

# ODRŽIVI PROSTORNI RAZVOJ PODUNAVLJA U SRBIJI

## KNJIGA 1

POSEBNA IZDANJA BR. 71  
BEOGRAD DECEMBAR 2012.



## **IZDAVAČ**

Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije (IAUS)  
Beograd, 11000 Bulevar kralja Aleksandra 73/II  
faks: (381 11) 3370-203, iaus@EUnet.rs, www.iaus.ac.rs

## **ZA IZDAVAČA**

Igor Marić, direktor

## **IZDAVAČKI SAVET**

Mila Pucar, predsednik, IAUS, Beograd; Jasna Petrić, zamenik predsednika, IAUS, Beograd; Tamara Maričić, sekretar Izdavačkog saveta, IAUS, Beograd; Branislav Bajat, Univerzitet u Beogradu, Građevinski fakultet, Beograd; Milica Bajić-Brković, Univerzitet u Beogradu, Arhitektonski fakultet, Beograd; Dragana Bazik, Univerzitet u Beogradu, Arhitektonski fakultet, Beograd; Branka Dimitrijević, Glasgow Caledonian University, Glazgov; Milorad Filipović, Univerzitet u Beogradu, Ekonomski fakultet, Beograd; Igor Marić, IAUS, Beograd; Darko Marušić, Beograd; Nada Milašin, Beograd; Saša Milijić, IAUS, Beograd; Zorica Nedović- Budić, University College Dublin, School of Geography, Planning and Environmental Policy, Dablin; Marija Nikolić, Beograd; Vladimir Papić, Univerzitet u Beogradu, Saobraćajni fakultet, Beograd; Ratko Ristić, Univerzitet u Beogradu, Šumarski fakultet, Beograd; Nenad Spasić, IAUS, Beograd; Božidar Stojanović, Institut „Jaroslav Černi“, Beograd; Borislav Stojkov, Republička agencija za prostorno planiranje Republike Srbije, Beograd; Dragutin Tošić, Univerzitet u Beogradu, Geografski fakultet, Beograd; Miodrag Vujošević, IAUS, Beograd; Slavka Zeković, IAUS, Beograd

## **RECENZENTI**

dr Miodrag Vujošević, naučni savetnik, IAUS  
dr Jasna Petrić, viši naučni saradnik, IAUS

## **UREDNICI**

Saša Milijić  
Boško Josimović  
Tijana Crnčević

## **LEKTURA I KOREKTURA**

Ivana Radovanović - Vuja

## **PREVOD**

Snježana Mijatović

## **DIZAJN KORICA**

Dalibor Crnčević

## **KOMPJUTERSKA OBRADA**

Sanja Simonović, Jelena Basarić

**TIRAŽ** 200 kom.

**ŠTAMPA** Javno preduzeće „Službeni glasnik“, Beograd

U finansiranju monografije su učestvovali Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije i Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije.

U ovoj knjizi izložen je deo rezultata naučnoistraživačkog projekta TR 36036 „Održivi prostorni razvoj Podunavlja u Srbiji“ i projekta III 47014 „Uloga i implementacija državnog prostornog plana i regionalnih razvojnih dokumenata u obnovi strateškog istraživanja, mišljenja i upravljanja u Srbiji“, koje finansira Ministarstvo prosvete, nauke i tehnološkog razvoja Republike Srbije u periodu 2011–2014. godine.

## EVALUACIJA I INTEGRISANOST STRATEŠKIH PROJEKATA U OKVIRE PROSTORNOG PLANA REPUBLIKE SRBIJE (PPRS): PRIMER PROGRAMA IMPLEMENTACIJE PPRS

Slavka Zeković<sup>1</sup>, Miroljub Hadžić<sup>2</sup>

**Apstrakt:** U radu su prikazani rezultati kritičke evaluacije Programa implementacije PPRS 2011–2015.godine (PIPPRS) sa stanovišta izbora, usklađenosti i teritorijalne integrisanosti predloženih strateških (ekonomskih) projekata sa projektima predviđenim u Zakonu o budžetu Republike Srbije za 2012.godinu, Nacionalnom investicionom planu (NIP) i Operativnom programu ekonomskog razvoja 2012–2013.godine, kao i predlog smernica za prevazilaženje postojećeg implementacionog i upravljačkog jaza i unapređenje pristupa implementacije strateških projekata koji je utemeljen na koherentnoj teorijsko-metodološkoj osnovi i novijim iskustvima.<sup>3</sup> S obzirom na to da PIPPRS ne elaborira instrumentarijum za teritorijalnu integraciju opštih ekonomskih, sektorskih politika i strateških projekata, predlaže se primena evropskih okvira politika (posebno Europe 2020 Strategy, Cohesion policy 2014–2020, izmenjena Lisabonska strategija, i dr.) i smernice o upravljanju projektnog ciklusa. Konstatuje se da je za evaluaciju i teritorijalno usklađivanje strateških projekata na različitim prostornim nivoima planiranja i upravljanja potrebna primena novog efikasnog alata – teritorijalno integrisanog investiranja (ITI - Territorial Integrated Investment). Ovaj alat je veoma značajan za implementaciju strateških projekata zasnovanih na programiranju i decentralizovanom upravljanju razvojne pomoći EU (IPA instrumenata), odnosno za teritorijalno integrisanu implementaciju projekata utvrđenih u dokumentima: Okviri strateške usklađenosti, NIP, prostornim planovima, razvojnim planovima, opštim razvojnim i sektorskim politikama, na različitim prostornim nivoima.

---

<sup>1</sup> Dr Slavka Zeković, naučni savetnik, Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Beograd

<sup>2</sup> Dr Miroljub Hadžić, redovni profesor, Poslovni fakultet, Univerzitet „Singidunum“, Beograd

<sup>3</sup> Rad je ostvaren u okviru projekta III 47014 „Uloga i implementacija državnog prostornog plana i regionalnih razvojnih dokumenata u obnovi strateškog istraživanja, mišljenja i upravljanja u Srbiji“.

**Ključne reči:** strateški projekti, evaluacija, Program implementacije PPRS, teritorijalna integrisanost projekata.

### THE EVALUATION AND INTEGRATION OF STRATEGIC PROJECTS IN FRAMEWORK OF THE SPRS: EXAMPLE OF IMPLEMENTATION PROGRAMME OF SPRS

**Abstract:** *This paper presents the results of critical evaluation of the Programme implementation of SPRS 2011-2015 (PIPPRS) from the point of selection, compliance and territorial integration of the proposed strategic (economic) projects with the projects which are envisaged in the Budget Law of the Republic of Serbia in 2012, the National Investment Plan (NIP), The Operational Programme for Economic Development 2012 – 2013, and the proposal of guidelines to overcome the existing implementation and management gaps and improvement of access to the implementation of strategic projects based on a coherent theoretical and methodological framework, and recent experiences. Since PIPPRS not elaborates instruments for territorial integration of general economic, sectoral policies and strategic projects, here is proposed the implementation of European policy framework (in particular the Europe 2020 Strategy, Cohesion policy 2014-2020, revisited Lisbon Strategy, and others.) and Guidelines for Project Management Cycle.. It is estimated that is for the evaluation and territorial alignment of strategic projects at different spatial levels of planning and implementation necessary the using of new effective tools - Territorial Integrated Investment (ITI). This tool is very important for the implementation of strategic projects which are based on the programming, and decentralized management of development assistance (IPA instruments) and territorially integrated implementation of identified projects in document of Strategic framework compliance, NIP, spatial plans, strategic development plans, general development and sectoral policies on different territorial levels.*

**Key words:** *strategic projects, evaluation, Programme of implementation of Spatial plan of Republic Serbia, territorial integrated projects.*

## UVOD

Izazovi svetske ekonomske i finansijske krize pojačali su interesovanje za primenu efikasnih pristupa u implementaciji lokacijski zasnovanih sektorskih politika (place-based) i teritorijalno integrisanih strateških projekata. Od posebnog značaja je usklađivanje implementacije raznih planskih dokumenata i teritorijalnih strategija („strateške vizije”) i načina inkorporiranja teritorijalno integrisanih strateških projekata u svim fazama evaluacije, upravljanja, finansiranja, monitoringa, nadzora, naročito radi

usaglašavanja sa uslovima dostupnosti sredstava evropskih fondova. U traganju za prihvatljivim načinom teritorijalne integrisanosti strateških projekata u dokumente planiranja neophodno je razumevanje razlika između evaluacije implementacije planova u odnosu na druge tipove. Talen E. 1999., predlaže sledeće kategorije: 1) Evaluacija pre plana implementacije (evaluacija alternativnih planova i analiza planskih dokumenata); 2) Evaluacija prakse planiranja (opis uticaja planova i planiranja); 3) Analiza politike implementacije (Policy Implementation Analysis) koja je usmerena na otkrivanje razlika između politika i regulative, tj. planskih ciljeva vs. planiranja implementacije, i 4) Evaluacija implementacije planova (ne/kvantitativna).

U radu se izučavaju osnovna pitanja izbora prioriteta, izvora finansiranja, dinamike realizacije projekata u Programu implementacije Prostornog plana Republike Srbije 2011–2015.godine (u nastavku PIPPRS), analizira politika implementacije i usklađenost predloženih strateških projekata u oblasti socioekonomskog razvoja u odnosu na druge zakonske i razvojne dokumente (Zakon o budžetu RS, Operativni program ekonomskog razvoja 2012–2013.godine, NIP, i druge). Iako problem implementacijskog jaza susrećemo u mnogim oblastima, u ovom radu je učinjen pokušaj rasvetljavanja integrisanosti i usklađenosti strateških (ekonomskih) projekata na konkretnom primeru Programa implementacije PPRS. Težište istraživanja je usmereno na: a) kritičku evaluaciju PIPPRS sa stanovišta usklađenosti i teritorijalne integrisanosti strateških ekonomskih projekata, b) preporuke za prevazilaženje postojećeg implementacionog jaza i unapređenje pristupa implementacije strateških projekata i usklađivanja njihovih upravljačkih mehanizama sa okvirima PPRS na svim prostornim nivoima, c) inoviranje alata za teritorijalnu integraciju sektorskih politika i strateških projekata u implementaciji prostornih planova i strategija razvoja na različitim prostornim nivoima.

## TERITORIJALNA INTEGRISANOST PROJEKATA I POLITIKA

U pogledu teritorijalne integrisanosti politika i projekata, noviji evropski pristup u okviru „renesanse evropskog strateškog mišljenja“ zasniva se na uvažavanju i usklađivanju strateške vizije i strateških projekata u svakom regionu/teritorijalnoj celini. To podrazumeva strateški pristup planiranju i

kombinovano istraživanje i, u suštini, ukrštanje vizija i projekata. Drewe P., 2011, ukazuje da bez strateške vizije nema ni strateških projekata (već samo *ad hoc* projekata) kao i da bez strateških projekata vizija ostaje samo prazna apstrakcija u planskoj praksi.

