

Višestepena uprava u Poljskoj: programsko budžetiranje u kontekstu strateškog planiranja



Grzegorz Orawiec

Krakov

10. decembar 2013. godine

”Sweet home Alabama ...” (Slatka moja Alabama)



Nacionalne države \neq EU
Više \neq manje integracija i koordinacija



Norwegian Sea

NORWAY

FINLAND

SWEDEN

RUSSIA

ESTONIA

LATVIA

LITHUANIA

BELARUS

UNITED KINGDOM

IRELAND

North Sea

GERMANY

POLAND

UKRAINE

NETHERLANDS

BELGIUM

LUX

CZECH REPUBLIC

AUSTRIA

HUNGARY

ROMANIA

BULGARIA

FRANCE

ITALY

SPAIN

TURKEY

Mediterranean Sea

GREECE

MOROCCO

ALGERIA

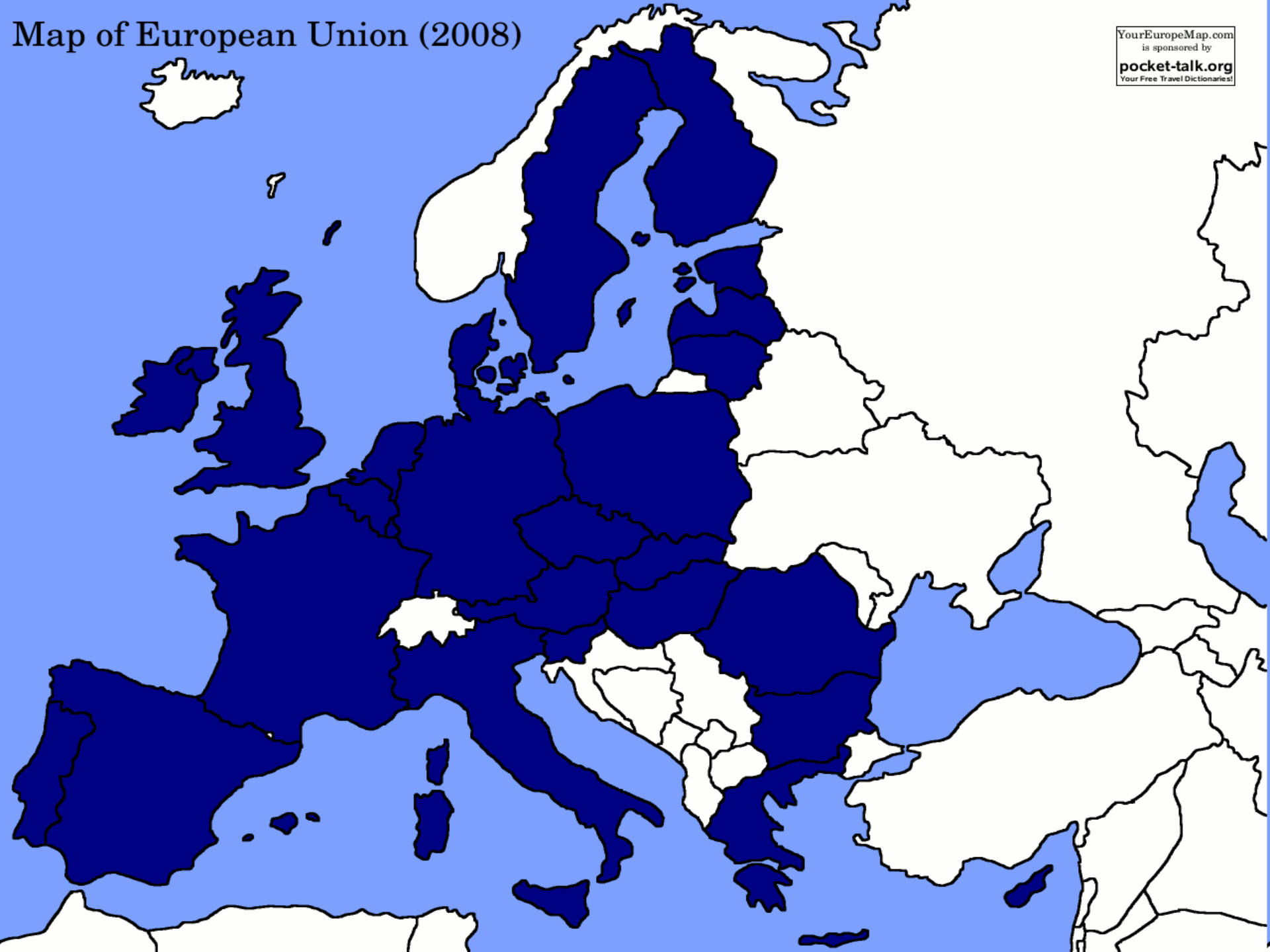
TUNISIA

MALTA

Scale 1:12,500,000
Lambert Conformal Conic Projection
Standard parallels 48°N and 52°N
200 Kilometers
200 Miles

Map of European Union (2008)

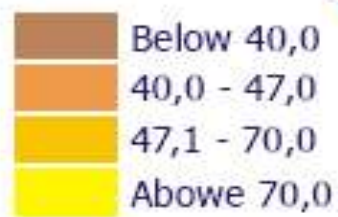
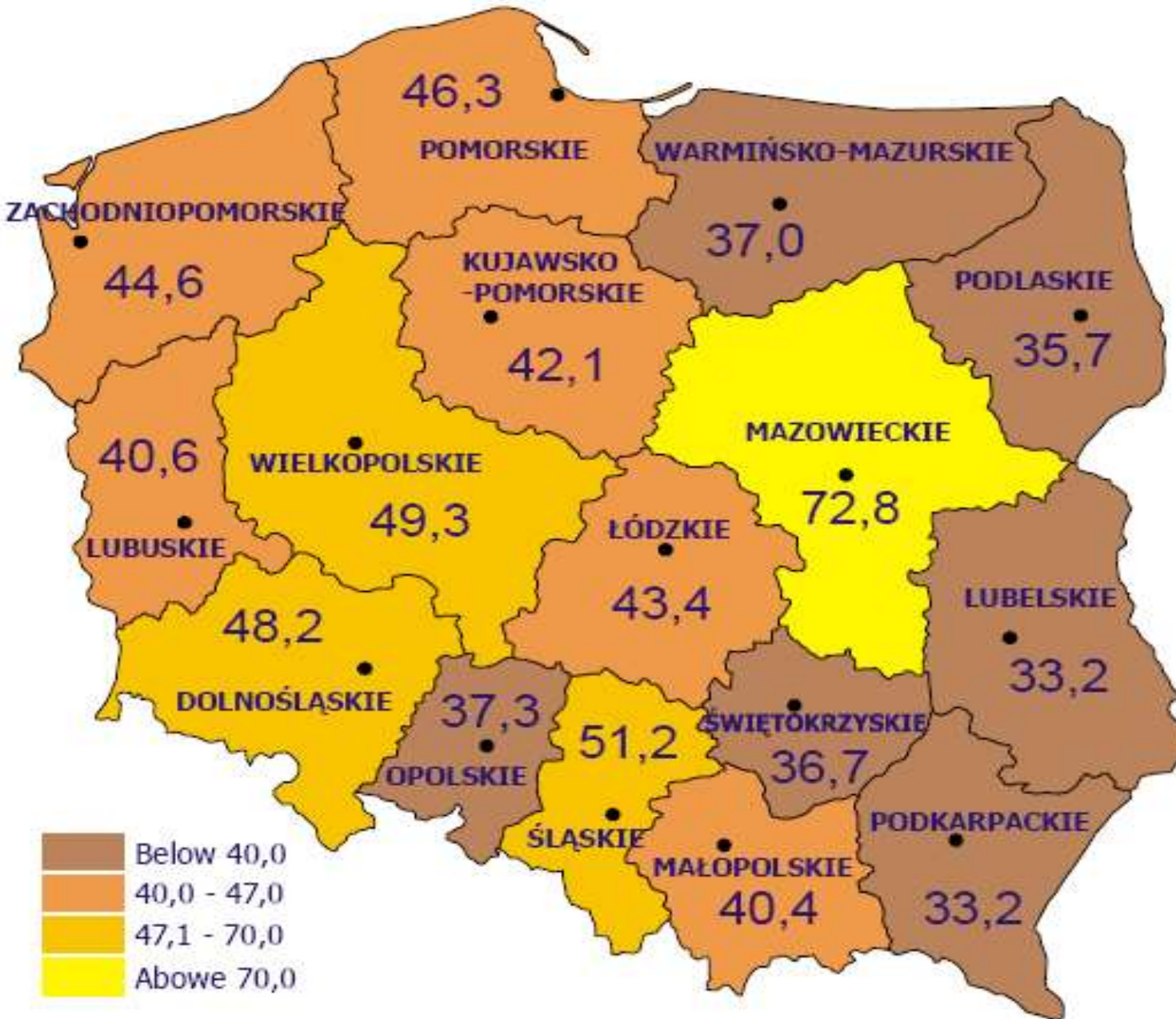
YourEuropeMap.com
is sponsored by
pocket-talk.org
Your Free Travel Dictionaries!



