

PODRŠKA PROCESU KREIRANJA

RAZVOJNE STRATEGIJE BiH

Inicijativa ACIPS-a za razvoj BiH

Sarajevo, april/travanj 2008

Pripremio:

ACIPS – NDF tim (Državni razvojni forum ACIPS-a)

Podržali:



Vlada Japana



Fond
otvoreno društvo
Bosna i Hercegovina



“Ova publikacija, čija je namjena da doprinese procesu strateškog planiranja u BiH, predstavlja poglede autora koji su članovi ACIPS-NDF tima. Niti jedna od ideja ili pogleda koji su izneseni ovdje ne predstavlja stavove ili poglede UNDP-a, Vlade Japana ili bilo koje treće strane.”

**Podrška procesu kreiranja razvojne strategije BiH:
Inicijativa ACIPS-a za razvoj BiH**

Izdavač:
Asocijacija Alumni Centra
za interdisciplinarne
postdiplomske studije (ACIPS),
Zmaja od Bosne 8,
71 000 Sarajevo

Za izdavača:
Ivan Barbačić

Priredio:
ACIPS-NDF tim
Amra Kujundžić
Dejan Vanjek
Goran Dostić
Haris Abaspahić
Ivan Barbačić
Jasmina Mesihović
Medina Šeta
Nedim Sinanović
Nedim Muhedinović
Omer Čar
Reuf Bajrović
Sanel Huskić

Lektor:
Dejan Vanjek

Dizajn i prelom: Mirna Česović
Štampa: CPU Sarajevo
Tiraž: 400

CIP - Katalogizacija u publikaciji
Nacionalna i univerzitetska biblioteka
Bosne i Hercegovine, Sarajevo

338.2:316.43] (497.6) : 061.1EU(047.1)

PODRŠKA procesu kreiranja razvojne strategije BiH : inicijativa ACIPS-a za razvoj BiH /
[priredio ACIPS-NDF tim Amra Kujundžić ... [et al.]. - Sarajevo : Asocijacija Alumni
Centra za interdisciplinarne postdiplomske studije, ACIPS, 2008. - 45 str. ; 24 cm

Bibliografija i bilješke uz tekst

ISBN 978-9958-9187-6-6

COBISS.BH - ID 16601862

Publikacija koju vam predstavljamo pod nazivom *“Podrška procesu kreiranja Državne razvojne strategije BiH”* rezultat je rada ACIPS – NDF tima (National Development Forum – Državni razvojni forum) i obuhvata tri istraživanja: *“Prijedlog metodologije za izradu Državnog razvojnog plana”*; *“Komparativna analiza razvojnih dokumenata europskih država za potrebe izrade Razvojne strategije BiH 2008-2013”* i *“Nacionalni razvojni plan za BiH: izgradnja blokova za novi okvir ekonomskog upravljanja”*.

Publikacija je logičan slijed našeg prethodnog istraživanja *„Model za razvoj apsorpcionih kapaciteta za pretpristupne fondove EU u BiH”* gdje je, između ostalog, utvrđeno da **visina apsorpcije fondova ovisi o sposobnosti strateškog planiranja uporabe fondova**. Utvrđeno je da je pravovremeno planiranje razvoja od suštinskog značaja, a prvi korak u izgradnji apsorpcionih kapaciteta je priprema za izradu Državne razvojne strategije u kontekstu pretpristupne pomoći. Zemlje koje su osmislile *realne* razvojne strategije fokusirane na manji broj utvrđenih prioriteta, sa jasnom političkom podrškom i planiranim sredstvima za njihovu implementaciju, ostvarile su bolju apsorpciju EU fondova i dinamičniji gospodarski rast. Drugim riječima, kvalitet državne razvojne strategije direktno je povezan sa visinom apsorpcije pomoći u budućnosti.

Tri istraživanja koja promoviramo u okviru ove publikacije, kvalitetna su osnova za predstojeće napore bh. vlasti na izradi Državne razvojne strategije, te u tom smislu i svojevrsan doprinos ACIPS-a, kao stručnog eksponenta civilnog društva u BiH.

ACIPS – NDF tim eksperata koji je radio na ovoj publikaciji predstavlja okvirni koncept razvoja otvoren za sve političke i društvene snage, pojedince i interesne grupe koje su relevantne za proces planiranja i implementacije bh. razvojnih politika. Objedinjavanjem razvojnih kapaciteta pod okriljem ACIPS – NDF, isti se kvalificira da bude jedan od korektiva i mehanizama nadzora nad planiranjem i provođenjem razvojnih politika u BiH. U međuvremenu ACIPS – NDF tim će ciljanim analizama nastaviti dopunjavati i pratiti kreiranje i implementaciju razvojnih politika u BiH.

Dejan Vanjek

Šef Odjela za istraživanje

ACIPS

Ivan Barbalić

Predsjednik ACIPS-a

Inicijativa ACIPS-a za razvoj BiH

Podrška procesu kreiranja razvojne strategije BiH

Sadržaj

1.	Prijedlog metodologije za izradu Državnog razvojnog plana (NDP)	
1.	Sažetak	9
2.	Nacrt metodologije za izradu Razvojnog plana	11
	Faza 0: Pripremna faza	11
	Faza 1: Situaciona analiza	11
	Faza 2: Identifikacija strateške vizije i 4-7 strateških razvojnih pravaca/prioriteta	12
	Faza 3: Elaboracija 4-7 strateških prioriteta i programiranje	14
	Faza 4: Finaliziranje strategije	15
2.	Komparativna analiza razvojnih dokumenata evropskih država za potrebe izrade Razvojne strategije BiH 2008-2013	
0.	Uvodna razmatranja i definicije	22
1.	Analiza procesa izrade strategija	25
2.	Implementacijski modaliteti	27
3.	Odnos države i federalne jedinice/regiona	28
4.	Veza s budžetima, monitoring i evaluacija	29
5.	Struktura ciljeva i podciljeva	30
6.	Zaključci i preporuke	32
	Bibliografija	34
3.	Nacionalni razvojni plan za Bosnu i Hercegovinu: izgradnja blokova za novi okvir ekonomskog upravljanja	
1.	Ciljna stopa ekonomskog rasta kao polazna tačka za pripremu NDP-a	39
2.	Preporučeni planski okvir: primjeri okvirnih scenarija	40
3.	Finansiranje NDP-a i implikacije na poreske prihode	43
4.	Sažetak i zaključci	44
	Literatura	45



Asocijacija Alumni Centra
za interdisciplinarne
postdiplomske studije

Asocijacija Alumni Centra za interdisciplinarne postdiplomske studije (ACIPS) je nevladina asocijacija mladih eksperata iz područja europskih integracijskih procesa, demokracije, ljudskih prava, upravljanja državom i humanitarnih poslova, religijskih studija i rodnih studija. Osnovana je u februaru 2003. godine, kao rezultat aktivnosti Centra za interdisciplinarne postdiplomske studije Univerziteta u Sarajevu. ACIPS je od tada okupio nekoliko stotina članova, aktivnih u vladinom i nevladinom sektoru, civilnom društvu i međunarodnim organizacijama u BiH i regionu. Zahvaljujući širokoj geografskoj rasprostranjenosti svog članstva, ACIPS je u mogućnosti sprovesti i koordinirati znatan broj lokalnih, ali i međunarodnih projekata. Članom ACIPS-a mogu postati svi sadašnji i bivši studenti jednog od pet postdiplomskih studija, koordiniranih i implementiranih od strane Centra za interdisciplinarne postdiplomske studije Univerziteta u Sarajevu (CIPS).

Jedan od glavnih ciljeva organizacije je promocija mladih obrazovanih ljudi u društvu, kao i stvaranje prilika za njihovo učešće i utjecaj na procese donošenja odluka. Primarni interes organizacije je podizanje javne svijesti o ključnim temama u društvu i sprovođenje istraživačkih i političkih studija. U kontekstu EU integracijskih procesa u BiH, pored istraživanja politika, ACIPS održava redovnu komunikaciju sa političarima, bh. građanima, predstavnicima NVO sektora i medija, s ciljem prikupljanja što veće količine povratnih informacija, ali i ostvarenja značajnog političkog učinka u bh. društvu.

Vizija ACIPS-a neraskidivo je povezana sa razvojem bh. društva. Naši naponi usmjereni su ka koherentnom društvu europskog profila, kreiranom po održivom i sveobuhvatnom obrascu društvenih odnosa, očekivanja, vrijednosti i običaja, kao podrška ostvarenju krovnih razvojnih ciljeva. Naša organizacija se stoga obavezuje na punu predanost europskim vrijednostima, uz njihovu direktnu i indirektnu promociju u bh. društvu. Konačan cilj jeste postati najutjecajnija organizacija sa snažnom mrežom pojedinaca, koji dijele zajedničke vrijednosti i interese i koji su u mogućnosti ostvariti snažan utjecaj na društveni i ekonomski razvoj našeg društva. Dakle, misija/vizija je izgradnja bh. društvenog kapitala za buduće razvijeno i održivo društvo.

Kontakt:

Zmaja od Bosne 8
71000 Sarajevo
Bosna i Hercegovina
acips@acips.ba
acips@cps.edu.ba
www.acips.ba

Inicijativa ACIPS-a za razvoj BiH

Podrška procesu kreiranja razvojne strategije BiH



1.

Prijedlog metodologije za izradu Državnog razvojnog plana (NDP)

2.

Komparativna analiza razvojnih dokumenata evropskih država za potrebe izrade Razvojne strategije BiH 2008-2013

3.

Nacionalni razvojni plan za Bosnu i Hercegovinu: izgradnja blokova za novi okvir ekonomskog upravljanja

PODRŠKA PROCESU KREIRANJA**RAZVOJNE STRATEGIJE BIH**

Inicijativa ACIPS-a za razvoj BiH

1.**Prijedlog metodologije
za izradu Državnog
razvojnog plana (NDP)**

Sarajevo

Septembar, 2007

Sadržaj:

1.	Sažetak	9
2.	Nacrt metodologije za izradu Razvojnog plana	11
	Faza 0: Pripremna faza	11
	Faza 1: Situaciona analiza	11
	Faza 2: Identifikacija strateške vizije i 4-7 strateških razvojnih pravaca/prioriteta	12
	Faza 3: Elaboracija 4-7 strateških prioriteta i programiranje	14
	Faza 4: Finaliziranje strategije	15

Uvod

Ova metodologija je nastala kao rezultat ACIPS-ovih prethodnih policy studija. Ideja je proizišla iz studije „*Model za razvoj apsorpcionih kapaciteta pretpristupnih fondova Evropske Unije u Bosni i Hercegovini*“, koja je preporučila stvaranje državnog razvojnog plana (NDP) kao optimalnog mehanizma za efikasnu apsorpciju i programiranje EU predpristupnih fondova u svrhu razvoja. Državni razvojni plan je razvojna strategija većine zemalja članica EU. U BiH to je bio Plan strategije za smanjenje siromaštva (PRSP) i ACIPS je odmah započeo zagovaranje da se to promjeni u Državni razvojni plan.

