zakon o planiranju i izgradnji.

Preporuke za unapređenje pripreme projekata i upravljanja projektima

Moguće je da će doći do određenog otpora u primeni Metodologije za identifikaciju i selekciju infrastrukturnih projekata, jer se radi o uvođenju sistema i napuštanju prakse „sve je podjednako bitno, uradićemo, biće“, itd. Međutim, u praksi, da bi došlo do unapređenja sistema za pripremu i upravljanje projektima, neophodno je u potpunosti primeniti predmetnu metodologiju. Navedena metodologija se odnosi na sektore transporta, životne sredine, energetike i poslovne infrastrukture, s tim što se ovaj metodološki koncept može primeniti na sve sektore u kojima je moguće identifikovati kapitalne projekte. Primenom metodologije definisano je oko 100 strateški relevantnih projekata. Pored definisanih strateški relevantnih projekata, metodologija će dati i odgovor na spremnost projekata za realizaciju, na osnovu čega bi se utvrdio realan plan i redosled koraka za njihovo sprovođenje. Kako bi se omogućilo da se raspoloživa sredstva usmere na strateški značajne infrastrukturne projekte, odnosno one projekte koji će najviše doprineti ostvarenju nacionalnih strateških ciljeva, i kako bi se izbegle teškoće i kašnjenja u sprovođenju infrastrukturnih projekata, buduća identifikacija i prioritizacija infrastrukturnih projekata, bez obzira na izvor finansiranja, trebalo bi da prati definisanu metodologiju. U praksi to znači da bi pomenuta Metodologija trebalo da bude ista ona metodologija koja je predviđena članom 54a Zakona o budžetskom sistemu. Naime, pomenuti član predviđa da će Vlada, na predlog ministarstva zaduženog za poslove finansija, bliže urediti sadržinu, način pripreme i ocene kapitalnih projekata. Pored toga, napore bi trebalo usmeriti na pripremu i sprovođenje već identifikovanih oko 100 projekata, a ne identifikovati nove i pripremati neke nove brošure gde će oni biti predstavljeni. Na ovaj način definisala bi se jedinstvena lista projekata na koju bi bile usmerene sve aktivnosti u vezi sa pripremom, finansiranjem i sprovođenjem projekata.

Pored primene Metodologije, u narednom periodu neophodno je opredeliti značajnija sredstva u državnom budžetu i budžetima lokalnih samouprava za pripremu urbanističke, planske i projektno-tehničke dokumentacije. Državni organi nikako ne smeju da smatraju da su IPA sredstva namenjena za ovu svrhu, u vidu tzv. PPF ili pojedinačnih projekata, dovoljna. Dinamika izrade urbanističke i planske dokumentacije trebalo bi da bude usklađena sa listom strateški relevantnih projekata koji su proizašli iz prve faze Metodologije. Isto tako, kako bi se obezbedio bolji kvalitet ove dokumentacije, neophodno je da ministarstvo nadležno za poslove urbanizma bude uključeno u sve faze izrade ove dokumentacije, a ne samo na kraju, kada je dokumentacija već pripremljena i dostavljena na odobrenje koje u praksi podrazumeva odlaganje zbog velikog broja komentara/primedaba. Imajući u vidu da je priprema urbanističke i projektno-tehničke dokumentacije skup i vremenski dugačak proces, ove aktivnosti bi trebalo sprovesti kontinuirano.

U planiranje infrastrukturnih projekata potrebno je uvesti princip koncentracije. To znači da je potrebno one projekte koji su strateški relevantni finansirati kombinovanjem raspoloživih sredstava, odnosno koncentrisanjem sredstava u pravcu realizacije konkretnog projekta. Trenutno, mi imamo situaciju da uprkos tome što se suočavamo sa problemima u realizaciji projekata finansiranih iz sredstava projektnih zajmova, sredstava EU ili bilateralnih donatora, resorna ministarstva raspisuju pozive za dostavljanje predloga projekata iz sredstava budžeta koji se odnose na neke sporadične akcije.