Upravljanje na više nivoa vlasti u Poljskoj – trenutna situacija

- **Trostepeni** sistem uprave / tri nivoa vlasti (16 regiona/vojvodstava, 314 okruga, 2478 opštine ili komune) – 1998
- Dvojni sistem: **vojvoda** (objedinjena uprava) + **maršal**
- Dinamičan ekonomski razvoj (**BDP**) i **članica EU**
- Jačanje statusa regiona (**decentralizacija**) i **fondovi EU**
- **Veća odgovornost**/zadaci za regionalni / lokalni nivo (obrazovanje)
- Veće **finansijske potrebe** i **različita situacija** među regionima (vojvodstvima)
- Rizik od **podele A, B, C** (Istočni zid)





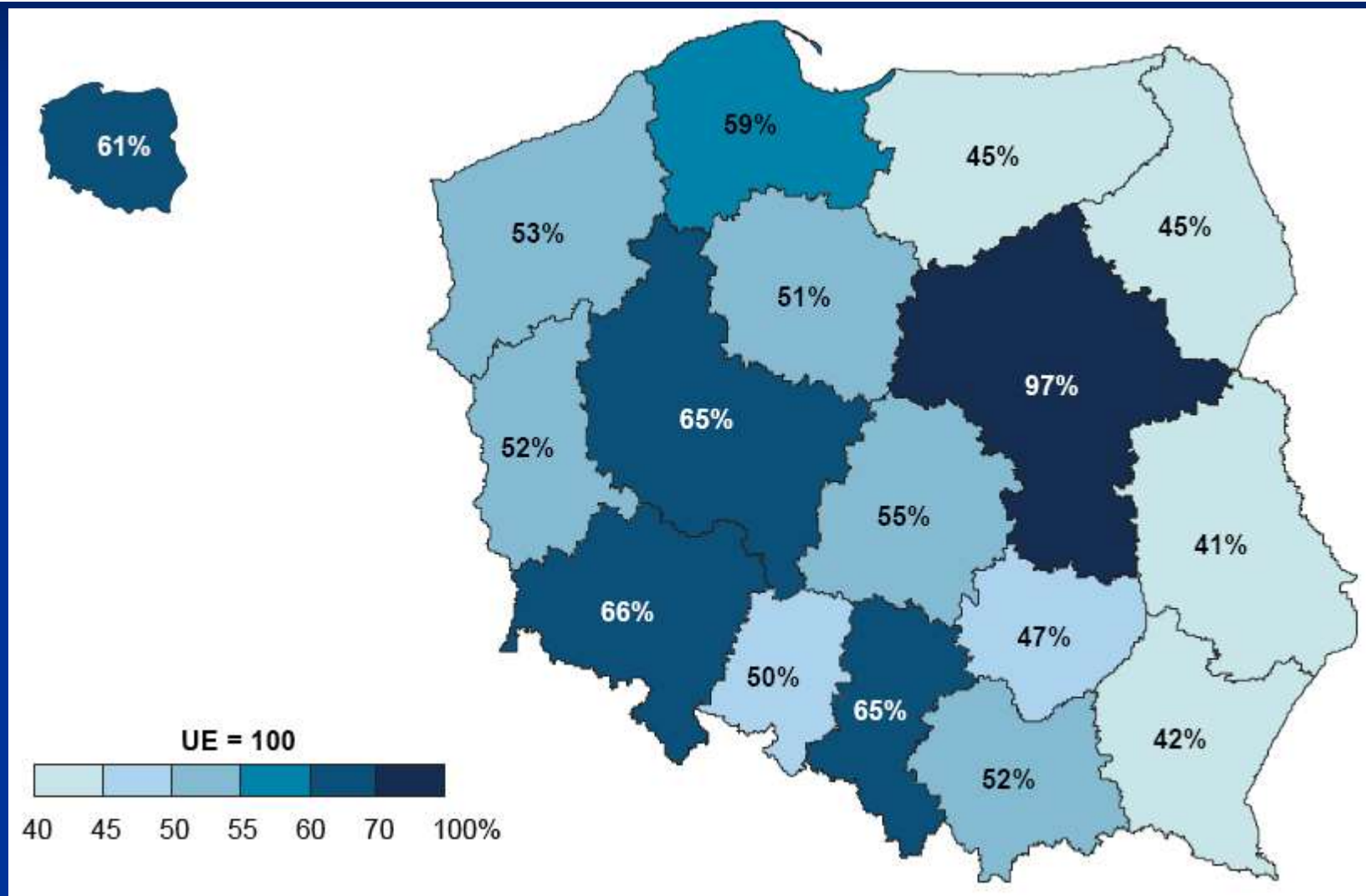
UE-25 = 100

Poland in total 47.0

Source: Eurostat, data for 2003.



BDP poljskih regiona(vojvodstava) u poređenju sa prosečnim BDP u EU - 2009.