Mala medijska kampanja je započeta u septembru/rujnu 2006 a za cilj je imala da podigne svijest o Državnom razvojnog planu (NDP). Kampanja je bila usmjerena na širu javnost i uključivala je televizijske nastupe, intervjuje za sedmične magazine i članke u dnevnim novinama. Inicijativa je uspjela stvoriti interesovanje kod medija i javnosti za osnovne principe novih razvojnih politika BiH.

Konferencija „Jačanje vladinih kapaciteta za pripremu Državnog razvojnog plana za BiH“ održana je u decembru/prosincu 2006. Kao rezultat konferencije Vijeće ministara BiH donjelo je odluku da rad na izradi nove razvojne strategije započne odmah i da nova razvojna strategija BiH mora biti konceptualizirana kao Državni razvojni plan, kao što je preporučio ACIPS.

U tom trenutku ACIPS-ov neposredni cilj zagovaranja je bio ispunjen. Ipak, novi razlozi za zagovaranje su se pojavili zbog činjenice da je ACIPS-ov pogled na razvoj dijametralno suprotan Planu strategije smanjenja siromaštva (PRSP), kao razvojnog koncepta.* Zbog toga je ACIPS organizirao okrugli sto koji je bio fokusiran na diskusiju o principima za pripremu Državnog razvojnog plana, a koji je održan u martu/ožujku 2007. Ovaj okrugli sto, nazvan „Identificiranje glavnih principa Državnog razvojnog plana za BiH“, omogućio je ACIPS-u da identifikira i označi glavne principe kreiranje Državnog razvojnog plana.

Na osnovu stalnih konsultacija sa relevantnim faktorima ACIPS je sačinio metodologiju za stvaranje Državnog razvojnog plana. Metodologija je prezentirana Kabinetu premijera BiH. Metodologija je ispitana od strane Kabineta i prezentirana Koordinacionom komitetu za evropske integracije i ekonomski razvoj BiH. Ova inicijativa ACIPS-a je doprinjela da nova razvojna strategija BiH bude kreirana na način da odgovara principima Državnog razvojnog plana a ne Plana strategije smanjenja siromaštva.

* Plan strategije smanjenja siromaštva (PRSP) 2004 – 2007 nije uspio definisati jasan set prioriteta, odnosno povezati ih sa konkretnim ishodima/rezultatima sa realnim izvorima finansiranja za potrebu njihove realizacije..

1. Sažetak

Nakon prve konferencije o Državnom razvojnog planu, koju je organizovao ACIPS, s ciljem da prezentira studiju, Vijeće ministara je na sjednici održanoj 22. marta 2007. godine donijelo odluku da se pristupi pripremama izrade novog Državnog razvojnog plana (NDP). Poznato je da krajem 2007. godine, nakon što se završila implementacija Srednjoročne razvojne strategije, BiH ostala bez definisanih strateških smjernica. NDP je glavni instrument za planiranje javnih investicija i programiranje pomoći Europske unije. Osnovni cilj NDP-a mora biti promoviranje razvojne vizije zemlje i definisanje instrumenata za rješavanje glavnih razvojnih problema. Sve zemlje koje su prošle kroz proces EU integracija i sve članice EU svoj razvoj planiraju izradom Državnog razvojnog plana.

Polazeći od dosadašnjih iskustava zemalja koje su postale ili postaju članice EU, te našeg iskustva u izradi i implementaciji prijašnjih strategija, ACIPS je izradio prijedlog metodologije izrade NDP-a. Ova metodologija je rezultat jednoipolgodišnjeg rada tima eksperata za ekonomski razvoj i EU integracije.

ACIPS predlaže izradu strategije zasnovane na modelu agresivnog ekonomskog rasta, sa snažnom EU integrativnom dimenzijom. Pitanje socijalne politike može biti jedan od sastavnih dijelova ove strategije (jedna intersektorska politika/razvojni prioriteti), ili se pitanje socijalnog sektora i uključenosti treba rješavati na nivou odgovornih državnih ministarstava uz intenzivnu koordinaciju sa nižim nivoima vlasti. Model socijalne uključenosti je do sada primjenjivan u zemljama u razvoju (pretežno afričke zemlje), kroz proces PRSP-a i ovaj model razvoja dugoročno donosi nizak nivo ekonomskog rasta. Također, modeli socijalne uključenosti koji se primjenjuju u zemljama Evropske unije nisu prilagođeni uslovima i potrebama BiH. Osnovni razlog je

Polazeći od dosadašnjih iskustava zemalja koje su postale ili postaju članice EU, te našeg iskustva u izradi i implementaciji prijašnjih strategija, ACIPS je izradio prijedlog metodologije izrade NDP-a.

to što je BiH još uvijek zemlja u tranziciji sa svojim specifičnim problemima. Socijalni sektor se hitno i korjenito treba reformirati, ali nikako na uštrb ekonomskog rasta i razvoja zemlje. BiH trenutno ima najniži nivo ekonomske aktivnosti po glavi stanovnika u Europi te se sustizanje zemalja u okruženju, u srednjem roku, nameće kao imperativ.

Metodologija koju predlažemo je sublimacija pozitivnih iskustava Latvije, Irske, Slovenije i Novog Zelanda. Svjesni smo da vizija razvoja BiH ne može biti ostvarena u kratkom roku, ali država mora djelovati odmah i donijeti odluke u koordiniranom i svrsishodnom maniru.

Metodologija koju predlažemo zasniva se na nekoliko ključnih principa:

1. Strategija zasnovana na modelu agresivnog ekonomskog rasta, sa snažnom EU integrativnom dimenzijom.
2. Domaće vlasništvo nad procesom
3. Uzimanje u obzir svih postojećih BiH i entitetskih politika i međunarodnih obaveza koje je BiH preuzela
4. Za definiranje vizije potreban je konsultativni pristup
5. Prioritiziranje sektora - NDP je ciljana strategija sa 4 do 7 razvojnih ciljeva/prioriteta
6. Uključivanje najsposobnijih i zainteresiranih aktera u fazi izrade programa u odabranim prioritetnim oblastima
7. Odabir prioriteta koji generiraju visok nivo ekonomskog rasta
8. NDP mora biti povezan sa budžetom i drugim izvorima finansiranja
9. EU predpristupni fondovi (IPA) moraju biti iskorišteni u najvećoj mogućoj mjeri kao izvor finansiranja programa

Ostatak dokumenta sadrži metodologiju izrade NDP-a podjeljenu po fazama, te definiše osnovne procese i aktere tih procesa.

2. Nacrt metodologije za izradu Razvojnog plana

Faza 0: Pripremna faza (trajanje 2 mjeseca)

Donošenje odluka Vijeća ministara, imenovanje predstavnika institucija i vanjskih eksperata, detaljna razrada metodologije sa akcionim planom.

Faza 1: Situaciona analiza (trajanje 4 mjeseca)

U prvoj fazi izrade NDP-a prikupit će se i analizirati sva postojeća strateška opredjeljenja na državnom i nižim nivoima. Također, postojeći planovi investiranja i budžetske potrošnje. Relevantni statistički pokazatelji će biti uzeti u obzir pri vršenju analize. Tokom ove faze bit će razvijeni alati za analiziranje i prezentiranje prikupljenih informacija, koji će se koristiti kao osnova za donošenje budućih strateških opredjeljenja u narednim fazama ovog procesa.

1.A. Pregled trenutne situacije/politika/postojećih dokumenata:

Generalni makroekonomski okvir: Ekonomski i fiskalni program: 2006-2008, naredni Predpristupni ekonomski program, regulative predpristupnih fondova

- ☐ IPA instrument
- ☐ Razvojni program RS i Program rada Vlade FBiH (2007-2010)
- ☐ Svi dostupni statistički podaci
- ☐ Dokumenti okvirnog budžeta na nivou BiH, RS i FBiH
- ☐ Policy dokumenti: strategija evropskih integracija, evropsko partnerstvo, Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i planovi koji će slijediti njihovu implementaciju, CEFTA i WTO
- ☐ Sektorski dokumenti: politike na državnom i na entitetskim nivoima: energija (pitanje strategije cijele zemlje), transport, srednja i mala preduzeća (SME) - RS ima strategiju za SME, a FBiH nema; Vlada FBiH je usvojila odluku o kreiranju Industrijske strategije
- ☐ Globalni ekonomski trendovi, regionalni trendovi i tehnološki razvoj i napredak
- ☐ Historijski kontekst: većinom u vezi sa: (i) tradicionalnim industrijama, (ii) potencijalom ljudskih resursa
- ☐ Ostali postojeći dokumenti i istraživanja

1.B. Analiza trenutne situacije i ekonomske projekcije

- ☐ Pregled analiziranih dokumenata
- ☐ Sažetak svih obuhvaćenih politika, strategija, obaveza, ciljeva i statističkih podataka
- ☐ Razvijanje forme za prezentaciju i evaluaciju postojećih politika i analiziranih dokumenata
- ☐ Utvrđivanje postojećih i budućih obaveza i usvojenih politika
- ☐ Utvrđivanje područja za koja ne postoje adekvatne politike
- ☐ Analiza dostupnih statističkih podataka
- ☐ Identificiranje problema, tj. potreba, koji moraju biti riješeni
- ☐ Osmišljavanje instrumenata za donošenje odluka
- ☐ Detaljna razrada osnove za izradu vizije
- ☐ Kreiranje makroekonomskih projekcija i modela

Faza 2: Identifikacija strateške vizije i 4-7 strateških razvojnih pravaca/prioriteta*(trajanje ovisno o pristupu – od 6 sedmica do 7 mjeseci)*

Na osnovu rezultata iz Faze 1 pristupa se definiranju razvojne vizije BiH, te određivanju strateških razvojnih pravaca djelovanja za ostvarenje vizije i prioritiziranje aktivnosti. **Vizija se definiše dugoročno (period do 15 godina), dok se prioritete politike donose na srednjoročnoj osnovi (5 godina).** Postoje tri načina na koja se mogu definirati razvojna vizija i strateški razvojni pravci: ekspertske pristup, pristup sa ograničenim učešćem i pristup sa punim učešćem vanjskih aktera.

I. Ekspertske pristup (6 sedmica)

Vijeće ministara (DEP) uz pomoć Komiteta za ekonomski razvoj i EU integracije, uz podršku eksperata, pravi viziju BiH. Bitna karakteristika ovog modela je efikasnost i ekspertnost, ali bez učešća i stvaranja šireg društvenog konsenzusa.

II. Konsultativni pristup (3 mjeseca)

Vijeće ministara (DEP) uz pomoć Komiteta za ekonomski razvoj i EU integracije, uz podršku eksperata, pravi nekoliko prijedloga vizije razvoja BiH. Prije početka konsultacija sa širom društvenom zajednicom Vijeće ministara bi trebalo imati svoju preferencu, odnosno predložiti nekoliko vizija koje nisu fundamentalno različite da bi se debata vodila o konkretnim pitanjima i rješenjima. Predlažemo uključivanje postojećih mehanizama kao što su Fiskalno vijeće, Socio-ekonomsko vijeće, Sindikata, organizacija civilnog društva, akademske zajednice, mladih, itd.

Bitna prednost ovog pristupa je osiguravanje podrške za viziju razvoja od strane šire društvene zajednice.

