

# Koncept rada Fonda

## Koncept za program rada Fonda za obnovu i razvoj grada Vukovara

Preporuke za uvođenje strateškog planiranja i razvojnog upravljanja

### I. Uvodno o statusu Fonda za obnovu i razvoj Grada Vukovara 2009.g.

#### *I.1. Ukratko o Fondu za obnovu i razvoj Grada Vukovara (FORGV) – osnovne odrednice Zakona o obnovi i razvoju Grada Vukovara (ZORGV)*

U Zakonu o obnovi i razvoju Grada Vukovara (NN 44/2001., 80/2008.) definirana je djelatnosti i istaknute su poticajne mjere ubrzane obnove i razvoja Grada Vukovara, kao i posebne poticajne mjere. U svrhu učinkovitije i djelotvornije provedbe Zakonom definiranih mjera i radi usklađivanja s odrednicama međunarodnog programa obnove i razvoja Grada Vukovara Zakonom je predviđen Plan i Program obnove i razvoja Grada Vukovara. Prvi Plan i Program (2004.-2008.) usvojila je Vlada RH u listopadu 2002. nakon što ga je usvojilo Gradsko vijeće i Savjet za obnovu i razvoj Grada Vukovara. Prema utvrđenom Planu i Programu godišnje se raspoređuju posebna sredstva za obnovu i razvoj Grada Vukovara iz državnog proračuna, a kojima raspolaže jednim djelom resorno ministarstvo zaduženo za obnovu i razvoj (Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva). Sukladno Zakonu, a u svrhu potpore lokalnim institucijama uspostavljen je Fond za obnovu i razvoj Grada Vukovara. Fond je zadužen za provedbu aktivnosti iz Plana i Programa o čijoj provedbi dva puta godišnje izvještava Vladu koja godišnje izvještava Sabor RH. Izvori financiranja aktivnosti mogu biti iz državnog proračuna, kreditna sredstva, donacije i ostali prihodi sukladno zakonu. Osim toga, prihode koje Fond ostvaruje iz svoje djelatnosti, prihodi su Fonda. Očekuje se, da će Fond nastaviti s djelovanjem do kraja 2013.g. na osnovi novog petogodišnjeg Plana i Programa.

#### **I.2. O Studiji „Ocjena i unaprjeđenje državnih mjera pomoći za potpomognuta područja“ i aktivnostima Fonda za obnovu i razvoj Grada Vukovara**

##### *I.2.1. Osnovni nalazi Studije*

Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva naručilo je Studiju „Ocjena i unaprjeđenje državnih mjera pomoći za potpomognuta područja“ koja uključuje i Grad Vukovar, a dovršena je u listopadu 2008.g. U dijelu analize društveno-gospodarskog razvoja u Studiji je istaknuto, da je prema pokazateljima došlo do pozitivnog razvojnog pomaka u Gradu Vukovaru. Veliki pomaci su osim toga rezultat činjenice što se s obnovom i razvojem Grada Vukovara nije krenulo od nule, već i s niže točke, i to zbog potrebe saniranja ratnih oštećenja na objektima. Zapravo se tek nakon čišćenja i pripreme prostora i objekata može uopće krenuti s aktivnostima obnove Grada. To je jedan od najvažnijih faktora koji utječu na troškove, ali i potrebne napore i vrijeme za obnovu Grada. Proces obnove je postupan, što istovremeno uvjetuje i razvojne aktivnosti. Kako bi u takvim uvjetima moglo doći do gospodarskog razvoja,

prepoznata je potreba da se tome pristupi planski. Stoga, Plani i program sukladno ZORGV-u predstavlja kvalitetnu osnovu za usuglašavanje svega onoga što se treba učiniti s postojećim mogućnostima, a to je nužno potrebna podloga za odlučivanje i financiranje prioriternih projekata i aktivnosti, te praćenje i vrednovanje provedbe. U tom smislu vrijedi pohvaliti postignuto i dati punu podršku za nastavak postojeće prakse uz uvažavanje vrijednih prijedloga za uvijek potrebna poboljšanja u upravljanju razvojem. Treba naglasiti, da se po pitanju obnove i razvoja Grada Vukovara radi o vrlo zahtjevnom procesu oživljavanja nekada gospodarski i kulturno vrlo visoko razvijenog Grada, što se ne može riješiti u nekoliko godina. Stoga će i dalje biti nužno potrebna sva moguća pomoć u daljnjem procesu obnove i razvoja Grada Vukovara.

Opća ocjena provedbe sveukupnih poticajnih mjera za obnovu i razvoj Grada Vukovara ocijenjena je s „dobro“ uz tendenciju prema „izuzetno dobro“. Takav zaključak je s jedne strane rezultat kvalitativne procjene glavnih razvojnih dionika u Gradu Vukovaru, ali i stručne ocjene na osnovi analize kvantitativnih rezultata analize stanja u Gradu Vukovaru. Provedbom poticajnih mjera za razvoj gospodarstva se prepoznatljivo postigao značajan napredak koji se može zamijetiti i na osnovi pozitivnih statističkih rezultata. U tom smislu Gradska uprava i Fond ističu važnost nastavka provođenja mjera, jer se prvenstveno razvojem gospodarstva omogućuje otvaranje novih radnih mjesta koji su nužno potrebni za sve građane koji žive ili žele u budućnosti živjeti u Gradu Vukovaru.