Ekonomska aktivnost u centralnoj Evropi

Karta gustine ekonomske aktivnosti – neujednačena topografija

(BDP po km² - *Izvor: Svetska banka GIS laboratorija*)



Koheziona politika Evropske unije

- Ključne reči: dugoročno koherentan i održiv razvoj



Poljske opštine – razvoj budžeta

- 2004 – Poljska je postala članica EU
- 2009 – Novi Zakon o javnim finansijama
- Veća odgovornost na lokalnom nivou → ogromne finansijske potrebe
- Projekti podržani sredstvima iz budžeta EU (npr: EFRR)
- Projekti EURO 2012
- Investicije: “svakodnevni život”
- Programi poljske vlade (npr: sportska infrastruktura, ruralni razvoj)
- Rigidna ograničenja duga za opštine (60% ^ 15%)

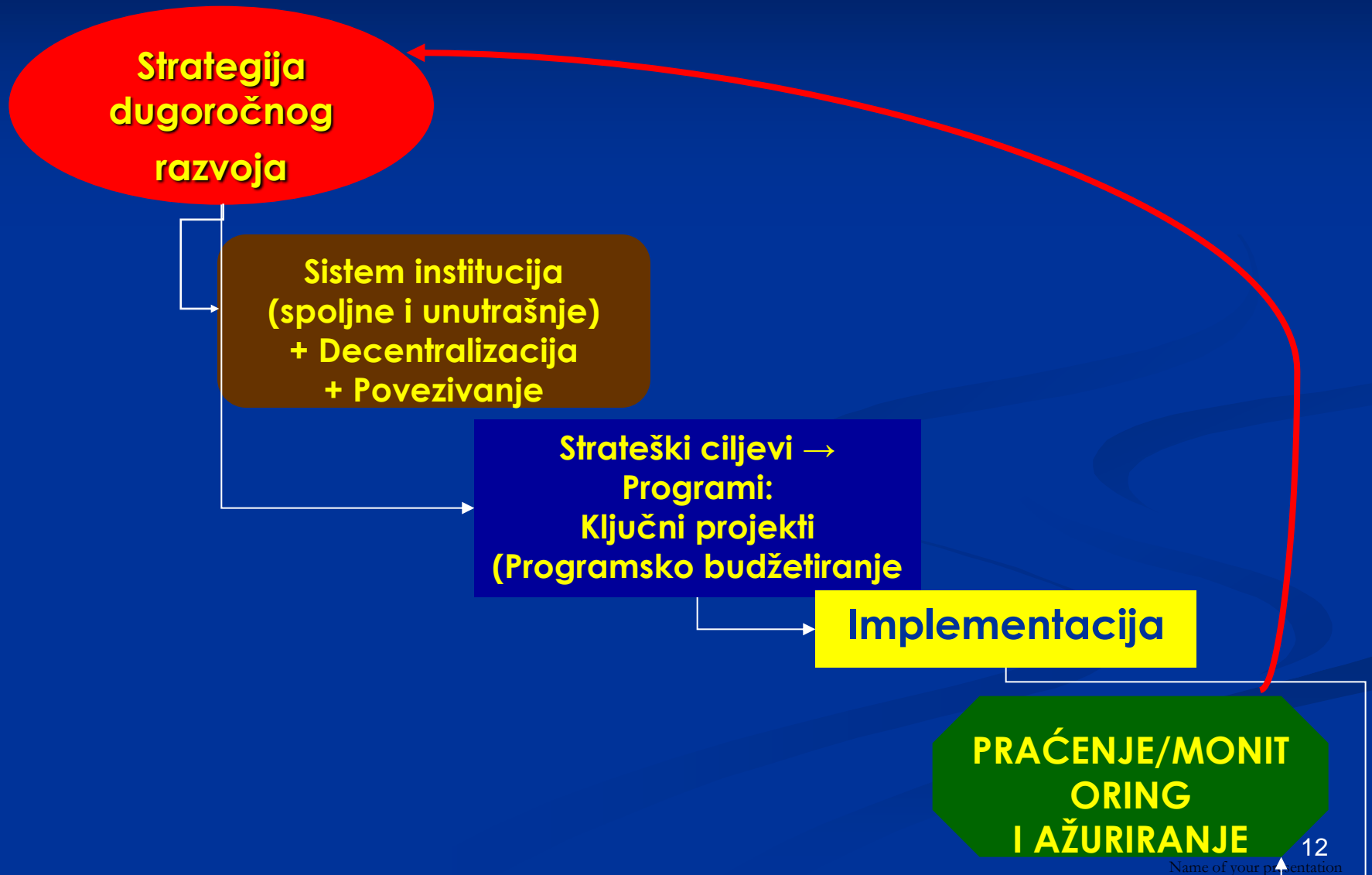


Višestepena uprava - Poljska

- Specijalna finansijska podrška za "Istočni zid" (EU - OP)
- Ključna reč = **algoritam** (npr: EFRR)
 - Broj stanovnika (80%)
 - BDP (10%) – 80% < n. prosek
 - Stopa nezaposlenosti (10%) – 150%
- **Vrste investicija** (hard & soft)
 - Projekti uz podršku fondova EU ("pravilo refundiranja")
 - Investicije: "svakodnevni život" → **bilo kakva strategija???**



Strateško upravljanje u kontekstu programskog budžetiranja



NATIONAL DEVELOPMENT STRATEGY 2007 – 2015

National Reform Programme

National Report on Social Security and Social Integration

National Cohesion Strategy 2007-2013 (NCS)

16 ROP

OP Infrastructure and environment

OP Human Capital

OP Innovative Economy

OP Development of Eastern

OP European Territorial Cooperation

OP Technical Assistance

National Strategic Plan for Rural Areas

OP Rural Development

Fisheries Development Strategy

OP Sustainable Development of Fisheries Sector and Coastal Fishing Areas

Convergence Programme

Other strategies (e.g. sectoral and regional)

<2007-2013> & "n+2" pravilo

sredstva EU & nacionalne akcije i programi

Nacionalne srednjoročne i dugoročne strategije (npr: obrazovanje, rudarstvo)

NACIONALNA STRATEGIJA RAZVOJA 2007-2015

Pravna osnova – fondovi EU

- **UREDBA SAVETA (EK) br. 1083/2006** od 11. jula 2006. kojom se propisuju **opšte odredbe** o Evropskom fondu za regionalni razvoj, Evropskom socijalnom fondu i Kohezionom fondu, čijim usvajanjem je prestala da važi Uredba (EK) br. 1260/1999.
- **Uredba Komisije (EK) No 1828/2006** od 8. decembra 2006. kojom se utvrđuju **pravila za sprovođenje** Uredbe Saveta (EK) No 1083/2006 kojom se propisuju opšte odredbe o **Evropskom fondu za regionalni razvoj, Evropskom socijalnom fondu i Kohezionom fondu** i Uredbe (EK) br. 1080/2006 Evropskog parlamenta i Saveta o Evropskom fondu za regionalni razvoj.