Prema *Planning and Management Processes: Sectoral and Territorial Cooperation*, 1999, postoje četiri dimenzije koordinacije i integrisanosti politika i projekata: *horizontalna integracija* (podrazumeva upravljačke aranžmane i razvojne planove između različitih sektora, usluga i tela na nivou države i drugih teritorijalnih celina); *vertikalna integracija* (podrazumeva upravljačke aranžmane i razvojne planove od nacionalnog nivoa ka lokalnom nivou); *teritorijalna integracija* (koja uzima u obzir odnose i međuzavisnost između prostornih i drugih komponenti) i *vremenska integracija*. Prema Vartiainen P., 1987, ideja teritorijalne integracije može da se učini kao osnovni koncept blizak definiciji „neoregionalnog” pristupa politici prostornog planiranja i to sa geografskog stanovišta, tj. koncepta „teritorijalnosti” ili socioprostornog koncepta.

Najšira tipologija integrisanih projekata obuhvata teritorijalno integrisane projekte, sektorski integrisane projekte, privredno integrisane projekte, regionalno integrisane projekte i projekte urbanog razvoja. Integrisani projekti moraju biti uključeni u regionalnu strategiju, preporuke sektora i privrednog sistema, operativne metode saradnje JPP. Prema Piparo L., 2003., definicija „teritorijalno integrisanog projekta” je „skup visoko integrisanih i koherentnih međusektorskih akcija koje konvergiraju ka istom cilju teritorijalnog razvoja i odgovara pristupu jedinstvene implementacije. Ova opšta definicija naglašava dva elementa: 1. ideju integralnog planiranja, pri čemu sredstva dolaze iz različitih strukturnih fondova EU (uz različita pravila), ili su kombinovana sa različitim merama glavnog regionalnog programa, 2. procenu efekata i dobiti od primenjenih aktivnosti koje se sprovode u postojećem socioekonomskom kontekstu kao okviru za aktiviranje resursa određene prostorne celine.

Teritorijalno integrisani projekti podrazumevaju kompleksne i usklađene projekte, koji su, u znatnom obimu, inovativni u pogledu sadržaja i u sprovođenju procedura čiji je zadatak da: a) obezbede dalju koncentraciju aktivnosti koje odgovaraju budućem razvoju sa strateškog i teritorijalnog aspekta, koji mogu da obezbede bolje rezultate ukoliko su integrisani; b) podsticanje doprinosa glavnih socioekonomskih lokalnih aktera, kroz dobro

strukturiran dijalog koj ima važno mesto u okviru socijalno-institucionalnog partnerstva, za dobro definisanje teritorijalnih problema i identifikaciju uskih grla u razvoju, za konfiguraciju strategije projekta, kao i za njegovo sprovođenje; c) obezbeđenje integrisanih, povezanih i jedinstvenih procedura da to omoguće, da bi se ovi projekti realizovali blagovremeno i efikasno, i pored relativno visokog stepena složenosti.

Prema Piparo L., 2003., glavni elementi teritorijalno integrisanih projekata su: „idejna prednost“ artikulisana kroz opšti cilj i „kaskadne“ posebne ciljeve; specifičan teritorijalni okvir delovanja; subjekt koji je odgovoran za uspeh čitavog projekta, sposoban za preduzimanje blagovremenih i efikasnih akcija usmerenih na sve moguće probleme realizacije; promišljena i fleksibilna implementacija i upravljanje procedurama u okviru svake regionalne administracije i obezbeđenje stvarnog funkcionisanja društveno-institucionalnog partnerstva; i pravilno praćenje i mehanizmi evaluacije za čitav proces, uz čvrste i ažurirane indikatore za vizuelizaciju puta i potrebe prilagođavanja strategije uz verifikaciju stvarno postignutih rezultata kao što je prvobitno planirano.

Dva glavna načina za pripremu teritorijalno integrisanih projekata su: 1. *Odozgo- naniže (top-down)* – glavni akter u fazi pripreme je nacionalna ili regionalna administracija. Prvo se definiše šta su reference teritorijalne oblasti kao i cilj projekta (često nakon konsultacija sa lokalnim javnim akterima) a zatim otvara i lokalna društveno- institucionalna partnerstva i raspored preostalih detalja, i 2. *Odozdo- naviše (bottom – up)*. Cilj projekta nije postavila direktno regionalna uprava, već je ishod izbora predloga lokalnih organa vlasti.

U Evropskoj uniji okosnicu nove politike regionalnog razvoja čine programi i projekti transnacionalne i regionalne saradnje, bilateralna (pogranična) i međuregionalna saradnja raznih država i interregionalna i transnacionalna saradnja u rešavanju problema od zajedničkog interesa (uključujući programe teritorijalne saradnje). Za unapređenje teritorijalne integrisanosti projekata značajna je legitimnost evropskih integracija i mobilizacija podrške novim lokalnim koalicijama radi unapređenja projekata koji se finansiraju evropskim sredstvima. Tako, preko ovih sredstava i zahteva za ispunjavanje uslova za pristupanje EU, EU se pojavljuje kao katalizator i za teritorijalnu integrisanost projekata. Evropska urbana agenda (kao program) omeđena je principima supsidijarnosti i kohezije, sve na osnovama

upravljanja, partnerstva i umrežavanja. Supsidijarnost podrazumeva da bi javne aktivnosti trebalo da se vode na teritorijalnom nivou upravljanja koji je sposoban da rešava probleme. Kohezijski princip označava da bi resursi i pomoć trebalo da budu usmereni na najkritičnija mesta, što podrazumeva velike i male gradove i opštine na evropskoj periferiji. Princip kohezije naglašava međuzavisnost ekonomskih inovacija i ciljeva socijalne inkluzije.

### **PREGLED PRIORITETA, IZVORA, DINAMIKE REALIZACIJE PROJEKATA I INDIKATORA IZ PIPPRS**

Zakonom o planiranju i izgradnji, čl.59, definisan je sadržaj Programa implementacije PPRS, regionalnih planova i prostornih planova posebne namene: 1) prioritetni projekti za ostvarivanje prostornog uređenja; 2) dinamika za uređenje pojedinih prostornih celina i prioritetnih projekata; 3) iznosi i izvori sredstava za finansiranje projekata; 4) rok izvršenja projekata; 5) odgovornost za izvršenje projekata; 6) kriterijumi za praćenje promena stanja u prostoru. Doneta je Uredba Vlade RS o PIPPRS 2011–2015.godine , decembra 2011.

U PIPPRS se ukazuje da je u PPRS definisano oko 300 strateških prioriteta prostornog razvoja za period do 2014. godine (kao i u Izveštaju o stanju prostornog razvoja, mart 2012, str. 292). S obzirom na ovako veliki broj strateških prioriteta za potrebe Programa implementacije izvršena je njihova podela u dve grupe: strateški prioriteti koji su razrađeni u skladu sa članom 59. Zakona o planiranju i strateški prioriteti koji nisu razrađeni iz određenih razloga. Imajući u vidu predimenzionisan broj strateških prioriteta može se diskutovati, prvo, o tome da toliki broj prioriteta obesmišljava prioritizaciju projekata; drugo, reč je o već uobičajenom spisku želja a ne o projektima koji bi se zaista mogli realizovati; treće, zbog ovog broja može se dovesti u sumnju stručnost i ozbiljnost predlagača. U PIPPRS se ukazuje da je drugi značajan korak bio „izlučivanje i precizno definisanje strateških prioriteta odnosno projekata za realizaciju“. Skup strateških prioriteta koji su razrađeni (ukupno 126) svrstan je u tri grupacije:

1. priroda, ekološki razvoj i zaštita (27 prioriteta),
2. stanovništvo, naselja i socijalni razvoj (11 prioriteta), i
3. održivi razvoj ekonomije, transporta i infrastrukture (88 prioriteta).



Razrada strateških prioriteta do 2014/15. godine je rađena u saradnji sa relevantnim akterima prostornog razvoja putem popunjavanja analitičkih kartica za projekte. Za svaki prioritet su identifikovane odgovorne institucije na državnom nivou (Vlada Republike Srbije i njena ministarstva, agencije i posebne organizacije, javna preduzeća, zavodi i instituti, naučne institucije i dr.), regionalnom nivou (Vlada APV i njeni sekretarijati, javna preduzeća, regionalne razvojne agencije i dr.), na lokalnom nivou (lokalne samouprave, javna preduzeća i direkcije), kao i partnerstva domaćih i međunarodnih institucija i institucija civilnog sektora.

Za sprovođenje PPRS predviđa se korišćenje javnih sredstava iz domaćih izvora u skladu sa zakonom o budžetu („Sl.glasnik RS”, br. 54/09, 73/10 i 101/10), kao i druga raspoloživa javna sredstva – iz Nacionalnog investicionog plana, posebna sredstva iz javnih fondova. U PIPPRS se navodi da „polaznu osnovu za definisanje potreba za korišćenje ovih sredstava predstavlja Program implementacije Prostornog plana Republike Srbije 2010– 2020. godine“. U finansiranju predloženih prioriteta i projekata računa se na sredstva instrumenta za pretpristupnu pomoć EU (IPA) i na potencijalne izvore finansiranja kao što su: Svetska banka, Međunarodni monetarni fond, Evropska banka za obnovu i razvoj, Evropska investiciona banka i sl. kao i na programe multilateralne i bilateralne saradnje.

Tako PIPPRS se predviđa periodično izveštavanje o ostvarivanju prostornog plana na osnovu indikatora prostornog razvoja preko kojih se meri ostvarivanje ciljeva prostornog razvoja utvrđenih državnim planom. PPRS je predložio 106 indikatora za pojedinačne tematske oblasti. Za izveštavanje o stanju korišćenja, uređenja i organizacije prostora u programskom periodu do 2014.godine PIPPRS predlaže sužavanje inicijalne liste na ukupno 33 indikatora kojima se meri realizacija glavnih i operativnih ciljeva radi praćenja ostvarivanja PPRS.

Realizacija strateških prioriteta se prati kroz godišnje izveštaje o ostvarivanju PPRS i stanju prostornog razvoja. Praćenje (monitoring) dinamike realizacije će doprineti ocenjivanju i preispitivanju planskih rešenja uz podršku pokazatelja i informacionog sistema. Prvi godišnji izveštaj za 2011.godinu izrađen je marta 2012.godine.

U PIPPRS se ukazuje da je od posebnog značaja edukacija i promocija u oblasti prostornog planiranja, kao i razvijanje metodologije prostornog

planiranja, naročito u oblastima održivog razvoja, implementacije, upotrebe informaciono-komunikacionih tehnologija, novih standarda. Navodi se da Grupa za edukaciju i pružanje stručne pomoći u okviru Republičke agencije za prostorno planiranje ima značajnu ulogu u ovim aktivnostima, bez ukazivanja na potrebu sistemskog unapređenja visokog obrazovanja, edukacije i kontinuiranog procesa obrazovanja stručnjaka.

