

**Naručitelj:**

Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (MRRFEU)

**Naslov studije i projekta:**

**OCJENA SUSTAVA STRATEŠKOG PLANIRANJA I  
MOGUĆNOSTI FINANCIRANJA RAZVOJA ŽUPANIJA I LOKALNIH JEDINICA  
U KONTEKSTU PROVOĐENJA POLITIKE REGIONALNOG RAZVOJA  
REPUBLIKE HRVATSKE**

**Suradnici:**

EIZ - dr. sc. Marijana Sumpor, dr. sc. Dubravka Jurlina Alibegović, dr. sc. Irena Đokić  
MRRFEU - Franka Vojnović, Ines Franov Beoković, Davorka Hajduković, Zrinka Tonković

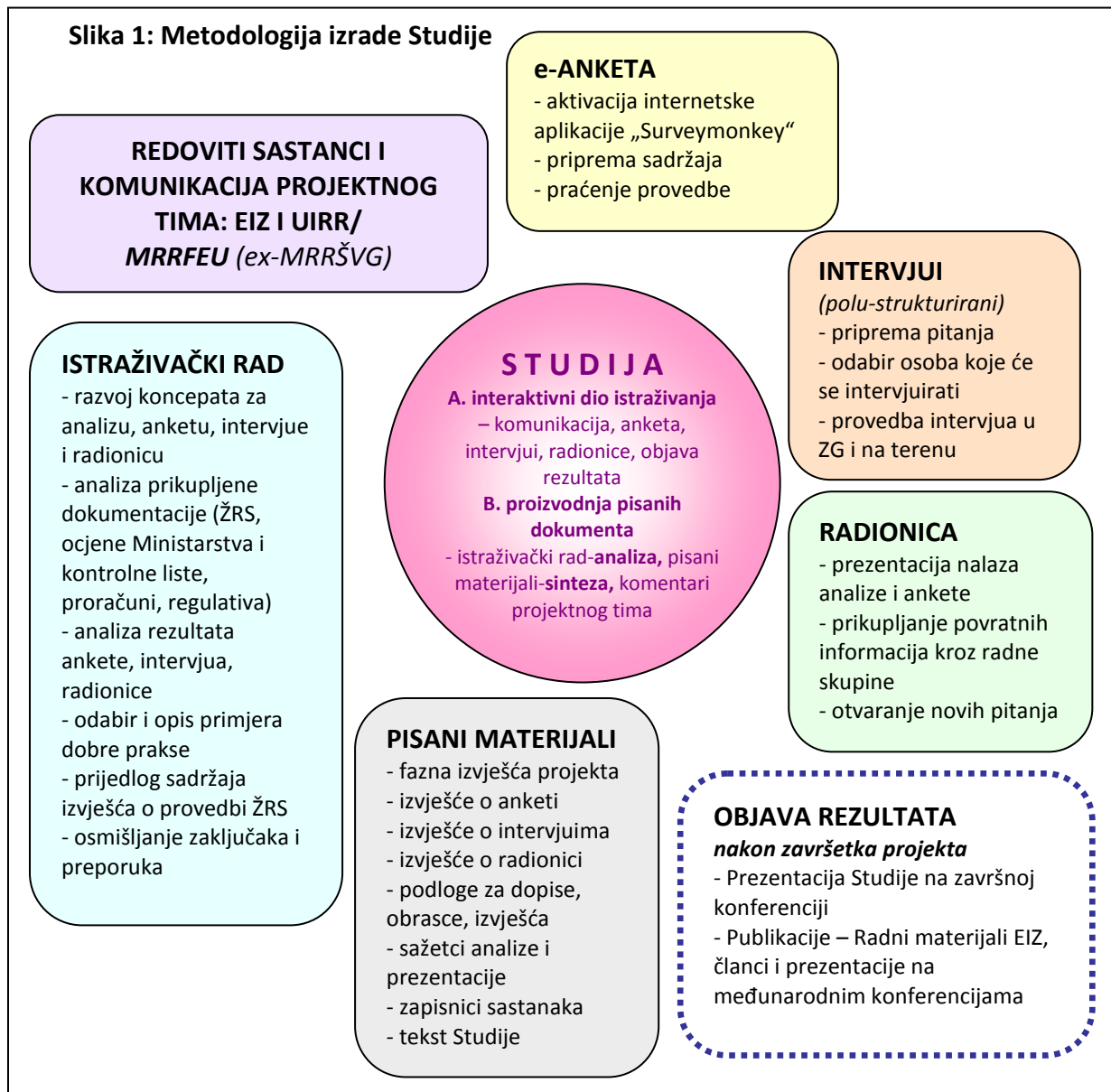
**Zagreb, svibanj 2012.**

## PREDGOVOR

Usvajanjem Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (NN 153/09) i Strategije regionalnog razvoja Republike Hrvatske 2011.-2013. (SRRRH, 2010.) te Pravilnika o obveznom sadržaju, metodologiji izrade i načinu vrednovanja županijskih razvojnih strategija (NN 53/10) pokrenut je sustavan proces strateškog planiranja razvoja na razini županija u Republici Hrvatskoj. U svim županijama u Hrvatskoj izrađene su županijske razvojne strategije (ŽRS) za razdoblje 2011.-2013. Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (MRRFEU) ima obvezu godišnje izvješćivati Vladu Republike Hrvatske o provođenju regionalne razvojne politike, a županije izvješćuju MRRFEU o provedbi ŽRS-a. Istovremeno, modernizacijom sustava proračunskog planiranja sukladno Zakonu o proračunu (NN 87/08) Ministarstvo financija (MFIN) uvelo je obvezatno strateško planiranje u proces pripreme proračuna na svim razinama vlasti u Hrvatskoj. Poseban izazov predstavlja i Zakon o fiskalnoj odgovornosti (NN 139/10) koji se izravno poziva na strateško planiranje i odgovornosti u kontekstu proračunske politike. Ti procesi su u potpunosti usklađeni sa zahtjevima i potrebama pripreme Republike Hrvatske (RH) za punopravno članstvo u Europskoj uniji (EU).

Kako se radi o kompleksnim razvojnim procesima koji otvaraju niz novih pitanja, pokrenuto je ovo istraživanje u kojem se posebna pažnja posvetila izazovima pripreme institucionalnih struktura na regionalnoj i lokalnoj razini i jačanju njihovih kapaciteta u pripremi razvojnih programa i projekata. Upravo navedene institucionalne strukture predstavljaju osnovu za buduće korištenje strukturnih fondova EU, koje za RH kreće u srpnju 2013. godine. U tu svrhu vrijedi već sada veliku pažnju posvetiti uređenju sustavnog praćenja provedbe politika na svim razinama razvojnog upravljanja, izvješćivati MRRFEU i Vladu, procjenjivati učinke te pronalaziti načine za unapređenje vođenja javne politike. Ciljevi i rezultati ove Studije bili su slijedeći: *1. Unaprjeđenje vođenja nacionalne politike regionalnog razvoja na osnovi procjene iskustava stečenih u razdoblju od usvajanja Zakona i Strategije regionalnog razvoja Republike Hrvatske te preporuke za unapređenje sustava za sljedeće programsko razdoblje EU (2014.-2020.)* - U svrhu postizanja cilja formulirane su u ovoj Studiji preporuke za unapređenje metodologije izrade ŽRS-a i postupka ex-ante evaluacije. Odabrani su i opisani primjeri dobre prakse postupka izrade ŽRS-a i ex-ante evaluacije. Za potrebe sustava izvješćivanja i praćenja provedbe, razvijene su upute na osnovi kojih će županije izvješćivati MRRFEU, a taj proces, ukratko opisan u Studiji, proveden je interaktivno između znanstvenih suradnika Ekonomskog instituta, Zagreb, djelatnika MRRFEU i predstavnika županija i lokalnih jedinica. *2. Identifikacija novih mogućnosti financiranja regionalnih i lokalnih razvojnih projekata, te unapređenje sustava višegodišnjeg planiranja i financiranja razvojnih projekata u županijama* – Opisane su prednosti i nedostaci različitih modela financiranja razvojnih projekata, te su dane preporuke za unapređenje sustava planiranja i financiranja razvojnih projekata na regionalnoj razini u RH.

*Metodologija korištena u ovom istraživanju* - Studija ocjene sustava strateškog planiranja i mogućnosti financiranja razvoja županija i lokalnih jedinica u kontekstu provođenja politike regionalnog razvoja RH rezultat je uzajamno povezanih stručnih i znanstveno-istraživačkih aktivnosti koji zajednički čine proces izrade Studije. Sam proces izrade Studije obuhvaća anketu, intervjue, radionicu, te pisane materijale koji su rezultat analitičkog rada kao što su konceptualne podloge, zapisnici, izvješća, sažetci analiza. Svaki korak u izradi Studije praćen je interaktivnom razmjenom mišljenja članova projektnog tima EIZ-a i MRRFEU. Metodologija procesa izrade Studije prikazana je na slici 1. u nastavku.



- ⇒ **Redovitim sastancima i komunikacijom** unutar projektnog tima EIZ-a i MRRFEU omogućena je aktivna suradnja između ugovornih strana i povezivanje praktičnih, stručnih i teorijskih spoznaja u provođenju regionalne razvojne politike. *Cilj redovitih sastanaka i komunikacije između članova projektnog tima* bilo je korektno i objektivno sagledavanje problema i pronalazak zajedničkih rješenja za unapređenje procesa izrade ŽRS-a. *Svrha redovitih sastanaka i komunikacije između članova projektnog tima* bila je aktivna razmjena informacija, razmišljanja, novih ideja i zajedničko pronalaženje rješenja za unapređenje vođenja javne politike. Bez aktivne komunikacije nije moguće preispitati praktičnost teorijskih ideja.
- ⇒ **Anketom** je obuhvaćena najšira skupina predstavnika koji su aktivno bili uključeni u izradu ŽRS-a. *Cilj ankete* bio je prikupiti što više informacija s terena, tj. mišljenja i iskustava sudionika koji su aktivno sudjelovali u izradi ŽRS-a, a tiču se metodologije izrade ŽRS-a. *Svrha ankete* bila je prikupiti informacije koje kvantitativno i kvalitativno ukazuju na najčešće probleme i otvorena pitanja s ciljem unapređenja procesa planiranja. Analizom i komparacijom mnoštva subjektivnih mišljenja bilo je moguće objektivno sagledati zajedničke probleme tijekom procesa planiranja.

- ⇒ **Intervjuima** su ispitani odabrani predstavnici županija, regionalnih koordinatora, MRRFEU-a i MFIN-a na rukovodećim razinama, predstavnici EU deskova bankarskog sektora, te HBOR-a, a čija iskustva i mišljenja predstavljaju koristan izvor konstruktivnih kritika i informacija sustava strateškog planiranja i financiranja razvojnih projekata na regionalnoj i lokalnoj razini. *Cilj intervjuja* bio je identificirati moguća rješenja i preporuke za unapređenje sustava strateškog planiranja na regionalnoj razini. *Svrha intervjuja* bila je unaprijediti kvalitetu rezultata Studije kroz osobna razmatranja i iskustva najaktivnijih sudionika u procesu izrade ŽRS-a.
- ⇒ **Radionica** je organizirana kako bi se omogućio izravni i strukturirani komunikacijski proces između predstavnika županija i projektnog tima kojeg su činile suradnice EIZ-a i djelatnice MRRFEU-a. Slijedeći načelo partnerstva zajednički se raspravio prijedlog Uputa za izradu i sadržaj izvješća županija o provedbi županijskih razvojnih strategija. Uvodno su prezentirani prvi nalazi analize dokumentacije i provedene ankete. *Cilj radionice* bio je usuglašeni sadržaj prijedloga Uputa za godišnje izvješćivanje županija. *Svrha radionice* bila je informiranje o nalazima analize i ankete, i propitivanje provedivosti prijedloga Uputa, te usklađivanje s realnim mogućnostima županija.
- ⇒ **Istraživačkim (kabinetskim) radom** analizirana je prikupljena dokumentacija, a na osnovi uvida identificirani su ključni problemi i nastojalo se na suvremeniji način pristupiti rješavanju problema vezanih uz proces izrade ŽRS-a. Analizirani su rezultati interaktivnog dijela prikupljanja informacija anketama, intervjuima, na radionici i radnim sastancima projektnog tima. Opisani su primjeri dobre prakse koji su identificirani u procesu izrade Studije. *Cilj istraživačkog rada* bio je sintetiziranje analitičke dokumentacije u sjedinjen tekst sa suvislim zaključcima i primjenjivim preporukama. *Svrha istraživačkog rada* bila je identifikacija ključnih problema na temelju analize postojeće dokumentacije i nove projektne dokumentacije nastale tijekom istraživanja i rada na Studiji.
- ⇒ **Pisani materijali** proizvedeni tijekom istraživanja predstavljaju sastavne elemente Studije koji su u tekstu ove Studije objedinjeni. *Cilj pisanih materijala* bio je postupno evidentirati nalaze analize, prikupljati pisane informacije i provjeravati ih kako bi se na kraju proizveo pisani dokument s odgovorima na postavljena pitanja sukladno očekivanim rezultatima iz opisa posla. *Svrha pisanih materijala* je sustavna i metodološki utemeljena dokumentacija procesa istraživanja radi proizvodnje naručenog dokumenta i trajne evidencije nalaza i preporuka.
- ⇒ **Objava rezultata** obuhvaća sve aktivnosti nakon završetka projekta vezane za diseminaciju rezultata Studije organiziranjem završne konferencije zajedno s MRRFEU, pripremom publikacija u vidu Radnih materijala EIZ te pripremom znanstvenih članaka za relevantne međunarodne skupove i časopise.

Zahvaljujemo predstavnicima Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije na aktivnoj suradnji u okviru projektnog tima kojeg su činili: Ivo Žinić, Franka Vojnović, Ivana Juras Anić, Ines Franov Beoković, Zrinka Tonković, Davorka Hajduković i Dijana Bezjak; zatim svim predstavnicima županija i regionalnim koordinatorima kao i članovima županijskih partnerskih vijeća na aktivnoj suradnji, te svim kolegicama i kolegama stručnjacima koji su svojim komentarima i sugestijama doprinijeli kvaliteti Studije.

*dr. sc. Marijana Sumpor, dr. sc. Dubravka Jurlina Alibegović i dr. sc. Irena Đokić*

*Ekonomski institut, Zagreb*

## POPIS KORIŠTENIH KRATICA

AP	Akcijski plan
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EIB	European Investment Bank
EU	Europska unija
HBOR	Hrvatska banka za obnovu i razvitak
JLS	Jedinice lokalne samouprave
JP(R)S	Jedinice područne (regionalne) samouprave
MFIN	Ministarstvo financija
MRRFEU	Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije
RH	Republika Hrvatska
ROP	Regionalni operativni program
SRRRH	Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske
SWOT	Strengths, weaknesses, opportunities, and threats (tj. snage/jakosti, slabosti/nedostaci, prilike/mogućnosti, prijetnje/opasnosti)
VRH	Vlada Republike Hrvatske
ZRRRH	Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske
ŽRS	Županijska razvojna strategija

# SADRŽAJ

<b>PREDGOVOR</b> .....	<b>2</b>
<b>POPIS KORIŠTENIH KRATICA</b> .....	<b>5</b>
<b>SADRŽAJ</b> .....	<b>6</b>
<b>1. UVODNO O REGIONALNOJ POLITICI, ŽUPANIJSKIM RAZVOJNIM STRATEGIJAMA I RAZVOJNIM PROJEKTIMA U HRVATSKOJ</b> .....	<b>7</b>
1.1. REGIONALNA POLITIKA REPUBLIKE HRVATSKE.....	7
1.1.1. <i>Iskustva u programiranju razvoja prije usvajanja Zakona o regionalnom razvoju RH</i> .....	8
1.1.2. <i>Ujednačen pristup programiranju razvoja na osnovi Pravilnika o sadržaju i metodologiji izrade ŽRS</i> 10	10
1.2. ŽUPANIJSKE RAZVOJNE STRATEGIJE U REPUBLICI HRVATSKOJ.....	15
1.3. RAZVOJNI PROJEKTI U REPUBLICI HRVATSKOJ .....	17
<b>2. OCJENA SUSTAVNE IZRADE ŽRS-A I POSTUPKA PRETHODNOG VREDNOVANJA</b> .....	<b>19</b>
2.1. ANALIZA I OCJENA METODOLOGIJE IZRADE ŽRS-A UKLJUČUJUĆI POSTUPAK PRETHODNOG VREDNOVANJA NA OSNOVI STEČENIH ISKUSTAVA .....	19
2.1.1. <i>Analiza prve generacije županijskih razvojnih strategija</i> .....	19
2.1.2. <i>Iskustva stručnjaka i dionika uključenih u proces izrade strategija u Republici Hrvatskoj</i> .....	21
2.1.3. <i>Analiza postupka prethodnog vrednovanja (tj. ex-ante evaluacije) ŽRS-a</i> .....	27
2.1.4. <i>Prednosti i nedostaci procesa izrade strateških dokumenata te preporuke za unapređenje metodologije izrade ŽRS-a</i> .....	29
2.2. PRIKAZ PRIMJERA I SPECIFIČNOSTI IZRADE ŽRS .....	35
2.2.1. <i>Primjeri dobre prakse prema elementima ocjene usklađenosti ŽRS-a</i> .....	35
2.2.2. <i>Prikaz odabranih primjera ŽRS-a i posebnosti njihove izrade</i> .....	36
2.3. PRIJEDLOG SUSTAVA PRAĆENJA I IZVJEŠĆIVANJA O PROVOĐENJU POLITIKE REGIONALNOG RAZVOJA .....	38
2.3.1. <i>Zakonske odredbe praćenja i izvješćivanja o provođenju ŽRS-a</i> .....	38
2.3.2. <i>Preporuke za praćenje i upute za ispunjenje obveze županija za potrebe godišnjeg izvješćivanja MRRFEU o provedbi ŽRS-a</i> .....	39
<b>3. MODELI FINANCIRANJA RAZVOJNIH PROJEKATA ŽUPANIJA</b> .....	<b>42</b>
3.1. INTEGRIRANO PLANIRANJE REGIONALNOG RAZVOJA I PROGRAMSKI PRORAČUN.....	42
3.1.1. <i>Programski proračun preduvjet za mjerenje ostvarenih rezultata regionalne i lokalne razine</i> ....	43
3.1.2. <i>Pokazatelji uspješnosti</i> .....	49
3.1.3. <i>Usklađivanje procesa planiranja razvoja i pripreme proračuna na županijskoj i lokalnoj razini</i> .....	52
3.2. MOGUĆNOST I OGRANIČENJA FINANCIRANJA RAZVOJNIH PROJEKATA IZ RAZLIČITIH IZVORA .....	52
3.2.1. <i>Lokalni proračuni kao postojeći izvori financiranja razvojnih projekata</i> .....	52
3.2.2. <i>Financijske potpore iz državnog proračuna, izvanproračunskih fondova, javnih poduzeća, EU programa financiranja</i> .....	56
3.2.3. <i>Financiranje razvojnih projekata kreditima financijskih institucija</i> .....	58
3.2.4. <i>Financiranje razvojnih projekata izdavanjem dugoročnih vrijednosnih papira</i> .....	64
3.2.5. <i>Financiranje razvojnih projekata modelom javno-privatnog partnerstva</i> .....	70
3.2.6. <i>Pribavljanje dodatnih sredstava i uštede objedinjenim vođenjem poslovnih računa</i> .....	72
3.3. PREPORUKE ZA UNAPRIJEĐENJE SUSTAVA FINANCIRANJA RAZVOJNIH PROJEKATA ZA KOORDINATORE I NOSITELJE REGIONALNE I LOKALNE RAZVOJNE POLITIKE .....	74
<b>4. ZAKLJUČAK STUDIJE I PREPORUKE ZA DALJNJA ISTRAŽIVANJA</b> .....	<b>80</b>
<b>5. LITERATURA</b> .....	<b>81</b>
<b>6. POPIS TABLICA, GRAFIKONA, SLIKA I OKVIRA</b> .....	<b>83</b>
<b>7. PRILOZI</b> .....	<b>84</b>
7.1. POPIS SUDIONIKA RADIONICE.....	84
7.2. LISTA KONZULTIRANIH OSOBA .....	85
7.3. PROJEKTNI TIM .....	86

# 1. UVODNO O REGIONALNOJ POLITICI, ŽUPANIJSKIM RAZVOJNIM STRATEGIJAMA I RAZVOJNIM PROJEKTIMA U HRVATSKOJ

## 1.1. Regionalna politika Republike Hrvatske

Uspostava cjelovitog i koherentnog sustava upravljanja regionalnim razvojem na načelima suvremene regionalne politike podudara se s početkom pripremnih aktivnosti Republike Hrvatske (RH) za pristupanje Europskoj uniji (EU). Paralelno s napredovanjem procesa pridruživanja EU te pripremama za korištenje EU fondova namijenjenih regionalnom razvoju, postupno jača i politička podrška i davanje odgovarajućeg značaja suvremenoj politici regionalnog razvoja te potrebi strateškog planiranja i upravljanja regionalnim razvojem u RH. Isto je zahtijevalo i uspostavu novog zakonodavnog i institucionalnog okvira upravljanja politikom regionalnog razvoja te jačanje administrativnih kapaciteta za strateško planiranje i upravljanje regionalnim razvojem na svim razinama. Aktivnosti na uspostavi novog sustava na središnjoj razini unatrag nekoliko godina rezultirale su osnivanjem resornog ministarstva za regionalni razvoj (Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva osnovano 2008., danas *Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije*) i *Agencije za regionalni razvoj* (osnovana 2009.) te donošenjem *Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske* (NN 153/09) i *Strategije regionalnog razvoja Republike Hrvatske* (Vlada Republike Hrvatske, VRH, usvojila 4. lipnja 2010.). Time su uspostavljeni temelji cjelovitog i koherentnog zakonodavnog i institucionalnog okvira planiranja i upravljanja regionalnim razvojem.

Na regionalnoj razini paralelno se odvijao proces uspostave i jačanja institucionalnih i administrativnih kapaciteta za strateško planiranje i upravljanje razvojem na županijskoj razini. U svim županijama osnovane su *županijske razvojne agencije*, dovršena je izrada prve generacije strateških razvojnih dokumenata županija (tzv. *županijske razvojne strategije – ŽRS*) izrađenih na načelu partnerstva, uspostavljena su *županijska partnerstva* radi postizanja konsenzusa oko definiranja razvojnih prioriteta županija i identifikacije prioriternih razvojnih projekata te se kontinuirano provodi jačanje administrativnih kapaciteta za strateško planiranje i upravljanje razvojem na županijskoj razini. Paralelno s procesom pripreme za korištenje EU fondova, od strane samih županija i njihovih razvojnih agencija inicirana je i započeta suradnja i *koordinacija županija na razini statističkih regija*. Spomenuti procesi na županijskoj razini poticani su i podupirani sa središnje razine, više kroz tehničku, a manje financijsku pomoć, u pravilu kroz projekte financirane iz EU pretpristupnih fondova.

Jačanje institucionalnih i administrativnih kapaciteta za strateško planiranje i upravljanje regionalnim razvojem te unaprjeđenje mehanizma suradnje i koordinacije između različitih aktera regionalne politike na različitim razinama upravnog sustava RH pretpostavka su boljeg povezivanja razvojnih prioriteta središnje razine s potrebama regionalne i lokalne razine, kako bi se dostupna sredstva namijenjena regionalnom razvoju trošila tako da pridonose ostvarivanju nacionalnih, regionalnih i lokalnih razvojnih ciljeva na koherentan i integrirani način. Strategija regionalnog razvoja stavlja lokalne i regionalne sudionike razvojnog procesa u središte razvoja njihovih područja i to njihovim uključivanjem u rad *županijskog partnerskog vijeća i partnerskog vijeća statističkih regija*, koji će surađivati s predstavnicima središnje vlasti pri identificiranju prioriternih potreba njihove županije ili statističke regije i predlaganju zajedničkih strateških rješenja.