Fondovi EU – Pravna osnova u Poljskoj

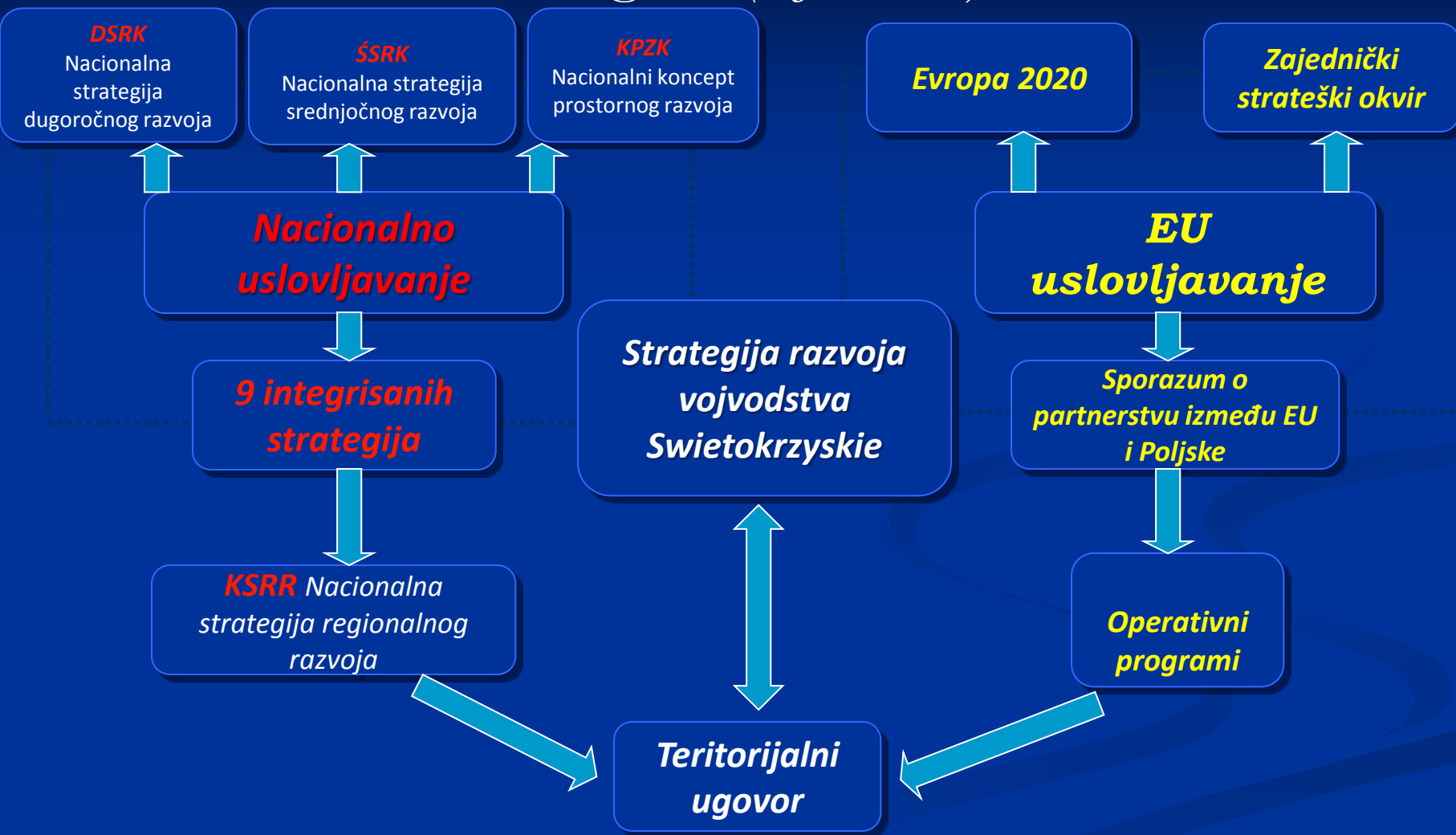
- Nacionalna kohezijska strategija 2007-2013
- Nacionalna strategija razvoja 2007-2015
- Nacionalni strateški plan za ruralna područja
- Strategija razvoja ribarstva

- Program nacionalne reforme

- Zakon o regionalnom razvoju

- Zakon o javnim finansijama
- Zakon o disciplini javnih finansija
- Zakon o javnim nabavkama
- Zakon o lokalnoj samoupravi
- Zakon o računovodstvu

Ažurirana Strategija razvoja Swietokrzyskie regiona (vojvodstvo)





Dokumenti koji se odnose na novi period programiranja

■ Sporazum o partnerstvu

- Dokument kojim se utvrđuje strategija zemlje članice, kao i prioriteti i uslovi za učinkovito i efikasno korišćenje sredstava obuhvaćenih Strateškim okvirom zajednice. Izrađuje ga zemlja članica sa partnerima a odobrava Evropska komisija nakon procene i dijaloga sa zemljom članicom.

■ Teritorijalni ugovor

- Utvrđen u Nacionalnoj strategiji regionalnog razvoja, Teritorijalni ugovor je **instrument za koordinaciju programiranja** koji služi za postizanje veće učinkovitosti teritorijalno orjentisanih razvojnih aktivnosti (odnosi se uglavnom na investicione aktivnosti) koje sprovode različiti javni subjekti i koje su ustanovljene kroz pregovarački proces sa njima.
- Rezultat bilateralnih pregovora između vlade i lokalnih vlasti (prvi ugovori će se odnositi samo na ugovore između centralne vlade i regiona - vojvodstava.)
- **Deo interventnih mera vezanih za kohezionu politiku za period 2014-2020.**