### **KRITIČKA EVALUACIJA PIPPRS SA STANOVIŠTA IZBORA, USKLAĐENOSTI I TERITORIJALNE INTEGRISANOSTI STRATEŠKIH (EKONOMSKIH) PROJEKATA**

Već pominjani PPRS i PIPPRS su zasnovani na razvojnim dokumentima strateškog karaktera, koji su u većoj ili manjoj meri usaglašeni sa odgovarajućim strateškim dokumentima EU. Potonji dokumenti, kao i sam PPRS i PIPPRS nisu u pravoj meri uključili drastične promene u društvu i privredi kao posledice globalne krize. Polazeći od toga, oba dokumenta bi najpre trebalo prilagoditi novonastalim okolnostima, zatim uskladiti sa ključnim nacionalnim razvojnim dokumentima, da bi se potom pristupilo daleko težoj fazi u našim uslovima – njihovoj implementaciji i evaluaciji.

Za izbor nacionalnih prioriteta je izuzetno važna kritička procena mehanizama njihovog ustanovljavanja i evaluacije strateških prioriteta, projekata i javnih politika u programu implementacije (ili u sektorskoj oblasti). U PIPPRS nema jasnih kriterijuma izbora i ranga strateških prioriteta i metoda izbora projekata. U dokumentu se ne uočavaju veze hijerarhije ciljeva PPRS sa predloženim projektima<sup>4</sup>, već su oni strukturirani i grupisani tematski u okviru tri celine: 1. priroda, ekološki razvoj i zaštita, 2. stanovništvo, naselja i socijalni razvoj, i 3. održivi razvoj ekonomije, transporta i infrastrukture.

Primena tehnike logičkog okvira i pristup logičkog okvira (LFA) omogućava sinhronizaciju hijerarhije ciljeva i projekata, kao i analizu i usaglašavanje svih aktera. Tipologija i klasifikacija projekata izvršena je

---

<sup>4</sup> Ovim se zapravo potvrđuje teza o nedovoljno stručnoj pripremi implementacije PPRS sa ovolikim brojem prioriteta.

tematski, bez uključivanja drugih kriterijuma i zakonskih parametara (ranga i značaja, ekonomskih, finansijskih, troškovnih, institucionalnih, i dr.) za veliku grupu strateških prioriteta.

U prioritetima razvoja ekonomije i privrednog razvoja u PIPPRS evidentan je *potpuni nedostatak strateških projekata u oblasti privredne konkurentnosti i industrijskog razvoja* (razvojni projekti, projekti izgradnje industrijskih zona ili parkova), iako je Zakonom o budžetu, NIP i drugim dokumentima to predviđeno. Nestručnost u pripremi ovog dokumenta ovde je najviše došla do izražaja, posebno ako se ima u vidu da je reč o izostanku projekata unapređenja konkurentnosti i industrijskog razvoja (reindustrijalizacija), s obzirom na to da se radi o fundamentalnim slabostima domaće privrede (Hadžić M. 2011.) Evropska unija je Lisabonskim sporazumom utvrdila novu industrijsku politiku zasnovanu na rastu konkurentnosti, održivom rastu i razvoju MSP, prekograničnoj regionalnoj saradnji. Ova politika je po svom karakteru nadnacionalna i trebalo bi je preneti i prilagoditi nacionalnim uslovima i uskladiti sa regionalnom politikom.

Regionalna prostorna koncentracija, polarizacija, fragmentacija prostorne strukture, bez industrijske politike u periodu od dve decenije, uslovia je najsnažniju regionalnu deindustrijalizaciju i urušavanje postojeće industrijske i privredne matrice i kapaciteta, uz favorizaciju razvoja sektora usluga i nastanka velikog broja preduzetničkih trgovinskih radnji i preduzeća. U periodu 1990 – 2011. godine broj radnika je smanjen za preko jedan milion. Posebno loša situacija u pogledu nepovoljnih efekata tranzicijske recesije i industrijske depresije u gradovima Srbije i dodatno je pogoršana uticajem svetske ekonomske i finansijske krize <sup>5</sup>. **Kao najveći nedostatak PIPPRS može se istaći da nema strateških programa razvoja privrede, inovacija i rešavanja gorućih socioekonomskih problema društva i ekonomije, projekata nacionalnih grinfild investicija i drugih**

---

<sup>5</sup> Gligorov V. ocenjuje da je korporativni sektor u zemljama Balkana u rđavom stanju i da je potrebno njegovo ozbiljno restrukturiranje kroz preuzimanje, prodaju, zatvaranje preduzeća što je komplikovan proces koji ima recesivno dejstvo. Veliki problem za preduzeća su i nenaplativa potraživanja. On je naveo da prema podacima Međunarodnog monetarnog fonda u Srbiji ima 25% nenaplativih potraživanja. Industrijska proizvodnja u razvijenim zemljama Srednje Evrope udvostručena je u posljednjih 20 godina, a na Balkanu opala 40–70%. Gligorov je ocenio da zemlje Balkana ne mogu izaći iz krize bez razvoja industrije (*Politika*, 9.10.2012.)

**projekata sa teritorijalnim uticajem.** U kategoriji prioriteta „uslovljenih drugim aktivnostima“ u PIPPRS svrstani su: program izgradnje „industrijske infrastrukture“ koji obuhvata TENs, magistralne i regionalne puteve, IKT mrežu, energetska i hidrotehničku infrastrukturu, kao i izgradnju i opremanje industrijskih lokaliteta– IZ, IP, slobodnih zona (izrada Strateškog plana razvoja IZ, IP i SZ); izrada strategije teritorijalnog razvoja industrije za promociju regionalne industrijalizacije izvan metropolskog područja Beograda i Novog Sada, radi identifikacije i podrške posebnih područja i koridora u kojima se preklapaju potrebe sa ekonomskim potencijalom; strateški plan razvoja IP i SZ i utvrđivanje lokacija IZ, IP i SZ i izrada strategije oživljavanja industrijskih braunfield lokacija na osnovu katastra braunfield lokacije. U kategoriji „ostalih prioriteta“ svrstani su na primer decentralizacija i uvođenje regionalnog nivoa uprave; makroekonomska stabilnost; izgradnja moderne privredne infrastrukture i stvaranje povoljne investicione klime za privlačenje stranih investicija; reindustrijalizacija i stvaranje konkurentne privrede; oporavak industrije, utvrđivanje boljeg pravno-institucionalnog okvira, olakšavanje pristupa tržištu EU, susednom regionalnom i drugim tržištima, promocija međunarodne saradnje i multilateralnog upravljanja uključujući pravila međunarodne trgovine i finansijskog sistema, podsticaji za lokaciju pogona, održivo poslovanje, korišćenje čiste energije i boljih tehnologija; utvrđivanje nove nacionalne politike industrijskog razvoja, razvoja hi-tech industrije i unapređenje horizontalne industrijske politike zasnovane na integrisanom pristupu konkurentnosti na polju znanja, tržišta i preduzetništva, socijalne, ekonomske i prostorne kohezije, uslova infrastrukture, promocije čistijih tehnologija, održivog razvoja, ulaganja u obrazovanje, istraživanja i razvoj. Navedena kategorizacija strateških prioriteta pokazuje da nema kriterijuma za ukupnu evaluaciju strateških prioriteta i projekata.

U Programu implementacije PPRS nije predviđena primena metodologija evaluacije, implementacije i praćenja strateških projekata, kao ni primena indikatora. S obzirom na to da je implementacija jedna od faza strateških projekata, potrebno je da se omogući povezanost realizacije i praćenja projekata barem preko indikatora. Evropski okviri podrazumevaju primenu smernica za upravljanje projektnim ciklusom, naročito kada su u pitanju strateški projekti koji se finansiraju iz evropskih izvora, pa je taj instrumentarijum neophodno koristiti i u Srbiji. U Programu implementacije

PPRS trebalo bi da postoji kategorizacija strateških projekata koji se finansiraju sredstvima IPA i drugim ino sredstvima. U ovu kategoriju spadaju zajednički (tzv. tvining) projekti usmereni ka postignuću evropskih tekovina u raznim oblastima (energetici, zaštiti životne sredine, i dr.), ride-share projekti (veliki projekti u čiju realizaciju je uključeno više ministarstava i agencija), projekti tehničke pomoći (TAIEX, CARDS, IPA), projekti državne pomoći, kao i krupni i složeni nacionalni, regionalni i lokalni projekti. Svaka grupacija strateških projekata (naročito onih koji se realizuju sufinansiranjem iz inostranstva) ima posebne finansijske i institucionalno-upravljačke procedure i proces evaluacije i implementiranja. To podrazumeva da je u okviru PIPPRS (ili izvan njega) potrebno ustanoviti i inkorporirati odgovarajuću metodologiju i instrumentarijum za njihovu integrisanu implementaciju i sinhronizaciju na konkretnom teritorijalnom nivou. Svakako, trebalo bi uključiti novi alat za implementaciju teritorijalnih strategija, prostornih planova i projekata na integrativan način – **integrisana teritorija ulaganja–integrated territorial investments(ITI)**.

U PIPPRS izostale su procene ukupnih troškova projekata i njihova veza sa budžetskim i slobodnim tržišnim sredstvima i izvorima. Sumarno, primećuje se da u Programu implementacije PPRS nedostaje koherentan finansijski okvir za strateške projekte i program. Na ovaj način se potvrđuje kontinuitet tzv. inženjerskog pristupa planiranju, koji znači olako generisanje spiska lepih želja planera, bez sagledavanja izvora za finansiranje projekata. Imajući u vidu stanje produžene krize, naprotiv, neophodna je oštra selekcija projekata i njihovo svođenje na one za koje postoje izvori finansiranja.

Jedna od značajnih manjkavosti je nedostatak efekata i rezultata projekata. Nema relevantnog uspostavljenog okvira korespodencije programa i projekata sa zakonom o budžetu i drugim nacionalnim dokumentima. Uvidom u listu nominovanih prioriteta PIPPRS uočava se da su **predloženi prioritetni projekti samo delimično usaglašeni sa predloženim projektima** u Zakonu o budžetu za 2012.godinu, sa listom projekata prema Odluci o Nacionalnom investicionom planu (NIP) za 2012, sa Operativnim programom za ekonomski razvoj 2012–2013, sa listom projekata koje finansira Svetska banka (detaljnije u nastavku). Bez sinhronizacije predloženih projekata iz PIPPRS sa navedenim dokumentima otvaraju se pitanja o pouzdanosti primenjenog pristupa i metodologije, kriterijumima za

izbor projekata, evaluacije projekata, uključenosti relevantnih aktera u izbor projekata.