(MRRFEU, *Strateški plan 2012-2014*)

### 1.1.1. Iskustva u programiranju razvoja prije usvajanja Zakona o regionalnom razvoju RH

Kao što je navedeno u pojmovniku Strategije regionalnog razvoja Republike Hrvatske (SRRRH, 2010.), tzv. ROP-ovi ili regionalni operativni planovi odnosno programi, predstavljaju prvu generaciju strateških planskih dokumenata za razvoj županija. Rađeni su na tada „novi način“ uzimajući u obzir strateško planiranje kakvo prepoznaje Europska unija, posebice poštujući participativni pristup temeljen na konsenzusu svih relevantnih partnera o županijskim razvojnim prioritetima. Proces je financijski podržala EU i druge međunarodne organizacije koje su financirale međunarodne stručnjake koji su, u suradnji s domaćim stručnjacima, pružali tzv. tehničku pomoć odabranim županijama. Prve županije u kojima je pokrenuta izrada ROP-ova tijekom 2002.-2004. bile su one županije koje su najviše bile pogođene ratnim zbivanjima, odnosno: *Zadarska, Šibensko-kninska, Vukovarsko-srijemska i Sisačko-moslavačka županija*. Nakon toga pokrenut je proces programiranja u još četiri županije, odnosno u: *Požeško-slavonskoj, Brodsko-posavskoj, Ličko-senjskoj i Karlovačkoj županiji*. Navedeni dokumenti pripadaju prvoj generaciji županijskih razvojnih dokumenata i iskustva stečena tada doprinijela su razvoju kapaciteta onih dionika koji su tada bili uključeni u proces. Kako je koji međunarodni konzultant dolazio u Hrvatsku, tako je sa sobom donosio „tzv. pristup strukturnih fondova EU i metodologiju“ kojom je ovladao u zemljama u kojima je prije stjecao svoje iskustvo (pretežito u kohezijskim državama članicama i tadašnjim državama kandidatkinjama za ulazak u EU). Koristili su se priručnici i smjernice dostupne na web-stranicama Europske komisije, interpretirale su se ovisno o kontekstu i iskustvu, a primjenjivale su se ovisno o kapacitetima partnera i ciljanim skupinama. Kao i u svakom razvojnom procesu postoje i dobra i loša iskustva. Međutim, ključno je što su razvojni akteri u tim županijama imali priliku upoznati se već tada s novim pristupima planiranju prije svih ostalih u Hrvatskoj. Prema strukturi sadržaja, nema većih razlika između tadašnjih ROP-ova i današnjih ŽRS-a. Promovirala su se standardna načela planiranja, koja uključuju: vlasništvo, preuzimanje obveze i odgovornosti (*eng. commitment*), transparentnost i otvorenost, načelo partnerstva i konzultacija dionika. Metodološki se pratio standardni životni ciklus programa (koji je gotovo jednak onome za projekte) temeljen na logičkom pristupu i sastoji se od: analize stanja i SWOT analize, razvoja strategije koja uključuje formulaciju ciljeva i akcijski plan, te sustava provedbe, praćenja i vrednovanja. Provedba ROP-ova bila je ograničena, prije svega, zbog nedostatka financijske potpore iz vlastitih, kao i drugih izvora, kako nacionalnih tako i međunarodnih, osim projekata koje je Delegacija Europske komisije financirala iz pretpristupnih fondova za Hrvatsku. Okruženje tada nije bilo zrelo niti je bio uređen nacionalni sustav financiranja razvojnih projekata utemeljen na programskim dokumentima, iako je obveza programskog proračuna dio Zakona o proračunu od 2003. Osim nesustavnog financiranja razvojnih aktivnosti i projekata, nije bilo osvijesteno političko okruženje niti su postojali kapaciteti i znanje o strateškom planiranju i upravljanju u javnoj upravi.

*Provedba strateških programa ovisi o političkoj moći (mandatu) i transparentnom financijskom odlučivanju. Programski pristup financiranju razvoja doživljavao se kao intervencija u diskrecijsko pravo političkog odlučivanja o prioritetnim razvojnim projektima za koje se političar obvezao tijekom izbora svojim biračima. Ponekad ti projekti nisu bili i prioriteta proizašli iz sustavnog programiranja temeljenog na participaciji ključnih dionika. U takvim situacijama se nositelj razvojnih odluka može naći u konfliktu s onim što je obećao u političkom procesu i onim što je prihvaćeno u strateškom razvojnom dokumentu. Posljedica je nedosljedno provođenje razvojnog programa. Već tada je identificiran problem vezan za stvaranje „osjećaja vlasništva“ nad dokumentom, što se smatra jednim od preduvjeta za*



*provedbu. To može biti rezultat premalog vlastitog angažmana u procesu, odnosno zato što proces vodi neko tko ne pripada okruženju na koje se dokument odnosi, te ako korist participativnih procesa nije jasna.*

**Okvir 1: Iskustva Jedinice za provedbu ROP-a Međimurske županije:**

Regionalnim operativnim programom Međimurske županije predloženo je da se Jedinica za provedbu projekata nalazi unutar regionalne razvojne agencije REDEA. Predviđeno je i da REDEA bude zadužena za učinkovito komuniciranje između Skupštine Međimurske županije, Partnerskog odbora za razvoj županije i drugih interesnih skupina u tom procesu, kao i za rad i unaprjeđenje partnerstva u Međimurskoj županiji.

REDEA je uz koordinacijsku ulogu aktivno pružala i podršku organizacijama u županiji u pripremi projekata u skladu sa smjernicama EU. Neka od najvažnijih iskustava u cijelom procesu bila su sljedeća:

- Strateški pristup planiranju regionalnog razvoja (izrada ROP-a) pokazao se vrlo zahvalnim, jer je, zahvaljujući ROP-u i pozivanju na prioritete i mjere ROP-a, ostvaren velik broj razvojnih projekata na razini čitave županije koji su financirani bespovratnim sredstvima EU.
- Provedba ROP-a bila je povezana s realizacijom projekata koji podržavaju razvoj gospodarstva, međutim, isto je tako ovisna i o svakodnevnom radu svih onih dionika koji su na bilo koji način uključeni u razvojne procese u Međimurskoj županiji, kako u javnom, tako i u civilnom i privatnom sektoru. Na taj segment u narednim je fazama provedbe ŽRS-a potrebno staviti jači naglasak.
- Važnost partnerstva i participativni pristup prepoznat je u dosadašnjoj provedbi kao ključan moment: jačanje međusektorske suradnje ključ je za pravilno identificiranje problema i mogućnosti njihova rješavanja te daljnje ustrajanje na tom pristupu.
- Međusobna povezanost svih gospodarskih sektora iziskuje holistički pristup prilikom planiranja projekata i potrebu za snažnom koordinacijom svih razvojnih inicijativa na razini županije.
- U dosadašnjoj provedbi ROP-a vrlo vjerojatno i zbog činjenice što partnerski odbor, kao tijelo unutar sustava za provedbu ROP-a koje je bilo osnovano tijekom procesa pripreme ROP-a, nije zaživio kao provedbena jedinica, te svi dionici nisu prepoznali „vlasništvo“ nad ROP-om i prihvatili ga kao okvir za planiranje i provedbu svojih aktivnosti. Buduće partnersko vijeće tu će imati ključnu ulogu koja se neće očitovati samo u koordinaciji, već bi trebala pridonijeti i jačoj prepoznatljivosti ŽRS-a kao referentnog dokumenta u planiranju aktivnosti na razini cijele županije među svim dionicima. Partnersko vijeće bit će formirano od aktivnih sudionika koji su kroz sektorske radne skupine bili uključeni u proces izrade razvojne strategije (do najviše 20 predstavnika svih sektora).
- Nepostojanje referentnog okvira za regionalni razvoj na nacionalnoj razini dovelo je do otežanog usklađivanja prema gore (sve do donošenja Zakona o regionalnom razvoju i Strategije regionalnog razvoja RH).
- Nedostatak ljudskih resursa za pripremu i provedbu projekata i dalje je evidentan - sve veći interes dionika za prijavljivanjem projekata na programe EU dovodi do stvaranja uskog grla u razvojnim agencijama i kod nekoliko drugih institucija zbog nemogućnosti da se svima pomogne u pripremi projektne dokumentacije ili kasnije u fazi provedbe.
- Generalno znanje o mogućnostima financiranja projekata iz pretpristupnih i drugih fondova i dalje je nisko te je potrebno sustavno raditi na jačanju ljudskih kapaciteta na ovom području.
- Slaba decentralizacija sredstava i neusklađenost financijskog okvira i planiranih mjera i projekata iz ROP-a na svim razinama imala je za posljedicu odustajanje od određenih projekata i inicijativa koji su bili planirani u ovom razdoblju.

Izvor: Razvojna strategija Međimurske županije 2011.-2013., *Ocjena provedbe Regionalnog operativnog programa Međimurske županije za razdoblje 2006-2013.*

U državama članicama EU, termin ROP se koristi za operativni program jedne regije NUTS 2 razine, kojim se definira korištenje strukturnih instrumenata za njezin razvoj. Kako županije pripadaju nižoj razini NUTS klasifikacije, nisu obvezatne prema pravilima EU pripremati programske dokumente tog tipa. Iz tog se razloga budući regionalni operativni programi u Hrvatskoj pripremaju za razinu statističkih regija, tj. NUTS 2 razine. Kako na toj razini ne postoji politička vlast ni institucije, za programiranje je odgovorna nacionalna razina vlasti, koja razvojem može upravljati uspješno ukoliko surađuje s regionalnom i lokalnom razinom u

Hrvatskoj. U tu svrhu je uspostavljen sustav koordinacije i Agencija za regionalni razvoj na nacionalnoj razini. Putem koordinacija partnerskih vijeća statističkih regija županije se mogu aktivno uključiti u razvojne procese sa svojim razvojnim potrebama i prijedlozima projekata od šireg regionalnog značaja.

Istovremeno, za potrebe sustavnog vođenja nacionalne razvojne politike, uključujući novi sustav strateškog planiranja kojeg je 2009. uspostavilo Ministarstvo financija (MFIN), postaje jasnije da je na svim razinama upravljanja, uključujući i lokalnu, potrebno strateški planirati. Izazov predstavlja uređenje sustava razvojnog planiranja koji funkcionira na svim razinama upravljanja razvojem, odnosno da se razvojni planovi provode i dogovori poštuju. U tome veliku priliku svakako predstavljaju strukturni fondovi EU te postupci i procesi koje nameće njihovo trošenje.

#### 1.1.2. Ujednačen pristup programiranju razvoja na osnovi Pravilnika o sadržaju i metodologiji izrade ŽRS

Konačnim usvajanjem Zakona o regionalnom razvoju RH, utemeljenom na „EU metodologiji“, objavljen je *Pravilnik o obveznom sadržaju, metodologiji izrade i načinu vrednovanja ŽRS (NN 53/10)*. Pravilnik predstavlja osnovu za pokretanje i provedbu procesa izrade strateških razvojnih dokumenata u Hrvatskoj na županijskoj razini. Pravilnik je važan usmjeravajući akt i vrlo koristan za županije koje su nositelji izrade svojih vlastitih razvojnih strategija. Time se doprinosi usklađenijem razvojnog planiranju s naglaskom na društveno-gospodarske razvojne aspekte kao i okoliš na teritoriju cijele države. Uz glavni tekst Pravilnika nalazi se i Dodatak kao njegov sastavni dio u kojem je opisana Metodologija izrade ŽRS-a.

U članku 4. Pravilnika naveden je obvezatan sadržaj ŽRS-a, odnosno poglavlja i dodaci:

1. Uvod
2. Sažetak
3. Analiza/Ocjena stanja
4. Rezultati provođenja prijašnjih strategija
5. SWOT analiza
6. Vizija i strateški ciljevi
7. Prioriteti i mjere
8. Politika županije prema posebnim područjima
9. Financijski plan
10. Provedba ŽRS-a
11. Praćenje i izvješćivanje (uklj. pokazatelje)
12. Dodaci: - Rezultati konzultacija s partnerskim vijećem  
- Izvješće o prethodnom vrednovanju

#### *(a) Problematične formulacije u Pravilniku koje uzrokuju provedbene poteškoće*

Podlogu za analizu činila je dokumentacija vezana za procese izrade ŽRS-a koja uključuje razvojne strategije svih županija i nacrt razvojne strategije Grada Zagreba, pripadajuća izvješća o prethodnom vrednovanju (tj. ex-ante evaluacije), kontrolne liste MRRFEU-a, kao i dopise koji su slani županijama s ocjenom usklađenosti. Tijekom analize sadržaja Pravilnika i procjene primjenjivosti metodoloških naputaka u praksi utvrđeno je da su dijelovi Pravilnika nešto opširnije objašnjeni i navedeno je što se od izrađivača očekuje npr. vezano uz sadržaj analize i ocjenu stanja, dok su neki relativno sažeto opisani ostavljajući prostor za varijacije u

odgovorima, kao npr. *Financijski plan, Provedba, Financijski okvir, Akcijski plan s troškovima provedbe i izvorima financiranja aktivnosti*. Navedeno je i što se očekuje u opisu *Politike županije prema posebnim područjima, iako takva praksa u većini županija nije razvijena*, tj. nije jasno istaknuto da županija formalno i strateški brine o unutar-regionalnim specifičnostima. Izuzetak su sektorske politike, primjerice strategije ruralnog razvoja ili masterplan turizma, koje se izrađuju najčešće uz potpore nacionalne ili međunarodne razine. Uz obvezatan Sadržaj ŽRS-a, navodi se i obveza za izradu dva Dodatka - Rezultati konzultacija i Izvješće o prethodnom vrednovanju ŽRS-a, ali bez detaljnijih uputa o strukturi i sadržaju tih dokumenata. U članku 4. točki 10. Pravilnika istaknuto je da se posebno poglavlje ŽRS-a odnosi na Provedbu ne navodeći Akcijski plan u opisu, koji se navodi u članku 6. upućujući na poseban dokument čija je svrha provedba.

Poglavlje Pravilnika koje upućuje na Dodatak Pravilniku koji je njegov sastavni dio, dakle obvezatan, odnosi se na Metodologiju izrade ŽRS-a („Metodologija“). Nakon toga članci o vrednovanju ŽRS-a upućuju na obvezu županija da osiguraju izradu prethodnog vrednovanja od strane nezavisnog tijela. Navode se i obvezni kriteriji vrednovanja koji su kratko objašnjeni u metodološkom dodatku Pravilnika, te da vrednovanje treba provoditi tijekom izrade odnosno tijekom svih faza izrade. S obzirom da nije dovoljno jasno o kojim se fazama radi, to može uzrokovati različite interpretacije. S obzirom da su *faze izrade istaknute u opisu Partnerskog pristupa, vrijedilo bi izdvojiti i navesti ih u uvodnom dijelu, kako bi se kasnije u tekstu moglo na njih pozivati. Također, nije predviđeno što učiniti, ako se radi o reviziji tek usvojenog županijskog razvojnog dokumenta (odnosno prethodnika ŽRS-a, tj. ROP-a)*. Navedeno je da proces prethodnog vrednovanja treba završiti prije usvajanja ŽRS-a od strane županijske skupštine. Pravilnik završava poglavljima i odredbom izvješćivanja o provedbi ŽRS-a koju županije imaju prema MRRFEU, te prijelaznim i završnim odredbama u kojima je istaknut rok za donošenje ŽRS-a od 6 mjeseci od dana usvajanja Strategije regionalnog razvoja RH na sjednici Vlade RH. Time se jasno hijerarhijski vežu županijski razvojni dokumenti za razvojni dokument na nacionalnoj razini. Međutim rok od 6 mjeseci po usvajanju strategije na nacionalnoj razini može predstavljati poteškoće, posebice ako se s procesom programiranja utemeljenog na načelima partnerstva kreće iz početka. Nejasnoće može stvoriti i učestalost korištenja pojma „Dodatak“ u Pravilniku u smislu obvezatnosti pojedinih elemenata. Nije jasan očekivani format prezentacije pojedinih elemenata u dokumentu. Za pojedine segmente postoje indikacije koje bi informacije trebali sadržavati, međutim, interpretacije su bile različite, kao i formati prezentacije.

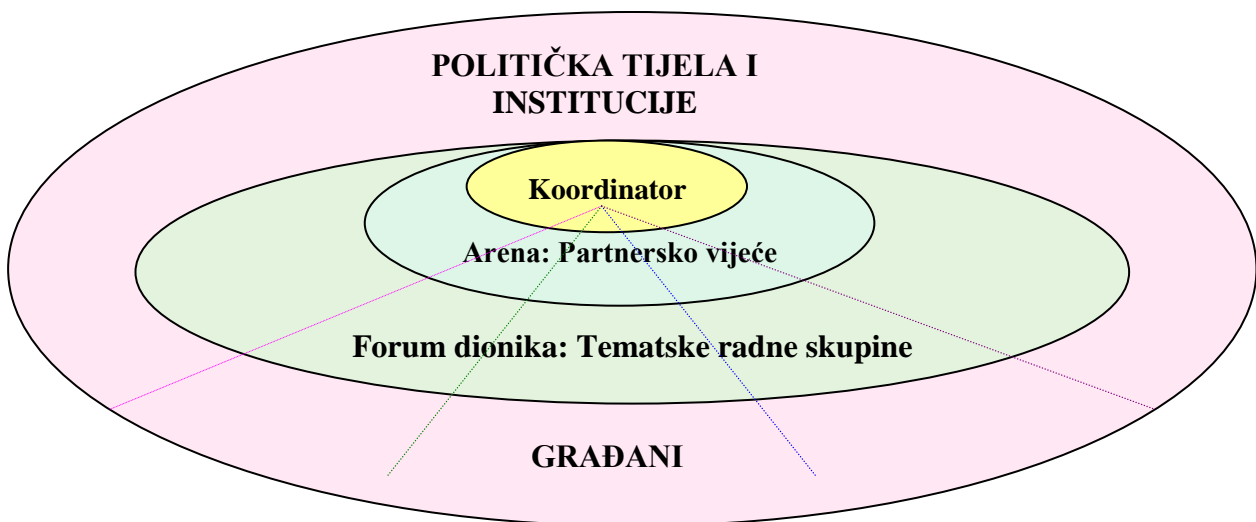
U većini ŽRS-a prepoznate su manjkavosti u istaknutim elementima, što je također utvrđeno u ocjenama vrednovatelja i djelatnika MRRFEU-a tijekom procesa njihove izrade. Fazna izvješća prethodnog vrednovanja, kao i dopisi o utvrđivanju usklađenosti koje je pripremila MRRFEU, poslužila su izrađivačima da sukladno primjedbama i preporukama dorade istaknute elemente u ŽRS-u ili ih izrade ukoliko su nedostajali.

*(b) Analiza sadržaja Pravilnika prema elementima i komentari iz perspektive teorije i prakse*

1. Partnerski pristup – Navodi se „Partnerstvo za izradu i provedbu ŽRS-a“ koje se ostvaruje kroz odgovarajuće partnersko vijeće, tzv. partnerstvo. Ono predstavlja načelo politike regionalnog razvoja i objašnjava se, da djeluje kao forum za dijalog i postizanje konsenzusa između različitih skupina dionika, te ima savjetodavnu ulogu. Istaknuta su i načela kojima se rukovodi partnerstvo u svom radu. Izričito se navodi, da djeluje u svim fazama izrade i provedbe ŽRS-a.

**Komentar:** Partnerski pristup ili participativni procesi razmatraju se u teoriji planiranja unazad 40 godina te postoje različita iskustva, uslijed različitih razvojnih i političkih okolnosti, tradicija, običaja, kulture, i sl. U RH su se unazad 20-tak godina najviše promovirali participativni pristupi u planiranju kroz sektor civilnog društva, pri čemu se uz europsko načelo partnerstva taj pristup počeo značajnije testirati na lokalnoj razini od 2000. godine prema danas. Prvi iskoraci u demokratizaciji razvojnog planiranja započeli su s prvim županijskim razvojnim dokumentima, tzv. ROP-ovima. Te županije susrele su se s novim načinima rada i suradnje javnog sektora s ostalim dionicima u privatnom i civilnom sektoru. Na lokalnoj razini se u procesu izrade održivih programa otočnog razvitka sukladno Zakonu o otocima iz 1999. i metodologiji izrade iz 2002. također oslanjalo na načelo partnerstva odnosno participacije ključnih dionika. Uspostavljana su radna tijela koja su predstavljala partnerski pristup različitih naziva – razvojna vijeća, partnerski odbori, partnerske radne skupine i sl. Uspostavljaju se neformalni institucionalni mehanizmi koji prerastaju u nove institucionalne oblike (npr. formalno uspostavljena partnerska vijeća statističkih regija sukladno Uredbi ili odluke županijskih skupština o imenovanju članova partnerstva i sl.) te postaju formalni mehanizmi za podršku postojećim institucijama s utvrđenim mandatom da se bave razvojem. Mandat se utvrđuje na osnovi službenog imenovanja od strane političkog predstavnika i/ili tijela kao što su župani, županijske skupštine, gradonačelnici, načelnici, gradska i općinska vijeća i ostale javne institucije. Vrijedi istaknuti da su mnoge županije (samostalno ili uz naputke vanjskih stručnjaka) prepoznale i iskusile potrebu za razlikovanjem pojedinih tijela u kontekstu partnerskog pristupa koja se uspostavljaju za potrebe kvalitetnog doprinosa, svaki u svom segmentu i području odgovornosti, stručnosti i formalnih mogućnosti. Načelo partnerstva grafički je interpretirano u slici 2.

**Slika 2: Načelo partnerstva u razvojnoj i institucionalnoj praksi**



Izvor: Sistematizacija autora, 2012.

Prema odluci političkih tijela i institucija, partnerstva se temelje na suradnji triju institucija ili tijela uspostavljenih za potrebe izrade ŽRS-a:

- *Koordinator izrade ŽRS-a* – imenovana stručna osoba s manjim timom suradnika;
- *Partnersko vijeće zaduženo za praćenje izrade ŽRS-a* – odabrani predstavnici ključnih dionika uz mogućnost rotacije kako bi se tijelo održalo operativnim (cca. 15 članova). Ova skupina se u teoriji planiranja naziva „arena“ predstavnika ključnih dionika u kojoj se utvrđuju preporuke i prijedlozi za donositelje odluka.

- ✦ *Radne skupine za izradu ŽRS-a* - stručnjaci i dionici imaju aktivnu ulogu u pripremi analitičkih osnova, formulaciji problema, identifikaciji ciljeva i prioriteta, te razradi mjera. To je najšira skupina dionika (cca. 60 i više članova uz mogućnost uključivanja novih zainteresiranih, konstruktivnih i proaktivnih članova), a organiziraju se u tematske radne skupine za različita razvojna pitanja (npr. gospodarstvo, društvo, okoliš, prostor, institucije). Ova skupina se u teoriji planiranja naziva „forum“ ključnih dionika u kojem se prikupljaju informacije, mišljenja i ideje.

Proces konzultacija i sudjelovanja treba se proširiti i na mogućnost uključivanja građana. Međutim, to treba vrlo pomno unaprijed planirati, kako bi se ti procesi mogli praktično provesti uz najveću moguću obostranu korist. Stoga bi priprema i provedba komunikacijske strategije imala smisla, već na samom početku procesa izrade ŽRS-a.

2. Ocjena stanja razvoja – Ovaj dio Dodatka Pravilnika je vrlo dobro i detaljno opisan, iako se time ne može osigurati kvaliteta podataka i informacija koje će izrađivači ŽRS-a koristiti.