III. Participativni pristup (7 mjeseci)

DEP će organizirati radne grupe u koje će biti uključene sve interesne skupine u BiH. Ove radne grupe održat će sastanke strateškog planiranja u 10 centara u BiH, nakon čega će svaka od ovih radnih grupa doći do svojih prioriteta koji će se onda usaglašavati na plenarnoj sesiji. Uloga radnih grupa je ključna u svim fazama izrade vizije i NDP-a uopšte.

Radne grupe daju konkretne prijedloge lokalnim ekspertima, koji pripremaju inicijalne materijale za konačnu izradu vizije razvoja BiH. Nakon toga ponovo se sastaju predstavnici radnih grupa i imaju finalnu sesiju na kojoj se utvrđuje konačna vizija BiH. Nakon usaglašavanja, Vijeće ministara dobija konačni prijedlog koji se onda na Vijeću ministara dalje usaglašava.

Bitna karakteristika ovog pristupa je dug proces koji naglasak stavlja na učešće i širi društveni konsenzus, te zahtijeva puno kompromisnih rješenja.

Primjer definiranja vizije

Inovativno društvo i dinamična ekonomija bazirana na znanju i ravnomjernom razvoju koji stavlja kvalitet života na prvo mjesto.

Prioritetni pravci razvoja

- ♦ Razvoj ljudskih potencijala kroz obrazovanje i politike zapošljavanja
- ♦ Povećanje konkurentnosti kroz obnavljanje istraživanja u nauci, tehnologiji i kroz inovacije
- ♦ Poboljšanje transportne infrastrukture
- ♦ Ruralni razvoj i poljoprivreda

U ovoj fazi se vrši procjena raspoloživih sredstava i izvora finansiranja za implementaciju prioriteta politika, te raspodjela procenjenih sredstava po strateškim prioritetima.

Faza 3: **Elaboracija 4-7 strateških prioriteta i programiranje**

(trajanje od 6- 8 mjeseci)

Razrada operativnih programa i politika za ispunjavanje strateških prioriteta razvoja

3.A. Ustanovljavanje strateških prioriteta (SP) i sektorskih grupa (SPSG)

Sastav sektorskih grupa – predstavnici relevantnih državnih i entitetskih ministarstava, DEP, DEI, Ministarstvo finansija i trezora, NVO, eksperti

3.B. Razvoj politike za svaki strateški prioritet

- i) Sektorska grupa kreira politiku za određeni sektorski prioritet (na primjer, *Poljoprivreda i ruralni razvoj: a) proizvodnja vina u Hercegovini, b) mliječna industrija, c) ruralna infrastruktura, d) jačanje prerađivačkih kapaciteta organskog voća i povrća i sl.*

Programi ostvarivanja strateških prioriteta sadrže:

- ☐ Daljnja razrada 'prioritetnih pravaca' i 'ciljeva';
- ☐ Odrediti široke 'mjere' u skladu sa prioritetnim pravcima i ciljevima;
- ☐ Formulirati 'akcije' kao što su 'operativni programi' i 'projekti' koji se mogu izvršiti u skladu sa nivoom dostupnih resursa;
- ☐ Osmisliti detaljan proces implementacije, upravljanja, monitoringa i procjene.
- ☐ Osmišljavanje sistema evaluacije i redefiniranje politika u skladu sa dinamikom implementiranja kroz vrijeme.

Odobranje / usvajanje svake politike sektorskih prioriteta unutar sektorskih grupa i kreiranje politika na nivou odgovornih ministarstava. Bitno je razraditi detaljan mehanizam koji će ocjenjivati programe u skladu sa utjecajima operativnih programa, projekata i mjera na stanje siromaštva i životnu sredinu.

Ukoliko se socijalna uključenost definiše kao jedan od strateških prioriteta, u izradi politike ili strategije socijalne uključenosti metodološki se drugačije pristupa, sa izraženijim učešćem lokalnih zajednica i civilnog društva.

3. C Finansijsko programiranje po strateškim prioritetima

Svi razvijeni programi/projekti/mjere moraju imati jasno definisane izvore finansiranja. Prilikom odabira izvora finansiranja bitno je da se uspostavi direktna veza sa srednjoročnim budžetskim planiranjem (Dokument okvirnog budžeta i planovi za investiranje). Budžetiranje implementacije razvojne strategije treba razmatrati u najširem mogućem kontekstu. Pored budžetskog planiranja sredstava za implementiranje strategije, za istu je potrebno vezati i ostale moguće izvore finansiranja (Predpristupni fondovi EU-IPA, ostala raspoloživa donatorska i kreditna sredstva, te pokušati privući privatni kapital putem javno-privatnog partnerstva).

Faza 4: Finaliziranje strategije

(trajanje 3 mjeseca)

U Fazi 4 izrade NDP-a potrebno je osigurati potpunu kompatibilnost razvojnih ciljeva/programa/projekata tj. osigurati rješavanje „konflikta ciljeva“, integriranje sektorskih prioriteta, usvajanje strategije, izradu plana implementacije, te monitoringa i evaluacije.

Institucija	Odgovornosti	Sastav
DEP	Vodi proces i koordinira sve faze i sve učesnike u procesu.	n/a
Vijeće ministara	Osigurava političku podršku i strateško upravljanje procesom. Učešće u definiranju vizije i strateških prioriteta, odobravanju završnih dokumenata, te je zaduženo za implementiranje strategije.	n/a
Komitet za ekonomski razvoj i EU integracije	Glavno tijelo za osiguranje i koordinaciju entitetskih vlada i politika sa državnom politikom. Učestvuje u procesu definiranja vizije i prioriteta razvojnih pravaca.	n/a

Institucija	Odgovornosti	Sastav
Ministarstva finansija i Direkcija za evropske integracije	Obezbeđuju da su svi programi/projekti/mjere vezani za izvore finansiranja i da su u skladu s euro-integrativnim procesima. Uključeni su u sve faze procesa.	n/a
Ostala državna ministarstva	Obezbeđuju političku podršku, daju informacije, delegiraju predstavnike u sektorske radne grupe. Učestvuju i, gdje je potrebno, vode kreiranje programa unutar sektorskih grupa.	n/a
Centralna banka, Zavodi za statistiku, i ostale agencije	Daju podršku procesu situacione analize, odnosno daju potrebne statističke podatke i relevantna mišljenja u svim fazama procesa.	n/a
Entitetske vlade	Delegiraju predstavnike u sektorske radne grupe, učestvuju u procesu donošenja odluka kroz rad Komiteta za ekonomski razvoj i EU, učestvuju u definiranju Vizije i strateških pravaca, radu radnih grupa, svim konsultativnim procesima, obezbeđuju potrebne analize i informacije. Rade na usklađivanju postojećih politika.	n/a
Sektorske grupe	Kreiranje sektorskih politika i učešće u finaliziranju strategije kroz prevazilaženje konflikta ciljeva. Rade na uspostavi instrumenata za nadgledanje i evaluaciju programa/politika.	Predstavnici relevantnih državnih i entitetskih ministarstava, DEP, DEI, Ministarstvo finansija i trezora, NVO, eksperti

<i>Institucija</i>	<i>Odgovornosti</i>	<i>Sastav</i>
Vanjski eksperti	Učestvuju u svim fazama procesa. Pomažu DEP-u prilikom izrade situacione analize, pišu analize, daju podršku DEP-u tokom izrade vizije i strateških pravaca, učestvuju u kreiranju programa za ispunjavanje strateških pravaca.	Postojeći domaći eksperti, uz pomoć stranih eksperata iz zemalja koje su prošle kroz sličan proces (po potrebi).
Civilno društvo (sindikati, NVO, mediji, itd.)	Imaju konsultativnu ulogu, i obezbjeđuju podršku šire društvene zajednice. Učestvuju u radu sektorskih grupa.	n/a

ACIPS predlaže formiranje **Nacionalnog razvojnog foruma**, mehanizma koji bi osigurao brži i kvalitetniji konsultativni proces za potrebe izrade, implementiranja i monitoringa NDP-a. Kreiranje **Nacionalnog razvojnog foruma** bi osiguralo efikasniju i dinamičniju interakciju javnog, privatnog i civilnog sektora, te akademske zajednice.

Inicijativa ACIPS-a za razvoj BiH

Podrška procesu kreiranja razvojne strategije BiH



1.

Prijedlog metodologije za izradu Državnog razvojnog plana (NDP)

2.

Komparativna analiza razvojnih dokumenata evropskih država za potrebe izrade Razvojne strategije BiH 2008-2013

3.

Nacionalni razvojni plan za Bosnu i Hercegovinu: izgradnja blokova za novi okvir ekonomskog upravljanja

PODRŠKA PROCESU KREIRANJA**RAZVOJNE STRATEGIJE BIH**

Inicijativa ACIPS-a za razvoj BiH

2.**Komparativna analiza
razvojnih dokumenata
evropskih država za potrebe
izrade Razvojne strategije
BiH 2008-2013**

Sarajevo,

Novembar 2007. godine

Sadržaj:

0.	Uvodna razmatranja i definicije	22
1.	Analiza procesa izrade strategija	25
2.	Implementacijski modaliteti	27
3.	Odnos države i federalne jedinice/regiona	28
4.	Veza s budžetima, monitoring i evaluacija	29
5.	Struktura ciljeva i podciljeva	30
6.	Zaključci i preporuke	32
	Bibliografija	34

Uvod

Komparativna analiza nadovezuje se na prethodnu studiju, metodologiju. Ubrzo nakon što je Vijeće ministara BiH donijelo odluku da će nova razvojna strategija BiH biti izrađena po konceptu Državnog razvojnog programa a ne kao Plan strategije smanjenja siromaštva, kao što je preporučio ACIPS, započet je rad na analizi razvojnih strategija nekoliko zemalja članica EU, a na zahtjev Direkcije za ekonomsko planiranje (DEP).

Bosna i Hercegovina nema iskustvo sa pripremom drugih strateških dokumenata osim Srednjoročne razvojne strategije BiH 2004 -2007, fokusiranoj na borbu protiv siromaštva*, te je bilo neophodno da se shvati šta oni jesu. Prema tome svrha analize je bila da pomogne DEP-u u identifikiranju praksi i dokumenata koji bi se jednostavno mogli povezati sa BiH.

* Otud i prijevod engleskog naziva dokumenta „Plan strategije smanjenja siromaštva“ (PRSP- Poverty Reduction Strategy Plan)

Sažetak

Kroz komparativnu analizu 11 razvojnih dokumenata, istraživački tim ACIPS Centra za istraživanje politika uočio je osnovne trendove u tri ključne oblasti koje trebaju biti uzete u obzir prilikom izrade BH Razvojne strategije.

Nova Razvojna strategija BiH ne može počivati na iskustvima zemalja sa donekle sličnim uređenjem (Austrija i Njemačka), zbog razlike u općem nivou razvijenosti, te nivoa konsenzusa oko razvojnih prioriteta unutar društva.

Proces izrade razvojnih strategija u BiH treba da počiva na već postojećim razvojnim strategijama entiteta i regija. Proces izrade Razvojne strategije Bosne i Hercegovine ne treba opteretiti teško dostižnim ciljem postizanja sveukupnog konsenzusa o razvojnim prioritetima. Uspješni primjeri pokazuju da je razvojna strategija zapravo skup postojećih konsenzusa, koji su ostvareni kroz participiranje na regionalnim i lokalnim nivoima.