Još jedno sistemsko rešenje u ovoj oblasti odnosi se na izmene i dopune Zakona o planiranju i izgradnji. Polazeći od savremenih trendova koji se primenjuju u oblasti građevinarstva, a posebno standardizovanih međunarodnih ugovora koje karakteriše česta primena principa „projektuj

i izgradi", važeći Zakon o planiranju i izgradnji ne uzima u obzir u dovoljnoj meri osnovna načela takvog koncepta gradnje. Primena principa „projektuj i izgradi“ podrazumeva da se izvođaču radova, koji ujedno snosi i odgovornost za izradu projektne dokumentacije, ostavlja viši stepen slobode prilikom definisanja najoptimalnijih tehničko-tehnoloških rešenja za određeni objekat koji je predmet ugovora. Pri izgradnji objekata finansiranih iz sredstava međunarodne razvojne pomoći, na prvom mestu iz IPA instrumenta, velika većina projekata koji se odnose na izgradnju objekata zasnovana je na navedenom principu „projektuj i izgradi“. Tokom realizacije projekata primenom navedenog modaliteta projektovanja i građenja, uočene su određene neusaglašenosti između tog pristupa i uređenosti sistema urbanističkog planiranja, sadržine urbanističkih planova, načina izrade i sadržine projektne dokumentacije u Republici Srbiji i iz tog razloga Zakon o planiranju i izgradnji mora biti izmenjen.

10. Sistem praćenja i ocenjivanja

Trenutno stanje

Praćenje i ocena uticaja/efekata strategija, mera i projekata nužan je preduslov za unapređenje efikasnosti i delotvornosti javnih politika u ostvarivanju ciljeva. Nažalost, adekvatan sistem praćenja i ocenjivanja u Srbiji ne postoji. Jedan od razloga ovog nedostatka leži u činjenici da velika većina strategija ne sadrži polazne i ciljne vrednosti za ispunjenje ciljeva i rezultata, te otuda ne postoji ni obaveza njihovog praćenja i ocenjivanja, usled čega ostajemo uskraćeni za saznanja o dobrim i lošim potezima i istovremeno smernicama za buduće odluke. Kada se govori o polaznim i ciljnim vrednostima (indikatorima), mora se biti i oprezan. U nedostatku odgovarajućeg znanja i kvalitetnih statističkih podataka, postoji i rizik postavljanja nerealnih indikatora, kao i rizik da indikatori vode politiku umesto da je obrnuto. Praćenje i ocena uticaja/efekata javnih politika posebno zahteva kapacitete za upravljanje i koordinaciju, za pregled i prikupljanje podataka, za analizu podataka i pripremu izveštaja i za predstavljanje rezultata praćenja kreatorima politika (Narodna/lokalna skupština, Vlada) i drugim akterima (civilno društvo i privatni sektor).

Na osnovu navedenog, glavni problemi koji se odnose na praćenje i ocenjivanje su:

- Nepostojanje formalnopravnog okvira i institucionalnog okvira za praćenje i ocenjivanje;
- Nedovoljno znanja o poslovima praćenja i ocenjivanja i nedostatak svesti o njihovom značaju.

Da li neko zna koji su efekti sredstava uloženi kroz Nacionalni investicioni plan (NIP)?

Preporuke za unapređenje sistema praćenja i ocenjivanja

Adekvatan sistem praćenja i ocenjivanja ne postoji i potrebno ga je izgraditi na zdravim osnovama. Ono što trenutno postoji jeste izveštavanje koje bi trebalo da podrazumeva sistem praćenja i ocenjivanja, ali u praksi nije tako. Uglavnom izveštavanje se svodi na prikupljanje informacija i predstavljanje sprovedenih aktivnosti. Ono što nedostaje jeste sistem zasnovan na pokazateljima koji u praksi automatski podrazumeva praćenje planiranih aktivnosti kako bi se ostvarili rezultati, ciljevi i pokazatelji, i takođe podrazumeva ocenjivanje (*ex-ante*, *mid-term* i *ex-post*) preduzetih aktivnosti kako bi se utvrdila njihova svrsishodnost, efekti, itd. Praćenje i ocenjivanje dodatno dobija na značaju uvođenjem programskog budžeta koji će upravo podrazumevati da u okviru sektora postoje programi, a u okviru programa rezultati i pokazatelji.