*Komentar:* Utvrđivanjem tema koje se trebaju obraditi u analizi i ocjeni stanja doprinijelo se vrlo pohvalnom rezultatu, jer je napravljena relativno detaljna statističko analitička podloga za ocjenu stanja razvoja u svim županijama RH. Standardna regionalna statistika se temelji na uzorcima i procjenama do koji se dolazi na osnovi nacionalnih statistika, uz relativno ograničavajuće pretpostavke (npr. regionalni BDP, zaposlenost), ali je unatoč tome vrlo korisna i ukazuje na određene trendove i omogućuje usporedbu među županijama. Novostvorena informacijska podloga se treba redovito, barem u trogodišnjim razmacima revidirati. Svaka županija na osnovi ŽRS-a ima sve elemente za uredno vođenje statistike, što je preduvjet za donošenje razvojnih odluka, kao i praćenje razvojnih postignuća na osnovi unaprijed formuliranih pokazatelja, kroz duže vremensko razdoblje.

3. Strateške odrednice razvoja u budućnosti – Sadržaj, kao i veza između vizije, ciljeva, prioriteta i mjera, je dobro objašnjen.

*Komentar:* Iz metodologije nije u potpunosti jasno, kako odrediti hijerarhiju ciljeva (uklj. prioritete i mjere). Koristan metodološki alat je „Stablo problema i ciljeva“ koji se temelji na induktivnoj i deduktivnoj analizi, te uzročno-posljedičnom promišljanju. Također, pojam „prioriteti“ u hrvatskom jeziku ima drugo značenje, pa bi vrijedilo prilagoditi pojam (primjerice „posebni ciljevi“) ili jasno navesti razliku između „prioriteta“ kao vrste cilja i prioriteta kao obilježje ranga važnosti i prednosti u financiranju.

4. Provedba – Ovaj dio se prema metodologiji sastoji od 5 elementa, odnosno financijskog okvira, institucionalnog okvira, praćenja provedbe ŽRS-a i izvješćivanja, akcijskog plana i komunikacijske strategije.

*Komentari:*

- ⇒ *Financijski okvir* treba povezati sa Zakonom o proračunu (NN 87/08) i Uputama MFIN-a za strateško planiranje, te razraditi u vidu detaljnih smjernica koje ne moraju biti ugrađene u Pravilnik, već samostalan dokument indikativne prirode. Ovaj dokument je ključan preduvjet za provedbu svih ŽRS-a.
- ⇒ *Institucionalni okvir* treba uskladiti s odgovornostima za provedbu mjera i aktivnosti sukladno zakonskim mogućnostima, nadležnostima i obvezom nositelja i partnera.
- ⇒ *Praćenje provedbe ŽRS-a i izvješćivanje* treba sustavno povezati s nacionalnom razinom i obrascima izvješćivanja prema MRRFEU i MFIN-u. U metodološkom dodatku navedene su osnovne skupine pokazatelja koje županija treba pratiti. Međutim, treba pojasniti što se

podrazumijeva pod sustavnim praćenjem uspješnosti i na osnovi kojih pokazatelja. Primjerice, Europska komisija objavljuje smjernice i radne materijale s popisom primjera mogućih pokazatelja na koje se onda formalno može referirati potencijalni korisnik, što se može učiniti i u Hrvatskoj.

- ⇒ *Akcijski plan (AP)* predstavlja dokument za operacionalizaciju i provedbu ŽRS-a, koji omogućuje cjelovit pregled i strukturu svih aktivnosti potrebnih za provedbu ŽRS-a u određenom razdoblju. Međutim, nije navedeno za koje vremensko razdoblje treba izraditi AP. Glavne sastavnice su naznačene, ali nedostaju pojašnjenja. Primjerice, kako istaknuti povezanost među aktivnostima, kako odrediti red prvenstva aktivnosti, u pogledu troškova i izvora financiranja potrebno je uvjetovati povezanost s proračunom i stavkama u proračunu i sl. Na razini AP se obično govori o „output indikatorima“ ili „pokazateljima izravnih rezultata“ i „financijskim pokazateljima“ kojima se mjeri efikasnost provedbe aktivnosti. AP je podloga za sustavnu kontrolu i nadzor provedbe i time postaje alat za razvojno upravljanje – županima, gradonačelnicima, županijskim skupštinama, gradskim i općinskim vijećima i razvojnim koordinatorima, koji je potrebno redovito koristiti u razvojnom odlučivanju. Time se unapređuje kvaliteta organizacije i upravljanja u javnom sektoru. To mu je osnovna svrha.
- ⇒ *Komunikacijska strategija politike regionalnog razvoja RH (KS)* dana je kao predložak na uvid izrađivačima ŽRS-a, međutim, bilo bi dobro da ona bude dostupna javnosti.

*Ostali komentari* – u metodologiji su jasno istaknute poveznice među pojedinim fazama planiranja, vrijedilo bi na početku posebno istaknuti o kojim se točno fazama radi (navode se u točki 1. Partnerski pristup), jer se u tekstu u više navrata referira na njih.

Tijekom pripreme prve generacije ŽRS-a pružana je tehnička pomoć odabranim županijama (projekti tehničke pomoći koji su financirani sredstvima iz CARDS programa te sredstvima iz državnog proračuna). Međutim, ni po objavi Pravilnika (travanj 2010.) nije pokrenut sustavan program izobrazbe na temu strateškog planiranja i upravljanja za sve županije i ključne dionike na lokalnim razinama. Teško je očekivati, da će se bez praktičnog iskustva i primjera znati kako nešto učiniti i očekivati široko razumijevanje procesa planiranja. Radi se o pojedincima koji su imali priliku sudjelovati u sličnim procesima uz, primjerice, iskusnije konzultante (uglavnom financirani iz tehničke pomoći ili bivšeg Fonda za regionalni razvoj) te raditi na sličnim procesima programiranja razvoja i planiranja projekata. S druge strane, sustavan proces strateškog planiranja na nacionalnoj razini pokrenulo je MFIN u proljeće 2009. godine uz sustavnu izobrazbu i metodološko praćenje odgovornih predstavnika ministarstava i tijela državne uprave. Radilo se o trotjednom faznom edukativnom programu za predstavnike svih 65 institucija na nacionalnoj razini tijekom kojeg su izrađeni prvi nacrti trogodišnjih strateških planova, koji su u narednim godinama unaprjeđivani uz podršku i Upute koje svake godine priprema i unapređuje MFIN (vidi: <http://www.mfin.hr/hr/stratesko-planiranje>).

*Jedna od ključnih spoznaja suvremenih pristupa razvojnom programiranju i planiranju na osnovi participativnih modela je upravo omogućavanje procesa kontinuiranog uzajamnog učenja koji ciklički doprinosi unapređenju razvojnog djelovanja u društvu. S razvojnom praksom se stječe iskustvo koje nam olakšava buduće djelovanje i doprinosi kvaliteti naših rezultata. U tom smislu je ključno zadržavanje i trajno motiviranje kvalitetnih i iskusnih stručnjaka, bez kojih nije moguće dugoročno razvojno djelovati. Politička stabilnost je svakako jedan od daljnjih faktora koji doprinosi uspjehu razvojnog planiranja i upravljanja na regionalnoj i lokalnoj razini.*

## 1.2. Županijske razvojne strategije u Republici Hrvatskoj

Po usvajanju Zakona o regionalnom razvoju i objavi Pravilnika, sve županije u RH su po prvi puta bile formalno obvezne pokrenuti proces strateškog planiranja sukladno načelima programiranja EU. Za razliku od strateških planova ministarstava i tijela državne uprave, ovdje se radi o razvojnim dokumentima koji se odnose na integrirani teritorijalni razvoj, a ne na razvoj i upravljanje jednom institucijom.

**Tablica 1: Razvojni dokumenti županija izrađeni u razdoblju 2001.-2011.**

	Županija	Prethodni slični razvojni dokumenti		ŽRS 2011.-2013.
		Godina	Opis	
I	Zagrebačka	2006.	Županijska razvojna strategija Zagrebačke županije 2007.–2013. (rađena prema metodologiji za ROP)	ŽRS s Akcijskim planom, travanj 2011.
II	Krapinsko-zagorska	2006.	Regionalni operativni program Krapinsko-zagorske županije	ŽRS s Akcijskim planom, prosinac 2010.
III	Varaždinska	2006.	Regionalni operativni program Varaždinske županije 2007-2013	ŽRS, prosinac 2010. Akcijski plan, svibanj 2011.
IV	Koprivničko-križevačka	2006.	Regionalni operativni program Koprivničko-križevačke županije za razdoblje 2006-2013.	ŽRS s Akcijskim planom, travanj 2011.
V	Međimurska	2006.	Regionalni operativni program Međimurske županije 2006-2013.	ŽRS, veljača 2011. Akcijski plan, ožujak 2011.
VI	Bjelovarsko-bilogorska	2006.	Regionalni operativni program Bjelovarsko-bilogorske županije 2007.-2011.	ŽRS s Akcijskim planom, prosinac 2010.
VII	Virovitičko-podravsk	2005.	Regionalni operativni program Virovitičko-podravske županije-nacrt	ŽRS s Akcijskim planom, svibanj 2011.
		2007.	Županijska razvojna strategija 2007-2013 - revidirana verzija ROP-a	
VIII	Požeško-slavonska	2005.	Regionalni operativni program Požeško-slavonske županije 2005. – 2012. godine	ŽRS, ožujak 2011. Akcijski plan, srpanj 2011.
IX	Brodsko-posavska	1996.	Program gospodarskog i društvenog razvika Brodsko-posavske županije 1996. – 2005.	ŽRS s Akcijskim planom, ožujak 2011.
		2005.	Regionalni operativni program Brodsko-posavske županije 2005. – 2012.	
X	Osječko-baranjska	2005.	Strategija razvoja Osječko-baranjske županije	ŽRS, siječanj 2011. Akcijski plan, travanj 2011.
		2006.	Regionalni operativni program Osječko-baranjske županije do 2010.	
XI	Vukovarsko-srijemska	2004.	Regionalni operativni program Vukovarsko-srijemske županije, 2004. - 2010.	ŽRS s Akcijskim planom, svibanj 2011.
		2007.	Županijska strategija razvoja Županije 2007.-2013. (rađena prema metodologiji za ROP) – 2010. revizija	
XII	Karlovačka	2004.	Regionalni operativni program Karlovačke županije 2005.-2012.	ŽRS s Akcijskim planom, siječanj 2011.
XIII	Sisačko-moslavačka	2004.	Regionalni operativni program Sisačko-moslavačke županije do 2010.	ŽRS s Akcijskim planom, ožujak 2011.

	Županija	Prethodni slični razvojni dokumenti		ŽRS 2011.-2013.
		Godina	Opis	
		2007.	Županijska razvojna strategija Sisačko-moslavačke županije za razdoblje 2007.-2013.	
XIV	Primorsko-goranska	2008.	Regionalni operativni program Primorsko-goranske županije 2008.-2013.	ŽRS, siječanj 2011. Akcijski plan, veljača 2011.
XV	Ličko-senjska	1998.	Studija Dugoročni razvoj Ličko-senjske županije 1995. - 2015. godine	ŽRS, prosinac 2010. Akcijski plan, veljača 2011.
		2005.	Regionalni operativni program Ličko-senjske županije 2005.-2010.	
XVI	Zadarska	2003.	Regionalni operativni program Zadarske županije 2004.-2010.	ŽRS, siječanj 2011. Akcijski plan, siječanj 2011.
		2006.	Regionalni operativni program Zadarske županije 2007.- 2010. – revizija	
XVII	Šibensko-kninska	2004.	Regionalni operativni program Šibensko-kninske županije 2004.-2010.	ŽRS, ožujak 2011. Akcijski plan, ožujak 2011.
		2006.	Regionalni operativni program Šibensko-kninske županije 2007.- 2010. - revidiran	
XVIII	Splitsko-dalmatinska	2006.	Regionalni operativni program Splitsko-dalmatinske županije 2006.-2013.	ŽRS s Akcijskim planom, rujan 2011.
XIX	Istarska	2006.	Regionalni operativni program Istarske županije 2006-2010.	ŽRS, ožujak 2011. Akcijski plan, ožujak 2011.
XX	Dubrovačko-neretvanska	2007.	Regionalni operativni program Dubrovačko-neretvanske županije 2007.-2013., revizija 2008. i 2009.	ŽRS s Akcijskim planom, travanj 2011.
XXI	Grad Zagreb	2002.	Studija o gospodarstvenom razvoju Grada Zagreba u razdoblju 2001.-2005. godine	„Zagreb plan“ - Razvojna strategija Grada Zagreba 2011.-2013., prijedlog bez Akcijskog plana, travanj 2012.
		2005.	„Vizija Zagreba u 21. stoljeću“, Gradonačelnik	
		2006.	„Zagreb plan“, Odlukom Skupštine Grada Zagreba 30.03.2006. pokrenuta izrada, nije usvojen	

Izvor: ŽRS-i svih županija za razdoblje 2011.-2013., sistematizacija autora, 2012.

**Komentar** – Gotovo sve županije prošle su kroz proces izrade ROP-ova prije ŽRS-a, a za određeni broj njih to su već treći strateški dokumenti u jednom desetljeću, iako se većinom radilo o revizijama istih dokumenata. Trenutno važeći ŽRS ima kratkoročni karakter jer se odnosi na trogodišnje razdoblje (2011.-2013.), ali je utemeljen na dugoročnim razvojnim odrednicama koju čine vizija, strateški ciljevi i prioriteti. Mjere, s obzirom na razdoblje za koje su definirane, dobivaju u mnogim slučajevima obilježje konkretnijih aktivnosti, pa čak i projekata. Uslijed toga, vrlo je teško odrediti pojmovnu i sadržajnu razliku između mjera i aktivnosti. To se očituje i u poteškoćama formuliranja AP-a, s kojima su se mnogi izrađivači morali suočiti. Tako je AP u više slučajeva prezentiran kao katalog razrađenih razvojnih mjera, što je vrlo korisno, ali traži daljnju razradu za svaku od aktivnosti, programa i projekata, koji će se provoditi tijekom godine/a. Također, javlja se poteškoća prilikom procjene financijskog okvira na razini mjera, jer konkretne informacije o dostupnim sredstvima za buduće razdoblje (npr. alokacije iz državnog proračuna prema lokacijskoj klasifikaciji) županijama nisu dostupne. Tome pridonosi i nepostojeća praksa određivanja alokacija proračunskih sredstava s



nacionalne razine prema indeksu razvijenosti ili na osnovi ŽRS-a. Vrijedilo bi raditi na procesu unapređenja komunikacije te uvažavanja razvojnih određenja regionalne razine (npr. poštivanje ŽRS-a) od strane ministarstava, tijela državne uprave kao i javnih poduzeća, te s druge strane, omogućavanje uvida županijama u razvojne planove viših razina. Proces usklađivanja mora biti uzajaman i kontinuiran, jer je teško moguće, da će se ciklusi planiranja i programiranja uvijek moći vremenski uskladiti, odnosno da određena razina ima u pravom trenutku prave informacije za onoga tko upravo planira.

### 1.3. Razvojni projekti u Republici Hrvatskoj

ŽRS-i, županijski razvojni projekti, zajednički razvojni projekti te razvojni projekti statističkih regija, nastaju kao rezultat procesa strateškog planiranja i postaju važno sredstvo za usmjeravanje financijskih sredstava namijenjenih razvoju županija i statističkih regija. Jedino na taj način omogućuje se sustavno i koordinirano upravljanje regionalnim razvojem kroz povezivanje različitih aktera u koherentan sustav sukladno načelu partnerstva i suradnje. Svaka županija i Grad Zagreb određuju svog *regionalnog koordinatora*<sup>1</sup> (tj. upravno tijelo, razvojnu agenciju ili drugu pravnu osobu) zadaća kojeg je učinkovita koordinacija i poticanje razvoja na razini županije, odnosno na razini statističke regije kroz suradnju s drugim županijama i središnjom razinom.

Regionalni koordinatori zaduženi su za uspostavu i upravljanje bazama projekata u županijama. Kako se u procese uspostavljanja baza projekata krenulo iz različitih nacionalnih tijela, tako su usporedno pripremani popisi potencijalnih projekata regionalne i lokalne razine za 3 baze projekata:

- I. Baza gospodarskih razvojnih projekata:** Evidencija ulaganja u RH koju je vodio ured za e-Hrvatsku, integriran početkom 2012. u Ministarstvo uprave; predstavljala je integriranu bazu podataka svih postojećih i budućih ulaganja domaćih i stranih pravnih ili fizičkih osoba, koje obavljaju gospodarsku djelatnost i sudjeluju u prometu roba i usluga u RH. Evidencija ulaganja uspostavljena je u cilju poticanja gospodarskog rasta, razvoja i ostvarenja gospodarske politike RH, njezinog uključivanja u tokove međunarodne razmjene i jačanja konkurentne sposobnosti hrvatskoga gospodarstva. (Odluka Vlade RH, NN 115/01)
- II. Središnja elektronička baza razvojnih projekata (SERBP) uspostavljena u MRRFEU:** Odnosi se na projekte izgradnje i/ili obnove komunalne, gospodarske, društvene, okolišne i energetske te druge potporne infrastrukture za razvoj, izgradnju i/ili jačanje obrazovnih, kulturnih, znanstvenih i drugih kapaciteta, jačanja i izgradnje društvenog kapitala te na druge projekte kojima se pridonosi regionalnom razvoju. Projekti se dijele na: a) lokalne, b) županijske, c) regionalne, te d) nacionalne. (MRRŠVG - Pravilnik o ustrojavanju i vođenju Središnje elektroničke baze razvojnih projekata, NN 66/10)
- III. Baza podataka o projektima strane pomoći i suradnje:** Instrument kojim VRH osigurava sveobuhvatan pregled programa i projekata koji se financiraju iz inozemnih izvora, kako bi se izbjeglo preklapanje i dupliciranje projekata te postigla sinergija i maksimalan učinak sveukupne pomoći. Baza sadrži podatke o završenim, tekućim te planiranim projektima strane pomoći RH. Odgovornost za bazu podataka imao je bivši

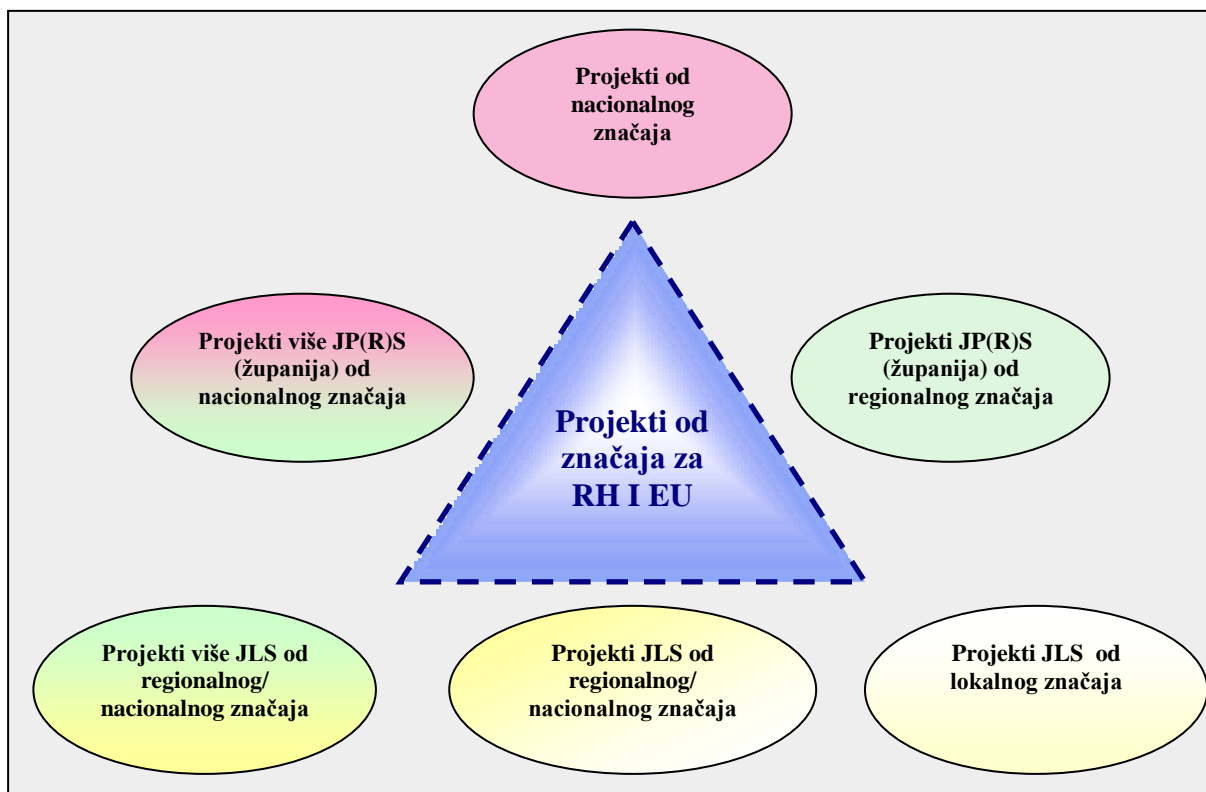
<sup>1</sup> Poslovi regionalnog koordinatora među ostalim uključuju: koordinaciju izrade ŽRS-a i praćenje njihove provedbe, koordinaciju aktivnosti vezanih uz regionalni razvoj na razini županije, sudjelovanje u izradi razvojnih projekata, suradnju s drugim regionalnim koordinatorima radi stvaranja i provedbe zajedničkih projekata, sudjelovanje u radu partnerskih vijeća statističke regije.

Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU (SDURF), a s preustrojem početkom 2012., odgovorno tijelo postalo je Uprava za strateško planiranje u MRRFEU (Uredba Vlade RH, NN 18/07).

Uspostava triju baza na nacionalnoj razini u različitim vremenskim razdobljima i okolnostima možda se čini opravdanom, međutim, uzrokovala je na regionalnoj i lokalnoj razini praktične poteškoće. Uslijed neusklađenog procesa komuniciranja iz različitih institucija na državnoj razini prema nižim razinama vlasti, predloženi su ponekad isti, a ponekad različiti lokalni i regionalni razvojni projekti za upis u tri različite nacionalne baze projekata. Ako je prihvatljiva činjenica da se projekti provode na točno određenim lokacijama, onda je jasno da se poteškoće očituju na terenu, dakle, u lokalnim i regionalnim jedinicama, te njihovim razvojnim agencijama. Vrlo je teško održati pregled nad protokom informacija prema nacionalnoj razini, ako te informacije dolaze s različitih adresa istih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Jedino Središnja elektronička baza razvojnih projekata ima predviđenu koordinaciju upravljanja informacijama na razini županija, što se može povezati s procesom koordinacije provedbe ŽRS-a. Međutim, u tom postupku, kako nije do kraja funkcionalna baza na nacionalnoj razini, ne može se očekivati usklađeno funkcioniranje sustava na razini svih županija. Svaka županija je krenula u postupak prikupljanja projektnih prijedloga na svoj način, te pokušava maksimalno pratiti informacije s nacionalne razine.

Problem Središnje elektroničke baze razvojnih projekata predstavlja članak 8. stavak 1. Pravilnika prema kojem se „u Bazu unose podaci o projektima *neovisno o fazi u kojoj se nalaze*, ali do kraja realizacije, a za potrebe praćenja i vrednovanja projekata ovo se razdoblje može produžiti ovisno o projektu“.

### Slika 3: Hijerarhija projekata od značaja za Republiku Hrvatsku i Europsku uniju



Izvor: Sistematizacija autora, 2012.