Poticajne mjere vezane uz povratak stanovništva se izravno mogu povezati s pozitivnim učincima razvoja gospodarstva. No, za kvalitetu života u Gradu je pored adekvatne komunalne infrastrukture gotovo jednako toliko važno i okruženje koje pogoduje društvenom razvoju. Stoga i dalje treba raditi na osmišljavanju adekvatnih projekata koji ne moraju uvijek nužno uključivati velika ulaganja u infrastrukturu, već veći naglasak stavljaju na jačanje socijalnog kapitala u zajednici. U narednom programskom razdoblju svakako treba nastaviti s praksom strateškog planiranja, te povezati one mjere koje će se nastaviti provoditi u Gradu s novim trendovima vezanim formuliranje projekata koji će se osim iz državnog i lokalnog proračuna moći financirati i iz pretpristupnih kao i strukturnih fondova Europske unije. U tom smislu treba jasno istaknuti, da će se mjere koje se odnose na društveno-gospodarski razvoj moći sve više financirati i iz drugih izvora, a projekti obnove će se s vremenom i prema realizaciji smanjivati. U tom smislu će u budućnosti komunalna infrastruktura ponovno postati u prvom redu briga lokalne zajednice, što je i u konačnici glavni cilj pojačanog poticanja obnove Grada od strane Vlade RH.

### ***1.2.2. Ključne preporuke Studije***

Iz analize poticajnih mjera za ubranu obnovu i razvoj Grada Vukovara, kao i posebnih poticajnih mjera proizlazi, da se gotovo sve mjere provode. Međutim, kako nije uspostavljen adekvatan sustav praćenja, nije moguće utvrditi stvarnu kvalitetu i djelotvornost provedbe. Postojeća izvješća potvrđuju praćenje provedbe projekata iz Plana i Programa isključivo na razini realizacije planiranog i uloženi sredstava iz državnog proračuna. Takve informacije su dostatne za praćenje realizacije nekog građevinskog poduhvata odnosno izgradnje infrastrukture, ali ne i za praćenje i vrednovanje učinaka na društveni i gospodarski razvoj. Primjerice, postavlja se pitanje u kolikoj mjeri je stopostotna realizacija izgradnje infrastrukture u slobodnoj zoni doprinijela ukupnom razvoju gospodarstva Grada Vukovara. Prema dosadašnjem načinu praćenja učinaka provedbe mjera, to nije moguće egzaktno zaključiti. Općenito, iz općih

statističkih podataka proizlazi, da je unazad pet godina u Gradu Vukovaru došlo do značajnog poboljšanja uvjeta života. No, da li je to doista rezultat provedenih mjera, koje točno i u kojoj mjeri, to zapravo nije moguće detaljno ustanoviti, zbog nedostatno sustava praćenja, izvještavanja i vrednovanja.

Ključni prijedlog studije je usmjeren na uspostavu adekvatnog sustava praćenja i vrednovanja za sve mjere i aktivnosti koje će se provoditi narednih pet godina sukladno Planu i Programu. Za svaku poticajnu mjeru treba formulirati kvantitativne i kvalitativne pokazatelje koji pružaju ključne informacije o učinkovitosti, djelotvornosti, kao i održivosti provedenih mjera, programa i projekata. Informacije koje proizlaze iz takvog sustava omogućuju donositelju odluka, da u svakom trenutku ima puni uvid u realizaciju i kvalitetu realizacije, te osnovu za donošenje odluka utemeljenih na pravim informacijama. S obzirom da je postojeći način provedbe poticajnih mjera djelomice nesustavan, što otežava praćenje, predlaže se uspostava sustava pokazatelja tijekom pripreme novog Plana i Programa obnove i razvoja Grada Vukovara. Osim toga, u Planu i programu će se jasno razlikovati programi i projekti koji se odnose na obnovu Grada (infrastruktura), te oni koji se odnose na razvoj Grada (gospodarski razvoj, socijalna kohezija). Upravo u segmentu obnove Grada, biti će zasigurno potrebne dugogodišnje pomoći središnje države, jer su procjene ratne štete nepremostive za lokalni proračun. S druge strane, za mjere vezane za gospodarski razvoj, a koje su pretežito lokalnog karaktera, Grad Vukovar s vremenom treba preuzeti veću odgovornost. Pri tome bi lokalna samouprava imala više razvojnih mogućnosti s već uspostavljenom i funkcionirajućom institucionalnom infrastrukturom za gospodarski razvoj koja je danas uobičajena u drugim, razvijenijim lokalnim sredinama (razvojne agencije, inkubatori i sl.).

Sukladno studiji se preporučuje da u narednom srednjoročnom razdoblju Grad Vukovar nastavi koristiti podršku Fonda i pomoć iz državnog proračuna posebice za razvoj institucionalne infrastrukture za gospodarski razvoj. Osim toga, postoji jasna razlika između ciljeva nacionalne razine države koja djeluje kroz Fond u Gradu Vukovaru istaknuto u ZORGV-u i ciljeva lokalne razine o kojima sukladno Ustavu i Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi brine Grad. Prema tome, u narednom programskom razdoblju treba jasno utvrditi kriterije prema kojima država može i želi djelovati na lokalnoj razini tj. Vukovaru. Projekti i aktivnosti od lokalnog značaja trebaju prije svega biti u ingerenciji lokalne samouprave. Ukoliko su mogućnosti i kapaciteti ograničeni, nacionalna razina može podržati i pomoći Gradu u realizaciji, ali isključivo na temelju prethodno usvojenog Plana i programa.