Uspješno implementiranje razvojnih planova zavisi od nivoa uključenosti ministarstva finansija i realne veze sa izvorima finansiranja. Odabrani razvojni prioriteti treba da budu vezani za realne i predvidive izvore finansiranja, stoga uloga ministarstva finansija treba da bude što je moguće jača i jasno definisana.

Irska je odličan primjer zemlje koja je shvatila da je bilo koja razvojna politika onoliko dobra koliko se država može disciplinirati da primarno finansira odabrane prioritete. Ne smije se potcijeniti važnost discipline u planiranju i odabiru prioriteta, zbog toga što većina zemalja u tranziciji propusti šansu za ubrzavanje razvoja tako što odabere preveliki broj prioriteta za koje zapravo ne postoje jasni izvori finansiranja.

Dakle, BiH mora izbjeći da od razvojne strategije napravi listu želja koju neće biti moguće implementirati. BiH treba da odluči šta hoće, ali je je još bitnije jasno reći šta neće.

BiH mora izbjeći da od razvojne strategije napravi listu želja koju neće biti moguće implementirati. BiH treba da odluči šta hoće, ali je je još bitnije jasno reći šta neće.

0. Uvodna razmatranja i definicije

Kroz ovu analizu uspoređeni su različiti razvojni dokumenati evropskih zemalja. Cilj ovog dokumenta jeste da doprinese procesu donošenja odluka u vezi sa osmišljavanjem nove Razvojne strategije BiH. U sklopu dokumenta analizirani su razvojni i sektorski dokumenti jedanaest¹ evropskih zemalja.

Pri izboru zemalja čije smo strategije analizirali, vodili smo se slijedećim kriterijima:

1. Federalno uređenje
2. Zemlje koje su prošle proces tranzicije i EU integracija
3. Najbolja praksa snažnog razvoja

Njemačka i Austrija su izabrane zbog svog ustavnog ustrojstva, tj. federalnog sistema upravljanja, kako bi se analizirale krovne razvojne strategije i odnos različitih nivoa vlasti u razvoju zemlje, te također primjenjivost ovih modela, imajući u vidu sistem upravljanja u BiH. Irska je odabrana kao zemlja koja je imala najbolje rezultate državnih razvojnih strategija, čemu treba da stremi nova razvojna strategija za BiH. Također, polazna osnova razvoja Irske bila je nezavidna, isto kao što je trenutna situacija u BiH. Irska administracija uspjela je najefektivnije iskoristiti EU fondove u poređenju sa drugim zemljama koje su imale istu priliku. Ostali razmotreni primjeri su zemlje koje su nedavno prošle tranziciju ili su u procesu pridruživanja EU.

Imajući u vidu da je izrada Razvojne strategije BiH u ranoj fazi pripreme i da se, prema dogovorenoj dinamici izrade, ključne odluke trebaju donijeti uskoro, ova analiza je prilagođena tome, te sadrži slijedeće ključne elemente:

1. Uvodna razmatranja - definicije i sl.
2. Analiza samog procesa izrade strategija
3. Implementacijski modaliteti
4. Odnos državnog i federalnih nivoa, te uloga regiona u čitavom procesu
5. Veza s budžetom - monitoring i evaluacija
6. Struktura ciljeva i podciljeva

Analizirani razvojni dokumenti navedenih zemalja razlikuju se kako po načinu izrade i svrsi, tako i po strukturi i obimu. Naime, Njemačka i Austrija, odabrane za ovu analizu zbog svog ustrojstva, visoko su razvijene zemlje i nemaju jedinstveni razvojni dokument. Jedini razvojni dokument na državnom nivou jesu njihove strategije održivog razvoja, tzv. NSDP, stoga smo iste i analizirali.

¹ Njemačka, Austrija, Bugarska, Estonija, Latvija, Poljska, Rumunija, Irska, Češka Republika, Hrvatska i Slovenija.

Naravno, treba uzeti u obzir da ove strategije (NSDP) imaju drugačiju namjenu od strategija koje su orijentirane na ekonomski i društveni razvoj (NDP). Tako npr. jedna od definicija navodi da je održivi razvoj 'Razvoj koji zadovoljava potrebe sadašnjih generacija bez da onemogućava buduće generacije da zadovolje svoje potrebe'², ili definicija koju nudi Svjetski savez biznisa za održivi razvoj:

*Mi definiramo održivi razvoj kao oblike progressa koji zadovoljavaju potrebe sadašnjih bez da onemogućavaju buduće generacije da zadovolje svoje potrebe. S obzirom na stepen siromaštva danas u svijetu, pod hitno je potrebno dostići izazov zadovoljenja današnjih potreba. No, mi moramo gledati u budućnost i učiniti najbolje što možemo da osiguramo da ono što mi činimo danas za našu rastuću populaciju, ne ugrožava ekološke, društvene i ljudske potrebe naših potomaka.*³

Preuzeti odlomak teksta predstavlja okvirni koncept za Nacionalnu strategiju održivog razvoja. Stoga, nacionalne strategije održivog razvoja u većoj mjeri prate definiciju održivog razvoja, te navode da je njihov osnovni cilj 'osigurati društveno odgovoran ekonomski razvoj, istovremeno štiteći temeljne resurse i okoliš za dobrobit budućih generacija'⁴

Pored toga što svoj razvoj definiraju u okviru ovako uproštenih strategija, koje se prvenstveno odnose na zaštitu okoliša i očuvanje prirodnih potencijala za buduće generacije, prioritetni pristup razvoju u slučaju Austrije i Njemačke je sektorski, zbog sofisticiranosti instrumenata i institucija. Također, ove zemlje imaju dobro uspostavljene dugogodišnje prioritete koji već duže vrijeme zadovoljavaju potrebe društva (npr. njemački inženjering i turizam u Austriji). Bitno je napomenuti da su ove zemlje, zbog kompleksnog sistema uprave, organizaciono sličnije BiH od ostalih analiziranih zemalja, dok su značajno različite po svim ostalim društvenim aspektima (nivou društvenog i ekonomskog razvoja, položaja u regionalnom i globalnom kontekstu, trenutnim potrebama, itd.)

Druga kategorija analiziranih dokumenata potiče iz zemalja koje su već prošle kroz tranziciju i proces pridruživanja EU, te je samim tim analiza ovih dokumenata značajna za BiH. Naime, ova kategorija zemalja ima sveobuhvatne razvojne dokumente koji su u velikoj mjeri vezani za EU fondove i EU politike. Sve zemlje koje pripadaju ovoj kategoriji koristile su *National Development Plan* (Nacionalni razvojni plan) kao osnovni razvojni dokument. Nadalje, ove zemlje su slične BiH s obzirom da njihov razvoj počiva na sveobuhvatnim razvojnim dokumentima koji vrše inicijalni odabir razvojnih

² UN Department of Economic and Social Affairs Division for Sustainable Development, (Brundtland Komisija, 1987); internet: <<http://www.un.org/esa/sustdev/csd/aboutCsd.htm>>

³ World Business Council for Sustainable Development; internet: <<http://www.wbcsd.org>>

⁴ European Sustainable Development Network, internet: <<http://www.sd-network.eu>>

prioriteta. Također, stupanj razvoja institucija u ovim zemljama nije drastično veći od onog u BiH.

Irska je izdvojena kao poseban slučaj iz razloga što se transformiranje irskog društva u zadnjih 30 godina smatra evropskim razvojnim čudom. Irska je postigla uspjeh upravljanjem i programiranjem razvoja u okviru EU integracija u veoma kratkom roku. Njen primjer je različit od slučajeva Njemačke i Austrije, gdje razvoj pojedinih sektora traje *viševjekovnim razvojnim putem* koji je rezultat evolucijskih procesa.

U Tabeli 1. prezentirani su nazivi analiziranih dokumenata, kao i implementacioni period.

Tabela 1: Analizirani razvojni dokumenti

Država	Naziv dokumenta	Vrijeme implementacije
Bugarska	Nacionalni razvojni plan Republike Bugarske	2007 - 2013
Estonija	Nacionalni razvojni plan Estonije za implementaciju Strukturalnih fondova EU	2004 - 2006
Latvija	Nacionalni razvojni plan	2004 - 2006
Rumunija	Nacionalni plan za istraživanje, razvoj i inovaciju	2007 - 2013
Poljska	Nacionalni razvojni plan	2004 - 2006
Irska	Nacionalni razvojni plan	2007 - 2013
Češka Republika	Nacionalni strateški referentni okvir za Češku Republiku	2007 - 2013
Austrija	Austrijska strategija održivog razvoja	Do 2010.
Njemačka	Strategija održivog razvoja, Perspektive za Njemačku	2002 - 2012
Hrvatska	Strateški okvir za razvoj 2006-2013	2006 - 2013
Slovenija	Slovenačka razvojna strategija	2006 - 2013

1. Analiza procesa izrade razvojnih dokumenata

Procesi kreiranja dokumenata razlikuju se od države do države i ne postoji unificiran pristup izrade razvojnih dokumenata među zemljama. Svaka država odluči da napravi sistem za izradu strateških dokumenata koji reflektuje trenutno stanje, kapacitete i potrebe u državi. Razlika između zemalja nije samo u procesu izrade dokumenta, već postoje velike razlike u prirodi samih dokumenata i njihovoj širini i svrsi.

1.1. Federalne države u EU (Austrija i Njemačka)

Austrijska strategija održivosti pripremljena je od strane oko 40 predstavnika ministarstava, provincija i općina, socijalnih partnera, interesnih grupa i NVO-a, praćenih i podržanih od strane stručnog tima.⁵ Nakon izrade, Federalna vlada je u aprilu 2002. godine usvojila Austrijsku strategiju za održivi razvoj. Proces izrade strategije je u slučaju Austrije bio participativan. Njemačka strategija je napravljena na sličan način i predstavlja rezultat participiranja širokog spektra učesnika.

1.2. Nove članice – razvojni dokumenti u periodu pristupa EU – Latvija, Poljska, Češka

Kod novih članica nema jedinstvenog pristupa izradi razvojnih dokumenata. Jedan od primjera je latvijski, koji je u prvoj fazi (odabir prioriteta) ekspertske sa limitiranim konsultacijama, dok je nakon odabira prioriteta uveden konsultativni princip.⁶ Nasuprot Latviji, Poljska je svoju strategiju izradila po principu „odozdo prema gore“ kroz široko učešće i dug proces pronalaska društvenog koncenzusa o razvojnim prioritetima.⁷ Izrada češkog razvojnog plana je kombinacija latvijskog i poljskog modela po principu funkcionalnog partnerstva⁸, kao jednom od ključnih uvjeta za efikasno korištenje Strukturalnih fondova (SF) i Kohezijskog fonda (CF) Evropske unije.