**Komentar:** Postoje različita rješenja za vođenje baza projekata. Međutim, rješenje treba biti usuglašeno na nacionalnoj razini, kako bi se moglo sustavno provoditi i na regionalnoj i lokalnoj razini. Prema tome, važno je razlučiti razine zrelosti projektnog prijedloga, što se može učiniti kako slijedi:

1. **Projektna ideja**, nositelj spreman na umrežavanje i razvoj projektnog prijedloga – treba razviti idejni koncept.
2. **Projektni prijedlog s razvijenim idejnim konceptom** (engl. *concept note*) – treba pripremiti tehničku dokumentaciju.
3. **Projektni prijedlog s pripremljenom tehničkom dokumentacijom i dozvolama** – može se financirati.

**Preporuka:** Svaka od navedenih kategorija projekata treba biti definirana kriterijima sukladno kojima je relativno lako odrediti u koju od baza projekata se pripremljeni projektni prijedlog treba ili može uvrstiti. Postupak odlučivanja o uključivanju projekata u županijsku bazu, te potom prosljeđivanje informacije u nacionalnu/e baze projekata, treba urediti sukladno institucionalnim rješenjima za provedbu ŽRS-a. Također, važno je imati evidenciju i na razini ideje, jer je moguće djelovati u smislu povezivanja više predlagatelja sa sličnim idejama na istom teritoriju, poticati njihovu suradnju te razmotriti mogućnosti pružanja tehničke pomoći u daljnjem razvoju projektne ideje kao i pripreme tehničke dokumentacije. Za te potrebe najavljeni su dodatni izvori financiranja u proračunu MRRFEU-a.

## **2. OCJENA SUSTAVNE IZRADE ŽRS-A I POSTUPKA PRETHODNOG VREDNOVANJA**

### **2.1. Analiza i ocjena metodologije izrade ŽRS-a uključujući postupak prethodnog vrednovanja na osnovi stečenih iskustava**

#### **2.1.1. Analiza prve generacije županijskih razvojnih strategija**

Analiza dokumentacije usmjerena je na ocjenu dosadašnjih iskustava u procesu izrade ŽRS-a u Hrvatskoj, a taj je proces utemeljen na Pravilniku koji proizlazi iz Zakona o regionalnom razvoju RH i izravno se nadovezuje na proces i iskustva u izradi Strategije regionalnog razvoja RH. Komparacija ocjena ŽRS-a, kao i rangiranje kvantificiranih rezultata napravljena je na osnovi rezultata kontrolnih lista i pisanih ocjena MRRFEU-a koje su slane svim županijama po završenom pregledu izrađenih razvojnih dokumenata krajem 2010. i u prvoj polovici 2011. godine. Osim komparativne analize dokumentacije proizvedene u MRRFEU, za potrebe verifikacije nalaza korišteni su i izvorni dokumenti odnosno ŽRS-i i prethodnog vrednovanja (tj. *ex-ante* evaluacije), kao i dokumenti koji su naknadno objavljeni na web stranicama županija i njihovih razvojnih agencija.

Pregledani su svi strateški dokumenti, prateća dokumentacija, kao i moguće promjene objavljene na web stranicama županija i regionalnih koordinatora. Na osnovi tako proširene informacijske osnove pojedine su inicijalne ocjene korigirali suradnici EIZ-a tijekom analize, a posebice u slučaju kada su određeni propusti u procesu izrade ŽRS-a bili u zadanom roku ispravljani. MRRFEU je za potrebe ocjene usklađenosti razvilo kontrolne liste s ocjenama svih elemenata ŽRS-a, a koje su bile opisne prirode. Kako bi se tehnički lakše mogli usporediti rezultati ocjenjivanja, bilo je potrebno pretvoriti ih u kvantitativne ocjene. Cilj tog postupka je bio identificirati one primjere ŽRS-a koji su se isticali po kvaliteti u pojedinim segmentima, kako bi se na osnovi njih mogle predstaviti najbolje prakse koje su se razvile u

RH i time mogu biti primjerom za one koji su imali poteškoće u procesu izrade. ŽRS-i sljedećih županija ocijenjeni su nešto boljim ocjenama od ostalih: **Primorsko-goranske županije, Splitsko-dalmatinske županije, Varaždinske županije i Virovitičko-podravske županije.**

Opći dojam koji je proizašao iz analize ocjena je da u primjeni metodologije strateškog planiranja sukladno Pravilniku dominira srednja ocjena poštivanja metodoloških koraka i elemenata (partnerstvo, sadržaj, metodologija, ex-ante evaluacija, AP, KS, usklađenost sa SRRRH) – uglavnom ili dijelom udovoljava kriterijima. Nije bilo niti jednog razvojnog dokumenta koji je ocijenjen negativno odnosno da ne udovoljava kriterijima u potpunosti. Sve ostale županije proizvele su ŽRS koji je u osnovi zadovoljio zadane kriterije u Pravilniku. Međutim, niti jedan ŽRS, koliko god bio kvalitetan dokument, ne garantira njegovu sustavnu, te efikasnu i efektivnu<sup>2</sup> provedbu. *Pitanje provedivosti strateških dokumenata vrlo je kompleksno i zahtjeva kompetencije u strateškom upravljanju te ozbiljnije korištenje mehanizama praćenja i izvješćivanja. Procjena kvalitete provedenih aktivnosti i projekata u postupku strukturirane evaluacije od strane stručnjaka, koji nije bio izravno uključen u proces, treba tek postati sastavni dio razvojne prakse u RH.*

U gotovo svim županijama, ŽRS-i predstavljaju razvojne dokumente druge, pa čak i treće generacije (prema tzv. EU metodologiji). Neke od županija, koje su izradile strateške razvojne dokumente prve generacije, su po njihovom isteku odlučile pripremiti nove razvojne dokumente, a neke su se po prvi puta upustile u taj proces na osnovi vlastite odluke. Činjenica je da se o nacionalnoj strategiji regionalnog razvoja i zakonu godinama pričalo jer su nacrti bili dovršeni još u jesen 2005., međutim, politička odluka o formalnom usvajanju nije bila donesena sve do kraja 2009. godine. Unatoč neizvjesnosti, neke su županije izradile i usvojile svoje strategije prateći metodologiju drugih ili prethodnih ROP-ova prije donošenja Zakona i Pravilnika. U tim slučajevima su umjesto izrade novog strateškog razvojnog dokumenta zapravo krenuli u reviziju već izrađenog dokumenta i nastojali ga uskladiti s odredbama konačno usvojenog Zakona i Pravilnika. *Posljedice takvog postupanja vidljive su u određenim elementima procesa izrade: neujednačen proces konzultacija te uslijed toga nedostatak osjećaja vlasništva nad dokumentom ključnih dionika, nerazumijevanje političkih struktura ukoliko je došlo do promjena, uključivanje ex-ante evaluatora pri kraju procesa. Najveća promjena koja je nastala propisivanjem metodologije reflektirala se na formu dokumenta i dokumentaciju procesa, a sustavni pristup i dalje nije osigurao provedivost razvojnih dokumenata.*

Analizom svih ŽRS-a ustanovljeno je, da čak iskusnije županije nisu proizvele puno kvalitetniju strategiju od onih, koje su u tom procesu bile manje iskusne. Kao što je navedeno ranije u Studiji, po kvaliteti su se istaknuli ŽRS-i onih županija koje zapravo nisu imale tehničku pomoć za izradu ROP-ova prve generacije.

Na vrhu liste u tablici 2. u nastavku navedeni su oni elementi koji su ukupno ocijenjeni s najnižim, a pri dnu s najvišim ocjenama (1-ne udovoljava, 3-dijelom udovoljava, ili 5-udovoljava kriterijima Pravilnika). Općenito, nakon prethodnog vrednovanja i primjedbi

<sup>2</sup> Predlaže se korištenje pojmova efikasnost i efektivnost (latinizmi), jer se hrvatski prijevodi „učinkovitost“ i „djelotvornost“ koriste naizmjenice kao sinonimi i time se onemogućuje razumijevanje njihovog stvarnog značenja. **Efikasnost** se veže uz troškovnu stranu procesa odnosno znači da se uz što manje financijskih resursa postigne što je moguće više te se usko veže uz pojam ekonomičnosti. **Efektivnost** se veže za uspješnost postizanja razvojnih ciljeva i rezultata. Jasno razumijevanje tih pojmova ključno je za formulaciju pokazatelja i njihovu primjenu u procesima praćenja i vrednovanja.

MRRFEU, gotovo svi dokumenti su unaprijeđeni. ŽRS-i, koji su u procesu izrade ocijenjeni srednje ili slabije, ukazali su na poteškoće koje se posebno ističu u rezultatima komparacije ocjena prema elementima prikazanim u tablici 2. Dakle, najveće poteškoće u procesu izrade pojavile su se u sveukupnom poštivanju obvezne metodologije, zatim u AP-u, te u poštivanju načela partnerstva.

U postupku ocjenjivanja usklađenosti s Pravilnikom nisu posebno ocijenjeni financijski okvir i izvor za prioritete i mjere, niti financijski plan. Postojanje, kvaliteta i realističnost tih elemenata su od ključne važnosti za provedbu ŽRS-a.

**Tablica 2: Rangiranje prema ocjeni usklađenosti elemenata ŽRS-a s Pravilnikom**

<b>OCJENE USKLAĐENOSTI ELEMENATA ŽRS-A S PRAVILNIKOM</b>	<b>Zbroj ocjena po propisanim elementima ŽRS-a</b>
<b>Poštivanje propisane metodologije izrade ŽRS</b>	<b>65</b>
<b>Izrada AP</b>	<b>69</b>
<b>Poštivanje načela partnerstva i suradnje pri izradi ŽRS (Dodatak 1. „Rezultati konzultacija s radnim skupinama“)</b>	<b>77</b>
<b>Sadržaj obveznih poglavlja i dodataka</b>	<b>83</b>
<b>Poštivanje provedbe prethodnog vrednovanja (ex-ante evaluacija) od strane nezavisnog tima tijekom svih faza izrade ŽRS te uvažavanje preporuka evaluatorskog tima<sup>3</sup></b>	<b>83</b>
<b>Izrada KS</b>	<b>97</b>
<b>Usklađenost ŽRS sa Strategijom regionalnog razvoja RH</b>	<b>105</b>
<b>Maksimalan zbroj prema elementima je 21x5 bodova =105</b>	

Izvor: Sistematizacija autora, 2012.

*U Pravilniku je objašnjeno da financijski plan sadrži indikativni i okvirni pregled. Međutim, indikativni iznosi mogu biti orijentacija u strateškom dijelu dokumenta, tj. financijski okvir na razini prioriteta i mjera bez obzira na izvore, dok bi Financijski plan trebao biti izravno vezan za konkretne aktivnosti AP-a i konkretne izvore tj. treba postojati jasna veza s konkretnim stavkama u trogodišnjim proračunskim planovima i planovima razvojnih programa, ugovorenim projektima, te projektima u provedbi. Financijska pozicija mora biti potkrijepljena stvarnim dokazima, tj. mora postojati usvojen proračun s jasno iskazanom stavkom ili ugovor o projektu. U tom smislu moguće je povezati procese strateškog planiranja koje propisuje MRRFEU s onima MFIN-a.*

#### 2.1.2. Iskustva stručnjaka i dionika uključenih u proces izrade strategija u Republici Hrvatskoj

U okviru Studije „Ocjena sustava strateškog planiranja i mogućnosti financiranja razvoja županija i lokalnih jedinica u kontekstu provođenja nacionalne politike regionalnog razvoja RH“, provedena je anketa. Putem ankete prikupljena su mišljenja i iskustva vezana uz metodologiju izrade ŽRS-a i prethodnog vrednovanja iz različitih perspektiva. Osnovna svrha ankete bila je prikupljanje relevantnih informacija koje će, pored ostalih rezultata istraživanja,

<sup>3</sup> Odnosi se na poštivanje provedbe postupka, ne i kvalitetu samog vrednovanja i njegova doprinosa kvaliteti ŽRS-a.

koristiti kao podloga za unaprjeđenje regulatornog okvira koji se odnosi na izradu i prethodno vrednovanje ŽRS-a. Anketa je provedena u svim hrvatskim županijama, uključujući i Grad Zagreb u razdoblju od 12. do 31. siječnja 2012. godine. Članovi projektnog tima MRRFEU-a i EIZ-a, zajednički su pripremili pitanja, a testno anketiranje provedeno je na pet odabranih ispitanika. U anketu su bili uključeni regionalni koordinatori, kao glavni komunikator do krajnjih ispitanika, a anketa se popunjavala elektronski putem sučelja „SurveyMonkey“.

Anketa je strukturirana na način da pokriva niz tematskih područja koja su ocijenjena ključnim tijekom procesa praćenja izrade ŽRS-a i ocjene usklađenosti sa Strategijom regionalnog razvoja RH od strane Ministarstva. Tematska područja su sljedeća:

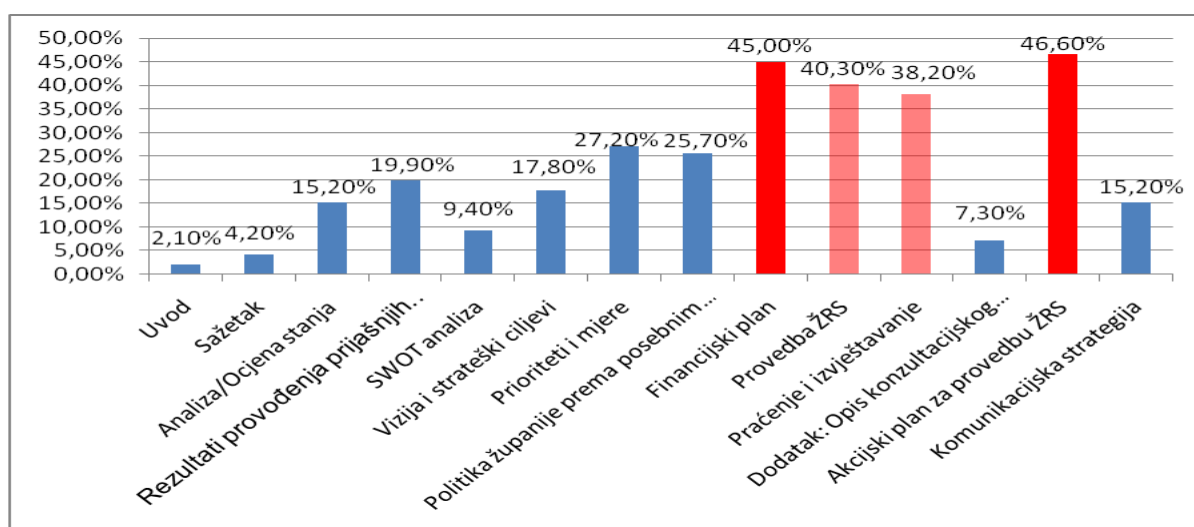
- *Uvodna pitanja* - U ovom dijelu ispitanici su trebali dati osnovne informacije o svojoj županiji, izrađivaču ŽRS-a i trajanju izrade ŽRS-a.
- *Pravilnik (sadržaj, metodologija i vrednovanje)* - U ovom dijelu ankete nastojalo se od ispitanika saznati više o kvaliteti metodologije sukladno obveznim elementima sadržaja, te koristima prethodnog vrednovanja. Ispitanici su trebali ocijeniti obvezni sadržaj, metodologiju i prethodno vrednovanje, a tamo gdje se anketom tražilo, navesti razloge zbog kojih nije bilo moguće u potpunosti primijeniti metodologiju i provesti prethodno vrednovanje sukladno Pravilniku. Odgovori na ova pitanja pomoći će u unaprjeđenju metodološkog okvira, odnosno kvalitete same metodologije te izrađivačima sljedeće generacije razvojnih dokumenata dati jasnije smjernice u područjima koja nisu dovoljno razrađena sadašnjim Pravilnikom. Informacije vezane uz prethodno vrednovanje koristit će se za poboljšanje procesa i kvalitete prethodnog vrednovanja, kako bi se elementi ovog procesa na najbolji mogući način ugradili u strategiju od samog početka izrade.
- *Suradnja, konzultacije i županijska partnerstva* - Zakonom o regionalnom razvoju RH uvedeno je načelo partnerstva i suradnje kao osnovne metode rada u oblikovanju regionalne politike, a Pravilnikom je propisano da se ŽRS donosi u postupku savjetovanja s odgovarajućim partnerskim vijećem. Također, u Pravilniku se, u dijelu koji se odnosi na metodologiju izrade ŽRS-a, detaljnije propisuje partnerski pristup u izradi i provedbi ŽRS-a. Putem niza pitanja u trećem dijelu ankete nastojalo se saznati više o kvaliteti i intenzitetu suradnje, učestalosti i svrsi konzultacija, ulozi, strukturi i reprezentativnosti županijskih partnerskih vijeća i njihovog doprinosa procesu. Pomoću tih informacija, nastojat će se unaprijediti kvaliteta djelovanja županijskih partnerskih vijeća.
- *Provedba* - Kako se strategija donosi za razdoblje od tri godine (2011.-2013.) i županije još nisu imale mogućnost provesti sve projekte i aktivnosti navedene u ŽRS-u u prvoj godini provedbe, samo se manji broj pitanja odnosi na provedbu. Ta pitanja su uglavnom informativnog karaktera, te su vezana za poteškoće u primjeni AP-a i pokazatelja. Cilj ovih pitanja je dobiti relevantne informacije koje će se dalje razraditi, a na temelju kojih će se raditi na poboljšanju metodoloških uputa budućim izrađivačima. Kroz pitanja navedena sukladno tematskim područjima, nastojalo se doći do što je moguće većeg broja informacija koje će poslužiti za daljnju dopunu i razradu Pravilnika i time bolje pripremiti izrađivače budućih županijskih strategija, kako bi se poboljšala njihova kvaliteta, te stvorile poboljšane osnove za provedbu budućih ŽRS-a.
- *Ciljane skupine (populacija obuhvaćena anketom, sudionici koji su popunili anketu)* - Kao ciljane skupine za ovu anketu odabrani su predstavnici regionalnih koordinatora, županijskih upravnih odjela, te članovi partnerskih vijeća. Informacija o anketi upućena je regionalnim koordinatorima koji su ju prosljedili krajnjim ispitanicima, odnosno svima koji su bili uključeni u izradu ŽRS-a, izuzev vanjskih stručnjaka, angažiranim za potrebe prethodnog vrednovanja izrade ŽRS-a.

Informacija o anketnom upitniku prosljeđena je na više od tisuću dionika, odnosno predstavnike županijskih samouprava, regionalnih razvojnih agencija i predstavnike županijskih partnerskih vijeća. Ukupno je 382 ispitanika pristupilo popunjavanju ankete, dok ih je 134 u potpunosti popunilo anketu. Najzastupljeniji su bili ispitanici iz Međimurske, Varaždinske i Koprivničko-križevačke županije s više od 30 ispitanika (1/4 svih ispitanika koji su pristupili popunjavanju ankete), dok je najslabiji odaziv na anketu (ispod 10 ispitanika po županiji) bio u Gradu Zagrebu, Ličko-senjskoj te Dubrovačko-neretvanskoj županiji. U preostalih 15 županija, prosječno je 17 ispitanika pristupilo popunjavanju ankete (u rasponu od 10 do 24 ispitanika).

Ispitanici su trebali odgovoriti na pitanje „*Tko je izradio ŽRS?*“. U 2/5 slučajeva, ispitanici su odgovorili da se zapravo radi o suradnji županijskog/ih upravnog/ih odjela, regionalnog koordinatora i vanjskih stručnjaka, a 28,5 posto njih smatra da se ŽRS izrađivala u suradnji županijskog/ih upravnog/ih odjela i regionalnog koordinatora, dok u petini svih slučajeva, ispitanici smatraju da je regionalni koordinator ujedno i samostalni izrađivač ŽRS-a. Neznatan je broj ispitanika odgovorio da su vanjski stručnjaci samostalni izrađivači ŽRS-a (ukupno 8).

Jedno od važnijih pitanja u anketi bilo je „*Koje od navedenih elemenata obveznog sadržaja ŽRS-a smatrate da bi Pravilnikom trebalo dodatno pojašniti/dopuniti/preformulirati?*“ pri čemu su za odabir dani pojedini elementi obveznog sadržaja ŽRS-a (vidi Grafikon 1. u nastavku). Kao elemente obveznog sadržaja, koje je najpotrebnije dodatno unaprijediti ispitanici navode AP (najzastupljeniji odgovor), potom financijski plan, te dijelove koji se odnose na provedbu, praćenje i izvješćivanje. Odgovori su u skladu s očekivanjima, s obzirom da je tijekom izrade najviše upita i nedoumica bilo prilikom izrade upravo ovih dijelova strategije. Ispitanici su u ovom pitanju iskoristili i priliku te u za to namijenjeni prostor unijeli niz dodatnih korisnih komentara kritički se osvrćući na postojeću praksu, ponegdje predlažući i rješenja, te dajući podršku daljnjem procesu unaprjeđenja Pravilnika i metodologije. Većina ispitanika ujedno smatra da su najvažniji elementi obuhvaćeni Pravilnikom, a onda i strategijom, no i tu postoji prostor za uvrštavanje elemenata koji zasada nisu obuhvaćeni.

**Grafikon 1: Elementi obveznog sadržaja koje je potrebno unaprijediti**



Izvor: Obrada rezultata Ankete, 2012.

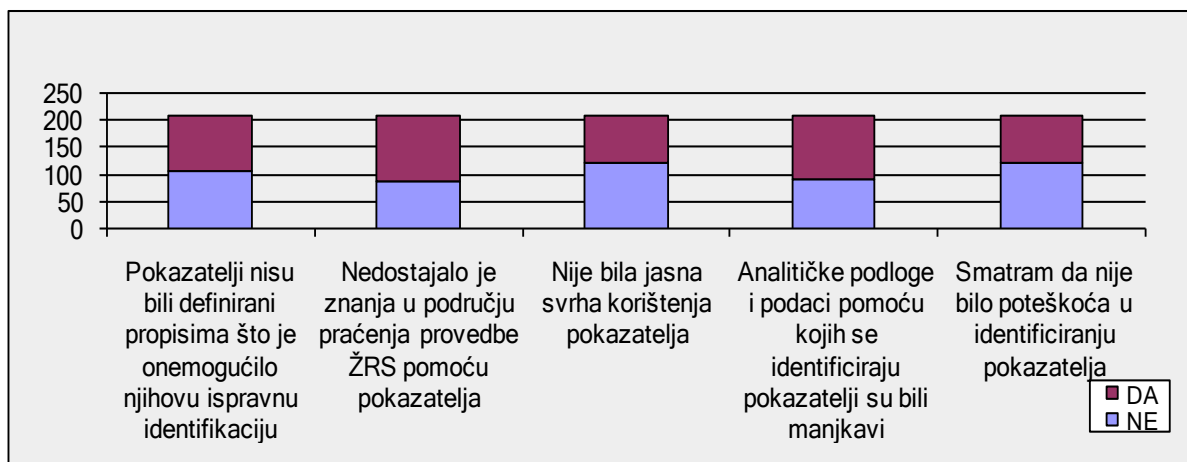
U ocjeni kvalitete Pravilnikom propisane metodologije izrade ŽRS-a, gotovo pola ispitanika smatra ju vrlo dobrom, što zajedno s ispitanicima koji su kvalitetu ocijenili dobrom čini 85 posto odgovora. Dvadesetak je ispitanika ocijenilo kvalitetu Pravilnikom propisane metodologije visokom odličnom ocjenom. Na temelju takvih odgovora može se zaključiti da se ovdje radi o visokoj kvaliteti izrađenog Pravilnika, ali i općem prihvaćanju zadanog metodološkog okvira koji je potrebno dalje unaprjeđivati (čemu će uvelike pomoći i rezultati ove ankete!).