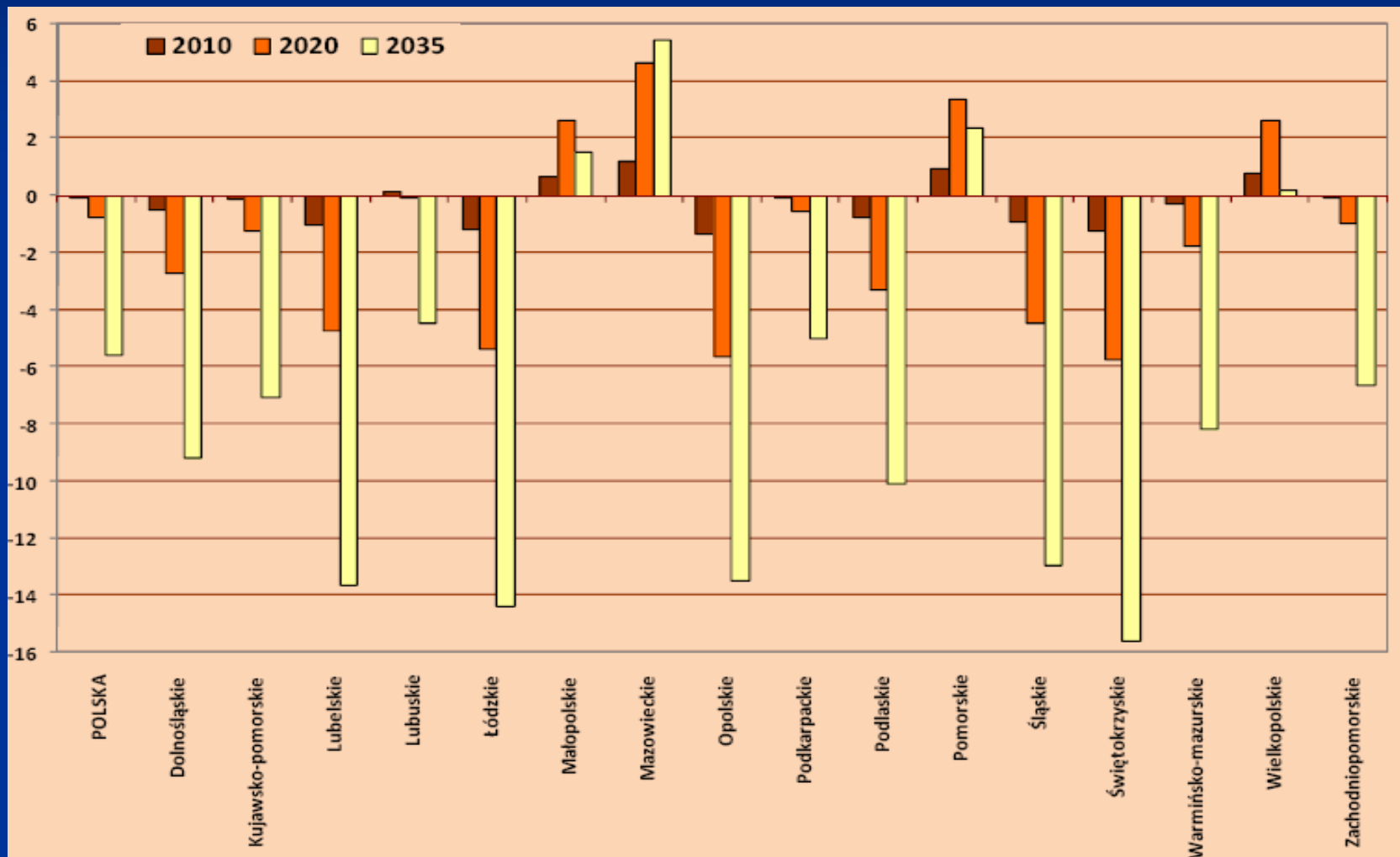
Strateško upravljanje

Nacionalni / regionalni / lokalni nivo



- Potreba za usklađivanjem strategije i planiranja
- Operativni nivo → ključni projekti

Demograficzna projekcja za Świętokrzyskie region (województwo) – 2035



Strategija regionalnog razvoja:

- Unapređenje **regionalne infrastrukture**;
- **Sektori i industrije koje u ključne** za ekonomski razvoj regiona;
- Razvoj **ljudskog kapitala** i stvaranje osnove za inovativnu ekonomiju;
- Jačanje uloge **urbanih centara** za podsticanje ekonomskog razvoja regiona (vojvodstva);
- Kompleksan **ruralni razvoj**;
- **Ekološki aspekti** regiona.

Zašto je to tako komplikovano?

EFRR / ESF / KF / EPFRR

Operativni programi – nacionalni nivo:

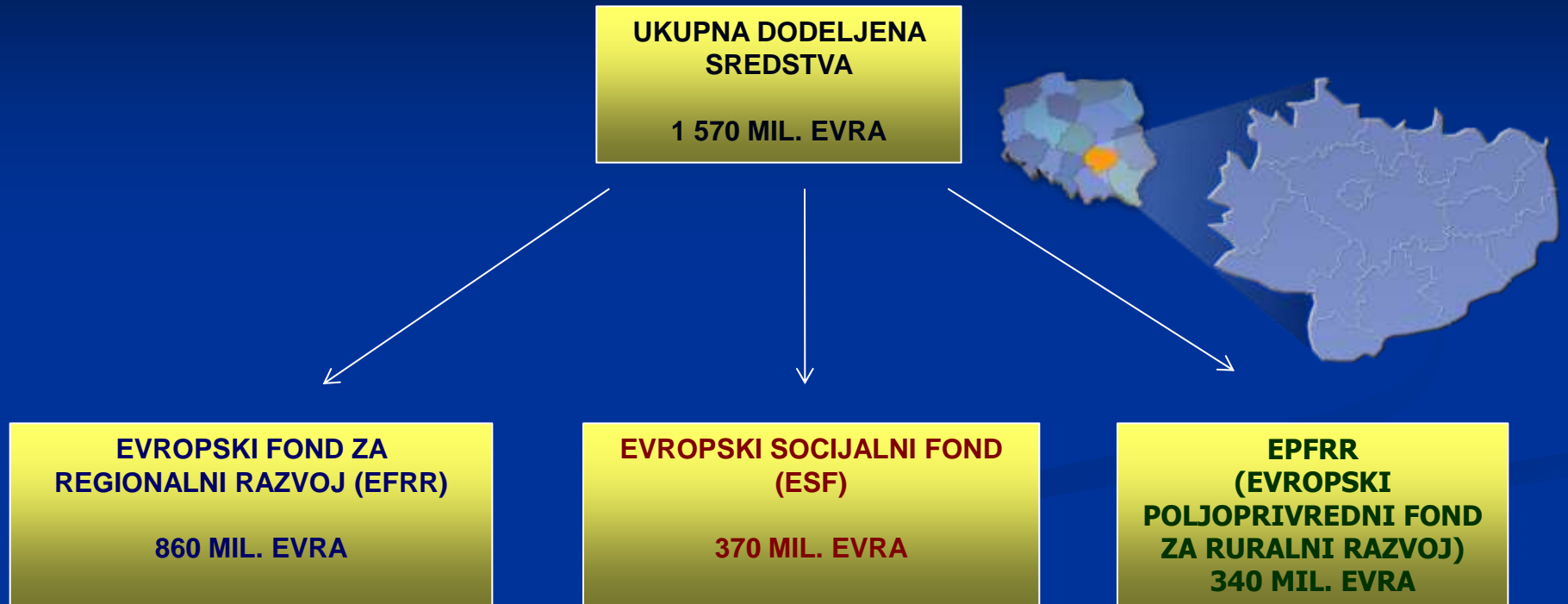
- Infrastrukturni i ekološki program
- Program razvoja inovativne ekonomije
- Program razvoja ljudskog kapitala
- Program razvoja istočne Poljske
-

Operativni programi – regionalni nivo:

- **Regionalni operativni programi (16)**
- Program ruralnog razvoja (EPFRR)



Sredstva EU dodeljena Świętokrzyskie regionu (vojvodstvo) u periodu 2007-2013.



- Potreba za administrativnim i institucionalnim kapacitetima
- Mreža ključnih institucija za implementaciju (partnerski odnosi)



PROGRAM
REGIONALNY
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



WOJEWÓDZTWO
ŚWIĘTOKRZYSKIE

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO



Praćenje rezultata intervencije (fondovi) 2014 – 2020, zasniva se na trostepenom sistemu indikatora:

* Regionalna razvojna strategija

Praćenje strateških indikatora (makroekonomski) se vrši na nivou pojedinačnih CT

* Program / Prioriteti

Praćenje indikatora krajnjih rezultata u skladu sa strateškim ciljevima utvrđenim u UP (alat – STRATEG software)

* Akcija / projekat

Praćenje indikatora proizvoda i direktnih rezultata sa zajedničke liste ključnih indikatora. Moguće je uspostaviti dodatne indikatore koji su specifični za dati operativni program

(1)

- **Sistem praćenja strategije** je povezan sa sistemom njenog sprovođenja.