Međutim, da bi ovakav sistem funkcionisao u praksi, neophodno je formalnopravno uvesti obavezu praćenja i ocenjivanja i uspostaviti adekvatan institucionalni okvir (npr. ocenjivanje mogu da vrše nezavisna tela ili ocenjivači nezavisni od organa sprovedilaca određenih aktivnosti koje su predmet ocenjivanja; praćenje podrazumeva da svi prate svoje aktivnosti, a neko (Generalni sekretarijat/Republički sekretarijat za javne politike) prati aktivnosti onih koji već prate, itd.).

Dokument „Nacionalni prioriteti za međunarodnu pomoć za period 2014–2017, sa projekcijama do 2020. godine“ prva je strategija/programski dokument koja jasno definiše polazne i ciljne vrednosti, mehanizam za sprovođenje i praćenje, i čija izrada je zasnovana na prethodnoj oceni izvora finansiranja namenjenih za sprovođenje dokumenta. Međutim, i pored činjenice da je utvrđena projekcija buduće međunarodne razvojne pomoći, ni ovaj dokument ne definiše troškove za njegovo sprovođenje.

11. Zaključak

Citat Bendžamina Frenklina *If you fail to plan, you are planning to fail!* dovoljno govori o značaju teme koju obrađuje ovaj rad. Unapređenje strateškog i operativnog planiranja treba posmatrati kao neophodnost unapređenja procesa donošenja međusobno povezanih odluka u sadašnjem vremenu radi bolje budućnosti. Samo ako uzmemo u obzir neke od ključnih problema u Srbiji kao što su visoka stopa nezaposlenosti ili nerazvijena infrastruktura, a pri tome znamo koliko sredstava koja smo dobili nakon procesa privatizacije jeste utrošeno i koliko sredstava iz zajmova stoji na računima neutrošeno, sama po sebi se nameće potreba promene u pristupu prilikom planiranja i sprovođenja strateških odluka.

Kvalitet strateškog i operativnog planiranja zavisi od nekoliko povezanih faktora: političke volje da se centar donošenja odluka institucionalizuje u okviru sistema državne uprave, uspostavljanja jasnog institucionalnog okvira za planiranje sa precizno utvrđenim nadležnostima i mehanizmima za koordinaciju, definisanja jedinstvenog strateškog okvira i akcionih planova za njegovo sprovođenje, povezivanja strateškog planiranja i planiranja budžeta, unapređenje sistema planiranja i upravljanja projektima i uvođenja sistema praćenja i ocene programa i projekata. Dva dodatna faktora koja se prožimaju kroz sve ostale su: dovoljan broj kvalifikovanih državnih službenika i učešće civilnog društva u procesu strateškog i operativnog planiranja, ali i u praćenju i oceni programa i projekata koji se sprovode.

Sprovođenje preporuka iz ovog rada omogućilo bi Vladi Republike Srbije da unapredi način donošenja odluka, kao i rad državnih organa koji čine centar Vlade (Generalni sekretarijat/Republički sekretarijat za javne politike, Ministarstvo finansija, Republički sekretarijat za zakonodavstvo i Kancelarija za evropske integracije) i resornih ministarstava, a sve u cilju postizanja rezultata sa većim efektima u okolnostima ograničenih finansijskih sredstava. Nikako ne treba zaboraviti da bi sprovođenje preporuka doprinelo povećanju sposobnosti da se predvide različite situacije kojima bi se brže prilagodili, povećala bi se transparentnost u radu državnih organa i omogućilo prenošenje dobre prakse strateškog i operativnog planiranja na pokrajinske organe i organe lokalne samouprave.

Odlaganje sprovođenja preporuka iz ovog rada značilo bi samo guranje problema pod tepih na ograničen vremenski period. A ukoliko nismo sami spremni da izvučemo probleme ispod tepiha, onda će to za nas uraditi neko drugi u procesu pregovora o pristupanju EU i to u okviru poglavlja 22 Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata. Ako budemo čekali, do tada postoji veliki rizik da ćemo nespremni pristupiti EU i načinu na koji planiraju države članice i da nećemo biti spremni da utrošimo EU fondove koji su na raspolaganju državama članicama.

