

AKTUALNI OSVRTI

Institucionalna potpora za strateško planiranje i gospodarski razvoj Republike Hrvatske

ANTO BAJO, Institut za javne financije, Zagreb

JAKŠA PULJIZ, Institut za razvoj i međunarodne odnose, Zagreb

Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU izradilo je *Nacrt Prijedloga Zakona o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem* kojim se nastoji sustavno riješiti problem strateškog planiranja gospodarskog razvoja, koordinacije javnih politika i upravljanja kroz jasniju diobu uloga Sabora i Vlade, te državnih ministarstava i tijela. Javna rasprava o Nacrtu Prijedloga Zakona traje do 5. kolovoza 2017.

STRATEŠKO PLANIRANJE DO 2017.

Imamo brojne sektorske strategije, ali nemamo nacionalne. Hrvatska je Vlada do 2017. raspravljala o više od 200 razvojnih strategija, operativnih planova i dokumenta strateškog karaktera od kojih su neke odobravane i u Saboru. No, još uvijek ne postoji jedna krovna strategija koja bi definirala ključne nacionalne razvojne ciljeve i prioritete te osigurala strateški provedbeni okvir. Usprkos nedostatku vlastite ideje, vizije i strategije razvoja vlade su od 2013. usvojile niz dokumenata kojima se utvrđuju ključne odrednice javnih politika kao što je provedba strukturnih reformi (Nacionalni program reformi), smjer fiskalne politike (Program konvergencije) ili prioritetna područja ulaganja iz EU fondova i državnog proračuna (Operativni programi odnosno Program ruralnog razvoja). Umjesto da putem (nepostojeće) Nacionalne strategije razvoja osigura usklađenost razvojnih prioriteta na nacionalnoj i sektorskoj razini te ih poveže sa strateškim prioritetima EU, slabo kapacitirana administracija je improvizirala i u izradi strateških dokumenata pokušavala naći ravnotežu između sektorskih prioriteta (tamo gdje su postojale sektorske strategije) i prioriteta utvrđenih u strateškim dokumentima EU.

Od 2009. postoji Strategija regionalnog razvoja, ali nije poznato u kojoj su mjeri s njom povezane pojedinačne strategije razvoja županija te strategije i planovi razvoja gradova i općina. Sve županije su dužne držati se **Smjernica za izradu županijskih razvojnih strategija** koje osiguravaju metodološku usklađenost s ciljevima Strategije regionalnog razvoja. U strateškom promišljanju regionalnog razvoja ostala je dilema oko načina koordinacije mjera i instrumenta gospodarske i fiskalne politike te procjene učinaka dosadašnjih mjera iz područja regionalne politike na gospodarski razvoj županija, gradova i općina. Sve dosadašnje vladine mjere iz područja regionalne politike nisu evaluirane niti je procijenjen njihov fiskalni i gospodarski učinak. To se najbolje vidi na primjeru Nacionalnog programa razvitka otoka koji je Sabor usvojio 1997., a ni dvadeset godina kasnije nema analize gospodarskih i fiskalnih učinaka njegove provedbe.

Vlada i Ministarstvo financija (MF) su i bez nacionalne razvojne strategije od 2009. uvele sustav strateškog planiranja proračuna¹. Sustav Strateškog planiranja proračunom tek treba povezati s ciljevima i mjerama utvrđenima nacionalnom strategijom razvoja i akcijskim planovima za njenu provedbu. Ministarstvo financija je ipak razvilo sustav strateškog planiranja proračuna zahvaljujući kojem su ciljevi iz pojedinačnih razvojnih strategija državnih ministarstava povezani u strateške planove i programe te kvantificirani i uključeni u proračun po programima. Strategije vladinih programa su zapravo inicijalna točka posredstvom koje se njene namjere i planovi kvantificiraju i unose u proračun po programima. Strateško planiranje proračuna osigurano je uvođenjem programske proračunske klasifikacije koju prate pokazatelji uspješnosti provedbe proračuna.