Konkretno, projekti u području obnove i izgradnje komunalne infrastrukture su najčešće financijski i operativno najzahtjevniji, pa je jasno da je lokalnoj vlasti i dalje potrebna financijska i institucionalna pomoć. No, nacionalna razina države trebala bi financirati projekte od višeg značaja (ne lokalnu rasvjetu ili sportske sadržaje koje bi mogao financirati i profitno orijentiran privatni sektor). Nadalje, mjere vezane za programe financiranja malog gospodarstva, programi cijelo-životnog obrazovanja, programi stipendiranja, tehničko-tehnološkog razvoja i modernizacije, informatizacije i slično, obuhvaća aktivnosti koje bi u većoj mjeri trebale biti u nadležnosti lokalne samouprave. Radi se o projektima koje Fond sukladno ZORGV-u može inicirati i podržavati, a u kojima je nezaobilazna među-institucionalna suradnja i sufinanciranje raznih aktivnosti. U spomenutim programima već danas na nacionalnoj razini postoji mnoštvo

programa koje provode Ministarstva i druga tijela državne uprave, HBOR, HAMAG, i Fondovi u suradnji s lokalnom samoupravom, što vrijedi nastaviti i u Gradu Vukovaru.

Fond za obnovu i razvoj Grada Vukovara je važna i dragocjena institucija koja je svojim učinkovitim djelovanjem doprinijela realizaciji mnogih projekata predviđenih Planom i Programom. U narednom programskom razdoblju, pred Fondom su važni zadaci, prije svega treba u suradnji s ključnim dionicima pokrenuti proces izrade novog Plana i Programa za razdoblje 2009-2013 koji bi prema programskoj hijerarhiji bio izravno vezan za buduću Nacionalnu strategiju regionalnog razvoja (Instrument za razvoj potpomognutih područja). Preporučuje se da Grad Vukovar kao jedinica lokalne samouprave također jasno utvrdi svoju lokalnu strategiju razvoja odnosno Program ukupnog razvitka (PUR). U lokalnoj strategiji bi trebali biti obuhvaćeni svi lokalni razvojni ciljevi, prioriteti, mjere, projekti, a u Planu i Programu obnove, samo oni ciljevi, prioriteti, mjere i projekti koje podupire i financira središnja razina vlasti iz državnog proračuna. Sustav odgovornosti treba biti jasno uspostavljen, pri čemu se odgovornost dodjeljuje po načelu izvora financiranja – za projekte koji se financiraju iz državnog proračuna izvještava se središnjoj razini vlasti, bez obzira na to tko je provoditelj projekta ili aktivnosti. Sredstva koja se dodjeljuju kroz Plan i Program su strogo namjenskog karaktera i ne mogu se koristiti u druge svrhe. U tom smislu je Fond ključna institucija na lokalnoj razini i prije svega prati i nadzire realizaciju Plana i Programa. Fond treba preuzeti koordinacijsku ulogu za sve projekte planirane u novom Planu i Programu, a koji se financiraju iz državnog proračuna. Prema tome, preporuka je da Fond u buduću nije izravno uključen u realizaciju projekata iz Plana i Programa, već da provodi proces odabira projekata prema zadanim kriterijima, zakonu i propisima, vodi financiranje provedbe, te praćenje i nadzor. Vrednovanje provedbe treba iz razloga objektivnosti i neutralnosti povjeriti vanjskim stručnjacima.

### ***1.3. Aktualna događanja u razvojnoj politici RH i proces pridruživanja EU***

S osnivanjem novog Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva (MRRŠVG), Fond za obnovu i razvoj Grada Vukovara prelazi u nadležnost tog novog resornog ministarstva. U tijeku je javna rasprava o nacrtu Nacionalne strategije regionalnog razvoja, a na nacrtu Zakona o regionalnom razvoju se još radi. Predložena je nova kategorizacija potpomognutih područja prema kojoj Grad Vukovar ulazi u II kategoriju i time ostaje u skupini društveno-gospodarski nerazvijenih jedinica. Te jedinice su obuhvaćene Instrumentom za razvoj potpomognutih područja u prijedlogu Strategije. Grad Vukovar u tom prijedlogu ostaje iznimka koji nastavlja koristiti svoje mjere sukladno ZORGV-u do kraja petogodišnjeg razdoblja 2009-2013, tj. do 31. prosinca 2013. Osim toga, imat će pravo koristiti iste mjere kao i sva druga potpomognuta područja počevši od 1. siječnja 2010.g.

U kontekstu pridruživanja Republike Hrvatske Europskoj uniji, za Fond su zanimljivi pretpristupni programi kojima se definiraju načini sufinanciranja razvojnih aktivnosti u Hrvatskoj i široj regiji kroz prekograničnu suradnju. U programskom smislu su od velike važnosti za budući proces planiranja i programiranja obnove i razvoja Grada Vukovara same odrednice novog Zakona o proračunu vezane uz strateško planiranje (NN 87/2008).

## **II. Osnovne upute i preporuke za iniciranje pripreme srednjoročnog Plana i Programa obnove i razvoja Grada Vukovara sukladno Zakonu o obnovi i razvoju Grada Vukovara i načelima strateškog planiranja**

### ***II.1. Što predstavlja strateško planiranje i upravljanje u javnom sektoru?***

Strateško planiranje je teorijski i praktični pristup koji se danas nezaobilazno koristi u okviru aktivnosti upravljanja u javnom i privatnom sektoru. Strateško planiranje je strukturiran, sustavan, k ciljevima usmjeren i na pregovorima i koordinaciji utemeljen proces. Glavni cilj je organiziranje budućnosti odnosno uvođenje reda u postojeće aktivnosti i prilika za anticipiranje budućih potreba i mogućnosti. Metodološki se radi o procesu koji se sastoji od niza uzajamno povezanih koraka ili faza planiranja. Te faze su gotovo standardizirane, iako se povremeno razlikuju, ali u njihovoj biti uvijek označavaju iste procese i željene sadržaje. Strateško planiranje je prije svega način ponašanja i razmišljanja. Središnja misao koja se provlači kroz proces planiranja je buduća provedivost strateškog programa i njegovih aktivnosti koje se realiziraju u vidu projekata. Tek kada je jasno definirano što se želi provoditi u okviru određene javne politike, postaje jasno koliki su resursi i institucionalni kapaciteti za to potrebni.