Najgori scenario bi bio da nastavimo po starom kada je u pitanju način na koji planiramo, donosimo i sprovodimo odluke.

12. Aneks

Tabela 2. Pregled problema, preporuka i nosilaca posla

| Problemi | Preporuke | Nosioci posla |
|---|--|--|
| Sistem planiranja i strateški okvir | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Ne postoji jedinstveni strateški okvir; • Nejasno je na koji način se utvrđuju prioriteti; • Nije definisano kako se program Vlade (ekspoze predsednika) sprovodi u praksi; • Ne postoji jasno definisana metodologija za izradu sektorskih strategija; • Veliki broj strategija koje su međusobno neusklađene i sadrže nerealno postavljene ciljeve; • Sistem planiranja zasnovan je na godišnjem planiranju koji dozvoljava veoma lako menjanje srednjoročnih ciljeva, bez političkih posledica. | <p>U narednom srednjoročnom periodu vodilja u definisanju prioriteta trebalo bi da bude Nacionalni plan za usklađivanje sa pravnim tekovinama EU 2014–2018 (NPAA). Isto tako, je razmišljati i o neophodnosti prioritizacije kako bi se jasno definisali razvojni potencijali Srbije (nemoguće je da je sve podjednako bitno) i istovremeno utemeljio pravac budućih pregovora o pristupanju sa EU (ilustracije radi, ukoliko bi sektor energetike bio prioriterniji u odnosu na sektor životne sredine, u praksi to bi značilo veća ulaganja u sektor energetike i istovremeno usmerilo prelazne periode u okviru poglavlja 27 Životna sredina).</p> <p>Trebalo bi predvideti da Generalni sekretarijat/Republički sekretarijat za javne politike u saradnji sa resornim ministarstvima, na osnovu programa Vlade (ekspozea premijera), pripremi plan za sprovođenje programa Vlade.</p> <p>Trebalo bi početi sa pripremanjem Nacionalnog plana razvoja tri godine pre ulaska u EU.</p> <p>Da bi se rešio problem lošeg kvaliteta strategija i njihove međusobne neusklađenosti, neophodno je pripremiti metodologiju za izradu strategija i akcionih planova.</p> <p>Neophodno je doneti odgovarajuću odluku Vlade kojom bi, za svaki od sektora i tematskih oblasti, bilo definisano da li sektor ima krovnu strategiju i koje su to podsektorske strategije, i do kraja 2016. godine konsolidovati sektorske strategije.</p> <p>Neophodno je usvojiti Metodologiju integrisanog sistema planiranja koju trenutno priprema Generalni sekretarijat.</p> <p>Okvir strateškog i operativnog planiranja trebalo bi postaviti na nivou zakona.</p> | <p>Generalni sekretarijat Vlade/Republički sekretarijat za javne politike</p> <p>Kancelarija za evropske integracije</p> |