### **Usklađenost PIPPRS sa Zakonom o budžetu RS za 2012.godinu**

Primeru radi, u PIPPRS se ne pominju strateški projekti koji su utvrđeni u Zakonu o budžetu za 2012.godinu:

1.infrastruktorna podrška razvoju automobilske industrije Fijat u Kragujevcu (1,2 milijarde dinara) i davanje garancije za ulaganja u gasifikaciju kompanije Fijat (na 9,5 mil.evra), 2. ulaganja u rekonstrukciju kliničkih centara u Beogradu, Kragujevcu, Nišu i N.Sadu (1,22 milijarde dinara, tj.ukupno 5,3 milijardi), 3.projekat „rimskih imperatora“ (15,5 mil.evra), 4. modernizacija pruge Pančevo–Vršac– državna granica (45 miliona evra). Istovremeno, u PIPPRS se predviđa izgradnja pruge Valjevo – Šabac, koja se ne pominje u Zakonu o budžetu, 5. subvencije javnim nefinansijskim preduzećima i organizacijama od 2,79 mil.dinara. Sredstva namenjena za sprovođenje Sporazuma o regulisanju međusobnih obaveza između Republike Srbije i „Beneton Group“ S.p.A Italija povodom ulaganja u grad Niš; za subvencionisane kredite za likvidnost privrede prema posebnom programu Vlade preko Fonda za razvoj; druge mere za podsticanje domaće privrede (program subvencionisane prodaje domaćih autobusa, traktora, kamiona i građevinskih mašina, i dr.). Konstatuje se da u PIPPRS nema dela kapitalnih privrednih i drugih projekata predviđenih Zakonom o budžetu za 2012, iako se u PIPPRS tvrdi da bi ovaj dokument mogao da bude osnova za definisanje dela javnih sredstava. Kao strateški prioritet u PIPPRS se planira „priprema za izgradnju nove Luke Beograd na Dunavu u gravitacionom području Beograda i unapređenje i razvoj međunarodno značajnih luka koje treba da postanu veliki transportni centri“ i da „postojeća Luka Beograd zadržava i razvija funkciju...do moguće izgradnje nove“. Kao odgovorni akter se navodi Ministarstvo infrastrukture, a potrebna sredstva procenjuju se na 20 milijardi dinara do 2015.godine. U NIP se planira projekat rekonstrukcije i izgradnje pruge do nove luke Smederevo na Dunavu. Zakonom o budžetu za 2012.godinu se predviđa 20 miliona dinara za osnivanje i početak rada Agencije za upravljanje lukama,

dok o beogradskoj luci nema pomena<sup>6</sup>. Navedeni primeri kontradikcije programa, planova, strategija, budžeta ukazuju na uobičajeni pristup upravljanju razvojem tokom perioda tranzicije, koji bi se mogao nazvati kombinacijom neoliberalnog pristupa i krajnjeg voluntarizma u upravljanju državom, razvojem i metropolskim razvojem.

U oblasti poljoprivrede PIPPRS sadrži samo projekat „Unapređenje konkurentnosti poljoprivrede i prehrambene industrije“, dok se prema Zakonu o budžetu u 2012.godini predviđa nekoliko projekata: 1. Izgradnja kapaciteta za sprovođenje politika ruralnog razvoja u skladu sa EU standardima (2,7 miliona evra); 2. Izgradnja kapaciteta i tehnička podrška za obnovu zoniranja vinogradarstva i kontrolu proizvodnje vina sa oznakom porekla; 3. Uspostavljanje mreže i baze podataka poljoprivrednih gazdinstava u Republici Srbiji (2,2 miliona evra). Uspostavljanje ovog sistema biće potpomognuto projektom „Establishment of the Serbian Farm Accountancy Data Network (FADN)“ u okviru IPA 2010. programskog ciklusa, čija je implementacija planirana u periodu od 2011. do 2013. godine; 4. Podrška unapređenju bezbednosti hrane, zaštiti životinja i kontroli/suzbijanju svinjske groznice i kuge, 5. izgradnja novih sistema i rehabilitacija sistema za navodnjavanje i odvodnjavanje koja traje do 2013. godine (50 miliona evra). Ovo je odraz višedecenijskog lutanja u oblasti poljoprivrede i prehrambene industrije, koji se ogleda u ukazivanju na to da je proizvodnja hrane razvojna šansa Srbije, s jedne strane, i potpun izostanak iole suvisle razvojne politike u ovoj oblasti, s druge strane.

### **Usklađenost PIPPRS sa NIP za 2012.godinu**

Tako PIPPRS ne predviđa nekoliko projekata koji su usvojeni u okviru NIP<sup>7</sup> za 2012.: 1. Industrijska zona Paraćin, 2. Industrijska zona Šabac, 3. Biznis inkubator u Vranju, 4. izgradnja proizvodno-poslovnog objekta Preduzeća za profesionalnu rehabilitaciju i zapošljavanje osoba sa invaliditetom u

---

<sup>6</sup> Nije teško uočiti uzroke ovog kontinuiteta skopčanog sa opstankom na vlasti nosilaca ovakvog pristupa i pored mimikrijskih pokušaja prikrivanja (od NVO G17, partije G17 do URS).

<sup>7</sup> NIP je eklatantan primer vođenja nezналаčke razvojne politike – kontinuiteta kombinacije neoliberalnog i voluntarističkog pristupa upravljanju.

Pirotu, 5. rekonstrukcija i izgradnja pruge do nove luke Smederevo na Dunavu, 6. projekti rekonstrukcije manastira Žiča, 7. završetak radova na hramu Svetog Save na Vračaru i rekonstrukcija sakralnog kulturnog nasleđa, 8. projekat izgradnje studentskog doma u Nišu, u rekonstrukciju škola, dogradnju nekih fakulteta, 9. izgradnja i opremanje malih domova za smeštaj starih (kapaciteta 30–980 mesta) u Novom Pazaru. Najveći deo sredstava NIP usmeravaće se za infrastrukturnu podršku razvoju automobilske industrije u Kragujevcu (1,2 milijarde dinara), razvoj infrastrukture u najnerazvijenijim opštinama (257 mil. dinara), program podrške regionalne infrastrukture (198 miliona dinara), za industrijsku zonu Šabac.

U NIP za 2012. za izgradnju autoputa Beograd–Južni Jadran predviđa se 832 miliona dinara u 2012, dok se u PIPPRS za državni put I reda Beograd–Čačak–Požega planira 100 milijardi dinara u periodu 2010–2015. iz budžeta, tj. NIP predviđa oko 5% planiranih sredstava na godišnjem nivou, prema PIPPRS. Za koridor X u 2012. godini, prema NIP, predviđa se ukupno 927 miliona dinara (za severni krak i za deonicu kod Preševa), dok se u PIPPRS navodi da je u periodu 2010–2014. predviđeno 189 milijardi dinara za koridor X (krak Xb i Xc, obilaznice). U Zakonu o budžetu za koridor XI predviđaju se ulaganja od 300 mil. evra koja će se pribaviti kreditom iz Azerbejdžana.

### **Usklađenost PIPPRS sa projektima koji se finansiraju iz kredita Svetske banke**

Od 115 projekata u Srbiji koje je finansirala Svetska banka do danas najveći deo je u oblasti saobraćaja, javne administracije, pravosuđa, energetike i rudarstva, poljoprivrede, zdravstva. Svetska banka je trenutno uključena u finansiranje 12 investicionih projekata u vrednosti oko 845 miliona američkih dolara. U periodu 2011–2012. godine, pored nastavka započelih projekata, sa Svetskom bankom je ugovoreno finansiranje tri nova projekta u Srbiji: Inovacioni projekat (12,85 miliona dolara, sa trajanjem do novembra 2014.), projekat podrške razvoju republičke statistike (1,1 miliona dolara) i projekat podrške privatne i finansijske politike zasnovane na garancijama, u oblasti energije, rudarstva, javne administracije, zakonodavstva, finansija, industrije i trgovine (u iznosu od 400 mil. dolara). Ovi projekti nisu



predviđeni PIPPRS 2011–2015.godine. Najveći ranije započeti projekti koji se finansiraju sredstvima Svetske banke u 2012.godini jesu u oblasti izgradnje autoputeva i rehabilitacije mreže puteva (100 miliona evra u 2012.godini sa trajanjem projekta do kraja 2015.), unapređenja zdravlja (50 miliona evra), razvoja i restrukturiranja javnih preduzeća (100 miliona evra), podrške inovacionom centru i inovacionim projektima (20 miliona evra), podrška javnim finansijama (budžetska) u iznosu 75,2 miliona evra i projekat podrške republičkoj statistici (1,1 miliona evra) radi analiza i monitoringa siromaštva i drugih socijalnih tema. Inovacioni projekat finansira EU preko IPA instrumenta (20 miliona evra) i sprovodi se uz pomoć Svetske banke. Ovaj projekat teži da podrži nastanak inovativnog preduzetničkog sektora radi poboljšanja konkurentnosti preduzeća u Srbiji i poboljšanja dugoročnih izgleda ekonomskog rasta. Neusklađenost projekata koje finansira Svetska banke otvara šire pitanje koordinacije razvojnih politika u Srbiji.

### **Usklađenost PIPPRS sa Operativnim programom ekonomskog razvoja 2012–2013.godine (OPED)**

*Operativni program ekonomskog razvoja 2012– 2013.godine* je urađen na bazi pravnih akata EU sačinjenih od zakonskih instrumenata (uglavnom u obliku direktiva) koji se postepeno uvode u nacionalni pravni okvir Srbije. Prvi nacrt Operativnog programa za ekonomski razvoj (IPA komponenta III) i Operativnog programa za ljudske resurse (IPA IV) dostavljeni su Evropskoj komisiji novembra 2010.godine. Drugi nacrt *Operativnog programa rada za ekonomski razvoj za period 2012 –2013*, iz maja 2011, usklađen je sa ciljem *Strateškog okvira usklađenosti Republike Srbije za period 2012 – 2013.godine (Strategic Coherence Framework): podstaći održivi socioekonomski razvoj Srbije i ubrzati aktivnosti Srbije na planu zaštite životne sredine radi pridruživanja EU*. U oba dokumenta predviđeni su strateški projekti u okviru četiri prioritete ose, kao i sredstva za izradu dokumentacije za projekte koji će biti realizovani do 2016.godine. Strateški prioriteti su: 1. *završavanje, modernizacija i održivi razvoj železnice i sistema rečnog saobraćaja u okviru panevropskih Koridora X i VIII, do dostizanja potrebnog nivoa kapaciteta i standarda kvaliteta od značaja za mrežu TEN*; 2. *poboljšanje zaštite životne sredine ulaganjem u ekološku infrastrukturu za upravljanje otpadom, vodosnabdevanje,*

preradu otpadne vode, kao i unapređivanje kvaliteta vazduha smanjenjem emisije iz TE i stvaranje uslova za održivi razvoj u skladu sa propisima EU; 3. rast produktivnosti i konkurentnosti novih i postojećih MSP, kapaciteta za inovacije, stvaranjem povoljnijeg okruženja i ulaganjem u infrastrukturu, pomoć lokalnom ekonomskom razvoju; 4. Tehnička pomoć – dodatni strateški prioritet se odnosi na prioritetnu osu br. 4 (tehnička pomoć), tj. na unapređenje i jačanje kapaciteta Srbije u pretpristupnom procesu u EU. OPED se implementira u druge postojeće strategije, programe i planove i trpi uticaj strateškog planiranja u Srbiji u budućnosti, a imaće i uticaj na to planiranje. Nacrtom *Operationog programa za ekonomski razvoj 2012–2013. godine* iz instrumenta pretpristupne pomoći IPA III među prioritetne ose (projekte) u Srbiji su svrstani: a) saobraćaj, b) životna sredina i v) konkurentnost. Svrstavanje saobraćaja, životne sredine i konkurentnosti u prioritete proizašlo iz planskih dokumenata EU i njihove implementacije u domaće razvojne dokumente ukazuje na stručnost u definisanju prioriteta (optimalno 3-4 prioriteta, jer je 5-6 već previše), a istovremeno ukazuje da je Srbija zaista izgubila kritičnu masu znanja u oblasti razvoja (pored ostalog) i da je najjednostavnije i najefikasnije rešenje da se barerom u ovoj oblasti (razvoja) obezbedi „tutor“.