Dosadašnje sektorske strategije su još uvijek samo iskaz želja, jer nisu jasno povezane s planiranjem proračuna. U šumi brojnih sektorskih strategija, strateških i operativnih planova izgubila se veza s financiranjem iz državnog proračuna, osim s programima sufinanciranim iz Europskih strukturnih i investicijskih (ESI) fondova čija je provedba utemeljena u državnom proračunu. Međutim, daleko smo još od razvijenog sustava strateškog planiranja koji: osigurava čvrstu međusektorsku usklađenost strateških ciljeva i prioriteta, prati ostvarivanje ciljeva te ima mehanizme za poduzimanje korektivnih radnji (kada se utvrde odstupanja u dostizanju utvrđenih ciljeva) ili čak preformuliranja ciljeva (kada novonastale okolnosti to traže). Načelno, programi vlada ujedno su bili i programi na kojima se temeljilo planiranje i izvršavanje državnog proračuna. Međutim, sadržaj i metodologija programa vlade pokazuju da nemaju sva potrebna obilježja strateškog dokumenta koji treba biti osnovica za daljnje planiranje. Programima vlada, prije svega, nedostaje kvalitetna analitička osnovica te jasna poveznica s ključnim sektorskim dokumentima i samim financijskim planiranjem gdje bi se proračunske stavke planirale na temelju postavljenih strateških ciljeva i pokazatelja umjesto da se inercijom prenose iz godine u godinu. Trogodišnji vremenski okvir svojom kratkoćom dodatno ograničava stratešku usmjerenost prilikom izbora ključnih ciljeva, mjera i pokazatelja uspješnosti. Konačno, bez jasno definiranih sustava evaluacije učinaka provedbe strateških planova teško se može govoriti o postojanju sustava strateškog planiranja.

Prepoznajući probleme, MRRFEU je 2014. u suradnji sa stručnjacima iz Litve pokrenuo projekt razrade novog sustava strateškog planiranja. Rezultati tog projekta su polazište za izradu zakona koji bi trebao osigurati kvalitetniji okvir za izradu strateških razvojnih dokumenata.

„STRATEŠKI“ PRIJEDLOZI VLADE I MINISTARSTVA REGIONALNOG RAZVOJA I FONDOVA EU

Učinkovitiji sustav strateškog planiranja razvoja. Zakonom se želi osnažiti strateško planiranje i upravljanje javnim politikama kroz usklađen sustav planiranja i pripreme, izrade, provedbe te praćenja i vrednovanja uspješnosti provedbe. **Dokumenti strateškog planiranja** su podijeljeni na one koji su a) nacionalnog značaja, b) lokalnog i županijskog značaja (općina, gradovi i županije), c) povezani s okvirom za gospodarsko upravljanje EU, te d) vezani uz planiranje korištenja fondova EU.

Tri su vrste nacionalnih strateških dokumenata. To su dugoročni - za 10 godina - (Nacionalna razvojna strategija, multisektorska i sektorska strategija) koje donosi Sabor; srednjoročni dokumenti – od pet do devet godina - Nacionalni plan koje donosi Vlada; kratkoročni dokumenti jesu program Vlade, Program konvergencije i Nacionalni program reformi (koje donosi Vlada) te provedbeni program središnjeg tijela državne uprave kojeg donosi njegov čelnik i čija je duljina određene duljinom trajanja mandata izvršnog tijela.

Dvije su vrste strateških dokumenta na regionalnoj i lokalnoj razini. Srednjoročni je *Plan razvoja* lokalne jedinice kojeg donosi županijska skupština, gradsko ili općinsko vijeće; kratkoročni je *Provedbeni program* koji donose izvršna tijela županijskih i lokalnih jedinica. Provedbeni program traje za vrijeme mandata izvršnog tijela, te se donosi najkasnije sto dana od stupanja izvršnog tijela na dužnost. Više općina, gradova, županija može izraditi zajednički plan razvoja.