| Problemi | Preporuke | Nosioci posla |
|--|---|---|
| Institucionalni okvir | | |
| <ul style="list-style-type: none"> • Odnos i koordinacija između različitih centralnih institucija koje obavljaju poslove strateškog planiranja i koordinacije politika, kao što su Ministarstvo finansija, Kancelarije za evropske integracije i Generalnog sekretarijata nije precizno regulisan; • Neadekvatna organizaciona struktura i nadležnosti Generalnog sekretarijata; • Preklapanje nadležnosti između ministarstava zbog nedostataka Zakona o ministarstvima; • Neadekvatan institucionalni okvir za sprovođenje projekata. | <p>Autori Zakona o ministarstvima bi trebalo da jasno utvrde nadležnosti ministarstava kako se ne bi preklapale. Neophodno je definisati međusobne odnose organa koji čine tzv. „centar Vlade“ (Sektor za planiranje, nadzor i koordinaciju politika i poslove u vezi sa procesom pristupanja Evropskoj uniji Generalnog sekretarijata (planira i koordinira politike i prati njihovo sprovođenje), Republički sekretarijat za zakonodavstvo (izgrađivanje, praćenje i unapređenje pravnog sistema), Sektor za budžet Ministarstva finansija (planira budžet) i Kancelarija za evropske integracije (koordiniranje procesa evropskih integracija, i planiranje i praćenje međunarodne razvojne pomoći)) u odnosu na unapređen sistem strateškog planiranja. To podrazumeva i uspostavljanje bolje komunikacije i operativnije odnose između njih.</p> <p>Nacionalni plan razvoja trebalo bi da priprema Sektor za planiranje, programiranje, praćenje i izveštavanje o međunarodnoj razvojnoj pomoći Kancelarije za evropske integracije. Godinu dana pre početka pripreme Nacionalnog plana razvoja trebalo bi utvrditi institucionalne veze između ovog sektora i Generalnog sekretarijata Vlade.</p> <p>Kada je u pitanju položaj Sektora za planiranje, nadzor i koordinaciju politika i poslove u vezi sa procesom pristupanja Evropskoj uniji Generalnog sekretarijata unutar sistema državne uprave, moguće je da ovaj sektor ostane deo Generalnog sekretarijata, ali isto tako da postane poseban organ.</p> <p>Neophodno je izvršiti analizu postojećeg institucionalnog okvira za upravljanje projektima u svim sektorima relevantnim za Strukturne fondove i Kohezioni fond (saobraćaj, životna sredina, energetika, konkurentnost, ljudski resursi), utvrditi njihove nedostatke i prednosti i definisati perspektivu unapređenja i razvoja institucionalnog okvira.</p> | <p>Generalni sekretarijat Vlade</p> <p>Ministarstvo zaduženo za poslove državne uprave</p> <p>Ministarstvo finansija</p> <p>Kancelarija za evropske integracije</p> <p>Republički sekretarijat za zakonodavstvo</p> |

| Problemi | Preporuke | Nosioci posla |
|---|--|---|
| Ljudski resursi | | |
| <ul style="list-style-type: none"> Nedovoljan broj zaposlenih da bi se obavljali poslovi strateškog planiranja; Nepostojanje politike zadržavanja kadrova; Nedovoljno znanja kada je u pitanju preuzimanje poslova strateškog planiranja, pripreme i upravljanja projektima, praćenje i ocena. | <p>Obezbediti adekvatan broj državnih službenika koji raspolažu neophodnim znanjima.</p> <p>Uspostaviti mehanizam motivacije državnih službenika, tj. politiku zadržavanja kadrova.</p> <p>Sprovoditi kontinuiranu obuku.</p> | <p>Ministarstvo zaduženo za poslove državne uprave</p> <p>Ministarstvo finansija</p> <p>Služba za upravljanje kadrovima</p> |
| Finansiranje strategija | | |
| <ul style="list-style-type: none"> Strategije ne sadrže procenu troškova i nejasna je veza između strateškog planiranja i budžetiranja; Nejasna povezanost između višegodišnjih procena i naknadnih limita u godišnjem budžetu; Programski budžet još uvek nije uveden. | <p>Izmeniti Poslovnik Vlade kako bi se predvidela obaveza da se i za strategije priprema obrazloženje koje sadrži i procenu finansijskih sredstava neophodnih za njihovo sprovođenje.</p> <p>Dosledno primenjivati Metodologiju za programsko budžetiranje i, imajući u vidu da je ona samo objavljena na internet prezentaciji Ministarstva finansija, na određen način formalizovati njena rešenja.</p> <p>Neophodno je predvideti i grupisanje pojedinačnih programa prema sektorima koji su već predviđeni, kao i definisati ulogu Generalnog sekretarijata u obezbeđivanju komplementarnosti između programa.</p> <p>Neophodno je obezbediti mehanizam nacionalnog sufinansiranja i pretfinansiranja projekata koji se finansiraju iz sredstava EU.</p> | <p>Generalni sekretarijat Vlade/ Republički sekretarijat za javne politike</p> <p>Ministarstvo finansija</p> |