U praksi, Vlada Srbije određuje prioritete sa zvaničnicima EU (pristupom top-down) i posreduje u implementaciji sa lokalnim koalicijama u planiranim gradovima i opštinama. S obzirom na to da su supranacionalni programi i projekti katalizatori za planiranje i upravljanje na više nivoa, potrebno je preispitivanje liste kandidovanih projekata u *Programu implementacije PPRS 2011–2015. u skladu sa Operationim programom ekonomskog razvoja 2012–2013.godine*. Republika Srbija je 2009.godine ustanovila Komitet za monitoring IPA.

Prema OPED, kao odgovorna tela za prioritetne ose navode se Ministarstvo infrastrukture i energetike, Ministarstvo životne sredine, rudarstva i prostornog planiranja, Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja i Ministarstvo finansija. Sklop njihovih nadležnosti ne uliva nadu u realizaciju, već pre govori o stalnoj težnji za improvizacijom i u vezi sa najozbiljnijim državnim poslovima na ovom tlu. Ova tela su odgovorna za doprinos pripremi OPED, implementaciju zadataka koji se odnose na njihove prioritetne ose, doprinos pripremi opštih kriterijuma selekcije preko odgovornog tela za OPED, kao i učešće u raznim komitetima, koordinaciju inputa za godišnji i finalni izveštaj o implementaciji, praćenje performansi na

njihovim prioritetnim osama, finansijskim ciljevima, rezultatima i primeni horizontalnih mera i dr. Operativni paket projekata predviđenih za IPA finansiranje u 2012. (u oblasti životne sredine) koji su dostavljeni Delegaciji EU čine: 1. upravljanje imovinom i procesom održavanja u JP EMS u skladu sa direktivama EU, Evropskom mrežom operatora prenosa sistema električne energije i nacionalnim propisima (1,5 miliona evra), 2. podrška uspostavljanju integralnog sistema monitoringa u oblasti životne sredine (3 miliona evra), 3. NATURA 2000 (2,5 miliona evra), 4. izgradnja regionalne deponije „Kalenic“ u kolubarskom okrugu (17,2 miliona evra), 5. smanjenje emisija iz TENT A3 i TE „Morava“ rekonstrukcijom elektrostatičkih filtera (12,5 miliona evra), 6. izgradnja postrojenja za tretman otpadnih voda u Loznici (13 miliona evra). Može se konstatovati da PIPPRS nije obuhvatio projekte iz prioritetne ose „konkurentnost“ iz Operativnog programa 2012–2013.godine.

Za uspešno programiranje, evaluaciju i realizaciju dela strateških projekata neophodno je uvažavanje ustanovljenog zakonskog, institucionalnog i implementacionog okvira. U prilog tome je i donošenje Uredbe o decentralizovanom sistemu upravljanja sredstvima razvojne pomoći EU u okviru instrumenta pretpristupne pomoći (IPA), 2011. i juna 2012.godine radi lakšeg sprovođenja Okvirnog sporazuma između Vlade RS i Komisije evropske zajednice o pravilima za saradnju koja se odnose na finansijsku pomoć Unije, kao i Zakona o budžetskom sistemu. Posebno pitanje se odnosi na državni institucionalni okvir za programiranje i decentralizovano upravljanje razvojnom pomoći EU prema IPA komponentama III i IV (regionalni razvoj i ljudski resursi, uključujući projekte socioekonomskog razvoja, MSP, saobraćajne i energetske infrastrukture, zaštite životne sredine, teritorijalne saradnje) koji čine osnovna tela i upravljačke strukture: Nacionalni IPA koordinator, Strateški koordinator, različite vladine institucije. Vodeća tela u procesu programiranja IPA komponenti su Kancelarija za evropske integracije (sa funkcijom Strateškog koordinatora za komponentu IPA III–regionalni razvoj i IPA IV), Ministarstvo finansija u funkciji rukovodioca Operativne strukture za IPA III i Ministarstvo ekonomije i regionalnog razvoja kao rukovodilac Operativne strukture za IPA komponentu IV. U Srbiji postoje dve kategorije projekata koji mogu biti podržani u okviru IPA III i IV – veliki projekti (vrednosti preko 10 miliona evra) i mali projekti (vrednosti manje od 10 miliona evra).

## PREPORUKE ZA PREVAZILAŽENJE IMPLEMENTACIONOG JAZA I UNAPREĐENJE REALIZACIJE STRATEŠKIH PROJEKATA

U planiranju prostora, planeri često uzročnost kao kompleksnost pokušavaju da svedu na procene uticaja planskih odluka na socioekonomski i druge urbane sisteme. Pri tome, uglavnom se postavlja pitanje realizacije ciljeva, ne ispitujući činjenicu da su i oni (planeri) odgovorni za kreiranje pojedinih i pojedinačnih obrazaca prostornog i urbanog razvoja i njihove posledice a ne samo donosioci odluka. Implementacija planova bi trebalo da se zasniva, između ostalog, i na realnosti ostvarivanja ciljeva plana i njihovoj primeni kroz evaluativne mehanizme koji bi, opet, trebalo da budu deo dokumenata planiranja (prostornih planova, programa implementacije, i dr.). Prema tome, dve stvari treba definisati: 1) stepen implementacije ciljeva (sa pouzdanom, eksplicitnom procenom, izmenjenim ciljevima ili odustajanjem od njih), i 2) razvoj i ustanovljavanje evaluativnih metoda i mehanizama kao sredstava u „kriticizmu“ i donošenju planskih odluka. Ključni integrišući dinamički elementi u planovima nalaze se upravo u obaveznom uključivanju evaluativnih metoda, kao i metodologije za merenje postignuća planskih ciljeva. Talen E., 1999., ukazuje da su analiza politike implementacije i program evaluacije postali „treća generacija“ planskih istraživanja koja se kreću ka programiranju monitoringa rezultata i ka obrazloženju implementacije navodeći da „planeri još nisu razvili odgovarajuću sposobnost da povezuju planove i rezultate“. Markey S., Halseth G., Manson D., 2008, ocenjuju da je znatan implementacioni jaz nastao kao posledica neuspeha uključivanja prostorno-lokacijskog konteksta u ekonomske strategije. Kohl J. (2006) implementacijski jaz naziva „crnom rupom“ koja je zaposela „dugački tunel“ koji se proteže od početne namere planera do implementacije plana u praksi. Autor ukazuje da se u stručnoj i opštoj javnosti često slavodobitno prezentuju „upravo osmišljeni novi strateški planovi i njihove implementacije“ za koje se unapred zna da su „remek-dela“ kratkog veka trajanja, ponekad čak i „mrtva“ u samom trenutku nastanka. Mentalni modeli često predstavljaju barijeru za implementaciju planova zbog nastavljanja osmišljavanja novih strateških tvorevina koje su često unapred osuđene na neuspeh. Problemi u implementaciji planova uglavnom se javljaju zbog uverenja i pretpostavki,

dakle mentalnih modela planera, lidera i menadžera. Ovo stanje zahteva temeljni edukacioni proces, kao i prevazilaženje individualnih barijera i vlastitih duboko usađenih ideja. Drugim rečima, mentalni modeli doprinose da stručnjaci neprestano ponavljaju iste obrasce ponašanja, pogotovo ako sami planeri ostaju nepromenjeni u idejama, a nespremni su da uče. Kohl ukazuje da stručnjaci, lideri i menadžeri kada razviju sposobnost da svoje promišljanje ne izjednačuju s „neospornom istinom“ jednostavnije modeliraju te pretpostavke zamenjujući ih novim interpretacijama stvarnosti, uključivanjem novih delotvornih znanja i učenja u oblasti planiranja, evaluacije, upravljanja, monitoringa, praćenja, kontrole, nadzora. Integracija projekata u planove i njihova implementacija mogu biti loše i neefikasne, najčešće zbog sledećih razloga: odsustvo koordinacije politika, programa, projekata; nedostatak institucija, institucionalno-organizacionih i upravljačkih aranžmana; širenje upravljačkog jaza; slaba usklađenost i odvajanja aktivnosti planiranja od upravljanja, evaluacija, monitoringa, nadzora; veliko pojednostavljivanje organizaciono-upravljačke stvarnosti; nerealnost i optimizam planskih rešenja i projekata koji su, u nekim slučajevima, odvojeni od stvarnosti; problemi implementacije plana koji nastaju u „prekasnim“ fazama, zbog čega plan ne može biti realizovan bez dodatnih resursa, sposobnosti, organizacije i drugih resursa; nedovoljna izučenost ili odbijanje bilo kog potencijalnog problema implementacije koji onemogućuje uspešnu primenu plana; prepreka i potencijalni problemi pri uvođenju plana koji su identifikovani, a nisu detaljno analizirani i vrednovani. Više autora i naučnih studija ukazuje na razloge neuspešnih implementacija strateških planova (Burby, 2003.; Lachapelle et al., 2003., M.Vujošević 2008, S.Zeković, 2008.i 2011, B.Stojkov, 2011.). Vujošević M., Maričić T., 2012., ukazuju na problematiku implementacije PPRS, dok B.Stojkov, 2011., ukazuje da su glavne slabosti u strateškom planiranju slaba pouzdanost planova, slaba realizacija, nepovezanost sektora, odluke uprave mimo planova, mala korist od strateških planova, neupoznati investitori. Praksa pokazuje da je svaki iskusniji planer već naišao na neki primer neuspešnog planiranja. Uzroci neuspeha duboko su skriveni u formi *mentalnih modela* koje planeri, lideri, menadžeri, investitori i razni drugi akteri koriste za razumevanje planskog procesa ili projekta. To im omogućava postojeći ambijent i plansko-razvojni establišment u kome čak i slabi znalac može da bude megazvezda i to pukim ponavljanjem

maglovitih teza i raznih mantri koje se ničim ne moraju argumentovati. U tom kontekstualnom „univerzumu“ primenjuje se više „propovednički“ ili ideološki pristup zasnovan na principu očekivanja i nade, nego razvojni, planski, ekonomski, pravno-institucionalni instrumentarijum koji uvažava kompleksnost. Takođe, u tom svetu implementacijska konfiguracija je često utemeljena na hijerarhiji nad/moći, liberalnom tržištu, demokratiji, raznim rizicima, bez iole prisustva stvarnih altruističkih elemenata, socijalne empatije i javnih interesa.<sup>8</sup> Ovde se ukazuje i na domaća iskustva sa „petarpanovskim pristupom“<sup>9</sup> u realizaciji PPRS koji su javno promovisali neki etablirani planeri, kao pristup koji najviše obećava u implementaciji ovog dokumenta. U osnovi pomenutog pristupa su nove gnose, sa manje ili više korišćenja bajkovitih i biblijskih motiva u „planiranju-i-implementaciji-kao-traganju-za-Svetim-gralom“, nego efektivnog prostornog planiranja (Zeković S., 2011). Ovde treba podsetiti da je 2012. godine došlo do bitne promene strukture operativne vlasti (uz opstanak na vlasti neoliberalnih volutarista) koja označava otklon ka populističkom pristupu kojem su samo dovoljne parole, pa ma kako bile fantazmagorične. Dakle, procenjujemo da su sada uslovi za ozbiljnost u implemenatciji planova razvoja daleko teži nego do juče.