Osnovna načela strateškog planiranja obuhvaćaju usmjerenost na promjene i provedbu razvojnih aktivnosti. Značajan naglasak je na suradnji između različitih dionika, uključivanja predstavnika privatnog i nevladinog sektora u proces, što se najčešće ističe u smislu načela participacije ključnih dionika. Ističe se i načelo fleksibilnosti u planiranju, jer je potrebna mogućnost reakcije na brzo mijenjajuće okruženje. Sustavnim pristupom u određivanju prioriteta, omogućava se odabir najvažnijih ciljeva, uz sudjelovanje ključnih dionika, koji se u određenom vremenu i uz postojeće resurse mogu realizirati. Osim toga, ovim procesom omogućava se formulacija dugoročne perspektive koja se nastoji doseći pomoću srednjoročnih programa i kratkoročnih akcijskih planova. Čitav sustav planiranja i programiranja je postavljen na način da se uz pomoć unaprijed određenih pokazatelja može pratiti realizacija planiranih aktivnosti i vrednovati realizacija programa, planova i projekata.

Plan i Program obnove i razvoja Grada Vukovara se trebaju oslanjati na programske razvojne dokumente lokalne, županijske i nacionalne razine.

### ***II.2. Zašto je strateško planiranje i upravljanje važno za FORGV?***

Strateško planiranje je proces koji je ugrađen u hrvatsko zakonodavstvo preko Zakona o proračunu, Zakon o prostornom uređenju i graditeljstvu, prijedlogu Zakona o regionalnom razvoju, kao i Zakon o obnovi i razvoju Grada Vukovara. S procesom pristupanja RH EU, strateško planiranje postaje temeljnim pristupom u pripremi programskih dokumenata za pretpristupne i buduće strukturne fondove, kao i planiranje svih projekata koji će se iz tih izvora financirati.

### **Koje su glavne faze procesa planiranja u pripremi programa?**

- Priprema izrade programa zahtjeva pomnu organizaciju procesa planiranja. Potrebno je utvrditi koliko vremena je na raspolaganju za pripremu programa, koji ljudi će biti

uključeni u proces uz sve njihove ostale tekuće aktivnosti, koliki će biti troškovi izrade programa – materijal, oprema, prostor, vanjski stručnjaci. Treba unaprijed odlučiti, da li će se proces vrednovati tijekom faze planiranja, tzv. ex-ante evaluacija.

- Analiza stanja trebala bi biti što šira u smislu uvažavanja različitih gledišta u odnosu na područje ili sektor koji se strateškom dokumentom želi obuhvatiti, ali trebaju ostati relevantni. Mnoštvo analitičke dokumentacije potrebno je sažeto i smisleno prikazati i treba paziti da činjenice budu u funkciji otkrivanja problema. Iz tih nalaza se kasnije formuliraju ciljeve, operativne mjere i aktivnosti. Mogu se uključiti nalazi vrednovanja prethodno provedenog programa i projekata. Sastavni dio analize stanja je procjena institucionalnih kapaciteta potencijalnih nositelja aktivnosti i projekata. Kako bi se osigurala participacija ključnih dionika, potrebno je ih prepoznati, što je u ovoj fazi najpraktičnije. Preporučuje se izravno intervjuiranje najvažnijih dionika, te uspostava partnerskog vijeća ili savjeta koji će sudjelovati u procesu planiranja, te može i imati korisnu ulogu u provedbi programa. Analiza stanja je osnova za kasniju formulaciju pokazatelja za praćenje provedbe.
- SWOT analiza (Strengths ili snage, Weaknesses ili slabosti; Opportunities ili mogućnosti/prilike; Threats ili opasnosti/prepreke) je alat koji se oslanja na nalaze analize stanja i kvalitativno ih sortira u skupine nalaza prema danas vrlo popularnom SWOT modelu. Nalazi iz SWOT tablice koriste se za formulaciju strateškog dijela programa!
- Strateški dio programa kreće s formulacijom Vizije, kao iskaza željenog budućeg, često gotovo nedostižnog stanja, kojom sami sebi određujemo pozitivno razvojno usmjerenje (zvijezda vodilja). Na osnovi nalaza analize možemo uz razne pomoćne alate, kao što su problemsko stablo i stablo ciljeva, logički uspostaviti hijerarhiju strateških ciljeva za srednjoročno razdoblje od primjerice pet godina koji uključuju: globalni ili opći cilj, posebni ili specifični i operativne ciljeve. U tom procesu se mogu odrediti prioritetni ciljevi (rangiranje ciljeva po važnosti i odabir strategije ako je identificiran velik broj ciljeva koji se teško mogu realizirati u zadanom vremenu ili postojeće resurse), ili prioritetne osi (grupiranje ciljeva ako se radi o kompleksnom ili integriranom programu s više tematskih područja).
- Operativni dio programa ili Akcijski plan obuhvaća detaljnu razradu operativnih ciljeva u vidu mjera i konkretnih aktivnosti na godišnjoj razini.. U godišnjem akcijskom planu je detaljno specificirano koji PROJEKTI će se provoditi, opis načina provedbe i nositelji, te potrebna odnosno proračunom predviđena sredstva. Preporuka je, da u godišnji plan ulaze ugovoreni projekti, usvojeni programi (npr. stipendiranje, seminari, bespovratnih potpora) i sl. Sastavni dio programa je jasna formulacija kriterija dodjele sredstava kroz projekte i potprograme. Posebno, uz godišnji akcijski plan koji uključuje financijski plan, za potrebe proračunskog strateškog planiranja treba izraditi strateški plan. U njemu će se naznačiti aktivnosti i projekti koji će se provoditi i financirati u predstojećem trogodišnjem razdoblju. Taj dokument će se svake godine revidirati i nadopunjavati.
- Uspostava sustava praćenja uz formulaciju pokazatelja uspješnosti realizacije rezultata je ključni završni korak procesa planiranja. Bez formuliranih pokazatelja na razini strateških ciljeva i u okviru akcijskih planova, nije moguće pratiti i osigurati kvalitetnu provedbu programa. Uspostavljanjem sustava praćenja s jasno određenim rokovima i odgovornostima za izvještavanje omogućuje se kvalitetnija provedba programa, planova i projekata.