| Problemi | Preporuke | Nosioci posla |
|---|--|--|
| Priprema i upravljanje infrastrukturnim projektima | | |
| <ul style="list-style-type: none"> Nespremna urbanistička i planska dokumentacija; Nespremna projektno-tehnička dokumentacija; Neadekvatan Zakon o planiranju i izgradnji. | <p>Kako bi se omogućilo da se raspoloživa sredstva usmere na strateški značajne infrastrukturne projekte, odnosno one projekte koji će najviše doprineti (uti-cati) ostvarenju nacionalnih strateških ciljeva, i kako bi se izbegle teškoće i kašnjenja u sprovođenju infrastrukturnih projekata, buduća identifikacija i prioritizacija infrastrukturnih projekata, bez obzira na izvor finansiranja, trebalo bi da prati Metodologiju za identifikaciju i selekciju infrastrukturnih projekata koja je sastavni deo dokumenta „Nacionalni prioriteti za međunarodnu pomoć za period 2014–2017, sa projekcijama do 2020. godine“.</p> <p>Metodologiju za identifikaciju i selekciju infrastrukturnih projekata trebalo bi pretočiti u metodologiju koja je predviđena članom 54a Zakona o budžetskom sistemu.</p> <p>Neophodno je opredeliti značajnija sredstva u državnom budžetu i budžetima lokalnih samouprava za pripremu urbanističke, planske i projektno-tehničke dokumentacije i kontinuirano pripremati ovu dokumentaciju. Neophodno je da ministarstvo nadležno za poslove urbanizma bude uključeno u sve faze izrade ove dokumentacije, a ne samo na kraju, kada je dokumentacija već pripremljena i dostavljena.</p> <p>Izmeniti Zakon o planiranju i izgradnji kako bi se omogućila primena principa „projektuj i izgradi“ (žuti FIDIC).</p> | <p>Kancelarija za evropske integracije</p> <p>Ministarstvo finansija</p> <p>Ministarstvo zaduženo za poslove urbanizma</p> |
| Sistem praćenja i ocenjivanja | | |
| <ul style="list-style-type: none"> Nepostojanje formalno-pravnog okvira i institucionalnog okvira za praćenje i ocenjivanje; Nedovoljno znanja o poslovima praćenja i ocenjivanja i nedostatak svesti o njihovom značaju. | <p>Neophodno je formalnopravno uvesti obavezu praćenja i ocene strategija, programa i projekata i uspostaviti adekvatan institucionalni okvir.</p> <p>Uvesti sistem zasnovan na pokazateljima, a on bi u praksi automatski podrazumevao praćenje planiranih aktivnosti kako bi se ostvarili rezultati, ciljevi i pokazatelji i koji takođe podrazumeva ocenjivanje (ex-ante, mid-term i ex-post) preduzetih aktivnosti kako bi se utvrdila njihova svrsishodnost, efekti, itd.</p> | <p>Generalni sekretariat Vlade/ Republički sekretariat za javne politike</p> |