Ispitanicima se dala mogućnost da ocijene stupanj poteškoća/problema s kojima su se susreli prilikom izrade pojedinih sastavnica ŽRS-a. Još jednom se potvrdilo da su oni koji su sudjelovali u izradi ŽRS-a najviše poteškoća imali s izradom financijskog plana i AP. Nešto manje poteškoća/problema, no ipak značajnih, ispitanici su imali prilikom pripreme dijelova koji se tiču rezultata provođenja prijašnjih strategija i politike županije prema posebnim područjima, a što je u prethodnim pitanjima s mogućim slobodnim odgovorima, u više navrata spomenuto kao područje koje treba dodatno pojasniti.

AP se pokazao „bolnom točkom“ izrađivačima strategije, dijelom zbog nedostatka uputa na koji način bi isti trebao biti pripremljen, a djelomično zbog nedovoljnog iskustva u pripremi takvih dokumenata. Izvjesni problemi identificirani su i u smislu nejasne veze između financijskog plana, proračuna pojedine jedinice lokalne samouprave u dotičnoj županiji i AP-a, kojim se određuju aktivnosti (projekti) koji se trebaju financirati u određenom vremenskom razdoblju. Stoga će se posebna pažnja trebati posvetiti unaprjeđenju AP-a u smislu obveznog sadržaja koji bi trebao odgovoriti na pitanja „Tko je odgovoran?“ i „Tko sudjeluje u njegovoj pripremi?“, „Tko je odgovoran za provedbu pojedinih aktivnosti?“, „Za koje razdoblje se donosi?“, „Koji su pokazatelji ostvarenja pojedinih aktivnosti?“ i sl. Osim pripreme sadržaja i samog obrasca koji bi trebao biti standardiziran za sve izrađivače, potrebno je izraditi i jasne upute za njegovu izradu.

Ispitanicima je postavljeno pitanje s nizom tvrdnji vezanih za identifikaciju pokazatelja provedbe ŽRS-a, pri čemu su ispitanici imali mogućnost na pojedine tvrdnje odgovoriti potvrdno ili izraziti neslaganje. Odgovori se nalaze na Grafikonu 2.

**Grafikon 2: Identifikacija pokazatelja provedbe ŽRS**



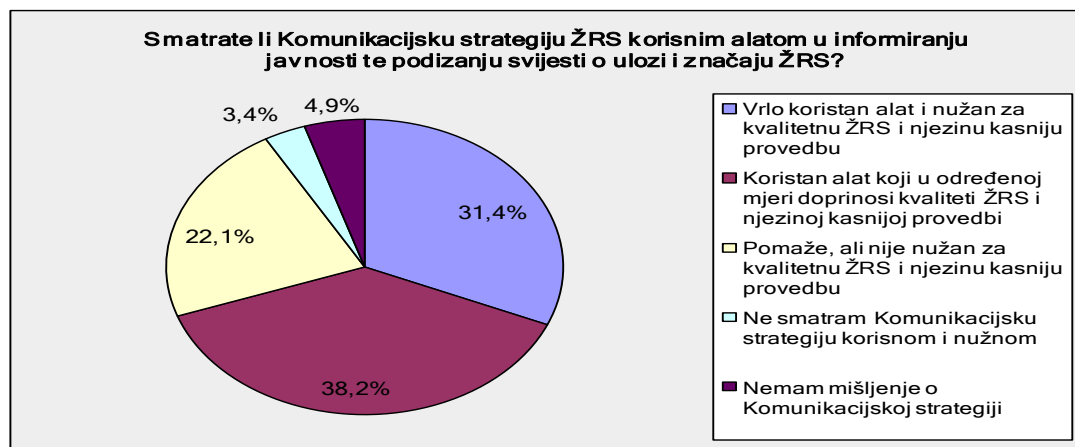
Izvor: Obrada rezultata Ankete, 2012.



Prema odgovorima ispitanika, izrada strategije trebala bi trajati u prosjeku 11 mjeseci (u više navrata ispitanici su koristili mogućnost slobodnih odgovora te naveli da je razdoblje od šest mjeseci prekratko za izradu ovako važnog dokumenta).

Izrada ŽRS-a zahtijevala je izradu komunikacijske strategije (KS) kao alata u informiranju javnosti te podizanju svijesti o ulozi i značaju ŽRS. Gotovo 70 posto ispitanika slaže se da se radi o (vrlo) korisnom alatu i da u određenoj mjeri doprinosi kvaliteti ŽRS-a, a i njezinoj kasnijoj provedbi. Otprilike 1/5 ispitanika koji su odgovorili na ovo pitanje, stava je da pomaže, ali nije nužna za kvalitetnu ŽRS i njezinu kasniju provedbu. Rezultati su prikazani u Grafikonu 3.

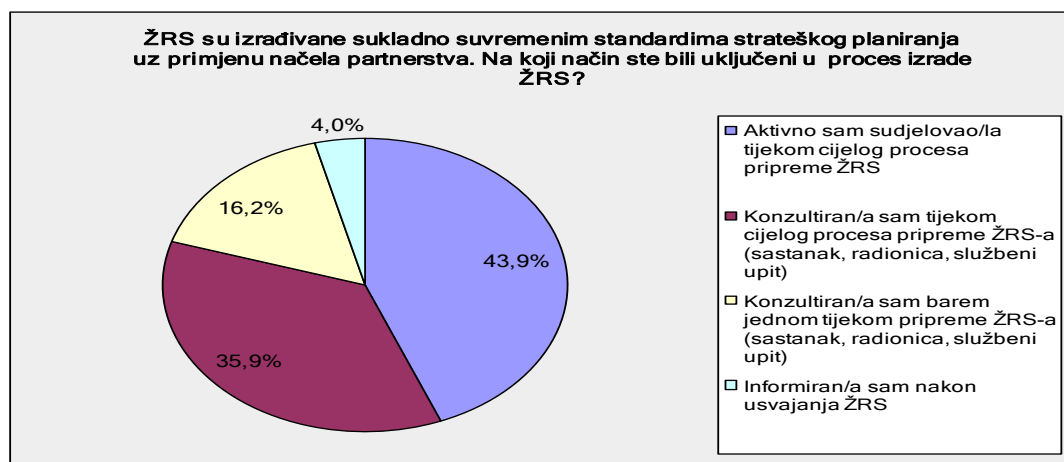
**Grafikon 3: Korisnost Komunikacijske strategije**



Izvor: Obrada rezultata Ankete, 2012.

Posebna skupina pitanja odnosila se na poštivanje načela partnerstva i kvalitete konzultativnog procesa. Tijekom procesa izrade provodile su se konzultacije različitim dinamikom i načinima. U gotovo 80 posto slučajeva (od onih koji su odgovorili), ispitanik je bio više od jedanput konzultiran ili je aktivno sudjelovao tijekom procesa, a struktura odgovora dana je u Grafikonu 4.

**Grafikon 4: Uključenost u proces izrade**



Izvor: Obrada rezultata Ankete, 2012.

Ispitanici koji su odgovorili na pitanje vezano za ulogu u samom procesu izrade, u  $\frac{3}{4}$  slučajeva smatraju da je uloga bila ključna (29,6 posto) ili važna u doprinosu sadržaju, ali bez značajnijeg utjecaja na kvalitetu procesa izrade ŽRS (37,7 posto).

Jedno od pitanja ispitanicima odnosilo se na instituciju/skupinu kojoj pojedini ispitanik pripada. Iz Tablice 3. vidljivo je, da je najveći broj onih koji pripadaju upravnim odjelima jedinice područne (regionalne) samouprave, zatim slijede regionalni koordinatori te županijske institucije. Dionici preostalih institucija/skupina čine cca. 1/3 u ukupnom zbroju.

**Tablica 3: Struktura ispitanika prema pripadnosti instituciji/skupini**

Institucija/skupina pripadnosti ispitanika	Udio u odgovorima
Jedinica lokalne samouprave	14,4%
Upravni odjel jedinice područne (regionalne) samouprave	26,9%
Županijska institucija (npr. zavodi, agencije)	18,4%
Regionalni koordinator	19,9%
Udruga civilnog društva	4,5%
Privatni sektor	2,5%
Drugo (škole, vrtići, turistička zajednica, Hrvatska gospodarska komora, Hrvatska obrtnička komora, javna poduzeća i sl.)	13,4%
<b>Ukupno</b>	<b>100,0%</b>

Izvor: Obrada rezultata Ankete, 2012.

Tijekom izrade ŽRS-a, MRRFEU je nastojalo uspostaviti i održavati suradnju s regionalnim koordinatorima te predstavnicima županija uključenima u izradu. Gotovo 2/3 ispitanika slaže se da je suradnja bila (jako) dobra, dok nešto manje od 1/3 nije upoznato s kvalitetom suradnje između ovih tijela. Vrlo slični rezultati, odnosno ocjene vrijede i za suradnju s vanjskim stručnjakom (uključujući pri tome i vanjske vrednovatelje). Osim ove, ocijenjena je i suradnja između izrađivača i županijskog partnerskog vijeća (ŽPV) tijekom izrade ŽRS-a. Ispitanici su mišljenja da je suradnja bila jako dobra (njih 22 posto), odnosno dobra (50 posto). Komentari ispitanika usmjereni su na stvarnu ulogu ŽPV-a u procesu, pri čemu, općenito govoreći, smatraju da članovi ŽPV-a nemaju dovoljno stručnosti, odazivaju se sastancima, no u rasprave se jedva uključuju, a time i slabo doprinose kvaliteti procesa i konačnog dokumenta.

Pravilnikom su utvrđena načela koja je potrebno primjenjivati prilikom izrade ŽRS-a. Ispitanici su kroz niz pitanja trebali odgovoriti u kojoj mjeri je ostvaren konsenzus (tj. postizanje dogovora kroz pregovore) u radu ŽPV-a, u kojoj je mjeri primijenjeno načelo jednakosti (tj. niti jednom članu nije omogućen dominantan utjecaj) u radu ŽPV-a, te ocijeniti razinu transparentnosti rada ŽPV-a tijekom izrade ŽRS-a (tj. svi dionici potpuno su informirani i upoznati s aktivnostima koje partnerstvo poduzima u svom radu). Odgovori su uglavnom pozitivni, pri čemu gotovo 60 posto ispitanika smatra da je konsenzus u potpunosti ostvaren, da je načelo jednakosti u potpunosti primijenjeno (70 posto), dok za razinu

transparentnosti smatraju da je visoka (41 posto odgovora), odnosno zadovoljavajuća (42 posto odgovora).

Prilikom izrade ŽRS-a, ŽPV-i su imali mogućnost davanja komentara koji su se onda ugrađivali u strategiju. Gotovo  $\frac{3}{4}$  ispitanika smatra da su se komentari uvažili i postali sastavni dio strateškog dokumenta. U ovom slučaju moglo se raditi i o relativno malom broju komentara pa je percepcija ispitanika da je većina komentara koji su dani, ujedno i prihvaćena, no moguće je pretpostaviti da su i sami ispitanici iz redova ŽPV-a, pa odgovaraju na temelju vlastitog iskustva u samom procesu.

Iako su ispitanici unutar slobodnih odgovora, uglavnom navodili poteškoće u provedbi ŽRS-a, na pitanje „*Da li se ŽRS 2011.-2013. Vaše županije provodi?*“, više od pola ih je odgovorilo potvrdno, dok 1/5 njih smatra da se ŽRS provodi djelomično (1/5 nije upoznata). Ovaj segment će u budućnosti zahtijevati daljnju razradu, kako bi se sa sigurnošću moglo odgovoriti na pitanje provođenja ŽRS-a i dati argumentirani odgovor.

U primjeni pokazatelja, ispitanici su imali ponuđene tvrdnje s ponuđenim potvrdnim odnosno negativnim odgovorom. Otprilike 1/3 ispitanika se slaže s tvrdnjom da pokazatelji nisu odgovarajuće identificirani, pa nisu primjenjivi u praćenju provedbe, da ne postoji znanje o praćenju provedbe strategije pomoću pokazatelja, da nije jasno tko je odgovoran za praćenje provedbe ŽRS-a pomoću pokazatelja, da se pokazatelji provedbe ŽRS-a uspješno koriste u županiji ispitanika, te da je moguće pratiti njihove trendove. Polovina ih drži da ne postoje podaci o polaznim veličinama pojedinih pokazatelja pa nije moguće pratiti njihove trendove (što je u izravnoj vezi s prethodnim odgovorima na pitanja u kojima je više puta naveden problem podataka nižih razina razvojnog upravljanja, te neutemeljenosti analize i analitičkih podloga).

Iako još uvijek u evoluciji, ŽRS se ipak pokazuje dobrim instrumentom upravljanja regionalnim i lokalnim razvojem. Naime, više od 90 posto ispitanika se u potpunosti slaže s tvrdnjom da se radi o dobrom instrumentu (71 posto), odnosno 20 posto je onih koji se djelomično slažu s tom izjavom. Odgovori ispitanika su u tom smislu ohrabrujući, kako za MRRFEU kao nositelja regionalne politike i razvoja, tako i za dionike ovog procesa, koji zahtijeva daljnje unaprjeđenje.

### 2.1.3. Analiza postupka prethodnog vrednovanja (tj. ex-ante evaluacije) ŽRS-a

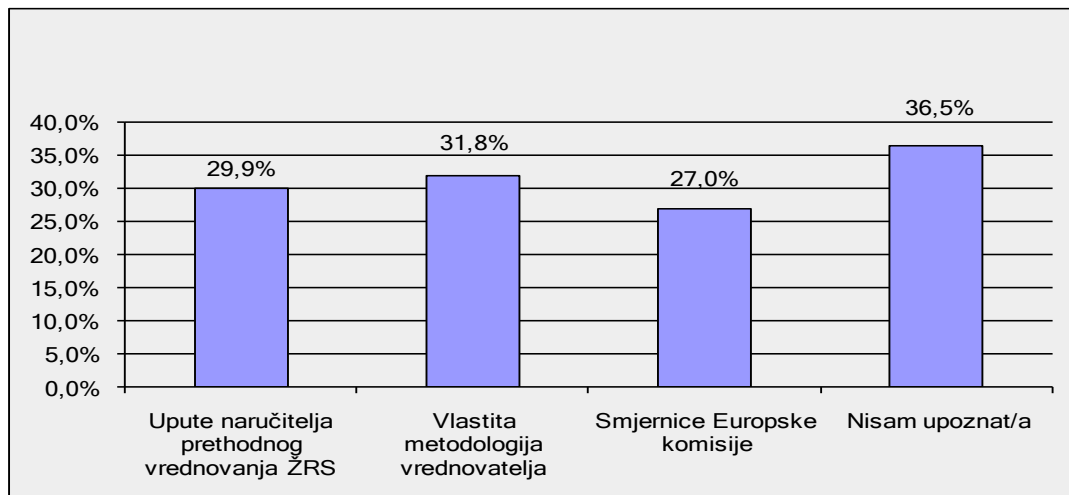
Anketa je poslužila da se ispitanike također pita za mišljenje o prethodnom vrednovanju. Naime, prethodno vrednovanje izrade ŽRS-a, je po prvi puta uvedeno kao postupak koji se provodi paralelno s izradom ŽRS-a, pa su stoga ispitanici imali i niz pitanja koja pokrivaju spomenutu temu. Prethodna vrednovanja su provedena koristeći različite metodologije i pristupe (vidi Grafikon 5.).

Značajan broj ispitanika (više od 1/3) nije upoznat s korištenom metodologijom. Preostala tri odgovora prosječno su podjednako zastupljena. Za buduće provoditelje prethodnog vrednovanja, valjalo bi jasnije definirati što se očekuje u samom postupku te koja je uloga vanjskog stručnjaka u samom postupku, kako bi rezultati mogli u konačnici biti usporedivi i što je moguće više iskoristivi izrađivaču.

Prethodno vrednovanje je u većini slučajeva (više od 1/4 odgovora) započelo usporedno s početkom izrade strategije, dok je odgovor da je početak prethodnog vrednovanja započeo

nakon što su prikupljene analitičke podloge u nešto manje od četvrtine slučajeva. Vrijedi istaknuti da je u skoro 30 posto slučajeva odgovor glasilo „nisam upoznat/a“. Ova je informacija korisna za izradu budućih razvojnih strategija i provedbu prethodnog vrednovanja o kojem bi dionike trebalo informirati na vrijeme kako bi im bila jasna svrha i korist ovog postupka. Preko 90 posto ispitanika koji su odgovorili na ovo pitanje slaže se da je prethodno vrednovanje korisno, dok gotovo  $\frac{3}{4}$  ispitanika ocjenjuje doprinos prethodnog vrednovanja izrazito značajnim odnosno zadovoljavajućim. U skladu s tim ovaj bi postupak trebao i dalje biti primijenjen prilikom izrade budućih ŽRS-a.

**Grafikon 5: Metodologija provedbe postupka prethodnog vrednovanja**



Izvor: Obrada rezultata Ankete, 2012.

Osim vanjskih stručnjaka u postupku prethodnog vrednovanja, preporuke za poboljšanje dalo je i MRRFEU. Ove su preporuke ocijenjene korisnima (izrazito korisnima u 41 posto slučajeva, te djelomično u 29 posto slučajeva). Tijekom posljednjih 10-tak godina kapacitet MRRFEU-a u području regionalnog razvoja i politike se značajno izgradio, te je njegova uloga u ovom procesu s vremenom dobila na vrijednosti, a preporuke izrađivačima potvrđuju taj napredak. Prema slobodnim odgovorima ispitanika, preporuke MRRFEU-a su uglavnom bile usmjerene na unaprjeđenje forme, a manje na sam sadržaj. Ispitanici predlažu da preporuke u budućnosti budu konkretnije u smislu unaprjeđenja samog sadržaja dajući i konkretne ideje za poboljšanje, stavljajući naglasak na nužnost uključivanja stručnjaka u pojedinim područjima i potrebu za izobrazbom svih uključenih u ovaj proces.

U samom postupku vrednovanja, sugestije i komentari ispitanika usmjereni su na standardizaciju postupka prethodnog vrednovanja pri čemu treba biti jasno navedeno koji su očekivani rezultati vrednovanja, koliko često se pripremaju i što trebaju sadržavati izvješća vrednovanja, koje metode i pristupi se koriste tijekom postupka itd. Druga skupina komentara uglavnom je usmjerena na kriterije odabira vrednovatelja, koji zapravo nisu bili eksplicitni. Neujednačeni pristupi u postupku prethodnog vrednovanja i različita iskustva vrednovatelja dovela su do značajno različitih rezultata provedbe ovog postupka, što bi se u budućnosti trebalo izbjeći standardizacijom postupka i uvođenjem kriterija odabira vrednovatelja, te eventualno organizacijom radionice kojoj bi osnovna svrha bila usklađivanje pristupa i očekivanih rezultata vrednovatelja.

#### 2.1.4. Prednosti i nedostaci procesa izrade strateških dokumenata te preporuke za unapređenje metodologije izrade ŽRS-a

Strateški dokument predstavlja rezultat kompleksnog procesa planiranja. Dokument nije cilj tog procesa, već njegova efikasna i efektivna provedba. U okviru Programa izobrazbe za rukovodeće službenike, Državne škole za javnu upravu RH, razvijen je 6-dnevni seminarski i radionički program u suradnji s EIZ-om na temu „Strateško planiranje i upravljanje za regionalnu i lokalnu samoupravu“ koji je tijekom jeseni 2011. proveden u tri županije: Primorsko-goranskoj, Šibensko-kninskoj i Međimurskoj županiji. (DŠJU i EIZ, 2011.) U programu je predstavljena definicija strateškog planiranja kako je navedeno u nastavku:

**„Strateško planiranje je proces  
koji je strukturiran, sustavan, k ciljevima usmjeren,  
utemeljen je na pregovorima i koordinaciji.  
Strateško planiranje je način ponašanja i razmišljanja,  
a cilj mu je organizirati budućnost.“**

*Prednosti dosadašnjih procesa izrade strateških dokumenata u RH jesu sljedeće:*

- formalizacijom postupka planiranja uspostavlja se sustavni pristup razvoju
- razvija se alat koji omogućava upravljanje kompleksnim razvojnim procesima
- širi perspektive i jasno ukazuje na međuovisnosti razvojnih aktivnosti, kao i potrebu koordinacije razvojnih aktera
- predstavljeni su novi mehanizmi komunikacije i suradnje uspostavom neformalnih institucija (koordinativna tijela, operativna tijela, partnerstva)
- omogućava se redovito praćenje i kontrola razvojnih aktivnosti kroz sustav praćenja na osnovi utvrđenih pokazatelja
- otvara prostor za sudjelovanje većeg broja sudionika u razvojnom odlučivanju
- predstavlja okvir za konstruktivna i praktična rješenja razvojnih problema

*Nedostaci dosadašnjih procesa izrade strateških dokumenata u RH jesu sljedeći:*

- proces izrade je vrlo zahtjevan i kompleksan te mora biti koordiniran za što treba biti jasno dodijeljen mandat i financijska sredstva za organizaciju procesa
- nepostojanje kulture suradnje otežava potreban timski pristup i intenzivnu komunikaciju s mnogim dionicima
- rijetki su stručnjaci koji imaju sposobnost strateškog, kao i analitičkog razmišljanja
- gotovo je nemoguće planirati u uvjetima krize
- ukoliko nadležnosti u razvojnom odlučivanju nisu proceduralno poštovane, uspješnost provedbe je ograničena
- u razvojnim procesima vertikalna u odlučivanju gubi na snazi i razvojne aktivnosti se dogovaraju između više dionika
- praksa financijskog planiranja zasnovanog na učestalim revizijama u javnom sektoru preslikana je i na procese izrade strateških dokumenata što rezultira u neprovedivim razvojnim strategijama
- nedostaju sredstva za angažman stručnjaka u razvojnom procesima te se koordinatori moraju oslanjati na postojeće resurse
- postojeći razvojni stručnjaci nisu upoznati s mogućim nedostacima suvremenih pristupa razvojnog planiranja te mogu uzrokovati suprotne učinke ili rade na zadovoljavanju forme
- formalizacija procesa planiranja može uzrokovati suprotne učinke te onemogućiti identifikaciju posebnosti i razvoj društvenih inovacija

**Okvir 2: Opće koristi strateškog planiranja**

- Donosi nove ideje i poboljšava suradnju među zainteresiranim stranama
- Okuplja partnere i potiče stvaranje konsenzusa oko zajedničkog smjera razvoja, odnosno razvojnih prioriteta
- Doprinosi jačanju sinergije među aktivnostima koje provode različiti sudionici u procesu
- Ograničava ili pomaže u rješavanju antagonizama među dionicima
- Stvara atmosferu pozitivnih očekivanja
- Omogućuje aktivniji utjecaj na budućnost i bolje “snalaženje”/“pozicioniranje” u okruženju u kojem dominira natjecanje i konkurentnost
- Konzultacijski procesi omogućavaju razvoj osjećaja vlasništva nad strateškim dokumentom
- Promovira strateško razmišljanje, djelovanje i učenje putem:
  - Sistematičnog prikupljanja informacija o okruženju institucije ili javne politike
  - Pojašnjenja budućeg smjera i prioriteta razvoja
- Poboljšava donošenje odluka kroz usmjeravanje na rješavanje ključnih problema
- Poboljšava provedbu javnih politika kroz:
  - Povezivanje s proračunskim procesom
  - Analiziranje okruženja
- Jača učinkovitost javne politike ili institucije kroz:
  - Usmjeravanje na strateška pitanja
  - Usmjeravanje na rezultate i postignuća
- Povećava transparentnost i otvorenost kroz strategije, planove i rezultate koji su društveno važni
- Donosi nove resurse i potiče korištenje postojećih na efikasniji, koherentniji i transparentniji način, te usmjerava resurse na ključne prioritete
- Poboljšava usmjerenost institucije(a) te daje putokaz za praćenje postignuća i procjenu rezultata
- Osigurava osnovu s koje se može mjeriti napredak i uspostaviti mehanizmi za uvođenje promjene onda kada je to potrebno
- Povećava produktivnost kroz povećanu učinkovitost

Izvor: DŠJU i EIZ, 2011.