Subjekti u strukturi sistema praćenja:

- **Regionalni odbor** – konkretna zaduženja:
 - upravljanje regionalnim razvojem,
 - nadzor procesa praćenja / monitoringa
 - učešće u izradi godišnjeg izveštaja o praćenju / monitoringu
- **Odbor za praćenje / monitoring razvoja** - naročito:
 - usvaja godišnje izveštaje o sprovođenju strategije;
 - ocenjuje učinkovitost i efikasno sprovođenje strategije;
 - daje regionalnom parlamentu preporuke za izmenu strategije, kako bi se postigla veća učinkovitost i efikasnost preduzetih aktivnosti;

(2)

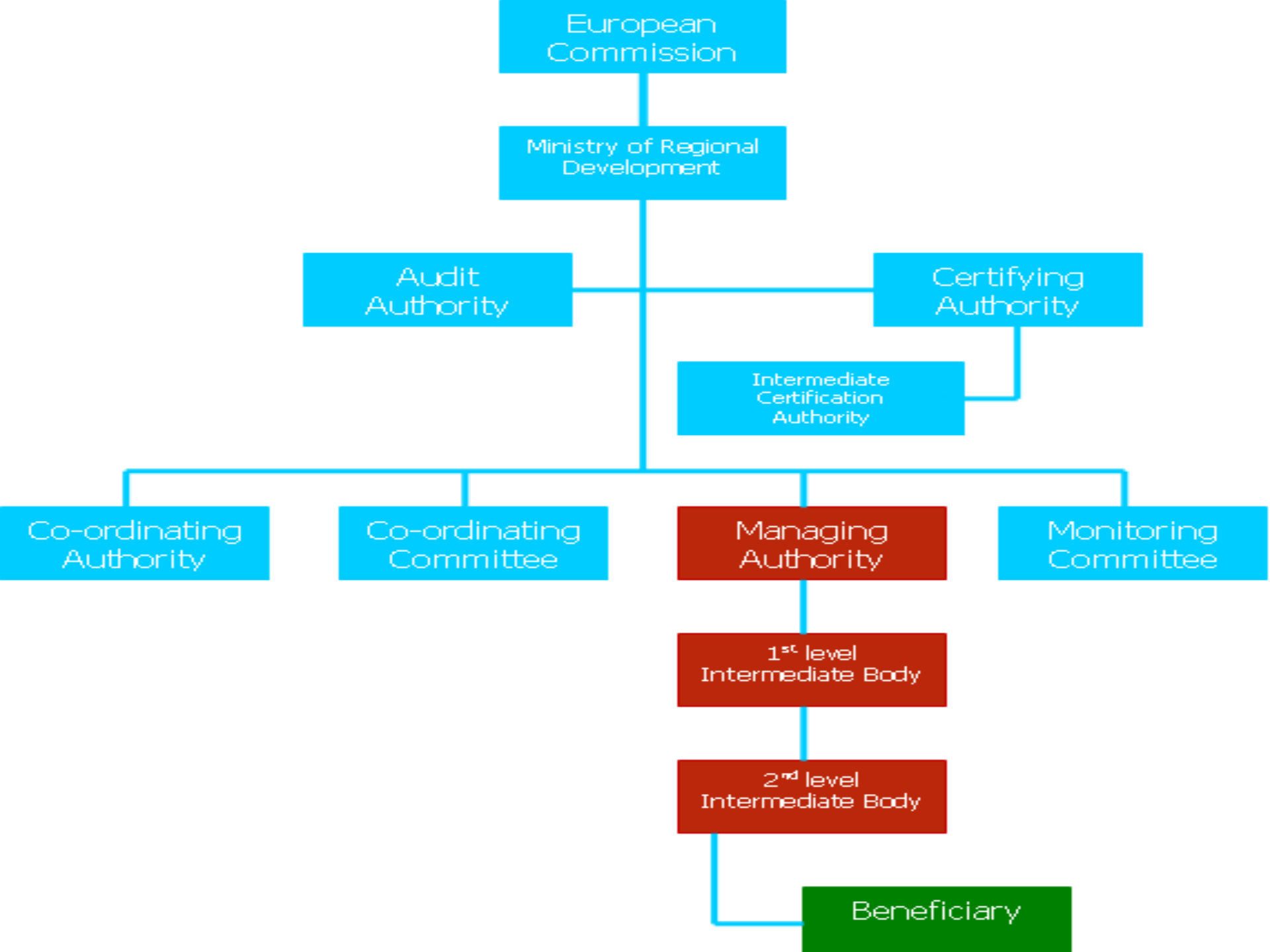
- **Koordinator** – odeljenje za regionalni razvoj je odgovorno za:
 - pripremu statističkih indikatora koji opisuju strateške i operativne ciljeve, kao i za izradu analiza pomoću finansijskih indikatora (Ratio Analysis);
 - saradnju sa institucijama koje su zadužene za praćenje sprovođenja strategije
 - pripremu godišnjeg izveštaja (formulisanje predloga za Regionalni odbor u kontekstu glavnih aktivnosti)
 - dnevna saradnja sa Odborom vojvodstva i Odborom za praćenje / monitoring
 - koordinaciju procesa usvajanja godišnjeg izveštaja
- **Ostali učesnici sistema praćenja / monitoringa** – organizacione jedinice maršalove kancelarije i spoljne organizacije koje sprovode aktivnosti u skladu sa strategijom

KONTEKSTUALNI INDIKATOR

	KONTEKSTUALNI INDIKATOR	MERA	IZVOR	BAZNA VREDNOST - POLJSKA	BAZNA VREDNOST - ŚWIĘTOKRZYSK IE
1	BDP po glavi stanovnika (UE-27=100)	%	Eurostat	61 (2009)	47 (2009)
2	BDP po glavi stanovnika (Poljska=100)	%	Zavod za statistiku	100 (2010)	75,8 (2010)
3	Stopa zaposlenosti prema anketi o radnoj snazi (ARS)(20-64 godine)	%	Zavod za statistiku	64,8 (2011)	64,1 (2011)
4	Prosečna mesečna bruto plata zaposlenih (nacionalna privreda)	zł	Zavod za statistiku	3625,2 (2011)	3137,9 (2011)
5	Stopa nezaposlenosti prema anketi o radnoj snazi (ARS) (preko 15 godina)	%	Zavod za statistiku	9,7 (2011)	13,0 (2011)
6	Promene u populaciji na 1000 stanovnika	os.	Zavod za statistiku	0,2 (2011)	-3,5 (2011)