⁵ The Austrian Strategy for Sustainable Development, internet:
<http://www.nachhaltigkeit.at/strategie/pdf/strategie020709_en.pdf>

⁶ Latvian National Development Plan (2007-2013), internet:
<http://www.aip.lv/files/National_development_plan_2007-2013_eng.pdf>

⁷ National Development Plan 2004-2006, internet:
<<http://www.funduszezstrukturalne.gov.pl/English/National+Development+Plan>>

⁸ Komitet za upravljanje i koordinaciju (MCC) postao je najznačajniji koordinacijski instrument kroz koji su svi relevantni dioničari uključeni u pripremu za implementaciju SF-a i CF-a. Ministar regionalnog razvoja predsjedava Komitetom, ostali članovi uključuju predstavnike relevantnih ministarstava, teritorijalne samouprave (predstavljanih od strane regija, uključujući glavni grad Prag i predstavnike Unije gradova i općina), ekonomske i društvene partnere, obrazovne institucije i neprofitni sektor. Određene institucije nominirale su svoje predstavnike na dovoljno visokom nivou tako da MCC može usvojiti značajne odluke.

Osnovni principi izrade razvojnih dokumenata pokazali su se od vitalnog značaja za njihovu uspješnost ili neuspjeh. Tako je npr. princip izrade dokumenta u Poljskoj jedan od primjera neuspješne izrade razvojnog dokumenta. Prvenstveno zbog toga što je sam proces trajao veoma dugo, pri čemu su sve zainteresirane strane (predstavnici javnog, privatnog i civilnog sektora) bile uključene u gotovo sve faze izrade strategije. S obzirom na ovaj sve-participativni pristup, proces stvaranja razvojnog dokumenta prerastao je u proces stvaranja konsenzusa o razvojnim prioritetima. Krajnji rezultat jeste da nije bilo moguće napraviti odabir prioriteta, što je doprinijelo da stabilni i efikasni izvori finansiranja nisu mogli biti obezbijeđeni za mnogobrojne razvojne prioritete. Time se onemogućila implementacija određenih projekata. Poljska razvojna strategija je zbog propusta u principima izrade već na početku procesa bila osuđena da bude "mrtvo slovo na papiru".

1.3. Najbolje prakse – Irska

Irski pristup izradi Državnog razvojnog plana vrlo je sofisticiran, s obzirom da je Irska već prošla nekoliko ciklusa programiranja razvoja na ovaj način. Sam Državni razvojni plan Irske dobrim je dijelom skup postojećih sektorskih i inter-sektorskih politika. Stoga je participiranje u izradi ovog plana ustvari vezano za politike na koje se poziva irski Državni razvojni plan. Ipak, u samom početku razvojnog ciklusa Irska se strateški opredjelila da djeluje programima; da implementiranje programa prati funkcionalna i kvalitetna administracija, te da se za njihove potrebe koriste EU fondovi na najbolji mogući način. Investicijski prioriteti u irskom dokumentu koji smo analizirali, refleksija su politika koje su već unaprijed dogovorene, te prioriteta koji su identificirani u drugim razvojnim dokumentima orijentiranim na sektore. Također, postoji pristup „odozdo prema gore“ u smislu integracije regionalnih prioriteta u Državni razvojni plan.

Participiranje tokom izrade razvojnih politika u uspješnim slučajevima je obezbjeđeno kroz regionalne, sektorske i investicione planove, te srednjoročno planirane budžete, itd. Državni razvojni planovi koji su pokušavali biti mehanizam za društveni konsenzus nisu rezultirali uspjehom. Uspješni planovi refleksija su već postignutog društveno/ regionalno/ sektorskog konsenzusa. Stoga je bitno da se postojeće politike iskoriste kao osnov za razvojnu strategiju i da se proces kreiranja razvojne strategije ustvari iskoristi za objedinjavanje postojećih razvojnih pravaca i prioritetiziranje.

2. Implementacijski modaliteti

2.1 Federalne države u EU (Austrija i Njemačka)

Potrebno je imati u vidu da su strategije Austrije i Njemačke nešto drugačije od NDP-a, pa su stoga i implementacijski modeli drugačiji. Naime, ove strategije postavljaju generalne ciljeve i implementiranje je odgovornost šire društvene zajednice i ne postoji centralno upravljanje planom i njegovim implementiranjem. Ključne riječi su koordinacija i 'milestone', tj. mjerilo/referentni okvir. Zbog toga sve razine autoriteta i svi učesnici (federalni, pokrajinski, općinski – federalna vlada, pokrajinska vlada, Parlament; interesne grupe – dioničari, poput NVO-a, socio-političkih učesnika, itd.) moraju biti uključeni u implementiranje.⁹ Također, obje zemlje se oslanjaju na dobru volju svih relevantnih institucija, uključujući lokalne i regionalne vlasti.

U slučaju Njemačke, u iznošenju modela i ciljeva veliku ulogu ima Vijeće za održivi razvoj, u kojem su predstavljeni ljudi iz značajnih sektora društva.¹⁰ Vijeće može napraviti odlučujući doprinos ka podizanju javne svijesti o ciljevima Strategije održivosti, iznoseći ih pred širu javnost i uspješno vodeći dijalog koji je već započeo u društvu. Na ovaj način, Vijeće treba postati katalizator za javne diskusije na širem prostoru, što je nezaobilazno u prevođenju Strategije održivosti u akciju unutar društva.

2.2. Nove članice – razvojni dokumenti u periodu pristupa EU

Pojedine zemlje iz ove kategorije pokušale su replicirati modele slične Austriji i Njemačkoj, kao npr. Poljska, tako što su sistem implementiranja spustile na nivo ministarstava i regiona, u zavisnosti od programa/projekta. Cilj ovakvog pristupa jeste postizanje sinergetskog efekta između različitih politika i prioriteta. Međutim, osnovni nedostatak ovog pristupa leži u različitim kapacitetima implementacijskih jedinica i nedovoljno dobroj koordinaciji, što je osnovna karakteristika zemalja koje nemaju potpuno izgrađene institucije. Hrvatska je izabrala sličan, relativno decentraliziran model implementiranja sa izuzetno široko postavljenim okvirnim razvojnim dokumentom sa preko 10 strateških oblasti.

Nasuprot ovim primjerima, Slovenija se može uzeti kao primjer zemlje koja je sveukupnu razvojnu politiku zemlje maksimalno pojednostavila i nije pokušavala da izgrađuje institucije, niti konsenzus u društvu, kroz sam proces izrade i implementiranja državne razvojne strategije.¹¹ Potrebno je ipak naglasiti da se dobar dio slovenačkog NDP-a sastoji od programa koji su već bili napisani i čiji je proces implementiranja već bio u toku.

⁹ Perspectives for Germany: Our Strategy for Sustainable Development, internet: <http://www.nachhaltigkeitsrat.de/service/download_e/pdf/Perspectives_for_Germany.pdf>

¹⁰ Ibid.

¹¹ Slovenia's Development Strategy, internet: <http://www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/dokumenti/Slovenia___s_Development_Strategy.pdf>

2.3. Najbolje prakse – Irska

Monitoring i implementiranje irskog Nacionalnog razvojnog plana odvija se preko jednog dijela Ministarstva finansija koje se bavi isključivo ovim zadatkom. Pošto je irski NDP izuzetno kompleksan, uspješno implementiranje zavisi od uspješnog odabira projekata i od stalne revizije u odnosu na horizontalne ciljeve regionalnog razvoja, održivosti okoliša, razvoja ruralnih područja i 'sve-otočkih' ciljeva.¹² Međutim, direktno implementiranje ipak se odvija na nivou ministarstava i relevantnih agencija. Naglašavamo da uspjeh Irske u implementiranju i monitoringu razvoja leži u efektivnosti i kvaliteti administracije¹³.

3. Odnos države i federalne jedinice/regiona

3.1. Federalne države u EU (Austrija i Njemačka)

Federalne jedinice imaju bitnu ulogu u dostizanja ciljeva postavljenih strategijama. Bitno je napomenuti da snaga upravnih federalnih jedinica u ovim zemljama dozvoljava da se ciljevi unutar federalnih jedinica dostižu na različite načine, dok njihove državne razvojne strategije ne propisuju federalnim jedinicama kako treba da dostižu ove ciljeve. Ipak, kada su u pitanju npr. socijalne politike ili upravljanje tržištem radne snage, oba navedena federalna sistema djeluju kao decentralizirani sistemi. U pitanju je minimum prava i standarda koji se dogovara na saveznom nivou i koje sve pokrajine moraju poštovati. Ovo daje slobodu pokrajinama da djeluju unutar okvirno dogovorenih uvjeta.

3.2. Nove članice

Sve analizirane zemlje integiriraju svoje regionalne prioritete u NDP-ove i svaka od zemalja ima regionalni razvoj unutar NDP-a. Kao što je već navedeno, sam NDP je refleksija već dogovorenih prioriteta, oko kojih postoji određena doza konsenzusa unutar regija.

3.3. Najbolje prakse – Irska

Definicija Strategije, između ostalog, navodi da ovaj Nacionalni razvojni plan integrira strateške okosnice regionalnog razvoja, za seoske zajednice, za sve-otočku kooperaciju i za zaštitu okoliša, sa zajedničkim ekonomskim i socijalnim ciljevima.¹⁴ Dakle, Irska je došla u fazu da koristi sve prioritete odabrane na nižim nivoima i na nivou sektora, gdje je NDP zapravo mehanizam kojim se izbjegava konflikt ciljeva i postiže sinergija djelovanja.

¹² National Development Plan 2007-2013: Transforming Ireland, A Better Quality of Life for All, internet: <http://www.ndp.ie/docs/NDP_Homepage/1131.htm>

¹³ Charlie Mc Creavy, bivši minister finansija Irske, Jutarnji list, 21.09.2007.

¹⁴ National Development Plan 2007-2013: Transforming Ireland, A Better Quality of Life for All, internet: <http://www.ndp.ie/docs/NDP_Homepage/1131.htm>

4. Veza s budžetima, monitoring i evaluacija

4.1. Federalne države u EU (Austrija i Njemačka)

Njemački i austrijski planovi nemaju direktnu vezu sa budžetima, jer ustvari postavljaju ciljeve koje svi čimbenici u državi treba da provedu i tako sami određuju budžet za određene aktivnosti. Uloga države se ogleda u monitoringu realiziranja ciljeva i evaluiranju politika na cijelom teritoriju u odnosu na postavljene ciljeve.

U slučaju Njemačke ovdje se prije svega mjeri:

- ☐ kakve je doprinose sama Federalna vlada, kao i ostali učesnici (npr. Länder, općine i biznis sektor) napravila prema postizanju ciljeva postavljenih u strategiji,
- ☐ kakve promjene očitava 21 ključni indikator i
- ☐ kakvi se zaključci mogu izvući u vezi sa daljnjim razvojem strategije.

4.2. Nove članice

Veza sa izvorima finansiranja, tj. budžetom, najbitnija je karika svakog razvojnog plana i ujedno najslabija karika planova zemalja novih članica. Naime, često je broj projekata i mjera puno veći od mogućnosti za finansiranje. Neki projekti čak ni nemaju konkretne izvore finansiranja i ustvari su lista želja. Neke projekte ove vlade uopće ne žele finansirati, već koriste NDP kao mehanizam za namicanje sredstava (fundraising). Poljski i rumunski NDP-i imaju najviše projekata koji su uvršteni da bi privukli pažnju privatnih investitora ili vanjskih izvora finansiranja.¹⁵

Što se tiče monitoringa i evaluiranja, tu postoje različiti mehanizmi, ali je važno napomenuti da su zemlje koje su centralizirale sistem odlučivanja o implementiranju, kao npr. Slovenija, postavile monitoring i evaluacija uz bok samomj implementiranju zbog jednostavnosti u inicijalnom pristupu.¹⁶ Generalno, što je komplikovaniji sistem implementiranja, to je teže raditi monitoring i evaluacija na učinkovit način.