***Preporuke za unapređenje metodologije izrade ŽRS-a***

Preporuke u nastavku mogu poslužiti unapređenju postojećeg Pravilnika sukladno kojem će se pripremati slijedeće ŽRS za novo programsko razdoblje počevši od 2014. godine. Osim toga, preporuke su od važnosti i za procese kojima upravlja MFIN, pa u određenim dijelovima prelazi nadležnosti MRRFEU. Upravo iz tog razloga vrijedilo bi razmotriti mogućnost uspostave zajedničkog radnog tijela radi kontinuirane koordinacije aktivnosti na teritoriju RH i svim razinama formuliranja javnih politika i razvojnog upravljanja.

- ↳ ***Preporučuje se izrada Smjernica za strateško planiranje i upravljanje za županije umjesto postojećeg Dodatka Pravilniku: Metodologija izrade ŽRS-a.*** Dokument se redovito treba unapređivati i obogaćivati primjerima i praktičnim uputama za provedbu ŽRS-a.

- ☞ **Preporučuje se izrada Smjernica za postupak prethodnog vrednovanja postupka izrade ŽRS-a**, koje mogu sadržavati standardiziran obrazac kao i točne upute koje treba poštivati tijekom provođenja postupka. Koristan bi bio proces certificiranja stručnjaka koji moraju imati dokazano iskustvo u programiranju.

### **Partnerstvo i konzultacije**

- ☞ **Preporučuje se pojasniti što se točno podrazumijeva pod partnerskim pristupom, te što znači** pokretanje konzultacijskog procesa i uspostava novih tijela za izradu i provedbu ŽRS-a. Konzultacijski proces može imati više dimenzija (npr. od jednokratnog informiranja, redovite razmjene mišljenja, do aktivnog sudjelovanja u razvojnom promišljanju i odlučivanju). Osim toga, uspješnost procesa ovisi o komunikacijskoj kulturi u određenoj sredini, vještini koordinatora i facilitatora, kao i povijesti uspjeha ili neuspjeha prijašnjih konzultacijskih procesa. Treba pojasniti kako i na koji način se mogu uključiti građani u razvojne procese. Klasične javne rasprave koje su uvriježene u postupcima prostornog planiranja pokazale su da se građani često puta stavljaju pred gotov čin i da više nemaju utjecaja na sadržaj. Konzultacije treba planirati unaprijed.
- ☞ **Preporučuje se jasno definiranje što predstavljaju nova tijela za proces izrade i provedbe ŽRS-a** u poglavlju o provedbi ŽRS-a unutar kojeg treba definirati institucionalni okvir. Treba pojasniti činjenicu da postoje formalne i neformalne institucije. Nova tijela su neformalne institucije koje dopunjuju rad formalnih institucija (županija, agencija, ustanove, poduzeća, udruge). Treba jasno istaknuti da tijela uspostavljena za potrebe izrade ŽRS-a, nakon usvajanja dokumenta, nastavljaju djelovati i u provedbi. Koordinator izrade postaje koordinator provedbe, partnersko vijeće preuzima ulogu praćenja provedbe, a članovi radnih skupina jesu najčešće provoditelji razvojnih aktivnosti, te mogu ostati djelovati u vidu tematskih radnih skupina.

### **Osnovna analiza**

- ☞ **Preporučuje se redovita revizija analitičkih podloga radi praćenja provedbe ŽRS-a na osnovi definiranih pokazatelja.** Svaka županija na osnovi ŽRS-a ima sve elemente za uredno vođenje razvojne statistike. Upravo to je preduvjet za donošenje razvojnih odluka kao i praćenje razvojnih postignuća na osnovi unaprijed formuliranih pokazatelja kroz duže vremensko razdoblje.
- ☞ **Preporučuje se osiguravanje usklađenosti ŽRS-a sa sustavom prostornog planiranja,** kao i procjena učinka razvojnih aktivnosti na prostorne posebnosti. U osnovnoj analizi također treba analizirati prostorne probleme.
- ☞ **Preporučuje se mogućnost korištenja alternativnih analitičkih alata,** jer SWOT analiza je dobar alat, ali nije jedini mogući alat koji omogućuje lakše sagledavanje kvalitativnih nalaza analize.

### **Rezultati provođenja prijašnjih strategija tj. postupci vrednovanja provedbe ŽRS-a**

- ☞ **Preporučuje se definiranje postupka vrednovanja prethodnih strategija u vidu metodoloških smjernica** te određivanje obveze uključivanja sažetka izvješća o provedenim vrednovanjima ŽRS-a u novi razvojni dokument, kao i osvrt na rezultate drugih strateških dokumenata od važnosti za budući ŽRS. S obzirom da se „ex-post“ vrednovanje provodi po završetku provedbe ŽRS-a, a novi ŽRS se izrađuje prije nego što prethodni završi trenutno važeći, nije moguće uključiti te rezultate u novi ŽRS. Stoga se za izradu novog ŽRS-a koriste rezultati vrednovanja tijekom provedbe (tzv. interim evaluacija), dok se rezultati vrednovanja nakon provedbe (tzv. ex-post evaluacija) koriste, uz godišnja izvješća o praćenju provedbe (tzv. monitoring izvješća), te za reviziju ŽRS u

srednjem roku. Informacije o rezultatima provedbe važne su u fazi analize, jer ukazuju na uspješnost prijašnjih aktivnosti, kao i propuste, te daljnje potrebe koje trebaju biti uzete u obzir u novom strateškom dokumentu.

### ***Politika županije prema posebnim područjima***

- ↪ ***Preporučuje se da se, uz politike prema posebnim područjima, jasnije istakne što uključuju druge politike od značaja za teritorijalni razvoj***, te da se u tom kontekstu istakne važnost politika vezanih za velike gradove, te izrade posebne smjernice za formuliranje politika teritorijalnog razvoja.
- ↪ ***Preporučuje se razvoj i provođenje programa izobrazbe na temu teritorijalne kohezije i razvojnog upravljanja*** za regionalnu i lokalnu razinu.

### ***Određivanje strategije***

- ↪ ***Preporučuje se da se u metodološkim smjernicama pojasi postupak određivanja hijerarhije ciljeva, prioriteta i mjera***. Jedan od korisnih metodoloških alata je stablo problema i ciljeva koje se temelji na induktivnoj i deduktivnoj analizi, te uzročno-posljedičnom promišljanju. Također, pojam „prioriteti“ u hrvatskom jeziku ima drugo značenje, pa bi vrijedilo prilagoditi pojam (primjerice „posebni ciljevi“) ili jasno navesti razliku između „prioriteta“ kao vrste cilja i prioriteta kao obilježja ranga važnosti.
- ↪ ***Preporučuje se usklađivanje terminologije MRRFEU s onom koju koristi MFIN, kao i onom koja će se koristiti u operativnim programima za strukturne fondove***. Za početak bi bilo korisno utvrditi pojmovnik s objašnjenjima i sinonimima, te usuglasiti ga na nacionalnoj razini, a zatim primijeniti na svim razinama strateškog planiranja. Drugim riječima, terminologija strateškog planiranja trebala bi biti konzistentna u nacionalnim strateškim dokumentima s onima koji se pripremaju za EU.

### ***Financijski okvir, plan i izvori***

- ↪ ***Preporučuje se jasno razlikovanje između pojmova financijski okvir, financijski plan i troškovi provedbe pojedinih aktivnosti i izvori financiranja***. Činjenica je da bez financiranja nije moguća provedba planova, međutim, treba veliku pažnju obratiti na nadležnosti nositelja ŽRS-a i njegovih partnera u provedbi. Iz tog razloga preporučuje se da financijski okvir bude sastavni dio strateškog dijela razvojnog dokumenta i da se njime utvrđuju financijske alokacije na razini strateških ciljeva, prioriteta i mjera za cjelokupno razdoblje za koje se donosi razvojni dokument. Informacija o alokaciji sastoji se od procjene sredstava koji se očekuju iz državnog proračuna uključujući EU fondove (npr. planirana alokacija za regiju), županijskog proračuna i lokalnih proračuna (procjena na osnovi udjela rashoda za razvojne aktivnosti u proračunu unazad 3-5 godina, te projekcija za naredne godine uzimajući u obzir pokazatelje kao npr. rast BDP-a, kretanje stanovništva i sl.). Radi se o indikativnim iznosima. Na ovoj razini nije moguće planirati egzaktno financijske iznose za konkretne projekte i aktivnosti. Stoga se izrađuje AP s realnijim financijskim iznosima za trogodišnje razdoblje.

### ***Institucije i razvojno upravljanje***

- ↪ ***Preporučuje se grafički prikaz institucionalnog okvira uz opis odgovornosti za provedbu mjera (uglavnom županije), te aktivnosti i projekte za koje se mora jasno naznačiti da se poštuju zakonske mogućnosti i obveze nositelja***. Ako se radi o nositeljima kojima obveza za mjeru ili aktivnost nije zakonski definirana (npr. jedinice lokalne samouprave, javno ili



privatno poduzeće, ustanova, udruga), odgovornost za provedbu mora biti formalizirana sporazumom o suradnji i s jasnom namjerom o sufinanciranju, ili ugovorom o provedbi projekta. Kako je nositelj cjelokupnog ŽRS-a županija, tako ostali nositelji pojedinih mjera ili aktivnosti jesu partneri. Time je moguće uvesti partnerski ugovor i na razini županije između nje kao nositelja ŽRS-a i svih koji će provoditi pojedine aktivnosti u okviru ŽRS-a.

- ☞ ***Preporučuje se da županija kao nositelj ŽRS-a bude su-nositelj svih aktivnosti.*** Treba raspraviti među ključnim dionicima u regionalnom razvoju, mogu li u ŽRS-u biti aktivnosti u kojima županija ne sudjeluje. Ako ne sudjeluje u provedbi neke aktivnosti, jer nije u njenoj nadležnosti, takva aktivnost ne bi trebala biti uključena u ŽRS. Razlog je praktične prirode i odnosi se na nemogućnost praćenja provedbe. A stvarni nositelj aktivnosti npr. JLS, udruga ili privatno poduzeće, nema obvezu obavještavati županiju. Posljedica će biti smanjenje obujma aktivnosti u AP ŽRS-a.
- ☞ ***Preporučuje se jasnije određenje odnosa između nositelja ŽRS-a tj. županijske samouprave i partnera.*** Partneri su svi s kojima županija ima ugovor ili sporazum o provedbi aktivnosti ili projekta, a zastupljeni su u ŽPV-u izravno ili putem odabranog predstavnika. Ukoliko ih ima više od utvrđenog maksimuma, tada je moguće odrediti sustav rotacije predstavnika u ŽPV-u.
- ☞ ***Preporučuje se da ŽRS bude strukturirana na način da je kompatibilna s organizacijskom strukturom županijskih upravnih odjela i županijskim institucijama kao što su razvojne agencije i zavodi za prostorno planiranje.*** Na taj način se može organizirati provedba ŽRS-a i AP-a u skladu s odgovornostima prema resorima, odnosno rukovoditelji pojedinih odjela i institucija preuzimaju odgovornost za tematske cjeline prema stručnosti te koordiniraju aktivnosti s ostalim dionicima unutar resora, a regionalni koordinator osigurava horizontalnu usklađenost u provedbi.

### ***Akcijski plan, izvješćivanje i praćenje***

- ☞ ***Preporučuje se da AP ŽRS-a sadrži financijski plan i da predstavlja trogodišnji dokument kojim se provodi ŽRS.*** Usklađen je s proračunskim procesom planiranja MFIN-a i *financijski dio* ima jasno naznačenu numeričku vezu prema proračunu nositelja, te uključuje financijske iznose za one aktivnosti i projekte koji se temelje na potpisanim ugovorima i sporazumima s drugim institucijama i organizacijama. AP može biti tabličnog oblika sa sažetim horizontalnim pregledom svih relevantnih informacija (redni broj aktivnosti u kojem je sadržan broj cilja, prioriteta ili posebnog cilja, mjere ili načina ostvarenja; opis aktivnosti ili naziv projekta, financijski iznos za 3 godine po godinama, nositelj aktivnosti i partneri, očekivani izravni rezultat). Svaka aktivnost ili projekt imaju tehničku dokumentaciju sa svim potrebnim detaljima za provedbu. Tehnička dokumentacija može biti uređena obrascima za aktivnosti, programe i projekte. Aktivnosti upravljanja, praćenja provedbe i vrednovanja sastavni su dio AP-a (jer zahtjeva jasno određivanje odgovornosti, ljudske i financijske resurse, sustav izvješćivanja i informatičku podršku).
- ☞ ***Preporučuje se jasno definiranje pojmova „aktivnost“, „projekt“ i „program“ radi njihovog boljeg razlikovanja, kao i razumijevanja međuodnosa. AP obuhvaća informacije o aktivnostima, projektima i programima koji se planiraju provesti u trogodišnjem razdoblju.*** Prema terminologiji strateškog planiranja MFIN-a, jedno i drugo su načini ostvarenja, pri čemu je lakše povezati pojam projekt s kapitalnim investicijama u infrastrukturu. Postoje projekti koji nisu investicije te vrste, tzv. „meki“ projekti. U tim slučajevima se može govoriti i o programu (npr. u društvenim djelatnostima). Postoje projekti koji imaju jednu i drugu komponentu. U tom kontekstu vrijedilo bi razmotriti

pojašnjavanje te moguću preformulaciju pojma „plan razvojnih programa“ koju koristi MFIN vezano uz pregled kapitalnih ulaganja županija tj. investicijske projekte gradova i općina.

- ☞ **Preporučuje se utvrđivanje jasnog odnosa između AP-a i baze projekata u Pravilniku, a korisno je izraditi smjernice za upravljanje bazama projekata uključujući preporuke za moguća tehničko-tehnološka rješenja.** AP i dobro uređena baza projekata međusobno su povezani na način da projektni prijedlozi koji se nalaze u bazi, a spremni su u potpunosti za financiranje u razdoblju za koje se AP donosi, budu u njega uvršteni u vidu budućih aktivnosti kojima se ostvaruju mjere iz ŽRS-a. Projekti koji nemaju spremnu tehničku dokumentaciju i sve potrebne dozvole nisu spremni za financiranje te se ne mogu uvrstiti u AP. No, aktivnosti vezane za pripremu tehničke dokumentacije za projekte od značaja za ŽRS, a sukladno utvrđenim kriterijima, svakako jesu pripremane aktivnosti koje treba planirati i financirati.
- ☞ **Preporučuje se uvođenje postupka određivanja prioriteta u AP-u,** što se može učiniti ocjenjivanjem međuovisnosti pojedinih aktivnosti u određenom razdoblju (npr. *metoda određivanja indeksa važnosti i integriranosti razvojnih ciljeva, te njihovog relacijskog indeksa u postupku određivanja prioriteta*, vidi Dräger et al., 2003., str. 29).
- ☞ **Preporučuje se definiranje primjera pokazatelja primjenjivih na razini AP-a za točno definirana razvojna područja uz mogućnost razvoja dodatnih pokazatelja koji odražavaju posebnosti.** Na toj razini se govori o pokazateljima izravnih rezultata ili postignuća (tj. output indikatori) i financijskim pokazateljima kojima se mjeri efikasnost. AP služi kao podloga za sustavnu kontrolu provedbe i time postaje alat za razvojno upravljanje. Županima, gradonačelnicima, županijskim skupštinama, gradskim i općinskim vijećima i razvojnim koordinatorima on treba služiti u svakodnevnom razvojnom odlučivanju i praćenju rezultata.
- ☞ **Preporučuje se, uz Upute za izvješćivanje o provedbi ŽRS-a, izrada smjernica s primjerima dobre prakse za uspostavu sustava praćenja razvojnih aktivnosti na regionalnoj i lokalnoj razini.** Redovito izvješćivanje izravni je rezultat dobro uređenog sustava praćenja utemeljen na informatičkoj tehnologiji. U tu svrhu vrijedi uskladiti IT rješenja na svim razinama upravljanja ili osigurati interoperabilnost postojećih sustava.

### **Komunikacijska strategija**

- ☞ **Preporučuje se javna dostupnost KS-a** županija i MRRFEU-a, koje bi vrijedilo pripremiti na samom početku procesa izrade razvojnih strategija i urediti konzultacijski proces, informiranje građana o napretku, kao i provedbi strategija.

### **Usklađivanje strateških dokumenata**

- ☞ **Preporučuje se metodološko i sadržajno usklađivanje razvojnog programiranja na regionalnoj razini s procesima programiranja na razini EU za razdoblje 2014.-2020., kao i nacionalnim procedurama strateškog proračunskog planiranja.** Konkretno, upute vezane za procese strateškog planiranja treba uskladiti među ministarstvima i te procese treba povezati kako se ne bi stvarali paralelni sustavi. Dakle, strateški planovi trebaju postati dugoročni razvojni dokumenti i mogu pratiti sedmogodišnji programski ciklus uspostavljen u EU. AP mogu biti trogodišnji provedbeni dokumenti s financijskim planom i jasnom poveznicom na trogodišnje proračunske planove.
- ☞ **Preporučuje se da se na nacionalnoj razini definiraju okvirne alokacije proračunskih sredstava za regionalnu razinu.** Alokacije trebaju biti okvirne za 7-godišnje razdoblje, te konkretne za 3-godišnje proračunsko razdoblje. Na osnovi jasno određenih alokacija,

županije mogu izrađivati financijske okvire za svoje strateške dokumente na razini strateških/općih ciljeva, prioriteta/posebnih ciljeva i mjera/načina ostvarenja.

- ↪ **Preporučuje se provjera usklađenosti strateških razvojnih dokumenata s dokumentima prostornog razvoja.** Postupno treba raditi na osvještavanju činjenice da se razvoj događa u prostoru i da se sukladno tome nova kohezijska politika EU sastoji od socijalne, ekonomske i teritorijalne kohezije.
- ↪ **Preporučuje se javno objavljivanje planova javnih poduzeća koja djeluju na teritoriju cjelokupne države.** Preporučuje se javna dostupnost informacija o mehanizmima pripreme planova i njihove provedbe kao i postupno uvođenje konzultacija s ključnim dionicima, te posebno predstavnicima regionalnih i lokalnih vlasti.

## 2.2. Prikaz primjera i specifičnosti izrade ŽRS

### 2.2.1. Primjeri dobre prakse prema elementima ocjene usklađenosti ŽRS-a

**Tablica 4: Primjeri dobre prakse prema elementima ocjene usklađenosti ŽRS-a**

Elementi ocjene usklađenosti ŽRS-a sa Zakonom i Pravilnikom	Primjeri dobre prakse ŽRS-a koji su u vrlo dobroj mjeri udovoljili zahtjevima Pravilnika
1. Poštivanje načela partnerstava i suradnje pri izradi ŽRS (Dodatak 1. „Rezultati konzultacija s radnim skupinama)	Varaždinska županija Grad Zagreb Karlovačka županija Požeško-slavonska županija Virovitičko-podravska županija Vukovarsko-srijemska županija Primorsko-goranska županija Zadarska županija
2. Sadržaj obveznih poglavlja i dodataka	Koprivničko-križevačka županija Varaždinska županija Požeško-slavonska županija Splitsko-dalmatinska županija Virovitičko-podravska županija Istarska županija Ličko-senjska županija Primorsko-goranska županija Šibensko-kninska županija Zadarska županija
3. Poštivanje propisane metodologije izrade ŽRS	Varaždinska županija
4. Poštivanje provedbe prethodnog vrednovanja (ex-ante evaluacija) od strane nezavisnog tima tijekom svih faza izrade ŽRS te uvažavanje preporuka evaluatorskog tima	Varaždinska županija Bjelovarsko-bilogorska županija Brodsko-posavska županija Osječko-baranjska županija Splitsko-dalmatinska županija Sisačko-moslavačka županija Virovitičko-podravska županija Vukovarsko-srijemska županija Primorsko-goranska županija Šibensko-kninska županija

<b>Elementi ocjene usklađenosti ŽRS-a sa Zakonom i Pravilnikom</b>	<b>Primjeri dobre prakse ŽRS-a koji su u vrlo dobroj mjeri udovoljili zahtjevima Pravilnika</b>
<b>5. Izrada AP-a</b>	Bjelovarsko-bilogorska županija Brodsko-posavska županija Ličko-senjska županija Splitsko-dalmatinska županija Zadarska županija
<b>6. Izrada KS</b>	Međimurska županija Koprivničko-križevačka županija Krapinsko-zagorska županija Varaždinska županija Zagrebačka županija Bjelovarsko-bilogorska županija Brodsko-posavska županija Karlovačka županija Požeško-slavonska županija Splitsko-dalmatinska županija Sisačko-moslavačka županija Virovitičko-podravska županija Vukovarsko-srijemska županija Istarska županija Primorsko-goranska županija Šibensko-kninska županija Zadarska županija
<b>7. Usklađenost ŽRS sa Strategijom regionalnog razvoja RH</b>	Sve županije

Izvor: Sistematizacija autora, 2012.

### 2.2.2. Prikaz odabranih primjera ŽRS-a i posebnosti njihove izrade

U nastavku se nalazi usporedna tablica 5. s prikazom triju odabranih županija, koje su ocijenjene među boljima u postupku ocjenjivanja usklađenosti prema svim elementima iz tablice 4. od strane MRRFEU-a i stručne analize provedene u okviru ove Studije. Iako se radi o dobrim primjerima, i u tim slučajevima pojavile su se poteškoće i nedostaci. Informacije prezentirane u pregledu se temelje na obradi rezultata analize dokumentacije i intervjua predstavnika odgovornih za proces izrade ŽRS-a u navedenim županijama.