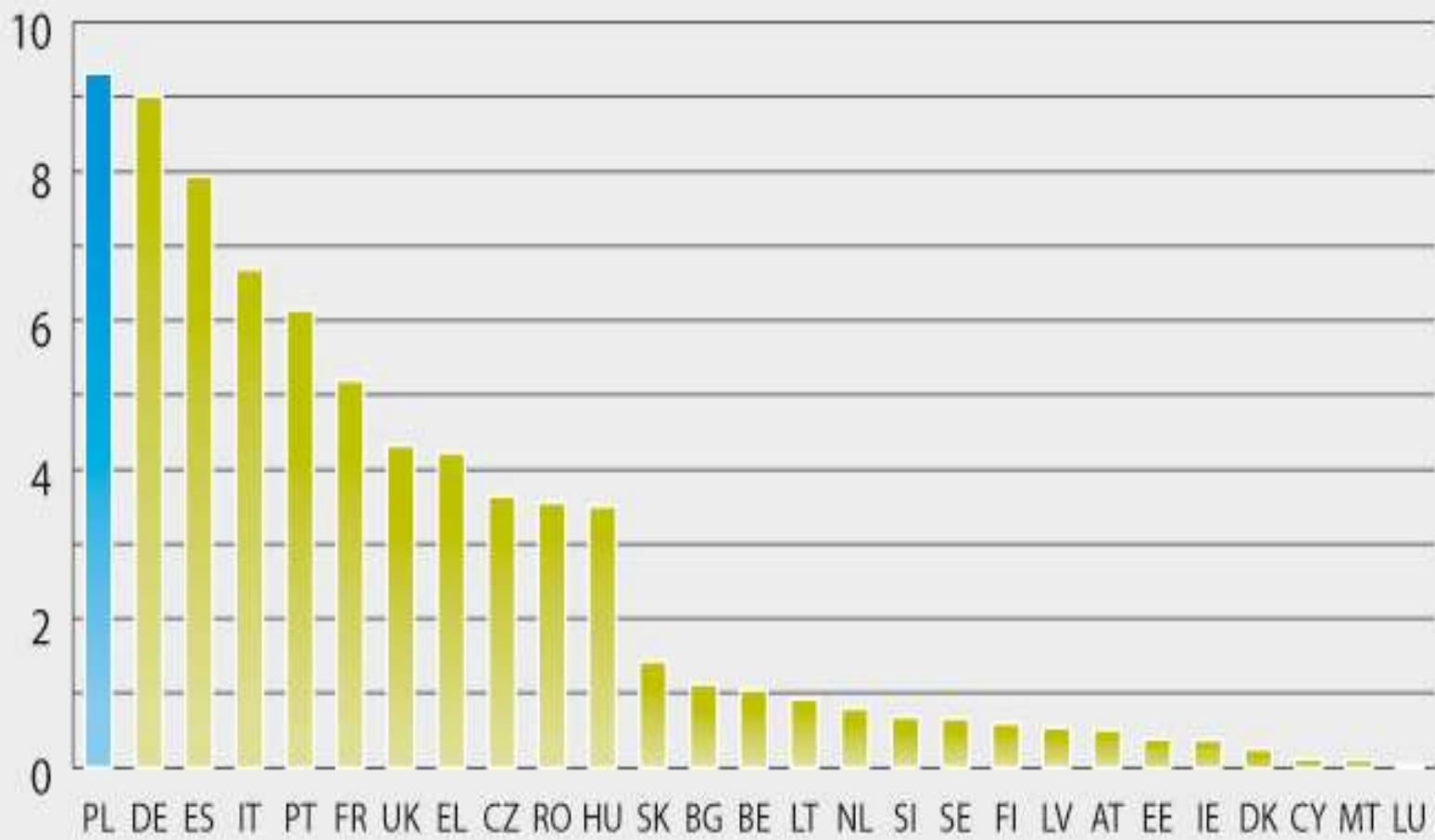
INDIKATORI – MISIJA I VIZIJA

	INDIKATORI MISIJA I VIZIJA	MERE	IZVOR	BAZNA VREDNO ST POLJSKA	BAZNA VREDNOST ŚWIĘTOKRZYS KIE
7	Uticao strategije na BDP (iskazan u stalnim cenama iz 2000) po stanovniku	%	Korišćenje ekonometrijskog modela prihvaćenog od strane EK *	-	0 (2012)
8	Uticao strategije na nivo privatne potrošnje (iskazan u stalnim cenama iz 2000)	%		-	0 (2012)
9	Uticao strategije na stopu zaposlenosti prema anketi o radnoj snazi (ARS) (20-64)	procentual na tačka		-	0 (2012)
10	Uticao strategije na stopu zaposlenosti prema anketi o radnoj snazi (ARS) (preko 15 godina)	Procentual na tačka		-	0 (2012)
11	Učešće patenata odobrenih u regionu u ukupnom broju odobrenih patenata u Poljskoj	%	Zavod za statistiku	100 (2011)	2,4 (2011)
12	Opšti migracioni saldo - spoljne migracije (privremene i stalne migracije)	Hiljadu ljudi	Studija Zavoda za statistiku*		
13	Učešće vrednosti izvoza na BDP	%	Zavod za statistiku	20,2 (2010)	6,9 (2010)



ESF funding per Member State

billion € (2007-2013)



Program razvoja ljudskog kapitala - Poljska



Organizacija promene u javnoj upravi

Program razvoja ljudskih resursa - Poljska



- Nacionalni nivo – kompleksni projekti, kao što je novi softver, obuka za uposlene u javnom sektoru
- Fleksibilnost strukture na regionalnom nivou (posebno odeljenje ili nova institucija)
- Posrednička tela: osnovno obrazovanje i lokalne aktivnosti \neq tržište rada

Dodela / alokacija resursa

Sporazum o partnerstvu na projektu (SPP)

- **DODELJENO – 1 300 miliona evra (EFRR + ESF)**
- **Sredstva iz Evropskog fonda za regionalni razvoj (EFRR) – 70% vrednosti**
- **Sredstva iz Evropskog socijalnog fonda (ESF) – 30% vrednosti**
- najmanje **20% ESF** mora biti izdvojeno za **TT 9** – promociju socijalne inkluzije i borbe protiv siromaštva