13. Bibliografske napomene

- ¹ Milena Lazarević, Sena Marić, Amanda Orza, *Studija Kreiranje politike i pregovori za pristupanje EU: Kako do rezultata za Srbiju*, Deutsche Gesellschaft fur Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, (2013), 53.
- ² Vlada Republike Srbije, *Nacionalni prioriteti za međunarodnu pomoć za period 2014–2017, sa projekcijama do 2020. godine*, (2013), 10.
- ³ Ministarstvo finansija, *Uputstvo o programskom budžetu*, (2014), 32.
- ⁴ Milena Lazarević, Sena Marić, Amanda Orza, *Studija Kreiranje politike i pregovori za pristupanje EU: Kako do rezultata za Srbiju*, Deutsche Gesellschaft fur Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, (2013), 32.
- ⁵ Narodna skupština, *Odluka o proglašenju Ustava Republike Srbije* („Službeni glasnik RS“ br. 48/94 i 11/98), 39.
- ⁶ Narodna skupština, *Zakon o državnoj upravi* („Službeni glasnik RS“ br. 79/05 i 101/07), 17.
- ⁷ Generalni sekretarijat Vlade, *Projekat Podrška osnaživanju koordinacije aktivne politike u Vladi Srbije*, (2010), 4–20.
- ⁸ Evropska komisija, *Izveštaj o napretku Srbije za 2013. godinu* (2013), 46.
- ⁹ Kancelarija za evropske integracije, *IPA 2011 Projekat „Podrška u pripremi projekata PPF 5“*, (2013).
- ¹⁰ Baza Eurostat, http://knoema.com/ES_agr_r_landuse-8?tsId=1001690, (pristupljeno 15. septembra, 2013)
- ¹¹ Holland trade, *Holland is world-leading exporter of agri-food products*, <http://www.hollandtrade.com/sector-information/agriculture-and-food/?bstnum=4909>, (pristupljeno 9. septembra, 2013).
- ¹² Republički zavod za statistiku, *Popis poljoprivrede*, <http://popispoljoprivrede.stat.rs/>, (pristupljeno 10. septembra, 2013).
- ¹³ Republički zavod za statistiku, *Statistički kalendar (vrednosti za 2011. godinu)*, (2012).
- ¹⁴ Evropska komisija, *Izveštaj o napretku Srbije za 2012. godinu* (2012), 9, 10 i 67.
- ¹⁵ Evropska komisija, Generalni direktorat za proširenje, *Analitički izveštaj*, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/sr_rapport_2010_en.pdfhttp://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2011/package/sr_analytical_rapport_2011_en.pdf, (pristupljeno 5. februara, 2014). Organizacija za ekonomsku saradnju i razvoj, <http://www.sigmaweb.org/publications/48970654.pdf> (pristupljeno 5. februara, 2014).
- ¹⁶ Vlada Republike Srbije, *Nacrt zakona o ministarstvima*, (2014), 21
- ¹⁷ Analitički izveštaj koji prati Mišljenje Komisije o zahtevu Srbije za članstvo u Evropskoj uniji, (2011), 16.
- ¹⁸ Međunarodni monetarni fond, *Godišnji izveštaj br. 213/11*, (2011), 30.
- ¹⁹ Sigma, *Izveštaj za Srbiju 2010*, (2010), 24.
- ²⁰ Sigma, *Izveštaj za Srbiju 2012*, (2012), 3.
- ²¹ Evropska komisija, *Izveštaj o napretku Srbije za 2012 godinu*, (2012), 9.
- ²² Kancelarija za evropske integracije, *Izveštaj o efektivnosti i efikasnosti međunarodne razvojne pomoći namenjene Republici Srbiji po sektorima*, (2013), 99.
- ²³ Evropska komisija, *Izveštaj o napretku Srbije za 2013. godinu* (2013), 45.
- ²⁴ Ministarstvo finansija i privrede, *Izveštaj o realizaciji projektnih zajmova odobrenih Republici Srbiji od strane međunarodnih finansijskih organizacija i drugih stranih kreditora*, (2013).
- ²⁵ Evropska komisija, *Izveštaj o napretku Srbije za 2013. godinu*, (2013), 46.
- ²⁶ Projekat „Program evropskog partnerstva sa opštinama“, *Prepreke u razvoju infrastrukture*, (2012), 27.
- ²⁷ Vlada Republike Srbije, *Nacionalni prioriteti za međunarodnu pomoć za period 2014–2017, sa projekcijama do 2020. godine*, (2013), 314.

Unapređenje sistema strateškog i operativnog planiranja u Republici Srbiji

Izdavač

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

Za izdavača

Maja Bobić

Autor

Ognjen Mirić

Urednik

dr Filip Ejduš, predsednik Istraživačkog foruma

Izvršni urednici

Jelena Ribać
Aleksandar Bogdanović

Lektura i korektura

Vesna Pravić

Dizajn i prelom

Dunja Šašić

Beograd, april 2014.

Rad Istraživačkog foruma Evropskog pokreta u Srbiji je finansijski podržan od strane Think Tank Fund programa Fondacija za otvoreno društvo.

Mišljenja i stavovi izraženi u ovom radu predstavljaju stavove autora i ne odražavaju neophodno i zvanične stavove Evropskog pokreta u Srbiji niti Fondacija za otvoreno društvo.