4.3. Najbolje prakse – Irska

Irska je napravila direktnu vezu između razvojnog plana i izvora finansiranja. Svi razvojni projekti su vezani za konkretne izvore finansiranja. Također, Irci su shvatili da uspješno implementiranje razvojnih planova zavisi od nivoa uključenosti Ministarstva finansija. Stoga je uloga Ministarstva finansija od ključnog značaja i jasno definirana.

¹⁵ The National Plan for Research, Development and Innovation for the period 2007-2013, internet: <http://www.mct.ro/ancs_web/index.php>

¹⁶ Slovenia's Development Strategy

Irski pristup po pitanju monitoringa i evaluiranja gotovo je identičan slovenačkom, tj. sistem je centraliziran. Centralni nadzorni komitet bit će ustanovljen kako bi nadgledao implementaciju Nacionalnog razvojnog plana 2007-2013.¹⁷ Komitetom će predsjedavati Sektor finansija. Specijalna jedinica Policijskog odjeljenja ovog sektora osigurat će sekretarijat Nadzornom komitetu, kao i koordiniranje monitoringa propusta i implementiranja NDP-a.

5. Struktura ciljeva i podciljeva

Nacionalni razvojni planovi svake od razmatranih država jasno su utvrdili svoje strateške prioritete, više ili manje precizno ih razradivši kroz niz konkretnijih koraka ili podciljeva. Pritom se ciljevi i podciljevi često ponavljaju, od zaštite okoliša do unapređenja ljudskih resursa, ali uveliko ovise o stepenu razvijenosti pojedine države, te njenoj unutrašnjoj teritorijalnoj koheziji. Tako primjerice, dvije najrazvijenije države, Njemačka i Austrija, u svojim nacionalnim planovima preuzimaju i određene međunarodne i sve-evropske dužnosti, dok su nove i buduće članice zaokupljene poboljšanjem vlastitog položaja unutar Evrope, a često i pitanjem o konkurentnosti domaće ekonomije.

5.1. Federalne države u EU (Austrija i Njemačka)

Nacionalni razvojni planovi Austrije i Njemačke jesu planovi održivog razvoja i ograničeni su na optimalan broj od četiri strateška prioriteta, od kojih su im dva identična: opća kvaliteta života i međunarodna odgovornost. Preostali prioriteti razilaze se utoliko što se Austrija okreće pitanju prostora, kako radnog tako i općeg, životnog, dok Njemačka daje primat društvenom aspektu planiranja, preciznije pravičnosti u međugeneracijskim odnosima i ostvarenju društvenog jedinstva. Oba razvojna plana u svom strateškom nacrtu daju značajno mjesto zaštiti okoliša i biološke raznolikosti; odgovornom odnosu prema zemlji, energetske i prirodnim resursima; edukaciji kadrova i razvoju inovacija na putu ka ekonomskom prosperitetu, te, budući da su obje države federalnog uređenja, razvoju određenih regija. Istaknuta je i potreba za ostvarenjem socijalne jednakosti i integracije, te kreiranju jednakih uslova za sve. Austrijski razvojni plan među podciljeve još uvrštava i borbu protiv siromaštva, dok se njemački bavi i pitanjem nacionalnog duga.

5.2. Nove članice

Sasvim je razumljivo da su se države sa nižim stepenom institucionalnog razvoja, odredile prema prioritetnim ciljevima u okviru ekspertski vođene nacionalne ekonomije, one koja bi bila u stanju zadovoljiti standarde

¹⁷ National Development Plan 2007-2013: Transforming Ireland, A Better Quality of Life for All

evropskog tržišta, što je jedan od ključnih prioriteta u razvojnom planiranju. Takva ekonomija, koja je konkurentna i fleksibilna, koja uključuje i osigurana je sa kvalitetnim ljudskim resursima, definirana je u ciljevima i podciljevima svakog od analiziranih razvojnih planova.

Zanimljiv je primjer NDP-a Latvije koji na prvo mjesto stavlja obrazovanog i kreativnog pojedinca, podržanog razvojem nauke i istraživanja, tehnološkom izvrsnošću i fleksibilnošću preduzeća, zdravom životnom i radnom sredinom i socijalnim programima, što ukupno čini šest primarnih ciljeva, od kojih je svaki preciznije definiran kroz tri do pet podciljeva. Rumunija, s druge strane, u svom razvojnom planu najdosljednije insistira na razvoju nauke i tehnologije, koji je zatim u direktnoj ili indirektnoj vezi sa ispunjenjem svih ostalih specifičnih potreba i ciljeva, poput razvoja ljudskih resursa, poljoprivrede, konkurentnosti ekonomije i zaštite okoliša. Potonji su redom podvedeni pod sfere u kojima se trebaju ostvariti neka buduća partnerstva. Široka područja djelovanja rumunskog razvojnog plana definirana su kroz samo tri glavna cilja, razrađena dalje kompleksnom strukturom podciljeva. Nacionalni razvojni planovi Poljske i Hrvatske¹⁸ primjer su nerealnog strateškog planiranja, jer su rasplinuti na previše primarnih ciljeva (hrvatski ih ima čak jedanaest), bez mogućnosti ostvarenja praktične podrške istima. Razvojni plan Češke Republike jedini je koji, uz konkurentnu nacionalnu ekonomiju i ugodnost opće životne sredine, stavlja uravnotežen razvoj cijele državne teritorije u vrh liste razvojnih prioriteta.

5.3. Najbolje prakse – Irska

Nacionalni razvojni plan Irske fokusira se kroz pet strogo utvrđenih strateških prioriteta na razvoj ekonomske i socijalne infrastrukture, te unaprijeđenje nauke i inovacija kroz ljudske potencijale. Sfere djelovanja poput nauke, tehnologije, zdravstva, turizma, obrazovanja, okoliša, poljoprivrede i kulturnog naslijeđa, područja su od strateškog značaja, jer je u njihovim okvirima planirana realizacija suštinske ideje irskog NDPa – uspješne kooperacije Sjevera i Juga. Poseban značaj se daje pitanjima socijalne uključenosti i projektima međuregionalnog pomirenja. Jedan od osnovnih razloga za uspjeh irskog modela je njegova direktna povezanost sa malim brojem strateških ciljeva, koji su dalje razrađeni kroz operativno definirane podciljeve. Današnja irska mlada generacija, odnosno radna snaga, obrazovanja je od svih prethodnih¹⁹.

¹⁸ Strateški Okvir za razvoj 2006.-2013., internet: <<http://www.strategija.hr>>

¹⁹ Charlie Mc Creevy, bivši minister financija Irske, Jutarnji list, 21.09.2007.

6. Zaključci i preporuke

Nakon analize procesa izrade razvojnih strategija zemalja koje imaju kompleksan sistem uprave, tj. federalno uređenje (Austrija i Njemačka), utvrđeno je da nije moguće primjeniti njihov pristup u slučajevima poput BiH. Bez obzira što bh. sistem upravljanja više liči na Austriju i Njemačku nego na ostale tranzicijske zemlje, zbog trenutnog stepena razvijenosti ovih zemalja, nemoguće je primjeniti njihove modele krovnih razvojnih politika na BiH. Osnovni razlog jeste da ove zemlje već desetljećima imaju uspostavljene razvojne pravce i izuzetno visok nivo konsenzusa u društvu o razvojnim pravcima kao i regionalnim prioritetima. Za razliku od zemalja u tranziciji, one ne trebaju dokument koji bi mobilisao društvo i u kratkom vremenskom periodu generirao nagli skok u razvoju. Također, one se koriste strategijom održivog razvoja koja ne odgovara trenutnim razvojnim potrebama BiH.

Ono što je već odlučeno kao pravac izrade bh. razvojne strategije, u velikoj mjeri se podudara sa uspješnim praksama zemalja koje su nedavno pristupile EU. Latvija se može uzeti kao izuzetno dobar primjer i prijedlog za bh. metodologiju, da proces vodi na sličan način, tj. relativno brzim i ekspertnim pristupom izrade dokumenta.

Kao i u procesu izrade, s aspekta implementacijskih modaliteta, slučajevi Austrije i Njemačke nikako se ne mogu primjeniti u zemljama kao što je BiH. Glavni razlog je već pomenuti visok stupanj konsenzusa i visoko razvijene sektorske i regionalne politike koje se periodično poboljšavaju, ali ne i potpuno zamjenjuju novim prioritetima (npr. njemačka auto-industrija). Implementiranje državnih okvirnih politika u Austriji i Njemačkoj prepušteno je upravnim jedinicama i svim ne-državnim akterima u društvu. Također, za politike na državnom nivou, može se reći da ove dvije zemlje više postavljaju nove razvojne prioritete i, što je najbitnije, postavljaju ciljeve i mjerila za uspješnost u realiziranju ovih prioriteta u čitavoj zemlji (milestones).

Nivo učešća i uloga ministarstva finansija u implementiranju razvojnih planova u zemljama koje pokušavaju da se ubrzano razviju i dostignu zemlje kao što su Austrija, Njemačka i ostale visoko razvijene zemlje u EU, jeste ključni indikator uspjeha. Irski i slovenački NDP su dobri primjeri kako uspješno voditi implementiranje dobro izrađenog i realnog razvojnog dokumenta. Osnovni problem manje razvijenih evropskih država jeste postavljanje previše prioriteta i konsekvantna nemogućnost konzistentnog odabira projekata za finansiranje. Teško je očekivati da će Hrvatska biti u stanju da u zadanim rokovima uspije pronaći izvor finansiranja za sve ključne projekte unutar svoje razvojne strategije. Nasuprot Hrvatskoj, koja ima 11 krovnih razvojnih prioriteta, imamo slučaj Slovenije koja ima samo tri, uprkos činjenici da ona ima puno veći nivo razvoja i stoga više novca za finansiranje. Predanost finansiranju odabranih prioriteta najlakše je ostvariva ukoliko se centar za

implementiranje razvojne strategije fizički locira u ministarstvo finansija. Irski primjer pokazuje da je uspjeh razvojnih politika vezan za lidersku ulogu glavnih finansijskih institucija države.

U državama koje su uspješno iskoristile svoje razvojne strategije za razvoj, federalne jedinice i regioni su bili mjesto gdje se postiže konsenzus o razvojnim prioritetima. Dakle, uspješan razvojni dokument sadrži razvojne prioritete federalnih jedinica i regiona. Izuzetno je bitno napomenuti da proces izrade razvojne strategije nije mehanizam za postizanje konsenzusa u društvu. Razvojna strategija je skup svih postignutih konsenzusa. Konsenzusi o razvoju se mogu isključivo postizati na regionalnom i lokalnom nivou, kroz dugogodišnje participiranje svih interesnih skupina. Stoga, u slučaju BiH moraju se uzeti u obzir svi prioriteti entiteta, kao i regionalni prioriteti. Bitan cilj bh. razvojne strategije treba biti dalje usklađivanje već postojećih razvojnih pravaca na lokalnom, regionalnom i entitetskom nivou.