Povezivanje nacionalnih sa strateškim dokumentima EU. Zakonom se u nacionalni sustav strateškog planiranja nastoje povezati dokumenti koji se odnose na ostvarivanje ciljeva RH vezanih uz politike EU i korištenje sredstava fondova EU. Oni se odnose na sudjelovanje RH u Europskom semestru, odnosno na Program konvergencije i Nacionalni program reformi, Sporazum o partnerstvu i sve ostale programe

¹ Ministarstvo financija, 2017. *Upute za izradu strateških planova (od 2010. do 2020.)*.

koji proizlaze iz njega, a odnose se na korištenje EU fondova. Međutim, tekst Zakona (kao i za sektorske strateške dokumente) samo načelno propisuje da sadržaj tih dokumenata mora biti usklađen sa sadržajem buduće Nacionalne razvojne strategije, a za detaljniju razradu ipak trebati pričekati Uredbu Vlade sa smjernicama za izradu strateških dokumenata.

Zakonom se predlaže osnivanje mreže koordinatora za strateško planiranje na nacionalnoj i regionalnoj razini. Središnji koordinator bi bilo MRRFEU, a svako središnje državno tijelo bi odredilo ustrojstvenu jedinicu koja bi bila koordinatorska za strateško planiranje. Za jedinice lokalne i regionalne samouprave odgovornog koordinatora bi imenovali gradonačelnik, načelnik i župan.

Izgradit će se novi IT sustav za pripremu, praćenje i izvještavanje o rezultatima provedbe strateških dokumenata. *Uvodi se i središnji registar razvojnih projekata.* Hrvatska već ima više baza podataka o kapitalnim projektima², te informacijski sustav za upravljanje EU fondovima (*Management Information System - MIS*) kao bazu svih projekata financiranih iz ESI fondova koja se koristi za prijavljivanje projekata i praćenje njihove provedbe. Osniva li se Zakonom pored postojećih još jedna nova baza podataka? Valja se podsjetiti da usprkos velikom broju različitih baza projekata Hrvatska još uvijek nema cjeloviti pregled svih javnih investicija financiranih iz državnog ili lokalnih proračuna ili posredstvom trgovačkih društava u vlasništvu države i lokalnih jedinica. Ne postoje ni informacije o izvorima financiranja takvih projekata (bespovratna sredstva, zaduživanja, koncesije, javno-privatna partnerstva, suglasnosti na zaduživanje, jamstva itd.). Treba tek vidjeti hoće li baza, koju bi trebao voditi MRRFEU, uspjeti obuhvatiti sve javne investicije u državi što je jedan od preduvjeta za vođenje dobro osmišljene investicijske politike u javnom sektoru.

Povezivanja strateških s dokumentima prostornog planiranja (Državni prostorni plan i prostorni planovi jedinica lokalne samouprave). Zbog nepostojanja usklađenih gospodarskih strategija, neslužbene „stvarne“ strategije postale su prostorni planovi koji su određivali prioritete u razvoju, namjene ili prenamjene prostora za gospodarske ili javne svrhe. Konačnim utvrđivanjem prioriteta i njihovim povezivanjem u operativne mjere i pokazatelje trebao bi se stvoriti sustav koji će odraziti potrebne intervencije u prostoru - ovog puta kao sastavni dio strateškog planiranja, a ne kao do sada - izdvojeni i nevezani sustav sa strategijama razvoja. Stoga, MRRFEU je bitan članak 33. Zakona prema kojem se razvojne strategije (uključujući Nacionalnu razvojnu strategiju) usklađuju s Državnim planom prostornog razvoja i ostalim dokumentima prostornog planiranja. Treba biti jasno da je Nacionalna razvojna strategija temeljni dokument s kojim se onda usklađuju svi ostali, uključujući i Državni plan prostornog razvoja.