- Proces vrednovanja se može postaviti na način, da se vrednuje program prije same provedbe, dakle tijekom procesa planiranja (ex-ante). Svakako treba predvidjeti vrednovanje od strane vanjskog stručnjaka sredinom provedbe programa, te po isteku programskog razdoblja (ex-post).
- Aktivnosti provedbe programa čine raspisivanje natječaja; ugovaranje s provediteljima projekata, usluga, radova, nabave opreme; upravljanje i koordiniranje u provedbi aktivnosti i zadataka, te sustavno praćenje provedbe, kao i ažuriranje planova.

Spomenute faze su dio iterativnog procesa koji podrazumijeva i povremeno preispitivanje rezultata prethodnih faza (povratne veze). Upravo taj kontinuirani proces ga čini procesom učenja i razvoja organizacijske kulture koja zahtjeva veliku dozu tolerancije, razumijevanja i primjene komunikacijskih vještina. Bez neprestane komunikacije nije moguće provoditi strateške programe.

### **Kada krenuti s pripremom Plana i Programa i koliko će trajati?**

S obzirom, da je novo petogodišnje programsko razdoblje 2009-2013 već započelo, preporučuje se da se što hitnije krene u proces planiranja. Kvalitetan proces planiranja traje 3-6 mjeseci, pri čemu samo usvajanje programa može potrajati puno duže od toga. Upravo iz tog razloga, privremeni akcijski plan za tekuću 2009. godinu može poslužiti kao podloga za rad Fonda, a koji će biti uključen u programski dokument.

### **Tko je odgovoran za proces planiranja i koga treba uključiti (ključni dionici)?**

Sukladno ZORGV-u, Vlada RH na prijedlog Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva (od 2008.g.) utvrđuje Plan i Program obnove i razvoja Grada Vukovara. Proces izrade Plana i Programa za razdoblje 2009-2013 inicira i koordinira FORGV. U pripremi izrade Plana i Programa (kao i u pripremi planova prostornog uređenja) sudjeluje Savjet za obnovu i razvoj Grada Vukovara. Savjet od 11 članova je u za prethodno programsko razdoblje trebala imenovati Vlada RH na prijedlog nadležnog Ministra. Preporuka je da se ponovno okupe članovi Savjeta, te predloži imenovanje novih predstavnika, ukoliko je došlo do institucionalnih ili općenito promjena u gospodarskom okruženju. Posebna pažnja se treba posvetiti uključivanju Grada Vukovara u pripremu Plana i Programa, i to sve razine upravljanja od predstavnika Gradskog vijeća, Gradska uprava i stručnih djelatnika upravnih odjela i Gradskih poduzeća. Ostali ključni dionici su predstavnici privatnog sektora kao i predstavnika institucija zaduženih za gospodarski razvoj, javnih ustanova i organizacija civilnog društva.

### **Čime će se provesti proces planiranja tj. da li su osigurana materijalna sredstva, vrijeme i ljudski resursi?**

Kao što je prethodno spomenuto, proces planiranja predstavlja projekt za sebe za kojeg treba također planirati financijska sredstva za osiguravanje potrebnih materijalnih sredstava, organizaciju sastanaka, radionica, izradu ekspertnih podloga (analize, studije, koncepcije). Osim toga, treba dogovoriti koliko osoba iz Fonda treba aktivno sudjelovati u procesu planiranja i pisanja programa, kada i da li ostale tekuće obveze to omogućavaju. Sve spomenuto utječe na

duljinu trajanja procesa planiranja, dok je potrebno vrijeme za usvajanje dokumenta na nacionalnoj razini uglavnom izvan ingerencija Fonda.

### **III. Podloga za uvođenje sustava upravljanja projektnim ciklusom, uključuje programiranje, identifikaciju projekata, ugovaranje, provedbu, praćenje provedbe i vrednovanje rezultata.**

#### ***III.1 Što obuhvaća sustav upravljanja projektnim ciklusom?***

Sukladno Smjernicama za upravljanje projektnim ciklusom (SDURF, 2008.): „Projekt je niz aktivnosti čiji je cilj ostvarenje jasno određenih ciljeva unutar određenog vremenskog roka i s određenim proračunom.“ Projekt bi trebao imati jasno utvrđene dionike, identificiranu ciljnu skupinu i krajnje korisnike; strukturu koordinacije, upravljanja i financiranja; sustav praćenja i vrednovanja; te financijsku i ekonomsku analizu koja pokazuje da će koristiti biti veće od troškova.