Bibliografija:

- Estonian National Development Plan for the Implementation of the EU structural funds: Single Programming Document 2004-2006, internet: <http://www.struktuurifondid.ee/public/Programme_Complement.pdf>
- European Sustainable Development Network, internet: <<http://www.sd-network.eu>>
- Jutarnji list, intervju sa Charlie McCreevy, 21.09.2007.
- Latvian National Development Plan (2007-2013), internet: <http://www.aip.lv/files/National_development_plan_2007-2013_eng.pdf>
- National Strategic Reference Framework of the Czech Republic 2007-2013, internet: <<http://www.strukturalni-fondy.cz/regionalni-politika/nsrr>>
- The National Plan for Research, Development and Innovation for the period 2007-2013, internet: <http://www.mct.ro/ancs_web/index.php>
- National Development Plan 2007-2013 – Transforming Ireland, A Better Quality of Life for All, internet: <http://www.ndp.ie/docs/NDP_Homepage/1131.htm>
- National Development Plan 2004-2006, internet: <<http://www.funduszezstrukturalne.gov.pl/English/National+Development+Plan>>
- National Development Plan of the Republic of Bulgaria over the 2007-2013 period, internet: <http://aeaf.minfin.government.bg/en/documents/NDP_Jan06_en.pdf>
- The Austrian Strategy for Sustainable Development, internet: <http://www.nachhaltigkeit.at/strategie/pdf/strategie020709_en.pdf>
- Perspectives for Germany: Our Strategy for Sustainable Development, internet: <http://www.nachhaltigkeitsrat.de/service/download_e/pdf/Perspectives_for_Germany.pdf>
- Strateški okvir za razvoj 2006.-2013., internet: <<http://www.strategija.hr>>
- Slovenia's Development Strategy, internet: <http://www.slovenijajutri.gov.si/fileadmin/urednik/dokumenti/Slovenias_Development_Strategy.pdf>
- UN Department of Economic and Social Affairs Division for Sustainable Development, (Brundtland Komisija, 1987); internet: <<http://www.un.org/esa/sustdev/csd/aboutCsd.htm>>
- World Business Council for Sustainable Development, internet: <<http://www.wbcsd.org>>

Inicijativa ACIPS-a za razvoj BiH

Podrška procesu kreiranja razvojne strategije BiH

1.

Prijedlog metodologije za izradu Državnog razvojnog plana (NDP)

2.

Komparativna analiza razvojnih dokumenata evropskih država za potrebe izrade Razvojne strategije BiH 2008-2013



3.

Nacionalni razvojni plan za Bosnu i Hercegovinu: izgradnja blokova za novi okvir ekonomskog upravljanja

PODRŠKA PROCESU KREIRANJA**RAZVOJNE STRATEGIJE BIH**

Inicijativa ACIPS-a za razvoj BiH

3.**Nacionalni razvojni plan za
Bosnu i Hercegovinu:
izgradnja blokova za novi
okvir ekonomskog
upravljanja**

Sarajevo, Januar 2008.

Sadržaj

1.	Ciljna stopa ekonomskog rasta kao polazna tačka za pripremu NDP-a	39
2.	Preporučeni planski okvir: primjeri okvirnih scenarija	40
3.	Finansiranje NDP-a i implikacije na poreske prihode	43
4.	Sažetak i zaključci	44
	Literatura	45

1. Ciljna stopa ekonomskog razvoja kao polazna tačka za pripremu NDP-a

Rad na izradi Nacionalnog razvojnog plana (National Development Plan - NDP) 2008-2013 već je započeo. Ovu tvrdnju potkrepljuje *Nacrtni radni materijal za pripremu BH Razvojne strategije*, nedavno usvojen od strane Vijeća ministara. Osjetan napredak u odnosu na prethodne razvojne strategije predstavlja činjenica da državni zvaničnici sada počinju prepoznavati da je održiva razvojna strategija uvjetovana fokusiranim definisanjem ekonomskih razvojnih prioriteta i, što je najznačajnije, resursima za finansiranje tih prioriteta.

Ovo je uistinu korak u pravom smjeru i on pruža potpuni kontrast prethodnim pokušajima planiranja, uključujući tu i Strategiju smanjenja siromaštva (Poverty Reduction Strategy – PRSP), koja nije uspjela *identifikovati jasnu i smislenu grupu prioriteta politike, vezati ih uz konkretne rezultate i utvrditi realne finansijske resurse za njihovo ostvarenje*. U svjetlu takvih očiglednih propusta u planiranju, koji su često simptomatični za sam način upravljanja u Bosni i Hercegovini, mi smo postavili *okvir* za osnovno, ali efektivno planiranje, s ciljem da predstojeći BH Nacionalni razvojni plan 2008-2013 bude što svrsishodniji.

Naime, poučeni ranijim poteškoćama u osmišljavanju efektivnih strategija ekonomskog razvoja, mi ovdje preporučujemo da se uspostavi *jednostavan gradivni blok* u formi **ciljane stope ekonomskog rasta** i da kao takav služi kao *polazna tačka* za nacrt, finansiranje, implementaciju i konačno, evaluaciju vladinih politika ekonomskog razvoja.¹

Utvrđivanje ciljne stope realnog ekonomskog rasta trebalo bi omogućiti kreatorima politika *neophodnu razinu fokusiranosti* i također ih *natjerati da uzmu u obzir implikacije svojih odluka na resurse, i to od samog početka procesa planiranja*. Stoga, ovdje također predlažemo da se od početka kreiranja nacрта

¹ Ovo je, međutim, tek prvi, mada neophodan, gradivni blok u planskom okviru i mi uviđamo da se jedan takav ukupni ciljni rezultat može dalje razložiti i usloviti. Ekonomski rast treba da vodi ka poboljšanoj kvaliteti života za sve građane Bosne i Hercegovine a ne da bude samom sebi svrha. Stoga, kada govorimo ovdje o ciljanom ekonomskom rastu imamo na umu klauzule ove vrste.

državne razvojne strategije identifikuje *ukupni finansijski okvir*. Utvrđivanjem realnih ograničenja resursa, kreatori politika mogu započeti razmatrati i vagati opcije politika/programa koje bi mogle na najbolji način doprinjeti ostvarenju ciljane stope ekonomskog rasta. Iako je vjerovatno da će kreatori politika biti u mogućnosti identifikovati brojne alternativne smjerove djelovanja, ključni test u uspješnom procesu kreiranja politika, uopće i jedan koji se treba inicirati u kontekstu pripreme razvojne strategije/nacionalnog razvojnog plana, jeste taj da se takve opcije politika rangiraju po važnosti/prioritetu koje iste predstavljaju, te da se politike prihvaćene kao one koje najviše obećavaju, finansiraju i da se konačno njihov doprinos/efekat procjeni u odnosu na prethodno uspostavljene ciljeve.

U sljedećem poglavlju predstaviti ćemo dva jednostavna scenarija kako bismo ilustrovali način na koji se spomenuti principi mogu efektivno inkorporirati tokom pripreme nacrtu razvojne strategije BiH. Svrha ovih scenarija nije da služe izravnim projekcijama makroekonomskog učinka BiH u narednim godinama. Njihova osnovna svrha je da upoznaju bh. kreatore politika sa nacrtom jednostavnog, pa ipak potencijalno efektnog okvira za planiranje, kako bi bili u poziciji da odmjere vjerovatni učinak njihove politike/odluke o potrošnji sa željenim ishodom u pogledu ekonomskog rasta i razvoja.

2. Preporučeni planski okvir: primjeri okvirnih scenarija

Skorašnji ekonomski trendovi pružaju određenu nadu i uvjerenje da naša zemlja neće ostati beznadežan ekonomski slučaj. Relativno visoke stope ekonomskog razvoja u proteklih godinama, sa prosjekom od oko 6 procenata u stvarnim odnosima, pružaju dobru početnu tačku za državne kreatore politika da osmisle efektivan politički kurs u kontekstu prvog državnog Nacionalnog razvojnog plana. Bitan momenat u cijelom procesu jeste smanjenje dispariteta/jaza između životnog standarda u EU i BiH. Nivo ovog dispariteta bit će *konačni indikator kapaciteta države i njene spremnosti da se pridruži EU*. Stoga, što prije država uspije uvjeriti EU da je sposobna smanjiti ovaj jaz, veće su njene perspektive za pridruženje EU.

Ovdje dajemo primjer dva početna scenarija konvergencije²: prvi, vrlo ambiciozan, ima za cilj godišnju realnu stopu ekonomskog rasta od *10 procenata*, dok drugi, manje ali i sam ambiciozan, utvrđuje ciljnu stopu rasta od *7 procenata*.

² Oba scenarija izvedena su iz standardne jednačine vladine potrošnje, koja razmatra utjecaj dodatnih vladinih izdataka na BDP.

Tabela 1: Optimistični scenarij BiH razvojne strategije sa ciljanom realnom stopom rasta BDP rezultirajuće implikacije na poreske prihode i potrebe za dodatnim finansiranjem

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Finansiranje razvojne strategije (u milionima KM)
Ciljani BDP (u milionima KM)	12,829	14,505	15,786	16,928	19,106	20,443	22,488	24,737	27,210	29,931	32,924	36,217	
Ciljana stopa rasta realnog BDP-a						7.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	
Scenarij 1													
Ciljana stopa rasta vladine potrošnje (u milionima KM)							1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	6,000 *
Uticaj porasta vladine potrošnje na rast BDP-a (efekat potražnje)							3.3%	3.0%	2.7%	2.5%	2.2%	2.0%	
Ciljani uticaj porasta vladine potrošnje na rast BDP-a (efekat ponude)							6.7%	7.0%	7.3%	7.5%	7.8%	8.0%	
Implikacije po poreske prihode u BiH		3,224	3,402	3,895	4,875	5,216	5,738	6,312	6,943	7,637	8,401	9,241	4,025 **
Stopa rasta poreskih prihoda			5.5%	14.5%	25.2%	7.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	10.0%	
													10,025 ***

* Ukupna potreba za dodatnim finansiranjem (npr. Strani grantovi kao što su IPA fondovi, sredstva od privatizacije, strani dug, itd. U slučaju zaduženja poreski prihodi dostupni za finansiranje razvoja strategije bi bili niži za iznos koji je neophodan za servisiranje duga.)

** Ukupni iznos dodatnih poreskih prihoda koji se mogu potrošiti na finansiranje razvojne strategije (naravno, u slučaju da je strategija uspješna i ima za rezultat predviđenu stopu rasta BDP-a).

*** Ukupni iznos neophodan za finansiranje strategije (pod pretpostavkom da vlasti ne izvrše promjenu postojećih prioriteta i samim tim ne relociraju postojeća budžetska sredstva na finansiranje strategije).