POTENCIJALNA OGRANIČENJA ZA PROVEDBU ZAKONA

Politička snaga koordinatora strateškog planiranja. Jedan od najvećih izazova strateškog planiranja je kvalitetno utvrđivanje, povezivanje i usklađivanje sektorskih prioriteta kako bi se maksimizirali međuresorni povezani učinci i postigao što veći stupanj usklađenosti sudionika u provedbi. Takva suradnja podrazumijeva i donošenje teških odluka u situacijama u kojima će se pojedini resori smatrati „pobjednicima“, a neki „gubitnicima“. Obzirom na iznimnu osjetljivost takvih situacija ključna je politička snaga i autoritet koordinatora procesa - MRRFEU i suradnja s MF u povezivanju razvojnog i proračunskog planiranja.

Kvaliteta strateškog planiranja na lokalnoj i regionalnoj razini je itekako hendikepirana zbog velikog broja jedinica lokalne i regionalne samouprave od kojih mnoge nemaju niti kadrovskih kapaciteta, a niti razvojni potencijal za ozbiljno strateško planiranje, pa se ono prečesto svodi na ispunjavanje forme umjesto sadržajnog okvira lokalnih i regionalnih razvojnih politika.

Evidentiranje razvojnih projekata u bazi podataka. Bez operativne razrade svih faza projektnog ciklusa investicija i razrade procedura njihova unosa i provjere pouzdanosti unesenih podataka teško je očekivati da će baza podataka o razvojnim projektima biti dovoljno operativna. I tu je ključna suradnja MF i MRRFEU koji bi trebali osigurati da obveznici unosa podataka o projektima to doista i naprave u skladu s uputama. Bazu bi trebalo voditi MRRFEU, a MF bi mu trebao biti ključni strateški partner koji će svojim autoritetom kod resornih tijela te jedinica lokalne i regionalne samouprave kao i

² U Ministarstvu gospodarstva, poduzetništva i obrta (MINGO), Centru za investicije (CEI), Agenciji za investicije i konkurentnost (AIK), te o lokalnim projektima u MRRFEU itd.

osmišljavanjem načina povezivanja unosa podataka o projektima s procesima proračunskog planiranja i izvještavanja o izvršenju proračuna, mogao doprinijeti kredibilitetu baze za vođenje kvalitetnije investicijske politike.

Je li 2020. prekratak provedbeni rok? Vlada treba uputiti prijedlog dugoročne Nacionalne razvojne strategije na usvajanje Saboru do 1. ožujka 2020., a srednjoročni Nacionalni plan donijeti do 31. prosinca 2020. Obzirom da je teško očekivati kako će rad na izradi Nacionalne strategije razvoja i Nacionalnog plana početi prije 2018. upitno je jesu li dvije godine dovoljne, pogotovo kada se uzme u obzir da je izrada pojedinih sektorskih strateških dokumenata trajala i dulje od dvije godine. Rokovi su tim upitniji budući da će i pisanje podzakonskih akata zahtijevati značajan angažman MRRFEU zbog čega će biti ključno osiguranje snažne političke potpore s najviše razine.

Teško se oteti zaključku da je Prijedlog Zakona prilično načelan i da nudi tek naznake za izgradnju odgovornog sustava strateškog planiranja. Međutim, cijeli proces mogao bi biti jasniji nakon što Vlada donose uredbu kojom se utvrđuju smjernice za izradu strateških dokumenata te pravilnik kojim će se regulirati postupak njihovog vrednovanja. Pred mjerodavnim državnim tijelima je još veliki posao razrade podzakonskih akata, izrade novih strateških dokumenata i prateće informacijske infrastrukture. U svakom slučaju, Prijedlog Zakona predstavlja vrijedan iskorak u izgradnji cjelovitog sustava strateškog planiranja koji bi nositeljima javnih politika omogućio bolje planiranje i upravljanje raspoloživim gospodarskim potencijalom te ostvarivanje većih razvojnih učinaka.