Upravljanje projektnim ciklusom je složen i kreativan proces koji uključuje pregovaranje o odlukama koje su prihvatljive ključnim dionicima, stoga su timski rad, pregovaračke i komunikacijske sposobnosti najvažnije za učinkovitost upravljanja projektima. Osnovni cilj uvođenja sustavnog pristupa upravljanja projektima je unapređenje kvalitete razvojne pomoći, uzimajući u obzir relevantnost projekata, izvedivost i njihova učinkovitost za postizanje postavljenih ciljeva. Projektni ciklus ima pet ključnih koraka ili faza: programiranje, identifikacija, formuliranje ili priprema, provedba i praćenje, te vrednovanje i revizija. Time se omogućava da svaki projekt ima prepoznatljivu i razumljivu strukturu, što olakšava planiranje, provedbu i praćenje projekta. Osnovna načela uključuju poštivanje svih faza, sudjelovanje dionika, primjenu logičkog pristupa u planiranju; te relevantnost, izvedivost i održivost projekta.

#### ***III.2 Zašto je uvođenje sustava upravljanja projektnim ciklusom važno za FORGV?***

Temeljni preduvjet za financiranje aktivnosti obnove i razvoja Grada Vukovara sukladno ZORGV-u je uključenost određene aktivnosti ili projekta u godišnje akcijskom planu kao i usklađenost s ciljevima u petogodišnjem Planu i Programu. Kriteriji za odabir projekata i uvjeti za financiranje aktivnosti sastavni su dio programskih dokumenata koje utvrđuje Vlada, a provodi ih Fond. Godišnji program rada Fonda utemeljen je na tim strateškim dokumentima. Preporučuje se, da Fond priredi interni akt o vlastitom sustavu upravljanja projektnim ciklusom, kako bi mogao učinkovitije pratiti provedbu projekata na osnovi Plana i Programa.

#### ***III.3 Kako primijeniti model upravljanja projektnim ciklusom u radu FORGV-a?***

#### **Koje su glavne faze modela upravljanja projektnim ciklusom i uloga Fonda u pojedinim fazama?**

- Programiranje se odnosi na temeljni strateški razvojni dokument tj. Plan i Program obnove i razvoja Grada Vukovara 2009-2013, koji predstavlja okvir i osnovu za definiranje kriterija za odabir projekata koje Fond može financirati;
- Identifikacija je faza koja je posvećena godišnjem prikupljanju projektnih ideja, te osmišljavanja natječaja za dodjelu bespovratnih potpora i drugih programa koje financira



Fond sukladno Planu i Programu. U ovoj fazi se pripremaju analitičke podloge za kasniji razvoj projektnih prijedloga, te je za Fond važno da ima definirane kriterije za ocjenu kvalitete projektnih prijedloga i uspostavljen sustav ocjenjivanja projekata. Za buduće predlagatelje projekata se u ovoj fazi razvoja projekata kreće s pristupom logičke matrice (uklj. analiza dionika, problema, određivanje ciljeva i strategije za projekte); ocjenom institucionalnih sposobnosti; promicanje participativnih pristupa, pripremaju opisi posla; pripremaju ekonomske i financijske analize. Fond u ovoj fazi može pokretati prednatječaj za iskazivanja interesa, te na osnovi povratne informacije odlučiti o pokretanju natječaja kao i ukupnim sredstvima koji se mogu dodijeliti. Ova faza se može povezati s godišnjom pripremom akcijskog plana Fonda.

- Formuliranje ili priprema prijedloga projekta – ova faza posvećena je razvoju projektnih prijedloga uz primjenu analitičkih alata i pripremu potrebnih studija (koristi i troškova, procjene utjecaja na okoliš, prikupljanje svih potrebnih dozvola u slučaju investicijskih projekata i sl.). Kako bi se osigurao odabir najkvalitetnijih projekata Fond uspostavlja komisiju za odabir projekata, na osnovi uspostavljenih kriterija ocjenjivanja, u koju može uključiti i Savjet za obnovu i razvoj Grada Vukovara. Za donošenje odluka o financiranju, na osnovi prijedloga Komisije za odabir projekata, zadužena su upravna tijela Fonda, nakon pregovora o utvrđivanju realnog proračuna za svaki pojedini projekt potpisuju se ugovori s provoditeljima projekata.
- Provedba, praćenje i izvještavanje – tijekom provedbe projekata, korisnici redovito izvještavaju Fond o napretku projekta uz svu prateću dokumentaciju te ispostavljaju zahtjeve za plaćanje sukladno ugovoru, a koja služe kao osnova za sve isplate ugovorenih tranši provoditeljima projekata. Sredstva bi uvijek trebala biti isplaćivana u tranšama i strogo namjenski. Fond na osnovi redovitog prikupljanja izvješća i informacija, kao i redovitog praćenja napretka na terenu priprema programska izvješća za godišnje izvještavanje prema svim predviđenim institucijama zaduženima za praćenje rada Fonda. Tijekom provedbe projekta treba na osnovi unaprijed definiranih kriterija kvalitete stalno ocjenjivati: kontinuiranu relevantnost i izvedivost projekta; napredak u postizanju ciljeva i korištenju resursa; kvalitetu upravljanja; uključujući upravljanje rizicima; vjerojatnost da će koristi biti održive; i potrebno djelovanje. Faza provedbe je ključna faza ciklusa, jer se tijekom nje ostvaruju planirane koristi.
- Vrednovanje i revizija – Vrednovanjem se nastoji što sustavnije i objektivnije ocijeniti projekt, program ili politika, i to u fazama njihove izrade, provedbe i postignutih rezultata. Cilj je odrediti relevantnost i ispunjenje ciljeva, učinkovitosti, djelotvornosti, utjecaja i održivosti. Ono treba pružiti vjerodostojne i korisne informacije, čime se omogućuje daljnji prijenos stečenih iskustava. Načela su: nepristranost i neovisnost procesa vrednovanja od funkcija programiranja i provedbe; vjerodostojnost vrednovanja osigurava se korištenjem kvalificiranih i neovisnih stručnjaka kao i transparentnost procesa vrednovanja, te prijenos i širenje rezultata; sudjelovanje dionika u procesu vrednovanja; korisnost nalaza i preporuka vrednovanja. Revizija se odnosi na ocjenu zakonitosti i ispravnosti izdataka i prihoda projekata; da li su sredstva korištena efikasno i ekonomično, u skladu s pravilima dobrog financijskog upravljanja; te da li su sredstva korištena učinkovito i namjenski.