Implementacija prioritetnih projekata PPRS zahteva obuhvatan, integralan, inkluzivan i odgovoran pristup u svim fazama planiranja, evaluacije, upravljanja, implementacije, praćenja, kontrole i nadzora. *Unapređenje procesa implementacije prostornih planova, razvojnih strategija i projekata podrazumeva utvrđivanje osnovnog implementacijskog okvira i instrumenata za realizaciju (zakona, pravilnika, politika, programa, finansijskih i drugih instrumenata, institucionalnih mehanizama, instrumenata evaluacije, praćenja i kontrole) prilagođenih konkretnim uslovima u zemlji i usklađenih sa globalnim pravilima i pravilima EU. Drugim rečima, strategija razvoja i prostorni plan određene teritorije sa konkretnim projektima zahteva*

---

<sup>8</sup> Dokins R., 2006, ukazuje da je mogućnost svesnog predviđanja i sposobnost za istinski, nekoristoljubiv, čist altruizam, osnovni mehanizam za podsticanje dugoročnih interesa društva i ograničavanje kratkoročnih sebičnih interesa i pohlepe pojedinca i grupe.

<sup>9</sup> Metafora koncepta „Petar Pan“ može se tumačiti kao neka vrsta alhemijske „žive mudraca“ – kao ishoda rada nauke ili kao neka vrsta „filozofske žive“ – u značenju čudnovate majstorije koja označava *secretum secretarum*, odnosno tajne nad tajnama ili kao deo znanja i sposobnosti nekoga da primeni čudnovatu majstoriju na samo njemu znan način.

zajedničku implementaciju. Pristup lokaciono zasnovane politike investiranja (place-based approach), politika ekonomske konkurentnosti i nova kohezijska politika EU (2011) usmereni su ka teritorijalnom integrisanju strateških projekata, posebno kada se radi o projektima u kojima učestvuju sredstva iz evropskih fondova.

Pitanja monitoringa i evaluacije kohezije i regionalne politike u okruženju postaju sve značajnija. U našoj sredini, značaj ovih politika elaborira se, uglavnom, na teorijskom nivou. Znatnije promene u narednih nekoliko godina ne mogu se očekivati, barem ne dok se ne konsoliduju različitosti u pristupu delova vlasti i institucija. Tradicionalni okvir monitoringa i sistema evaluacije nije imao dovoljno jasne razlike u povezanosti inputa, ishoda, rezultata i uticaja. Novija politika se zasniva na okvirima Kohezije politike EU i vezama između rezultata Kohezije politike i najvažnijih ciljeva EU 2020, što se ogleda u ujednačavanju indikatora posledica na relaciji odozgo-nadole (top-down). Ovaj novi okvir može se smatrati svojevrsnom političkom akcijom uz širenje i alokaciju finansijskih resursa koji su u korelaciji sa planiranim rezultatima koji će uticati na postignuće dobrih planiranih efekata. Stvarni efekti će zavistiti od delotvornosti politike i od drugih faktora koji utiču na posledice, odnosno, promene u planiranim ishodima mogu se identifikovati sa efektima političke akcije (imenovanim kao „uticaj“). Cilj nije podešavanje „tabele indikatora“, kao ni podešavanje skupa statističkih podataka već realna evaluacija postignuća ciljeva i projekata. Države i regioni se obavezuju da jednom godišnje pripremaju izveštaj o promenama ovih pokazatelja i da evaluiraju uticaje.

Prema dokumentu *Outcome indicators and targets – towards a new system of monitoring and evaluation in EU cohesion policy* (June 2011) sugerišu se sledeće preporuke: ciljevi treba da budu eksplicitno povezani sa politikama i projektima koji će se preduzeti; da budu vremenski ograničeni; da se zasnivaju na iscrpnim analitičkim dokazima; u zavisnosti od okolnosti ciljevi mogu biti izraženi u relativnom smislu (stope promena / poboljšanja) ili u apsolutnom smislu; tamo gde je razumevanje veza između politike i rezultata posebno slabo, ali se ishod i dalje smatra vrednim truda, ciljevi mogu biti ograničeni usmeravanjem promena datog pokazatelja rezultata; ciljevi se mogu izraziti kao rangirane, a ne pojedinačne vrednosti; ciljevi mogu biti podsticaj za politiku učenja, oni treba da budu ambiciozni a ipak realni. U tom smislu, **revizija ciljeva tokom implementacije treba da bude**

**dozvoljena i neophodna**, s obzirom na sužen manevarski prostor sa stanovišta oskudnijih izvora finansiranja ( u našoj sredini i dodatno, zbog naglašenih populističkih ciljeva i politike). Ova revizija treba da se zasniva na: a) pouzdanim podacima, i b) razumnim i proverljivim motivima i na rezultatima javne evaluacije. Pridodavanje sankcija ili finansijske nagrade za realizaciju ciljeva ne treba da bude sprečeno niti obavezno. Podešavanje ciljeva bi trebalo da bude predmet tehničke pomoći radi izgradnje unutrašnjih kapaciteta za bavljenje svim metodološkim pitanjima u realizaciji politike i projekata. Lokacijski zasnovane politike razvoja (*place-based regional policies*), primenom kombinacija endogenih i egzogenih snaga i zahteva odgovarajućeg nivoa vlasti zahtevaju dobro konstruisane indikatore u okviru efikasnog sistema monitoringa i evaluacije. Indikatori predstavljaju fundamentalni ulaz za finalnu fazu monitoringa, evaluacije, ali i komparacije politika, projekata, područja. Prema pomenutom dokumentu, najčešće ponavljane greške u pokušaju „orijentacije politike na rezultate“ jesu: nejasno isticanje ulaza, izlaza, rezultata i uticaja; indikatorima se dodeljivala marginalna („tehnička“) uloga u programskim dokumentima i njihov izbor se odlagao za period posle usvajanja dokumenata; nedostatak standarda ili metodoloških principa za indikatore koji su postavljale i pratile neke spoljne agencije...

Za uspešnu implementaciju prostornih planova i razvojnih strategija, kao i za evaluaciju i bolju integrisanost strateških projekata, naročito onih koji se finansiraju iz inostranih sredstava, predlaže se prihvatanje evropskog okvira politika kao jedinog obećavajućeg pristupa, smernica o upravljanju projektnog ciklusa, kao i primena novog efikasnog i fleksibilnog alata ITI.

Za integrisanje projekata u sve faze planiranja, procene, evaluacije i monitoring, upravljanja, značajnu ulogu ima razvoj različitih alata – planskih alata, implementacijskih alata, alata evaluacije, alata upravljanja, alata monitoringa. Sa stanovišta teritorijalne integrisanosti projekata u određenu sredinu, posebnu ulogu imaju evropski strateški okvir za upravljanje projektnim ciklusom utvrđen u nekoliko dokumenata i strategija, među kojima su *Tools for Development: A handbook for those engaged in development activity*, 2003, Smernice za upravljanje projektnim ciklusom/*Guidelines for Project Management Cycle*, 2004, kao primarni skup projektnog i upravljačkog alata (zasnovanog na pristupu logičkog okvira – Logical Framework Approach - LFA). Primena smernica iz navedenih



dokumenata može da obezbedi pouzdan pristup i osnovu za identifikaciju i upravljanje onim strateškim projektima iz Programa implementacije PPRS za koje se predviđaju evropski izvori finansiranja (IPA instrumenti ili mehanizmi državne pomoći).

Smernice treba da podrže dobru praksu upravljanja i efektivnog odlučivanja tokom ciklusa upravljanja projektima – od programiranja, preko identifikacije, formulisanja, sprovođenja i vrednovanja, kao i da promovišu doslednost i jasnoću pristupa, istovremeno omogućavajući fleksibilnost u primeni. Smernice stoga pružaju opis okvira politika u kome se dobija razvojna pomoć EK kao i ulogu projekta u odnosu na druge modalitete pomoći.

Piercy N.F., Morgan N.A, 1994. predlažu kao početni korak utvrđivanje **kritičnih prioriternih projekata** i njihovu realizaciju (izdvajanjem iz mnoštva opštih prioriteta), zahtevajući utvrđivanje eksplicitnih troškova implementacije za svaki ključni deo ili program/projekat, kao i odbijanje svih onih strateških prioriteta/projekata koji eksplicitno ne sadrže sve aspekte i probleme implementacije. Posledično, to bi značilo drastično sužavanje liste prioriternih strateških projekata i svođenje liste na one projekte koji su zaista od prvorazrednog značaja i za koje postoje ozbiljni i dovoljni izvori finansiranja. To je, s druge strane, u našoj sredini malo verovatno i nepoželjno sa stanovišta novih – starih nosilaca vlasti.