Oba scenarija uzimaju u obzir potencijalne efekte unaprijed utvrđenog porasta vladinih izdataka na bruto društveni proizvod (BDP). Takav efekat je razložen kako bi se uzeli u obzir i tzv. nus-pojava/efekti potražnje i ponude. Tako bi prema prvom scenariju povećanje vladinih izdataka u jednakim godišnjim obrocima od 1 milijarde KM, djelovalo kao značajan poticaj potražnji a time i rastu BDP-a, inicijalno objašnjavajući 3,3% od ciljnih 10% realne stope rasta. Ovaj efekat bi postepeno opadao, objašnjavajući samo 2% od stope rasta do 2013. godine. Uzveši u obzir da su takvi, na potražnji zasnovani, ekonomski šokovi kratkog vijeka i da će u našim okolnostima vjerovatno povećati odliv iz BH ekonomije (npr. trenutni efekat će vjerovatno biti znatan porast uvoza), od najveće je važnosti da se ovaj novac mudro uloži u programe koji će imati dugotrajnog efekta na sposobnost države da uspješno konkuriše ostatku svijeta (tj. efekat ponude). Naime, suština programa koji će se eventualno finansirati godišnjim poticajem u BH ekonomiju od milijardu KM, kroz trajanje implementacije NDP-a, mora biti takva da, kao rezultat, vodi ka i održi preostali, ovdje neobjašnjen, razvojni diferencijal rasta BDP-a (6.7 procenata u početku i s porastom na 8 procenata do 2013. godine).

Prema prvom scenariju, u šest godina trajanja NDP-a gotovo će se udvostručiti BDP *per capita*, dostižući iznos između 4800 i 5000 eura do 2013. godine. Za usporedbu, u proteklim godinama jedino su Estonija i Latvija, članice EU od 2004. godine, bile u mogućnosti održati razvojnu stopu od oko 10 ili više procenata. Iako je ovaj cilj veoma ambiciozan, on ipak nije nedostižan. Dostizanje i održavanje ekonomskog progressa na ovoj razini, zahtijevalo bi *snažnu i disciplinovanu posvećenost* od strane kreatora politika u državi, u smislu da se finansiraju samo one mjere koje će najvjerojatnije voditi ka višoj i održivoj stopi ekonomskog rasta. Sljedeći *policy brief* elaborirat će o mjerama ekonomskih politika neophodnih da bi ovaj scenario dao plodove.

Drugi scenarij slijedi istu logiku, no u nešto manjim razmjerima:

Tabela 2: Scenarij BiH razvojne strategije sa ciljanom realnom stopom rasta BDP-a od 7%, rezultira s implikacijama na poreske prihode i potrebe za dodatnim finansiranjem

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Finansiranje razvojne strategije (u milionima KM)
Ciljani BDP (u milionima KM)	12,829	14,505	15,786	16,928	19,106	20,443	21,874	23,406	25,044	26,797	28,673	30,680	
Ciljana stopa rasta realnog BDP-a						7.0%	7.0%	7.0%	7.0%	7.0%	7.0%	7.0%	
Scenarij 2	Ciljana stopa rasta vladine potrošnje (u milionima KM)						500	500	500	500	500	500	3,000
	Uticaj porasta vladine potrošnje na rast BDP-a (efekat potražnje)						1.7%	1.6%	1.5%	1.4%	1.3%	1.2%	
	Ciljani uticaj porasta vladine potrošnje na rast BDP-a (efekat ponude)						5.3%	5.4%	5.5%	5.6%	5.7%	5.8%	
	Implikacije po poreske prihode u BiH	3,224	3,402	3,895	4,875	5,216	5,581	5,972	6,390	6,837	7,316	7,828	2,612
	Stopa rasta poreskih prihoda		5.5%	14.5%	25.2%	7.0%	7.0%	7.0%	7.0%	7.0%	7.0%	7.0%	
													5,612

Mi ovdje predlažemo porast vladinih izdataka u jednakim tranšeima, od 500 miliona KM u toku perioda implementacije NDP-a. Takav rast vladinih izdataka će ponovo imati trenutni i pozitivan popratni efekat na ekonomiju. Trenutni rezultat će biti taj da će šok u pola manjoj mjeri u odnosu na prvi scenarij inicijalno objasniti 1,7% ciljane stope ekonomskog rasta od 7% (smanjujući se na 1,3 do 2013. godine). Konačan ishod ovog scenarija bio bi BDP *per capita* od između 4100 i 4300 eura do 2013. godine. Očigledno je da je ovaj scenarij realističniji, ali ipak zahtjevan. Nus-pojave potražnje tokom vremena bi gubile

na intenzitetu. Odliv resursa iz ekonomije bio bi mnogo manji, no i dalje znatan. Ponovo bi *breme bilo na vlastima da identificiraju mjere tako da se novac ne troši uzalud i da se potakne kapacitet privatnog sektora, dovoljno da ga osposobi za održavanje diferencijala stope rasta od 5,3 % u 2008.g (dalje rastući na 5,7% do 2013.g.)*.

3. Finansiranje NDP-a i implikacije na poreske prihode

Scenariji predstavljeni u prethodnom odjeljku pretpostavljaju da će vlasti biti u mogućnosti da pronađu resurse dostatne za finansiranje NDP-a. Uistinu, kao što ćemo i pokazati u narednom tekstu, finansiranje nacionalnih razvojnih prioriteta možda neće biti veliki problem. U svakom slučaju, vlada mora pristupiti ovom pitanju sa oprezom.

Mogućnosti finansiranja su brojne i uključuju strane grantove, sredstva od privatizacije, koncesije, strane zajmove uz koncesionalne i komercijalne uslove, kao i potencijalno izdavanje nacionalnog duga. Kako stvari stoje, najmanje je vjerovatno da će se pristupiti posljednjoj mogućnosti, s obzirom na naš manjak iskustva u izdavanju i administriranju nacionalnog duga, iako ni ona ne treba biti sasvim isključena. Nadasve, moguće je da za tim neće ni biti naročite potrebe, budući da će se druge mogućnosti finansiranja možda pokazati održivim i čak dostatnim, naročito ako se uzmu u obzir naši ograničeni kapaciteti apsorpcije dodatne potrošnje.

Sredstva od privatizacije/prodaje državnih preduzeća vjerovatno će biti najveći izvor finansiranja Nacionalnog razvojnog plana. Republika Srpska je već imala znatne prilive sredstava od prodaje svog telekom operatera (1,259 milijarda KM³). Vlada Federacije također ozbiljno razmatra privatiziranje svojih telekom operatera, koje bi joj mogla osigurati iznose između 2,5 i 4 milijarde KM. Već je očigledno da bi sredstva od privatizacije gotovo sama od sebe mogla zadovoljiti finansijske potrebe NDP-a, čak i u slučaju da se slijedi ambiciozniji od dva ponuđena razvojna scenarija.

Također je vjerovatno da se strano finansiranje u vidu grantova neće smanjiti i čak je vjerovatno da će se intenzivirati kako se BiH bude približavala EU. Zasad BiH može, u grubim crtama, računati na **blizu 1,5 milijardi KM** u periodu od narednih šest godina, tokom kojih će se implementirati NDP.⁴ Nadasve, oslanjanje na spoljno zaduživanje zarad finansiranja NDP-a još je jedna moguća održiva opcija,

³ See p. 39, Razvojni program Republike Srpske 2007 – 2010

⁴ EU je odredila 332 miliona eura u IPA fondovima za BiH do 2010. Pogledati str. 6 Instrument For Pre-Accession Assistance (Ipa), Multi-Annual Indicative Financial Framework For 2008-2010, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/countries/ipa_miff_081106_en.pdf

budući da je BH spoljni dug prilično nizak i održiv (samo od 23% BDP-a 2006.g., s tim da će se vjerovatno smanjiti na 19% u 2007). Razmjer u kojem će se BiH morati osloniti na spoljni dug za finansiranje NDP-a djelimično će ovisiti o ishodu privatizacije telekom operatera smještenih u Federaciji BiH.

I konačno, BiH će biti u mogućnosti da iskoristi *značajne porezne prihode*. Tačan novčani iznos poreznih prihoda u konačnici će ovisiti o tipu razvojnog scenarija kojeg će bh. vlasti odabrati da slijede, te naravno o kvalitetu i učinkovitosti mjera za koje se budu odlučile. Dva scenarija koja su gore predstavljena predviđaju ili dodatnih 4,25 milijardi (prema scenariju rasta BDP-a od 10%) ili 2,76 milijardi maraka (prema scenariju rasta BDP-a od 7%) u, od sad, većinski neraspodjeljenim potencijalnim prihodima od poreza, koji bi se trebali uzeti u obzir kao ključni izvori finansiranja NDP-a od samog početka procesa planiranja. Samim tim će se uspostaviti striktna veza između razvojne strategije i godišnjeg budžeta, praksa koja je do danas bila nepoznata vlastima u BiH. Naglasimo još jednom da će ostvarenje gore navedenih scenarija o prilivu poreznih prihoda, u završnici zavisiti od toga da li će vlasti BiH biti sposobne da osmisle efektivne mjere politike, one koje bi mogle rezultirati ciljnom stopom ekonomskog rasta.

Da sumiramo: što je vlast sposobnija sačiniti bolji nacrt efikasnog seta mjera ekonomske politike, to će viša biti stopa ekonomskog razvoja i više će poreskih prihoda biti na raspolaganju za finansiranje prioriteta ekonomskog razvoja.

4. Sažetak i zaključci

Sasvim je sigurno da će vladini izdaci porasti u toku narednih nekoliko godina. Do danas, međutim, gotovo da nije vođena diskusija o njenom mogućem efektu na perspektive ekonomskog razvoja države. Mi čvrsto vjerujemo da bi se svaka diskusija koja bi vodila ka novim mjerama potrošnje, trebala voditi unutar dobro strukturiranog okvira upravljanja. Ovdje smo predložili da se **unaprijed utvrđena ciljna stopa ekonomskog rasta** ustanovi kao **polazna tačka** za kreiranje nacrta novog okvira upravljanja u Bosni i Hercegovini te da se isti uspostavi u kontekstu priprema za prvi Nacionalni razvojni plan. Unutar takvog okvira upravljanja, svaki novi prijedlog potrošnje uzimao bi se u obzir u odnosu na svoj potencijal da izvrši pozitivan utjecaj na perspektive ekonomskog razvoja države, tj. utjecaj istog na ciljani nivo ekonomskog rasta. Takav jedan pristup osigurao bi kreatorima politika u državi prijeko potreban fokus i disciplinu, a u završnici bi morao voditi ka efikasnijim vladinim odlukama o potrošnji.

Pitanje koje još uvijek zahtijeva ozbiljan odgovor jeste: *Koja će vrsta vladinih programa voditi ka unaprijeđenju i održavanju ekonomskog rasta, te kroz to, stvaranje predispozicija za dobrobit države i svih njenih građana?* Sljedeći memo, koji izlazi sredinom 2008. godine, nastojat će se dotaći ovog pitanja i predstaviti će Vladi održive ekonomske političke alternative i prioritete koji bi se trebali finansirati.

Literatura

- Razvojni program Republike Srpske 2007 – 2010
http://www.vladars.net/pdf/razv_progrsl.pdf.
- Instrument For Pre-Accession Assistance (Ipa), Multi-Annual Indicative Financial Framework For 2008-2010
http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/countries/ipa_miff_081106_en.pdf