Fond za pripremu vlastitog sustava upravljanja projektnim ciklusom može koristiti Smjernice za upravljanje projektnim ciklusom (SDURF, 2008.) i druge dostupne materijale. Korisna mogu biti iskustva i obrasci drugih institucija u Hrvatskoj, koje su već

prije uspostavile takav sustav upravljanja projektima i dostupni su na odgovarajućim Internet stranicama (npr. Fond za regionalni razvoj, županijske razvojne agencije).

### **Kada krenuti s primjenom sustava upravljanja projektним ciklusom?**

Sustav upravljanja projektним ciklusom trebao bi biti uspostavljen za provedbu novog Plana i Programa za obnovu i razvoj Grada Vukovara 2009-2013. Taj sustav se odnosi na sve projekte koji se financiraju iz sredstava kojima upravlja Fond. Preporučuje se, da se sustav uspostavi za provedbu privremenog akcijskog plana za 2009. godinu, te tome pristupi kao pripremljenoj godini za Fond i korisnike uz pružanje treninga i pomoći u pripremi projektних prijedloga.

### **Čime će se omogućiti uspostava sustava upravljanja projektним ciklusom tj. da li su osigurana materijalna sredstva, vrijeme i ljudski resursi?**

Uspostava sustava upravljanja projektним ciklusom u Fondu zahtjeva pomnu pripremu u smislu moguće reorganizacije načina rada, povremenog angažiranja dodatnih ljudskih resursa u provedbi natječajnih aktivnosti, početno dodatno vrijeme za uhodavanje novih postupaka, uspostavu sustava izvještavanja radi praćenja procesa provedbe svih aktivnosti na osnovi Plana i Programa za koje je zadužen Fond. U svrhu osiguravanja što bezbolnijeg prijelaza na novi sustav, cijela 2009. godina može poslužiti kao probna godina za uspostavu sustava i pripremu korisnika za novi način djelovanja. Potrebna oprema je uglavnom informatička, a ključni resurs je zaposlenik Fonda i njegovo vrijeme.

## **IV. Mogućnosti (su)financiranja projekata FORGV-a**

### ***IV.1. Nacionalni izvori financiranja projekata u Vukovaru***

#### ***IV.1.1. Državni proračun***

- pozicije u proračunu za obnovu i razvoj Grada Vukovara – očekuje se nastavak dosadašnje dinamike alokacije financijskih sredstava u narednom petogodišnjem razdoblju, što Fondu daje nužno potrebne okvire za srednjoročno i kratkoročno planiranje aktivnosti
- resorna ministarstva će nastaviti financirati posebne projekte u Gradu Vukovaru iz svojih proračunskih stavki (aktivnosti bi trebale biti u koordinaciji s Fondom koji može imati nadzornu ulogu na terenu, kao i evidenciju ukupnih državnih investicija u Gradu Vukovaru)

#### ***IV.1.2. Druge državne institucije koje raspoložu proračunskim i sredstvima iz drugih izvora financiranja***

- HBOR (standardni programi financiranja razvoja gospodarstva)
- Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva, Odjel za izvoz – “Hrvatska izvozna ofenziva” ([www.izvoz.hr](http://www.izvoz.hr))
- HAMAG (standardni programi pružanja usluga i davanja jamstava malom gospodarstvu)
- Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost ([www.fzoeu.hr](http://www.fzoeu.hr))

- Agencija za poticanje izvoza i ulaganja (institucija usmjerena na komunikaciju s inozemnim investitorima, [www.apiu.hr](http://www.apiu.hr))
- Nacionalna agencija za regionalni razvoj (osnivanjem Agencije ukida se Fond za regionalni razvoj, a u najavi je poseban Fond kao financijska stavka u državnom proračunu za financiranje potpomognutih područja)

#### ***IV.2. Drugi izvori financiranja – EU fondovi, međunarodne financijske institucije, donacije inozemnih Vlada i sl.***

Od pretpristupnih programa prošlog programskog razdoblja u EU (2000-2006) – Phare, ISPA, SAPARD, još se danas u Hrvatskoj na osnovu njih provode projekti. Aktualan je Instrument pretpristupne pomoći (IPA) koji se sastoji od 5 komponenti:

1. Pomoć u tranziciji i izgradnja institucija,
2. Prekogranična suradnja,
3. Regionalni razvoj,
4. Razvoj ljudskih potencijala,
5. Ruralni razvoj.