**Tablica 5: Usporedni prikaz posebnosti odabranih ŽRS**

Posebnosti procesa izrade ŽRS-a 2001.-2013.	Splitsko-dalmatinska županija	Virovitičko-podravska županija	Varaždinska županija
<b>Koordinator izrade</b>	RERA SD - Regionalna razvojna agencija Splitsko-dalmatinske županije	VIDRA – Agencija za regionalni razvoj Virovitičko-podravske županije	AZRA – Agencija za razvoj Varaždinske županije
<b>Vanjska podrška u izradi</b>	Stručna podrška vanjskog stručnjaka (metodološko)	Stručna podrška vanjskog stručnjaka	-

Posebности procesa izrade ŽRS-a 2001.-2013.	Splitsko-dalmatinska županija	Virovitičko-podravska županija	Varaždinska županija
	vodstvo)		
Prethodno iskustvo izrađivača	ROP 2006.-2013. ŽRS se nadovezuje	ROP 2007.-2013. ŽRS se nadovezuje	ROP 2007.-2013. ŽRS se nadovezuje
Struktura dokumenta	Dokument ima 263 str., uključujući Akcijski plan	Dokument ima 239 str., uključujući Akcijski plan	Dokument ima 249 str., Akcijski plan je zaseban dokument
Usklađenost s proračunom	Postignuta je dobra povezanost s proračunom županije, usklađenost s proračunima JLS nije postignuta	Djelomično s proračunom županije	Djelomično s proračunom županije
Izvrještavanje i praćenje provedbe	Izvijestit će se o: uspješnosti postizanja postavljenih ciljeva za tekuće razdoblje razlozima za eventualno nepostizanje ciljeva i mogućim rješenjima adekvatnosti planiranih resursa za postizanje planiranih ciljeva, prijedlozima za re-alokacije resursa relevantnosti planiranih prioriteta i mjera s obzirom na eventualne promijenjene okolnosti, na osnovi iskustva provedbe financijskoj učinkovitosti provedbe mjera uspješnosti procesa partnerstva s ključnim dionicima Prikupljat će se izvješća od JLS-a i ostalih dionika Uskladit će obrasce s onima koji se koriste za strateško planiranje za središnja državna tijela – radi komplementarnosti sustava praćenja na regionalnoj i nacionalnoj razini	Predviđeno narativno izvješće, međutim nije jasno kako će se mjeriti pokazatelji uspješnosti provedbe strategije	Pratit će se: stupanj ostvarenja utvrđenih ciljeva, prioriteta i mjera ostvareni rezultat i učinci na razvoj učinkovitost i uspješnost u korištenju financijskih sredstava ostvarenje prema utvrđenom financijskom okviru sudjelovanje i doprinos partnerstva učinkovitost rukovođenja i organizacijske provedbe ŽRS-a vidljivost ŽRS-a u javnosti županije i JLS-a
Prednosti procesa	Potiče proces učenja Osvještavanje dionika razvoja o potrebi planskog promišljanja i potrebi partnerstva pri određivanju strateških pravaca	Aktivno sudjelovanje radne grupe u fazi prikupljanja podataka Suradnja s Ministarstvom je bila dobra, bez tehničke pomoći	Potiče proces učenja Dobra suradnja s nadležnim Ministarstvom, županom i nadležnim upravnim odjelom županije

Posebnosti procesa izrade ŽRS-a 2001.-2013.	Splitsko-dalmatinska županija	Virovitičko-podravska županija	Varaždinska županija
	Kvalitetna suradnja s Ministarstvom		
<b>Nedostaci procesa</b>	<p>Prekratko razdoblje na koje se odnosi ŽRS, trebalo je ostaviti ROP i izraditi Akcijski plan do izrade pravog ŽRS-a (7g.)</p> <p>Nije stvoren osjećaj vlasništva, posebno ne kod građana</p> <p>Teško je odrediti prioritete i previše su široko postavljeni</p> <p>Dionici su pokazivali otpor prema još jednoj strategiji</p> <p>Službeno imenovana radna skupina nije u potpunosti doživjela značaj procesa</p> <p>U partnerskom vijeću su rijetki članovi dali puni doprinos, većina ih je izrazila sumnje u provedivost</p>	<p>Niska razina osviještenosti i zainteresiranost okruženja</p> <p>Nedostatak kompetencija za obradu podataka i analizu po sektorima</p> <p>Nije savladan participativni odnos svih tematskih radnih skupina</p> <p>Dionici – građani, mediji nisu doživjeli izradu strategije kao nešto pozitivno, nije bilo komentara</p> <p>Županijska skupština nije imala učinkovitu raspravu i strategija je usvojena bez aktivnog sudjelovanja članova skupštine</p> <p>Članovi partnerskog vijeća su aktivno sudjelovali u tematskim radnim skupinama, JLS nisu surađivale</p> <p>Nerazumijevanje strategije kao alata za buduće privlačenje sredstava</p> <p>Nepovezanost s procesom proračunskog planiranja</p> <p>Nužan uvjet povezivanja s proračunima JLS, županije i države nije postignut</p>	<p>Velik broj članova Partnerskog vijeća</p> <p>Niska razina osviještenosti dionika i zainteresiranost članova partnerskog vijeća</p> <p>Vrlo kratak rok izrade, dok proces konzultacija traži velik angažman dionika i njihovu koordinaciju, bilo je premalo sastanaka i radionica</p> <p>Poteškoće s nedorečenim poglavljima Pravilnika – Rezultati provođenja prijašnjih strategija, Financijski plan, Provedba ŽRS, Praćenje i izvješćivanje, Rezultati konzultacija s partnerskim vijećem, Akcijski plan, jasnije definirana uloga ex-ante evaluatora i doprinos kvaliteti procesa izrade</p>

Izvor: Sistematizacija autora na osnovi prikupljenih informacija iz intervjua, 2012.

### 2.3. Prijedlog sustava praćenja i izvješćivanja o provođenju politike regionalnog razvoja

#### 2.3.1. Zakonske odredbe praćenja i izvješćivanja o provođenju ŽRS-a

Sukladno članku 30. Zakona o regionalnom razvoju RH, MRRFEU godišnje izvješćuje Vladu RH o provođenju regionalne razvojne politike, dok je člankom 12. Pravilnika utvrđeno da županije izvješćuju MRRFEU o provedbi ŽRS-a. Istovremeno, modernizacijom sustava proračunskog planiranja sukladno Zakonu o proračunu (NN 87/08) uvedeno je obvezatno strateško planiranje u proces pripreme državnog proračuna u RH. Ti su procesi u potpunosti usklađeni sa zahtjevima i potrebama pripreme RH za ulazak u punopravno članstvo u EU.

Na pripremi Uputa za izradu izvješća županija o provedbi ŽRS-a, MRRFEU je surađivalo s Ekonomskim institutom, Zagreb (EIZ). S obzirom na procese koje trenutno provodi MFIN, kao polazište za razvoj Prijedloga uputa korištene su informacije iz postojećih obrazaca za izvješćivanje. Time se Prijedlog uputa za izradu i sadržaj izvješća županija o provedbi ŽRS-a nastojao maksimalno približiti zahtjevima za izvješćivanje koje MFIN provodi na nacionalnoj razini. Prijedlog je predstavljen na radionici organiziranoj početkom ožujka 2012. godine koja je posebno organizirana za predstavnike županija, kako bi se raspravio prijedlog i nejasnoće, te unaprijedile Upute sukladno realnim okolnostima i praktičnim primjedbama županija.

Dva su cilja izvješćivanja županija o provedbi ŽRS-a prema MRRFEU. Prvi se cilj odnosi na sumarno prikazivanje provedenih razvojnih mjera u prvoj godini provedbe (tj. 2011.) s ciljem postizanja strateških ciljeva i prioriteta razvoja utvrđenih u ŽRS-ima. Drugi je cilj usmjeren na izvješćivanje o postignutim konkretnim rezultatima provedenih razvojnih mjera pomoću pokazatelja rezultata, čime se dokazuje postizanje strateških ciljeva i prioriteta razvoja. Uz uvodne informacije, uputa sadrži elemente o kojima županije izvješćuju MRRFEU (opisni dio i tablice), kratak opis ključnih izazova, glavnih uzroka, potencijalne posljedice i učinke problema i/ili rizika u provedbi mjera ŽRS-a, te obrazloženje potrebe za revizijom ŽRS-a. Tablice koje su pripremljene za izvješćivanje jesu slijedeće: Financijsko izvješće o provedbi skupine mjera ŽRS po područjima razvoja<sup>4</sup>; Izvješće o pokazateljima rezultata o provedbi skupine mjera ŽRS po područjima razvoja; Financijsko izvješće o provedbi skupine mjera ŽRS po područjima razvoja i posebnim područjima; Izvješće o pokazateljima rezultata provedbe skupine mjera ŽRS po područjima razvoja i posebnim područjima; te Popis razvojnih projekata u izvještajnom razdoblju – 2011.

### 2.3.2. Preporuke za praćenje i upute za ispunjenje obveze županija za potrebe godišnjeg izvješćivanja MRRFEU o provedbi ŽRS-a

Proces praćenja ili monitoring je sastavni dio procesa strateškog planiranja u skladu s konceptom životnog ciklusa politika, programa i projekata. Tako MRRFEU ne može izvijestiti Vladu o razvoju županija, ako nema odgovarajuće informacije od samih županija. Županije ne mogu izvijestiti MRRFEU, ako nemaju odgovarajuće informacije od provoditelja razvojnih aktivnosti u županijama, što uključuje mnoštvo razvojnih dionika. Sustav informiranja ima i horizontalnu dimenziju među resorima. Ako nije uređen sustav izvješćivanja i suradnje među odjelima i institucijama različitih resora, komunikacija nužno ide prvo prema nadređenima iz jednog resora, te se prenosi na nadređenog drugog resora kako bi se informacija ponovno spustila na niže razine, i time omogućilo provođenje programa i projekata na operativnoj razini. Stroge hijerarhije u razvojnom odlučivanju predstavljaju značajne poteškoće i troše vrijeme i resurse bez opravdanih razloga. Čak i u strogim hijerarhijama uobičajenim u hrvatskoj administrativno-političkoj kulturi, takav način upravljanja nije smanjio rizike djelovanja. Naprotiv, doprinio je smanjenoj transparentnosti djelovanja, demotivaciji djelatnika i zaustavljanju kompleksnijih razvojnih procesa. Suvremeni pristupi razvojnom upravljanju traže plitke hijerarhije, timski rad, radne skupine, ali i veću kontrolu, jasnije propise i pravila, te redovito praćenje postupaka.

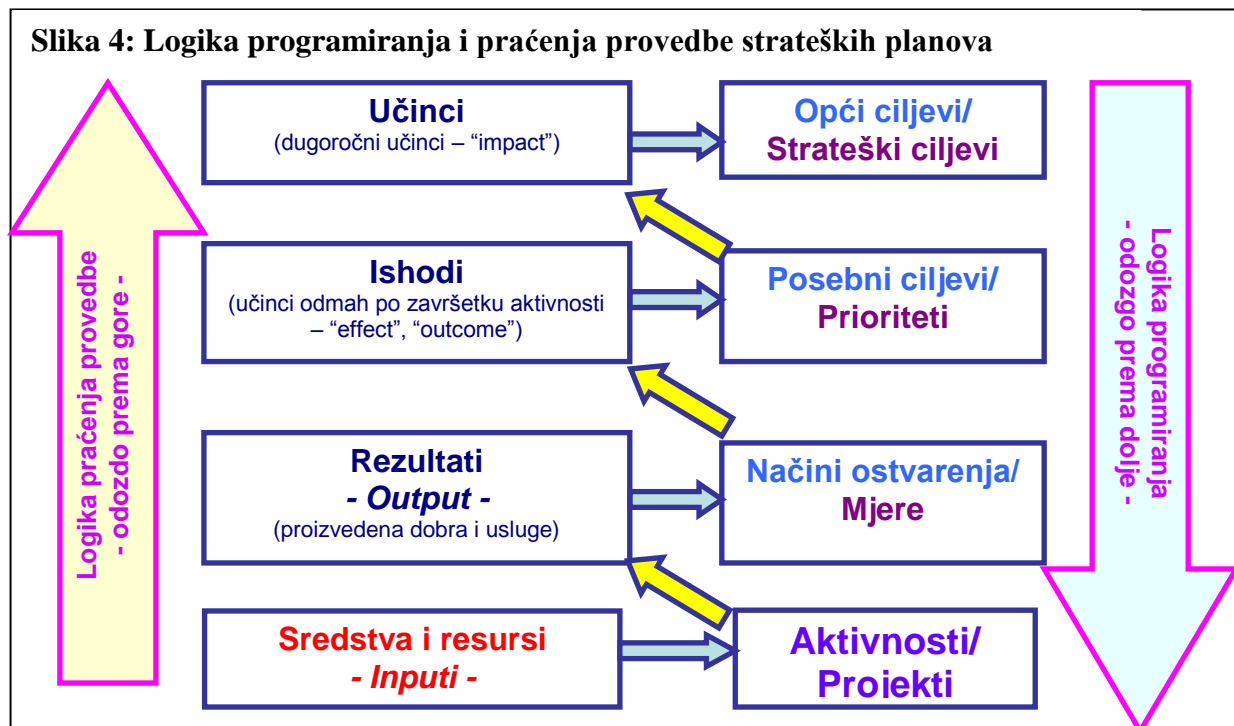
Praćenje uspješnosti provedbe nije moguće bez pokazatelja, no treba ih razlikovati sukladno razini onoga što se mjeri. Ako se mjeri postignuće strateškog cilja, pokazatelj izravnog rezultata nam neće puno reći. Na toj razini treba definirati pokazatelje učinka, koji s druge strane ima nedostatak pravovremenosti. Učinak se najčešće ne može mjeriti kada je odgovor

<sup>4</sup> Područja razvoja su: gospodarstvo, komunalna infrastruktura, društvene djelatnosti, zaštita okoliša, prostor i priroda, ljudski potencijali, institucije, te ostala područja.

potreban, već s odmakom od više godina, kada informacija možda više ne može pomoći. Drugačije je s pokazateljima inputa (sredstva, resursi) koji su odmah raspoloživi po mogućnosti za 3-godišnje razdoblje, što je bitno za formulaciju AP-a.

Jasna programska logika treba osigurati usporedivost sličnih dokumenata i jednake procese praćenja njihove provedbe. Takva logika omogućava sagledavanje strateških planova iz više perspektiva i ovisno o fazi u kojoj je proces:

- ⇒ *Iz perspektive izrade ŽRS-a promatra se konzistentnost provjeravajući ostvaruju li se strateški ciljevi kroz prioritete, mjere, aktivnosti i projekte i doprinose li jasno rješavanju identificiranih problema u osnovnoj analizi.*
- ⇒ *Iz perspektive provedbe ŽRS-a provjerava se ostvaruju li se provedbom projekata i aktivnosti planirane mjere kojima se postižu određeni prioritete i strateški ciljevi. U tom kontekstu se provjerava uspješnost.*
- ⇒ *Iz perspektive praćenja uspješnosti provedbe ŽRS-a programska logika dolazi do punog izražaja. Pomoću pokazatelja prati se uspješnost provedbe na svim razinama od ekonomičnosti korištenja resursa, realizacije aktivnosti i stvaranja izravnih rezultata, zatim praćenja rezultata i ostvarenja mjera, te mjerenja učinaka koje je proizvelo ostvarenje prioriteta, čime se potvrđuje realizacija strateških ciljeva.*



Izvor: Sistematizacija autora, 2012.

*Interpretacija logike praćenja provedbe je slijedeća:*

- ⇒ raspoloživost sredstava i resursa omogućuje realizaciju projekata i aktivnosti – *prati se ekonomičnost*
- ⇒ ostvarenje aktivnosti proizvodi izravne rezultate koji pokazuju doprinos ostvarenju mjera – *prati se efikasnost*
- ⇒ ostvarenje mjera proizvodi ishode koji doprinose ostvarenju prioriteta – *prati se efektivnost*
- ⇒ ostvarenje prioriteta proizvodi učinke koji pokazuju doprinos ostvarenju strateških ciljeva – *prati se efektivnost i održivost*



Iz perspektive vrednovanja prati se logika programiranja i ocjenjuje se između ostalog značaj i korisnost predloženih ciljeva i mjera. Ovakav sustav vrlo je kompleksan i traži visoku razinu razumijevanja programske logike i terminologije. To je jedan od temeljnih razloga zašto i iskusnijim stručnjacima sustav praćenja utemeljen na pokazateljima uspješnosti predstavlja poteškoće. Ministarstvo financija odlučilo se za dvije razine pokazatelja – formuliraju se pokazatelji rezultata (engl. output) na razini načina ostvarenja i pokazatelji učinka (engl. outcome) na razini posebnih ciljeva.

↳ **Preporučuje se definiranje pokazatelja uspješnosti na nacionalnoj razini i formulacija primjera pokazatelja prema područjima razvoja u sklopu Smjernica za uspostavu sustava praćenja za regionalnu i lokalnu razinu**

Dobro uređen sustav praćenja oslanja se na rješenja informatičke tehnologije. U uvjetima financijskih ograničenja, moguće je urediti manje sofisticirane obrasce te ih razviti pomoću standardnih programskih paketa. Za lakše postupke praćenja provedbe aktivnosti vrlo je važno urediti dokumente na način da je s njima što jednostavnije raditi i da su razumljivi širem krugu provoditelja razvojnih aktivnosti. Jednostavni tablični pregledi su najbolja opcija za postupke izvješćivanja uz minimizaciju tekstualnih opisa.

↳ **Preporučuje se izrada Smjernica za uređivanje informacijskog sustava na razini županija radi usklađivanja sustava izvješćivanja o provedbi razvojnih strategija i razmjene informacija o razvojnim projektima svih razina upravljanja.**

### 3. MODELI FINANCIRANJA RAZVOJNIH PROJEKATA ŽUPANIJA

Analiza i ocjena postojećeg zakonodavnog okvira, strateških i financijskih dokumenata je polazište za unapređenje sustava višegodišnjeg planiranja regionalnog razvoja. Na temelju provedene sveobuhvatne analize i ocjene daju se preporuke za unapređenje planiranja regionalnog razvoja usklađenog s programskim proračunom s naglaskom na mogućnosti i ograničenja financiranja razvojnih projekata iz različitih izvora. Cilj analize je, ne samo ukazivanje na postojeće, nego i na identificiranje novih mogućnosti financiranja regionalnih i lokalnih razvojnih projekata, te na davanje preporuka koordinatorima i nositeljima regionalne i lokalne razvojne politike za unapređenje sustava višegodišnjeg planiranja i financiranja razvojnih projekata u županijama.

U nastavku Studije govori se o potrebi jačanja sustava integriranog planiranja regionalnog razvoja kojim se planira razvoj na način da postoji izravna povezanost između (i) utvrđenih strateških razvojnih ciljeva definiranih u županijskim i lokalnim razvojnim dokumentima, usklađenih s nacionalnim strateškim razvojnim dokumentima i (ii) proračuna lokalnih jedinica, županije, gradova i općina koji se nalaze na području konkretne županije, čiji su prihodi osnovni izvor sredstava za financiranje razvojnih projekata u županiji. Ta izravna povezanost između strateških i proračunskih dokumenata najjednostavnije se uočava pomoću pokazatelja uspješnosti kojima se prate postignuti rezultati i ostvareni ishodi planiranih razvojnih projekata. Takav suvremeni način planiranja osigurava da se, na temelju definiranih općih i posebnih ciljeva, utvrde razvojni prioriteti, efikasno i efektivno alociraju raspoloživi resursi te da se sustavno prati napredak u odnosu na postavljene ciljeve. Nepostojanje jasnih smjernica *lokalnim jedinicama* (uključuje županije, gradove i općine) kako u praksi provoditi *integrirano planiranje regionalnog razvoja* smatra se jednim od temeljnih ograničenja u dosadašnjem iskustvu sa ŽRS-ima. Stoga je cilj ovog dijela Studije dati osnovne preporuke nositeljima regionalne i lokalne razvojne politike za unapređenje postojećeg sustava planiranja.

#### 3.1. Integrirano planiranje regionalnog razvoja i programski proračun

Usredotočenost na unaprjeđenje procesa planiranja, izvršenja, praćenja i nadzora proračunskih rashoda s ciljem povećanja racionalnosti u trošenju javnih sredstava uz istovremeno pružanje javnih usluga po najvišoj mogućoj razini kvalitete prisutna je svuda u svijetu, na državnoj, regionalnoj i lokalnoj razini. Na regionalnoj i lokalnoj razini, cilj je svih tih poboljšanja uspostavljanje preglednih proračuna u kojima je jasna usmjerenost na tekuće i razvojne ciljeve konkretne lokalne sredine. Time se osiguravaju preduvjeti za efikasnije upravljanje lokalnim javnim financijama usklađenim s utvrđenim strateškim prioritetima, ali povećava se i razina informiranosti lokalnog stanovništva o trošenju proračunskih sredstava.

Uz unaprjeđenje proračunskog procesa, preporuka lokalnim javnim vlastima je uvođenje suvremenog strateškog planiranja budući da im takvo planiranje osigurava uvid u postignute rezultate i ostvarene ishode provođenja javnih funkcija i trošenja planiranih sredstava (proračunskih, izvanproračunskih, međunarodnih izvora, sredstava iz privatnog sektora). Time se osigurava efikasnije upravljanje javnim sredstvima i efektivnije praćenje ostvarivanja strateških ciljeva i prioriteta.

U Hrvatskoj još uvijek nije u dovoljnoj mjeri u praksi prihvaćen pristup integriranog planiranja na županijskoj i lokalnoj razini pa tako ni planiranja razvojnih projekata, gdje se, na temelju postavljenih strateških ciljeva i utvrđenih strateških prioriteta donosi plan aktivnosti s odgovarajućim mjerama za ostvarenje jasno definiranih prioriteta, a koji obuhvaća i planiranje izvora financiranja. Uz to, hrvatsku praksu obilježava i neadekvatna primjena programskog proračunskog planiranja na razini županija, gradova i općina. Postojeći sustav planiranja na lokalnoj razini ne omogućuje, u dovoljnoj mjeri, kvalitetno praćenje postizanja željenih rezultata (pomoću pokazatelja rezultata) i ishoda (pomoću pokazatelja ishoda)<sup>5</sup>, već isključivo osigurava praćenje ukupno potrošenih javnih sredstava (pomoću pokazatelja utrošaka), kao i praćenje odstupanja u trošenju od izvorno planiranih sredstava. Razlozima odstupanja u trošenju planiranih sredstava pridaje se pažnja tek na samom kraju proračunskog procesa i to od strane županijske skupštine, gradskog i općinskog vijeća ili kada je potrebno prihvatiti izvršenje lokalnog proračuna ili donijeti odluku o rebalansu planiranog lokalnog proračuna, kao i od strane Državnog ureda za reviziju prilikom obavljanja godišnjeg plana revizije proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

### 3.1.1. Programski proračun preduvjet za mjerenje ostvarenih rezultata regionalne i lokalne razine<sup>6</sup>

Planiranje proračuna na temelju mjerljivih ostvarenih rezultata ima za cilj povećanje efikasnosti i transparentnosti u svim aktivnostima, pa tako i onima koje se odnose na planiranje prihoda i rashoda regionalne i lokalne vlasti, te izvanproračunskih korisnika. Kako bi se ti ciljevi ostvarili, ova vrsta planiranja proračuna zahtijeva strateško planiranje koje uključuje jasno određivanje misije, vizije, ciljeva i mjera za praćenje postignutih rezultata svakog proračunskog korisnika, u ovom slučaju jedinica lokalne i regionalne samouprave. To je proces koji traži konkretne podatke kako bi se dobile sve potrebne informacije o rezultatima programa.

Proračun je osnovni financijski dokument u kojem se planiraju svi prihodi i rashodi za tekuću proračunsku godinu, te uspoređuju s ostvarenjima proračunskih prihoda i rashoda u prethodnoj fiskalnoj godini. Za ozbiljnije planiranje razvojnih potreba na razini općine, grada ili županije potrebno je da se svi prioritetni proračunski ciljevi planiraju zajedno sa izvorima sredstava za njihovo financiranje i da su usklađeni sa strategijom lokalnog razvoja, prioritetnim strateškim ciljevima, aktivnostima te mjerama za njihovo ostvarenje. Svi bi programi i aktivnosti u proračunima općina, gradova ili županija trebali biti usklađeni s vizijom njihova razvoja, koja treba biti opisana u strategiji razvoja. Uspješni programi uvijek će imati podršku i biti poticani od strane svih sudionika u programu. Dodatni razlog za to je i u tome što općina, grad ili županija uvijek može odgovarajućim mjerljivim pokazateljem dokumentirati rezultate programa i javno ih prezentirati svim važnim dionicima, kao i stručnoj i najširoj javnosti.