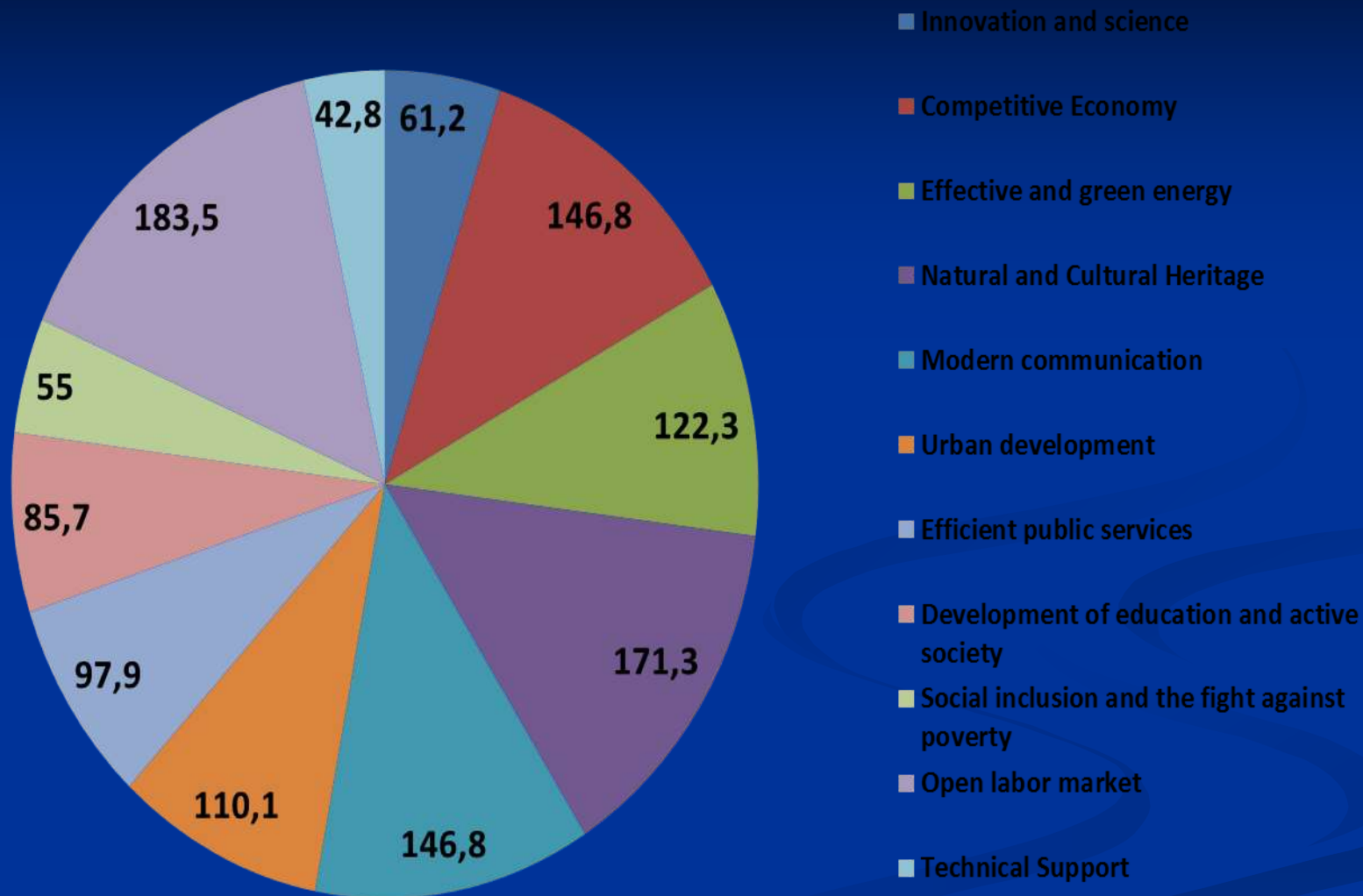
Sektor zdravstva



Prioritetni pravci Regionalnog operativnog programa Świętokrzyskie regiona (vojvodstvo) 2014-2020

1. Inovacije i nauka - EFRR
2. Konkurentna ekonomija - EFRR
3. Učinkovita i „zelená energija” - EFRR
4. Prirodna i kulturna baština - EFRR
5. Savremene komunikacije - EFRR
6. Urbani razvoj - EFRR
7. **Efikasne javne službe - EFRR**
8. **Razvoj obrazovanja i aktivnog društva - ESF**
9. Socijalna inkluzija i borba protiv siromaštva -ESF
10. Otvoreno tržište rada - ESF
11. Tehnička podrška - ESF

Allocation of RPO WŚ 2014-2020 w mln zł





PROGRAM
REGIONALNY
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



WOJEWÓDZTWO
ŚWIĘTOKRZYSKIE

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO



SYSTEM PRAĆENJA REGIONALNOG OPERATIVNOG PROGRAMA ŚWIĘTOKRZYSKIE REGIONA (VOJVODSTVO) 2014 – 2020

- Upravni organ

Integrirano teritorijalno ulaganje (ITI)

Regionalna (vojvodstvo) kancelarija rada

- Odbor za praćenje / monitoring

Praćenje/monitoring – služi da se osigura adekvatan kvalitet sprovođenja programa

- Vršiti se na osnovu indikatora kojim se meri stepen ostvarenosti ciljeva programa.

... dla rozwoju Województwa Świętokrzyskiego ...



**PROGRAM
REGIONALNY**
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



WOJEWÓDZTWO
ŚWIĘTOKRZYSKIE

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO



Upravni organ će pripremati izveštaje o sprovođenju programa u skladu sa pravilima Evropske komisije i smernicama za izveštavanje.

Izveštaji:

- Tromesečni
- Polugodišnji
- Godišnji

Izveštaji će se dostavljati EK putem SFC sistema (sistem za upravljanje fondovima Evropske unije).

Podaci za izveštaje će biti prikupljeni na nivou projekata (direktno od korisnika) i od institucija.

Odbor za praćenje / monitoring

- Predstavници javnog sektora i socijalni partneri (univerziteti, udruženja poslodavaca)
- Analiza i odobrenje detaljnih kriterijuma i periodičnih korekcija (npr: kriterijumi pristupa)
- Periodična kontrola napretka u postizanju ciljeva ROP-indikatora
- Analiza i preporuke za godišnje akcijske planove - dodela sredstava, strateški kriterijumi i slično.
- Analiza nepravilnosti (greške / nepravilnosti \neq prevare)
- Posredničko telo \leftrightarrow kontrolne institucije
- Policija \leftrightarrow fondovi EU
- Kontrola upravljanja i interni problemi





**PROGRAM
REGIONALNY**
NARODOWA STRATEGIA SPÓJNOŚCI



WOJEWÓDZTWO
ŚWIĘTOKRZYSKIE

UNIA EUROPEJSKA
EUROPEJSKI FUNDUSZ
ROZWOJU REGIONALNEGO



Sistem za praćenje operativnog programa Świątokrzyskie regiona (vojvodstvo) obuhvata praćenje sledećih parametara:

- Ciljevi programa preko praćenja indikatora izlaznih rezultata i indikatora strateških / krajnjih rezultata utvrđenih za investicione prioritete,
- Stvarne nivoe potrošnje kroz praćenje finansijskih indikatora,
- Održavanje tematske koncentracije sredstava praćenjem obima sredstava opredeljenih za određene oblasti.

... dla rozwoju Województwa Świątokrzyskiego ...

Rezime – višestepena uprava u Poljskoj:

- Strateški pristup planiranju (polazna osnova – ključna dokumenta!)
- Jasni i precizni pravni akti (amandmani)
- Sistem indikatora (spoljna + unutrašnja struktura) + povezivanje
- Magična reč – „decentralizacija” (regionalni nivo)
 - Podela nadležnosti između posredničkih tela regiona (kancelarija vojvodstva ≠ maršalova kancelarija)
 - Brojna različita tumačenja, instrukcije i mišljenja
- Motivacija! – Dodatni fondovi za najuspešnije regione (vojvodstva):
 - posebna rezerva (2011 – 1,3 milijarde evra (5/16 vojvodstava))
- Ključni značaj ima sistem praćenja / monitoringa (prikupljanje podataka → korekcije → strateško planiranje☺)
 - indikatori, npr: otvaranje novih radnih mesta (5-10-15%)

Indikator	Procenjena vrednost	2012
Nova radna mesta	1200	2600

Višestepena uprava i budžetiranje programa EU: „Borba za novac” i „Potreba za partnerstvom”



Stvarna višestepena uprava i budžetiranje programa EU: „Partnerstvo = poverenje”



(Courtesy TriStar Pictures)



Uspešna višestepena uprava i budžetiranje programa EU: „Zajedničke emocije i strasti”



Poljska – opštinski budžeti 2011-2013

- Opštine → glavni investitori u Poljskoj
- Odnos **prosečan ukupan dug / godišnji prihod budžeta** na nivou opština u Poljskoj u 2011 = 25% (maks. 60%)
- Opštinski dug iznosi samo 7% od ukupnog duga javnoj sektora u Poljskoj
- Prva polovina 2011 – samo 59,2% rezultata & Krakov – 57,3 %
- Različita pravila u zemljama EU na lokalnom nivou (npr: grad Berlin – odnos dug/godišnji prihod = 120% u prethodnom periodu)
- Period <2008-2010> : povećanje: prihoda + 8% ^ rashoda + 15%

- 2011-2013 - period intenzivnih investicija i povećanja dugova na opštinskom nivou → period otplate ^ svetska ekonomska kriza
- Ukupan javni dug u Poljskoj = 5 000 evra po glavi stanovnika (opštinski dug = 250 evra po glavi stanovnika)
- Od 2014: **nova obavezujuća pravila u oblasti javnih finansija Poljske - smanjenje rizika kroz projekcije budžeta i novi budžet EU sa drugačijom strukturom raspodele sredstava**