Glavni koordinator programa pretpristupnih i strukturnih fondova EU za Hrvatsku je Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju strukturnih fondova EU (SDURF, [www.strategija.hr](http://www.strategija.hr)). Mogućnosti sufinanciranja razvojnih aktivnosti Grada Vukovara mogle bi se identificirati u sljedećim operativnim programima:

- IPA II – Operativni programi prekogranične suradnje (Hrvatska-Srbija, Hrvatska-Mađarska i Hrvatska-BiH) – nositelj Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva ([www.mrrsvg.hr](http://www.mrrsvg.hr))
- IPA IIIa – Operativni program za promet 2007-2009 – nositelj Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture ([www.mmpi.hr](http://www.mmpi.hr))
- IPA IIIb – Operativni program zaštite okoliša 2007-2009 – nositelj Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva ([www.mzopu.hr](http://www.mzopu.hr))
- IPA IIIc – Operativni program za regionalnu konkurentnost 2007-2009 – nositelji Ministarstvo gospodarstva, rada i poduzetništva ([www.mingorp.hr](http://www.mingorp.hr)), Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva ([www.mrrsvg.hr](http://www.mrrsvg.hr)) i Ministarstvo znanosti, športa i obrazovanja ([www.mzos.hr](http://www.mzos.hr))
- IPA IV – Operativni program za razvoj ljudskih potencijala 2007-2009 – nositelji
- IPA V – IPARD program, Plan za poljoprivredu i ruralni razvitak 2007-2013

Na osnovi spomenutih programa pripremaju se projektni prijedlozi u suradnji s resornim ministarstvima nositeljima programa i za bespovratne potpore raspisuju se natječaji koji se objavljuju na web-stranicama Središnje agencije za financiranje i ugovaranje (SAFU, [www.safu.hr](http://www.safu.hr)) i ministarstva nositelja programa.

Jedan od dodatnih zanimljivih inozemnih izvora financiranja unatoč financijskoj krizi su svakako Vlade zapadno-europskih zemalja, SAD, Japan i sl. preko svojih razvojnih agencija i institucija (DFID, Danida, GTZ, itd.) koje na osnovi bilateralnih sporazuma s Republikom Hrvatskom

financiraju razvojne projekte. Osim toga, veleposlanstva i ambasade su često zainteresirane za financiranje konkretnih financijski manje zahtjevnih projekata.

Financiranje većih infrastrukturnih projekata moguće je osigurati pomoću europskih i međunarodnih financijskih institucija:

- European Investment Bank-EIB ([www.eib.org](http://www.eib.org))
- European Bank for Development and Reconstruction-EBRD ([www.ebrd.org](http://www.ebrd.org))
- Council of Europe Bank-CEB ([www.coebank.org](http://www.coebank.org))
- World Bank (Svjetska banka – [www.worldbank.hr](http://www.worldbank.hr))
- Exim Bank (SAD)
- Kreditanstalt für Wiederaufbau-KfW (Njemačka, [www.kfw.de](http://www.kfw.de))
- i dr.

Postoje određeni institucionalni i tehnički preduvjeti za korištenje zajmova i potpora spomenutih institucija. Svakako je za koordinaciju financiranja projekata zaduženo Ministarstvo financija RH kao i resorna ministarstva. Projekti moraju biti kvalitetno osmišljeni i projektna dokumentacija u visokom stadiju pripremljenosti. Često su potrebni prethodni projekti koji osiguravaju pripremu projektne dokumentacije koja je preduvjet za dobivanje međunarodnih zajmova. Državna jamstva su najčešći instrumenti osiguranja, što zahtjeva posebnu proceduru odobrenja Vlade RH prije nego što se može ugovoriti financiranje.

## V. Zaključak

Tijekom 2008. godine došlo je do važnih institucionalnih promjena na nacionalnoj razini, kao i nastavka rješavanja pitanja potpomognutih područja. Nastavilo se raditi na nacrtu Nacionalne strategije regionalnog razvoja uz koju se vežu i pitanja obnove i razvoja Grada Vukovara, te je izrađivana Studija „Ocjena i unapređenje državnih mjera pomoći za potpomognuta područja“ koju je bilo naručilo Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva. Sve to doprinijelo je rješavanju i nekih ključnih pitanja vezanih uz daljnji rad Fonda za obnovu i razvoj Grada Vukovara – imenovana je Predsjednica Fonda i osigurano je djelovanje Fonda u narednom petogodišnjem razdoblju.

Svrha ovog materijala je pružati FORGV-u osnovu za pripremu programa rada za 2009.g. koja je determinirana posebnim obvezama koje nalaže ZORGV. Fond treba pripremiti Plan i Program za obnovu i razvoj Grada Vukovara za novo programsko razdoblje 2009-2013. Nacrt tog programskog dokumenta za Fond nadležan Ministar regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva podnosi Vladi na utvrđivanje. Time se osiguravaju sredstva za njegovu provedbu u državnom proračunu. Kako je 2009. godina je prva godina novog petogodišnjeg programskog razdoblja, ona će u velikoj mjeri biti posvećena pripremi novog Plana i Programa. No, potrebno je i pripremiti osnovu za provedbu temeljnih aktivnosti Fonda, te se preporučuje što hitnija priprema privremenog akcijskog plana ili programa rada za 2009. godinu. Očekuje se da će sukladno novom Zakonu o proračunu iz 2008. godine uskoro stići zahtjev za pripremu trogodišnjeg strateškog plana 2009-2011 koji će slijediti prepoznatljivu programsku strukturu – od vizije preko strateških ciljeva i aktivnosti do sustava praćenja provedbe aktivnosti.