Pored uvođenja evropskih okvira za vođenje politika i projekata, jedno od važnih pitanja razvoja koje se ne pominje u PIPPRS jeste implementacija regionalnih okvira za investicionu/razvojnu politiku usvojenih u dokumentima Ministarske deklaracije, zajedničkoj izjavi Poslovnog savetodavnog centra za Jugoistočnu Evropu (JIE) i Regionalne mreže saveta stranih investitora, 2006, Beč, kao i odluke iz Budimpešte, decembar, 2006, u skladu sa *Sporazumom o pridruživanju Srbije EU, Strategijom privlačenja SDI, Strategijom regionalnog razvoja* i drugim dokumentima. Generalno, investitori kao glavne slabosti zemalja JIE navode, između ostalog, **implementacioni jaz u primeni ključnih zakona u oblasti investicija, vlasničkih odnosa i prostorno-planskih dokumenata** i administrativne barijere (duge i brojne procedure za dozvole za obavljanje delatnosti na lokalnom nivou – građevinske dozvole, postupak promene namene zemljišta, nedefinisana ponuda industrijskog zemljišta). Implementacioni jaz, između ostalog, odnosi se i na transformaciju svih propisa i procesa kojima se reguliše režim

vlasništva nad zemljištem, kompletiranje katastarskog registra, registra zemljišta i drugih registara nepokretnosti i prava, politika upravljanja ovim resursom kao i na procedure koje se odnose na a) menjanje načina korišćenja zemljišta, b) transparentnost strukture taksi/naknada za zakup zemljišta i objekata, c) prava i obaveza opštinskih vlasti, d) davanje javnog zemljišta u zakup ili prodaja za potrebe greenfield investicija. Uvažavanje navedenih problema u utvrđivanju strateških prioriteta zemlje i pojedinačnih regiona u planskim i razvojnim dokumentima jeste od posebnog značaja s obzirom na to da je Srbija u pogledu obezbeđenja atraktivnih i pogodnih industrijskih lokaliteta u gradovima (posebno za *greenfield* investicije koje imaju ključnu ulogu za rast nacionalne ekonomije) izložena snažnoj konkurenciji susedskih zemalja. Ovde je zapravo reč o retrogradnim tokovima u pogledu izgradnje stimulativnog ambijenta za poslovanje, jer se on pogoršava iz godine u godinu. Da je to tako najbolji pokazatelj je negativna poslovna demografija u oblasti MSPP. Naime, u 2010. godini je broj zatvorenih radnji nadmašio broj otvorenih, a u 2011. godini, prvi put tokom perioda tranzicije, i broj radnji i preduzeća koja su zatvorena te godine bio je veći od broja novootvorenih. Upravo zbog takvih kretanja država je prinuđena da inostranim investitorima kompenzira loše uslove poslovanja direktnim dotacijama po radnom mestu od 4.000 do 10.000 evra, ne ulazeći u ostale aspekte (videti Uredbu Vlade o uslovima i načinu privlačenja direktnih investicija, 2011.). Zbog svega navedenog, preporuka OECD zemljama JIE jeste, između ostalog, snaženje transparentnosti javnog sektora stvaranjem zakonskog okvira, **odgovarajućih institucija za implementaciju i kontrolu investicione politike sa ciljem smanjenja implementacionog jaza** (koji se odnosi na transparentnost procedura i institucija javnog sektora), sa naglaskom na sudstvo, carinske službe, administraciju za dobijanje dozvola i saglasnosti/licenci. Prema navedenim pozicijama, Srbija se nalazi među zemljama sa najvećim stepenom netransparentnosti u Evropi i u svetu. Radi prevazilaženja implementacijskog jaza i rizika realizacije planova, programa i projekata preporučuje se i izrada **izveštaja o proceni nedostataka (Gap Assessment Report)**.

Budući da je realizacija projekata zavisna od organizacione, kadrovske i tehničke sposobnosti institucija javnog sektora, podrške javnog sektora u određenim nivoima, pravno-institucionalnog okvira i političkog ambijenta,

tj.nivoa znanja i kadrovske i institucionalne sposobnosti, unapređenje ovih faktora je od ključnog značaja.

Znatna fragmentisanost aktera, kao i nejasni efekti, prednosti i slabosti institucionalnih i upravljačkih aranžmana zahteva iznalaženje prihvatljivih načina njihovog funkcionisanja i prilagođavanje procesa evaluacije i implementacije projekata konkretnim uslovima prostora.

## TERITORIJALNA INTEGRISANOST INVESTIRANJA KAO NOVI ALAT ZA INTEGRISANU TERITORIJALNU IMPLEMENTACIJU SEKTORSKIH POLITIKA, STRATEŠKIH PROJEKATA, PLANOVA I STRATEGIJA

Sa stanovišta teritorijalne integrisanosti investiranja i projekata, Evropska komisija je oktobra 2011.godine prihvatila nove zakonske predloge za kohezionu politiku u periodu 2014–2020.godine. Višestruki izazovi (ekonomski, ekološki i socijalni) u Evropi ukazuju na potrebu za integrisanim i teritorijalno-lokacijskim pristupom zasnovanim na potrebi efikasnog upravljanja razvojnih politika i projekata. Integrisani i teritorijalni pristup je višedimenzionalan, prilagođen specifičnostima lokacije/mesta i planiranim ishodima. To može značiti napuštanje tradicionalnih administrativnih granica, i može zahtevati veću spremnost od različitih nivoa vlasti da sarađuju i koordiniraju aktivnosti radi postizanja zajedničkih ciljeva. To je u skladu sa ciljem nove teritorijalne kohezije uvedene u Lisabonskom ugovoru koji priznaje da se ekonomska i socijalna kohezija ne mogu postići na evropskom nivou, bez jačeg fokusa na teritorijalni uticaj politika EU. Zato zajedničke odredbe koje predlaže Komisija uvode nove efikasne i fleksibilne alate koji mogu da se koriste za implementaciju i sprovođenje teritorijalnih strategija na terenu, povezujući tematske ciljeve identifikovane u ugovorima o partnerstvu i Operativnim programima i teritorijalnu dimenziju: **lokalni razvoj koji vodi politička zajednica/community-led local development – CLLD** (čl. 28–30 Zajedničke odredbe regulisanja) i **integrisana teritorijalna ulaganja/ integrated territorial investments-ITI** (član 99 predloženog propisa Zajedničke odredbe). Ovaj obrazac sa uputstvima se fokusira na ITI, koji će omogućiti državama članicama EU da se razdvoji finansiranje iz nekoliko prioritarnih

osovina jednog ili više operativnih programa za potrebe višedimenzionalne i međusektorske intervencije. Na taj način će biti zadržana sposobnost da se prati dodela sredstava za različite investicione prioritete. Predložena regulativa uvodi ITI kao glavni instrument za implementaciju Strategije Evropa 2020, kao i integrisanih teritorijalnih strategija. Ova regulativa omogućava fleksibilni mehanizam za formulisanje integrisanih odgovora i reakcija za raznovrsne teritorijalne potrebe, bez gubljenja tematskog fokusa, kroz kohezionu politiku koja je povezana sa dokumentom *Europe 2020 Strategy*.

ITI je alat za implementaciju teritorijalnih strategija na integrativan način. To nije jedna operacija, niti subprioritet Operativnog programa. ITI dozvoljava zemljama članicama da implementiraju Operativni program na selektivan način kroz povlačenje sredstava iz nekoliko prioriteta izvora jednog ili više operativnih programa radi obezbeđenja implementacije integrisane strategije za neko posebno područje. Postojanje ITI će omogućiti fleksibilnost zemljama članicama u skladu sa planovima Operativnog programa i omogućiti efikasnu implementaciju integrisanih aktivnosti kroz jednostavnije finansiranje. ITI će biti efikasno upotrebljen ukoliko posebno teritorijalno područje ima integrisanu, višesektorsku strategiju razvoja. Glavni elementi ITI su: planirana teritorija i strategija integrisanog teritorijalnog razvoja, paket aktivnosti koje treba da budu implementirane i upravljajući aranžmani za vođenje ITI. Problem u Srbiji predstavlja neadekvatna regionalizacija kao osnova adekvatne politike regionalnog razvoja. Uz to, dovoljno je pretpostaviti različiti sastav koalicije na lokalnom nivou u sredinama koje treba da saraduju i zajednički realizuju pojedine projekte, pa zaključiti da je saradnja nemoguća. Dodatni problem predstavlja nedavno otvorena promenjena razmera raspodele budžetskih sredstava između Republike i opština.

Teritorijalno integrisane strategije će biti planirane tako da akcije mogu da se grade na sinergijama napravljenim koordinisanom implementacijom. Bilo koje geografsko područje posebnih teritorijalnih obeležja može da bude predmet ITI, od specifičnih urbanističkih zona za rekonstrukciju do urbanih, metropolskih, urbano-ruralnih, sub/regionalnih ili međuregionalnih nivoa. Pri tome, nije obavezno da se uzima u obzir teritorija administrativne jedinice. Takođe, ITI je prilagođena aktivnostima iz konteksta evropske teritorijalne saradnje. Npr. u prekograničnom kontekstu, ITI može da bude

primenjiv za implementaciju integrisane strategije urbanog razvoja u pograničnim gradovima, uvažavajući potrebe konteksta saradnje. U slučaju evropske teritorijalne saradnje, predviđa se da telo za implementaciju ITI bude formirano u dve zemlje. Akcije koje treba implementirati kroz ITI će doprineti tematskim ciljevima relevantnih prioritetnih osovina iz Operativnih programa, kao i ciljevi razvoja teritorijalne strategije. Oni se mogu finansirati kroz evropski regionalni fond (ERDF), evropski socijalni fond (ESF) i Kohezioni fond, ali bez obaveze da se kombinuje svaki fond u ITI finansijske instrumente (čl.32-49).

Između lokalnog razvoja koji vodi politička zajednica (CLLD) i ITI postoje suštinske razlike, s obzirom na to da je CLLD striktno pristup odozdo-naviše (bottom-up). CLLD može da bude komponenta integrisane urbane strategije primenjene kroz ITI. Lokalne grupe određuju sadržaj strategije lokalnog razvoja i aktivnosti finansiranja. ITI ne prejudicira način kako će biti donete odluke – odozgo-naniže, odozdo-naviše. Nezavisno od podrške investiranja lokacijski zasnovane strategije razvoja kroz ITI, dodatne aktivnosti usmerene na isto područje mogu da budu finansirane kroz prioritetne ose operativnih programa ili da oni ne učestvuju u finansiranju ITI. Većina prioriteta investiranja može direktno da doprinese razvoju geografskog područja i bez obaveza implementiranja svih kroz ITI.

Sa stanovišta upravljačkih aranžmana za primenu ITI, telo odgovorno za upravljanje Operativnim programom ima finalnu odgovornost za upravljanje i implementaciju operacija u ITI. Međutim, to može da bude preusmereno i na posrednička tela, uključujući lokalne institucije, regionalna razvojna tela ili NVO, da brinu o upravljanju i implementaciji nekih ili svih zadataka. Oblik i stepen delegiranja upravljanja može da varira u skladu sa administrativnim aranžmanima države ili regiona. Zemlje članice u ugovorima o partnerstvu treba da ukažu na aranžmane za korišćenje ITI. ITI će da osnaži subnacionalne i regionalne aktere da se uključe u pripremu i implementaciju programa. Takođe, radi se o instrumentu integrisanog korišćenja fondova koji ima potencijal da obezbedi bolje rezultate za javno investiranje. ITI je instrument predviđen za lokacijski zasnovan pristup razvoju (place-based approach) koji može da pomogne u „otključavanju” neiskorišćenih potencijala na lokalnom, gradskom i regionalnom nivou.

Ciljevi lokacijski zasnovane politike (place-based approach) za određene prostorne celine za integrisane projektne intervencije trebalo bi da uvažavaju lokaciono specifične izazove i da angažuju u potpunosti ideje i resurse stanovnika. Cilj je da se objedine i integrišu bolje javne politike vlasti i veće učesće i osposobljenost teritorijalne zajednice. U političkom smislu, lokacija postaje mesto za mobilizaciju kolektivne akcije stvarajući zajedničko okruženje za one koji tamo žive. Sa aspekta ekonomskih inovacija, proces obično podrazumeva promovisanje lokacije/prostora kao centra znanja. Prema ekološkoj održivosti, projekat često preventivno štiti lokaciju, unapređuje sredinu i ublažava eventualne ekološke štete. Za socijalnu inkluziju, fokus mobilizacije je na demokratizaciji teritorijalne celine širenjem ekonomskih mogućnosti i uvažavanjem različitih kultura. Učesće građana u planiranju teritorije, javnih prostora, neophodno je i zbog osećanja pripadnosti određenom prostoru.

## ZAKLJUČNA RAZMATRANJA

PPRS i PIPPRS nisu u realnoj meri uključili drastične promene u društvu i u privredi kao posledice globalne krize zbog čega bi oba dokumenta najpre trebalo prilagoditi novonastalim okolnostima, zatim usklađivanju sa drugim nacionalnim strateškim razvojnim dokumentima, da bi se potom pristupilo daleko težoj fazi u našim uslovima – njihovoj implementaciji i evaluaciji. Ocenjuje se da nacionalna politika implementacije Prostornog plana RS (kao i subnacionalnih prostornih planova) kroz strateške prioritete/projekte ima enigmatički karakter (tj. karakter „zagonetke“). Nedostaje nacionalna arena za diskusiju, odlučivanje i koordinaciju prostornih problema, politika i projekata. U Srbiji je evidentan proces nedovoljno usklađene, slabo sinhronizovane (često „paralelne“), neefikasne i stihijske politike implementacije strateških projekata i planova (posebno u oblasti socio - ekonomskog razvoja i infrastrukture) i njihove neadekvatne teritorijalne utemeljenosti, koji je analiziran i dokazan na primeru PIPPRS. U okviru PIPPRS brojana predimenzioniranost raznorodnih strateških projekata i politika nedovoljno je međusobno usaglašena, čak i na državnom nivou, uprkos utvrđivanju nacionalnih prioriteta, projekata i indikatora. Osim deklarisanе namere PIPPRS da ovaj dokument bude „polazna osnova za definisanje potreba za korišćenje javnih sredstava“ ostaje zagonetka kako će

to biti realizovano s obzirom na to da PIPPRS ne perfektuira instrumentarijum za teritorijalnu integraciju sektorskih politika i strateških projekata, kao ni za njihovo planiranje, upravljanje, praćenje, kontrolu i nadzor. Mnoštvo različitih mehanizama evaluacije i usklađivanja strateških projekata u pogledu načina upravljanja i implementiranja strateških projekata (npr. zavisnost od inostranih i domaćih instrumenata finansiranja) zahteva primenu odgovarajućih pristupa i instrumentarijuma teritorijalne integrisanosti raznih projekata u okviru državnog plana, regionalnih i lokalnih planova, druge dokumente planiranja i brojne opšte i sektorske strategije razvoja. Ocena je utemeljena na nalazima analize Programa implementacije PPRS i ključnih nacionalnih dokumenata koji se odnose na evaluaciju, finansiranje i implementaciju strateških projekata – Zakona o budžetu, Operativnih programa ekonomskog razvoja Srbije 2012–2013.godine i NIP. Politika implementacije strateških projekata kroz njihovu integrisanost u teritorijalne okvire zahteva promene postojećih pristupa i ustanovljavanje novog instrumentarijuma. Na žalost, realno bi bilo predvideti veoma nizak stepen realizacije strateških projekata, zbog prevelikog planiranog broja, njihove međusobne neusaglašenosti, i ono što je najveći ograničavajući faktor realizacije, nedovoljnih sredstava za njihovu realizaciju. Slično je i u oblasti monitoringa.

Postojeći implementacioni jaz u primeni prostorno-planskih i drugih razvojnih dokumenata i strateških projekata koji se finansiraju iz sredstava IPA fondova mogao bi da bude delimično prevaziđen primenom Uredbe o decentralizovanom sistemu upravljanja sredstvima razvojne pomoći EU u okviru instrumenata IPA. Za evaluaciju i bolju integrisanost strateških projekata, naročito onih koji se finansiraju iz inostranih sredstava, predlaže se prihvatanje i primena evropskog okvira politika (opšte razvojne politike, regionalne, kohezivne, industrijske politike, urbane, zaštite životne sredine i dr.) i smernica o upravljanju projektnog ciklusa, kao i novog efikasnog i fleksibilnog alata teritorijalno integrisanog investiranja. To je vrlo značajno za uspešnu implementaciju planova i projekata na svim nivoima planiranja. Na osnovu nalaza kritičke evaluacije PIPPRS, postojećeg implementacijskog jaza i nekih dosadašnjih iskustava implementacije reformskih politika i projekata u Srbiji (tranzicijska antiplanska odiseja, fragmentisanost upravljanja i vladanja, decizionizam, traganje za administrativno-upravljačkim instrumentima, proplanska „vetrometina“ i potraga za Svetim

gralom, petarpanovski pristup implementaciji PPRS, i sl.), predlaže se: a) izrada izveštaja o proceni implementacionog jaza (Gap Assessment Report) na određenom području; b) ustanovljavanje konzistentne metodologije evaluacije i implementacije različitih strateških projekata i njihovih upravljačkih mehanizama sa okvirima državnog plana na svim prostornim nivoima, kao i c) primena alata za teritorijalnu integrisanost investiranja (ITI) u implementaciji prostornih planova i strategija razvoja na različitim prostornim nivoima.

### LITERATURA:

Burby, R.J. (2003) Making Plans that Matter: Citizen Involvement and Government Action. *APA Journal* 69(1), p. 33–49.

*Cohesion policy 2014-2020*, European Commission, October 2011,

Drewe, P. (2011) *Europe: innovate or perish!* Paper prepared for the Second Lower Silesian Conference on 'Renaissance of European Strategic Thinking, June 16-19, Wroclaw.

*Guidelines for Project Management Cycle*, 2004, EC.

*Draft Operational Programme for Economic Development 2012 – 2013*, Instrument for Pre-accession Assistance Component III, 2<sup>nd</sup> Draft, May 2011, Ministarstvo finansija RS.

Hadžić M. (2011) Identifikacija osnovnih razvojnih problema, „Obnova strateškog prostornog mišljenja, istraživanja i upravljanja u Srbiji“, Knjiga 1, Jasna Petrić, Miodrag Vujošević, (ur.), s.39-70, Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Beograd.

Kohl J. (2006) Mental Models That Block Strategic Plan Implementation, *Journal of the Society for Organizational Learning*, Volume 7, No.1, p.30-42

Lachapelle, P.R., McCool, S.F., Patterson, M.E. (2003) Barriers to Effective Natural Resource Planning in a "Messy" World, *Society and Natural Resources* 16, p. 473–490.

Markey S, Halseth G., Manson D. (2008) Closing the implementation gap: a framework for incorporating the context of place in economic development planning, *The International Journal of Justice and Sustainability*, Vol.13, Issue 4, p. 337-351.

Odluka o izmenama Odluke o rasporedu I korišćenju sredstava za realizaciju projekata NIP utvrđenih Zakonom o budžetu RS za 2012.godinu, Sl.glasnik br.57/2012., 08.06.2012.

*Outcome indicators and targets - towards a new system of monitoring and evaluation in EU cohesion policy* (June 2011).



Piercy. N.F., Morgan. N.A. (1994) The Marketing Planning Process; Behavioural Problems Compared to Analytical Techniques in Explaining Marketing Plan Credibility, *Journal of Business Research*, vol.29, p.167-78.

Piparo L. (2003) *Territorial Integrated Projects*, <http://www.unesco.org/pueblaforum/infopack/pdf/doc16en.pdf>

*Planning and Management Processes: Sectoral and Territorial Cooperation*, University of Newcastle, Department of Marine Sciences and Coastal Management, March 1999.

Stojkov B. (2011) Prostorni planovi i njihova implementacija, IKS, Beograd.

Talen E. (1999) Do plans get implemented? A review of evaluation in planning, *Journal of Planning literature*, Vol.10, No.3.

*Tools for Development: A handbook for those engaged in development activity*, Performance and Effectiveness Department, Department for International Development, March 2003.

Uredba o decentralizovanom sistemu upravljanja sredstvima razvojne pomoći EU u okviru instrumenta predpristupne pomoći (IPA), Sl.glasnik RS, br.70/2011 i 49/2012.

Uredba Vlade RS o Programu implementacije PPRS 2011-2015.godine (Službeni glasnik RS, br.102/11, 1.12.2011.

Uredba o pravilima za dodelu državne pomoći (Sl. Glasnik RS, br.13/2010).

Ureda Vlade o uslovima i načinu privlačenja direktnih investicija, Službeni glasnik RS" broj 42/11 i 46/11.

Vartiainen P. (1987) The strategy of territorial integration in regional development: Defining territoriality, *Geoforum*, Vol.18, Issue 1, s. 117–126.

Vujošević M. (2008) Implementacija *Prostornog plana Republike Srbije (1996): iskustva i pouke za pripremanje Strategije prostornog razvoja Republike Srbije*, Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, Beograd.

Vujošević M., Zeković S., Maričić T. (2012) *Novi evropski regionalizam i regionalno upravljanje u Srbiji, Knjiga 1, Opšti aspekti regionalnog pitanja I novi evropski regionalizam*, Posebna izdanja 69, IAUS.

Vujošević M., Maričić T. (2012), The Conundrum of a state spatial plan implementation: the Spatial Plan of the Republic of Serbia (2010), AESOP, 26<sup>th</sup> Annual Congress, Ankara, Turkey.

Zakon o budžetu RS, Sl.glasnik RS", br. 73/10 i 101/11.

Zeković, S. (2011) Pitanja evaluacije i integrisanosti ključnih sektorskih politika i projekata u strateški okvir državnog prostornog plana. U: Petrić, J., Vujošević, M. (ur.) *Obnova strateškog prostornog mišljenja, istraživanja i upravljanja u Srbiji*, Beograd: Institut za arhitekturu i urbanizam Srbije, str. 1-38.

Zeković S. (2008) Procena ostvarivanja odredbi PPRS o teritorijalnom razvoju industrije u Srbiji, u *Izveštaji stručnjaka o realizaciji PPRS iz 1996.*, RAPP, Ministarstvo za infrastrukturu Republike Srbije, s.64-79.

Zakon o Prostornom planu Republike Srbije od 2010. do 2020. godine, Sl.glasnik Republike Srbije, br.88/2010.

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/iti\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/iti_en.pdf)