<sup>5</sup> Pokazatelji rezultata i ishoda predstavljaju kvantitativnu, a rjeđe kvalitativnu mjeru koja omogućuje praćenje, izvještavanje i vrednovanje uspješnosti u postizanju utvrđenih strateških ciljeva i to općeg (globalnog) cilja te više posebnih ciljeva koji su nužni za njegovo ostvarenje. Mjerenje rezultata i ishoda označava proces u kojem se ocjenjuje postignuti napredak u ostvarivanju ciljeva ili, drugim riječima, ocjenjuju se postignuti rezultati pojedinog projekta i programa mjerenjem utrošenih *inputa*, obavljenih aktivnosti u ostvarivanju postavljenog cilja, količine pruženih javnih usluga i postignutih krajnjih ishoda za društvo. Iz toga proizlazi da su pokazatelji rezultata (*outputi*) količina pruženih javnih usluga i osiguranih javnih dobara kojima se realiziraju utvrđeni posebni ciljevi. Željena razina ostvarenih ishoda odnosno pokazatelji ishoda (*outcomes*) predstavlja onu razinu ishoda koji su značajni za društvo, daju odgovor na pitanje što se na kraju želi postići trošenjem proračunskih sredstava te koji se strateški prioriteti i/ili strateški ciljevi (opći ciljevi) žele ostvariti.

<sup>6</sup> Opširnije vidjeti u Jurlina Alibegović (2007).

*Prijedlozi jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave*

Proračun je plan financijske aktivnosti za određeno vremensko razdoblje koji uključuje sve planirane prihode i primitke, te rashode i izdatke proračunskog razdoblja. Iako se još od 2003. u Hrvatskoj izrađuje programski proračun, on nije u dovoljnoj mjeri u praksi uspostavljen niti na razini središnje države, niti na razini jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. Međutim, zbog nedostatka znanja kako na razini središnje države, tako i na razini lokalne i područne (regionalne) samouprave, postojećim strukturama proračuna potrebna je značajna prilagodba. Tek malobrojna iskustva nekoliko gradova u Hrvatskoj (Varaždin, Dubrovnik, Osijek, Crikvenica) ukazuju na nužnost unapređenja proračunskog planiranja koja nose niz prednosti – transparentnost, preglednost, kao i znatne uštede u lokalnom proračunu.

**Okvir 3: Osnovna obilježja programskog proračuna**

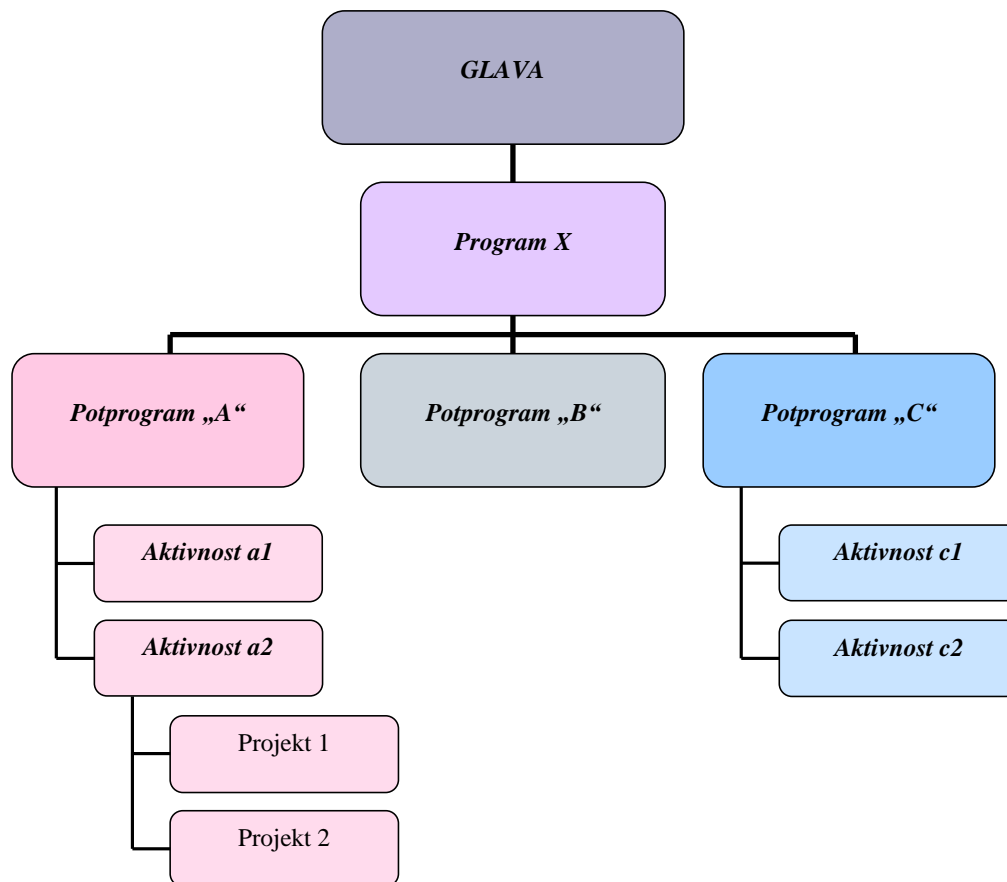
Programski proračun izrazito je usmjeren na planiranje sredstava za utvrđene ciljeve koji se žele postići trošenjem proračunskih sredstava, te daje odgovor na pitanje «što se želi postići?» i «koliko će koštati ostvarenje tog cilja?». Takav je proračun osnova za mjerenje ostvarenih rezultata u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Cilj programskog proračuna je imati preglednu prihodnu i (posebno) rashodnu stranu proračuna koja prikazuje trošenje proračunskih sredstava po područjima, kao što su, na primjer, sredstva za:

- gradsku upravu (plaće i ostali troškovi gradske uprave),
- gospodarstvo (potpore i subvencije komunalnim poduzećima),
- komunalno gospodarstvo (javna rasvjeta, održavanje čistoće javnih površina, održavanje javnih zelenih površina, dječja igrališta i dječji parkovi, održavanje lokalnih i županijskih cesta, komunalne investicije),
- gospodarenje nekretninama (poslovni prostori i javne površine, stambeni prostori, otkup zemljišta),
- prostorno uređenje i zaštitu okoliša (odlagalište komunalnog otpada),
- kulturu (knjižnica, udruge u kulturi, zaštita spomenika),
- društvene djelatnosti (predškolski odgoj, osnovne i srednje škole, sport, tehnička kultura),
- zdravstvo i socijalnu skrb (sufinanciranje troškova prijevoza učenika i umirovljenika, pučka kuhinja, centar za socijalni rad, patronaža),
- javno vatrogastvo (plaće i materijalni troškovi javne vatrogasne postrojbe).

Programski proračun u jedinici lokalne i područne (regionalne) samouprave temelji se na strateškom razvojnom dokumentu te jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. Proračun se sastoji od niza programa, a svaki program predstavlja zaokruženi skup aktivnosti koje mogu povezivati nekoliko organizacijskih jedinica u županiji, gradu ili općini. Na primjer, ostvarivanje strateškog cilja «unaprijeđena briga o djeci i mladima» u sebi uključuje više programa (obrazovanje, zdravstvo, kultura i sport) i traži aktivno sudjelovanje gotovo svih zaposlenih u stručnim službama jednog grada ili županije. Program se može ograničiti samo na aktivnosti jednog upravnog odjela ili službe (na primjer, Služba za održivi razvoj može imati program «Izgradnja i uređenje (asfaltiranje) cesta»). U idealnom slučaju je program jasno razrađen i orijentiran prema rezultatima, a preklapanja su minimalna.

Slika 5: Hijerarhijska struktura programa u programskom proračunu



Izvor: Sistematizacija autora, 2012.

Općinski, gradski ili županijski proračun treba dati odgovor na pitanje «*koliko općina, grad ili županija troši na svoju upravu, a koliko na programe u komunalnom gospodarstvu, gospodarstvu, društvenim djelatnostima, sportu, zaštiti okoliša i u drugim važnim javnim funkcijama?*» To znači da sama struktura programskog proračuna treba ukazati na strateške (prioritetne) ciljeve u lokalnoj jedinici, a ne isključivo na niz tekućih aktivnosti za koje se planiraju potrošiti javna sredstva.

Planiranje i praćenje izvršavanja proračuna jedinice lokalne ili područne (regionalne) samouprave može se znatno unaprijediti. Unapređenja su moguća tako da se planirana sredstva u proračunu temelje na utvrđenoj strategiji lokalnog razvoja, planu provedbenih aktivnosti i tekućim aktivnostima jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u danoj fiskalnoj godini.

Unaprijeđenje proračunskog planiranja znači novu strukturu glavnih programa, potprograma te njihovu podjelu na aktivnosti i projekte na takav način da se programi temelje na strateškim ciljevima usklađenim s dugoročnim razvojnim dokumentima. Programi trebaju sadržavati izvore i pokazatelje na temelju kojih su provedeni izračuni i procjene traženih sredstava za provođenje svakog od programa, izvješća o ostvarenju ciljeva programa, kao i pokazatelje za

mjerjenje ostvarenih rezultata konkretne jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave u prethodnim godinama.

Rashodi proračuna općine, grada ili županije su *organizacijski (institucionalno)* strukturirani prema tijelima lokalne uprave (predstavnička i izvršna tijela, upravni odjeli i proračunski korisnici), koji su zaduženi za izvršavanje pojedinih javnih funkcija (*funkcijska klasifikacija*) i to u nekoliko programa, koji su podijeljeni u više aktivnosti, a one dalje u dva do više projekata i potprojekata, koji su dalje podijeljeni po *ekonomskoj klasifikaciji rashoda*.

Organizacijska (institucionalna) te funkcijska struktura proračunskih rashoda trebala bi biti ujednačena na razini cijelog proračuna. To znači da su rashodi strukturirani na temelju istih kriterija važnosti. Iz tako raspoređenih rashoda u proračunu jasno se može ocijeniti koji su sve važni programi na koje će se potrošiti većina proračunskih sredstava, koje su sve aktivnosti potrebne da se ti programi ostvare, te kako će se aktivnosti logički rasporediti, podijeliti i strukturirati po pojedinim projektima.

Osnovni cilj programskog proračuna je osigurati sustav proračunskog planiranja koji se temelji na strategiji razvoja općine, grada ili županije, planu provedbenih aktivnosti i tekućim aktivnostima jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. To konkretno znači da se kod izrade strukture proračuna slijedi organizacijska, funkcijska, programska (programi, potprogrami, aktivnosti, projekti i potprojekti) i ekonomska struktura rashoda. Osnovno obilježje strukture proračuna je da slijedi istovremeno organizacijsku (odjeli gradske uprave) i ekonomsku klasifikaciju rashoda (vrste rashoda), a mjerljivost se ostvaruje kroz definirane programe (aktivnosti i projekte) koji slijede funkcijsku klasifikaciju rashoda usmjerenih na ostvarivanje konkretnog programa. U svom proračunu lokalna jedinica treba smanjiti broj programa, a svaki program treba imati naziv, kratak opis, izvore sredstava financiranja, krajnje korisnike, broj zaposlenih koji su potrebni za provođenje programa, vrednovanje rezultata programa, ocjenu nepredvidivih izdataka i rizika.

Općina, grad ili županija na taj će način doći do proračuna koji pruža dovoljno informacija i to u takvom obliku koji omogućuje donositeljima odluka da efikasno rasporede ograničena sredstva na rashode prema prioritetima.

U svakom programu u lokalnom proračunu podijeljene aktivnosti trebaju biti prema njihovoj glavnoj namjeni i doprinosu cjelokupnim ciljevima zajednice. Programom u proračunu mogu se organizirati sve aktivnosti općine, grada ili županije prema rasporedu važnih funkcija. Programi mogu povezivati nekoliko organizacijskih jedinica (na primjer, ostvarivanje strateškog cilja «*poboljšane brige o mladima*») u sebi uključuje više programa (obrazovanje, zdravstvo, kultura i sport) i traži aktivno sudjelovanje gotovo svih stručnih službi jednog grada (odjela i odsjeka). Opisanim načinom planiranja trošenja proračunskih sredstava omogućuje se jednostavno i transparentno praćenje izvršavanja proračuna, te izvješćivanje o ostvarivanju rezultata na temelju potrošenih javnih sredstava. Uz to, moguća je kvalitetna usporedba realiziranih programa s planiranim i stvarnim javnim potrebama u gradu (po funkcijama).

Planiranje i praćenje izvršenja proračuna po programima daje podlogu za planiranje traženja sredstava iz EU fondova, te se povećava stupanj odgovornosti različitih razina zaposlenih u općinama, gradovima i županijama kako bi postizali bolje rezultate u obavljanju svojih zadataka. To konkretno znači da je za cijeli proračun odgovoran *čelnik općine, grada ili županije*, za pojedini program *manager programa* kojeg imenuje i ovlasti čelnik, za

prikupljanje podataka potrebnih za planiranje programa, praćenje ostvarivanja programa (po aktivnostima, projektima i potprojektima) *izvršitelj zaposlenik u stručnim službama općine, grada ili županije.*

Da bi se osnovni cilj programskog proračuna ostvario, nužno je zadovoljavanje praktičnih ciljeva programskog proračuna. Oni se odnose na:

- utvrđivanje potrebe za novim sustavom planiranja, praćenja i izvršavanja proračuna te mjerenje ostvarenih rezultata trošenjem proračunskih sredstava konkretne lokalne jedinice
- ukazivanje kompatibilnosti postojećeg sustava izrade proračuna s potrebom novog načina izrade programskog proračuna u lokalnoj jedinici
- utvrđivanje potrebe za podacima i informacijama koje su preduvjet sustava planiranja proračuna
- ukazivanje na niz potencijalnih mogućnosti od uštede u pojedinim kategorijama rashoda, pa sve do načina maksimiziranja prihoda
- mogućnosti suradnje privatnog sektora u financiranju troškova konkretne jedinice
- utvrđivanje utjecaja sustava planiranja proračuna u općini, gradu ili županiji na radni napor, ponašanje i aktivnosti u samoj upravi lokalne jedinice
- utvrđivanje povezanosti sustava planiranja proračuna u lokalnoj jedinici sa sustavom planiranja državnog proračuna.

*Zašto je važno unaprijediti planiranje i praćenje izvršavanja proračuna?*

Unapređenje planiranja i praćenja izvršavanja proračuna na lokalnoj i regionalnoj razini ima prednosti na kratki i dugi rok.

*U kratkom roku programski proračun* treba ostvariti mjerljive i dostižne ciljeve, koji obuhvaćaju konkretne aktivnosti, a odnose se na ostvarivanje tekućih i razvojnih ciljeva jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koji su određeni u njihovom strateškom programu razvoja. Ti ciljevi obuhvaćaju rezultate u poduzetim aktivnostima jedinice u određenom vremenskom razdoblju kako bi se ostvario dugoročni cilj (razvojna vizija lokalne jedinice, tj. županije, grada ili općine).

Prednosti i očekivani *dugoročni rezultati programskog proračuna* odnose se na to da programski proračun prezentira dugoročne ciljeve razvoja općine, grada ili županije i njihovu razvojnu viziju. Programski proračun je važan zbog uvođenja suvremenog načina upravljanja financijama u općini, gradu ili županiji. Programski proračun povećava efikasnost operativnog proračuna lokalne jedinice strukturiranjem proračuna prema programima radi efikasnijeg obavljanja javnih usluga. Programski proračun ima za cilj grupirati aktivnosti (programe) lokalne jedinice i navedenim aktivnostima (programima) dodijeliti sredstva.

Bez ispunjenja *osnovnih preduvjeta* za unapređenje planiranja i praćenja izvršavanja proračuna u općini, gradu ili županiji nije moguće ostvariti napredak, a među važnijim treba navesti:

- aktivno uključivanje zaposlenih stručnih suradnika i dužnosnika iz općine, grada ili županije u sve aktivnosti prilikom izrade programskog proračuna,
- uprava u lokalnoj jedinici, općinski načelnik, gradonačelnik ili zamjenik gradonačelnika, župan ili zamjenik župana, preuzimaju obvezu motiviranja zaposlenih stručnih suradnika za aktivno uključivanje u izradu programskog proračuna,
- utvrđivanje motivirane radne skupine, koju čine visoko kooperativni zaposleni stručni suradnici u lokalnoj jedinici,
- utvrđeni se zadaci trebaju izvršavati u planiranom vremenu.

*Niz je prednosti i izazova programskog proračuna. One se odnose na opće prednosti i izazove, prednosti i izazove za upravu lokalne jedinice, prednosti i izazove za stručne službe u lokalnim jedinicama, tj. općini, gradu ili županiji, kao i prednosti i izazove lokalnom stanovništvu koje živi na području određene općine ili grada unutar županije (vidi tablicu 6.).*

**Tablica 6: Prednosti i izazovi programskog proračuna**

<b>Prednosti</b>	<b>Izazovi</b>
<p><i>Općenito:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- jasan pregled raspoloživih sredstava lokalne jedinice po programima,</li> <li>- jasna definicija aktivnosti (poslova) lokalne jedinice i raspodjele raspoloživih sredstava,</li> <li>- jasna raspodjela raspoloživih sredstava po aktivnostima (poslovima) vodi do bolje kontrole javnih rashoda,</li> <li>- usmjerenost na ciljeve, potrebe i upravne sposobnosti lokalne jedinice,</li> <li>- omogućuje odgovornima u upravi lokalne jedinice i stručnim službama veću fleksibilnost u postizanju «ciljane razine javnih usluga» na više načina (nisu ograničeni trošenjem planiranih iznosa po stavkama) sve dok se ne prelazi granica proračunskog ograničenja,</li> <li>- ostavlja se veća mogućnost za planiranje razvojnih projekata (kapitalnih investicija),</li> <li>- postizanje maksimalne iskoristivosti poreznih i neporeznih prihoda lokalnog stanovništva,</li> <li>- služi širem interesu zajednice,</li> <li>- poticanje usklađenije i učinkovitije javne administracije.</li> </ul>	<p><i>Općenito:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- mogućnost otklanjanja straha od novih i preglednih informacija,</li> <li>- povećavanjem kompleksnosti u planiranju te praćenju izvršavanja proračuna stvara se temelj za efikasnije donošenje odluka,</li> <li>- usmjerenost na analizu i praćenje,</li> <li>- otvaranje mogućnosti za raspravu o prioritetima, što može povećati učestalost suprotstavljanja jer postaje jasno da povećanje rashoda za jednu javnu uslugu istovremeno smanjuje rashode za drugu.</li> </ul>
<p><i>Za upravu općine, grada ili županije (općinskog načelnika, Općinsko vijeće, gradonačelnika, Gradsko vijeće, župana, Županijsko vijeće):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- osigurava uvjete za jasnije upravljanje lokalnim financijama usklađene s utvrđenim prioritetima,</li> <li>- osigurava uvjete za lakše obavještanje Općinskog, Gradskog i Županijskog vijeća i građana o proračunskim trendovima i smjernicama,</li> <li>- osigurava uvjete za stalna poboljšanja u pripremi prijedloga proračuna lokalne jedinice,</li> <li>- osigurava uvjete za praćenje trošenja sredstava po planiranim prioritetnim razvojnim ciljevima usklađenim sa strateškim programom razvoja.</li> </ul>	<p><i>Za upravu općine, grada ili županije (općinskog načelnika, Općinsko vijeće, gradonačelnika, Gradsko vijeće, župana, Županijsko vijeće):</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- zaobilazanje političkog otpora ranim uključivanjem u proces izrade programskog proračuna, te redovitim informiranjem izabranih dužnosnika o svim koracima koji se poduzimaju,</li> <li>- jasnija osnovica za vođenje tekuće i razvojne politike temeljene na strateškom programu razvoja u lokalnoj jedinici,</li> <li>- podjela odgovornosti i prijenos dijela odgovornosti u provedbi tekućih i strateških ciljeva na odgovorne osobe.</li> </ul>
<p><i>Za stručne službe općine, grada ili županije:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- osiguravaju se uvjeti za jasniji pregled raspoloživih sredstava dostupnih za ostvarivanje ciljeva pojedine stručne službe,</li> <li>- povećava se odgovornost za planiranje i trošenje javnih sredstava.</li> </ul>	<p><i>Za stručne službe općine, grada ili županije:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- rješavanje problema koji se tiču nedostajućih resursa (analitičko stručno osoblje, programska podrška, tehnička podrška, neodgovarajuća sredstva) za uvođenje programskog proračuna,</li> <li>- u prvoj godini uvođenja programskog proračuna traži se veći vremenski angažman stručnih službi u prikupljanju svih potrebnih informacija i kreiranja baza podataka i informacija, koji se u kasnijim proračunskim godinama znatno smanjuje jer su svi</li> </ul>



Prednosti	Izazovi
	<p>podaci uglavnom prikupljeni i dostupni za pripremu proračuna,</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- potiče se bliska suradnja među odjelima i stručnim službama u lokalnoj jedinici tijekom pripreme programskog proračuna, koja do tada uglavnom izostaje, suradnja se zadržava i tijekom praćenja izvršenja proračuna.</li> </ul>
<p><i>Za stanovnike općine, grada ili županije:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- osigurava se podloga za povećavanje informiranosti stanovnika lokalne jedinice o trošenju proračunskog novca,</li> <li>- povećava se sudjelovanje lokalnih stanovnika u odlučivanju o važnim javnim funkcijama koje imaju utjecaj na njihov život.</li> </ul>	<p><i>Za stanovnike općine, grada ili županije:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- jedan od važnih načina koji poboljšava donošenje odluka koje se tiču trošenja javnog novca,</li> <li>- osiguravaju se preduvjeti da javnost postaje spremnija prihvatiti odluke o trošenju javnog novca,</li> <li>- poboljšava se razumijevanje načina trošenja javnog novca u skladu s utvrđenim prioritetima u strateškom programu razvoja lokalne jedinice,</li> <li>- pružaju se uvjeti da se stvori slika o lokalnim vlastima kao otvorenijim i pristupačnijim te spremnim za rješavanje životnih pitanja (definiranih u strateškom programu) u lokalnoj jedinici,</li> <li>- mogućnost za aktivno sudjelovanje u određivanju prioriteta u strateškom programu razvoja lokalne jedinice.</li> </ul>

Izvor: Sistematizacija autora, 2012.

### 3.1.2. Pokazatelji uspješnosti<sup>7</sup>

Definiranje pokazatelja uspješnosti za praćenje utrošenih resursa, postignutih rezultata i ostvarenih ishoda je važno jer se njihovom primjenom u praksi unapređuje ne samo postojeći način planiranja, izvršenja, praćenja i nadzora proračuna u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, već se osigurava snažnija povezanost trošenja javnih sredstava sa stvarno postignutim rezultatima i ishodima njihovog trošenja, a naročito u području regionalnog i lokalnog razvoja. Uspostava pokazatelja uspješnosti polazište je za integrirano upravljanje u kojem je objedinjeno strateško i proračunsko planiranje.

Iako je u Hrvatskoj započela šira primjena strateškog planiranja na regionalnoj i lokalnoj razini, još uvijek nije moguće identificirati primjere lokalnih sredina, niti županije, a niti gradova i općine, u kojima je u praksi uspostavljen integrirani sustav planiranja ili barem sustav praćenja postignutih rezultata i ostvarenih ishoda trošenja javnih sredstava.

Provedba projekata i programa, a time i ostvarivanje utvrđenih posebnih i općih strateških ciljeva, može se mjeriti korištenjem kvantitativnih pokazatelja uspješnosti. Pokazatelji uspješnosti predstavljaju najčešće kvantitativnu, a rjeđe kvalitativnu mjeru koja omogućuje praćenje, izvješćivanje i vrednovanje uspješnosti u postizanju utvrđenih ciljeva pri čemu se definira opći (globalni) cilj te nekoliko posebnih ciljeva za njegovo ostvarenje. To znači da ciljevi trebaju biti mjerljivi kako bi se moglo mjeriti postignute rezultate i ostvarene ishode. Mjerenje rezultata i ishoda označava proces u kojem se ocjenjuje postignuti napredak u ostvarivanju ciljeva ili, drugim riječima, ocjenjuje se efikasnost i efektivnost pojedinog

<sup>7</sup> Opširnije vidjeti u Jurlina Alibegović i Blažević (2010).

projekta i programa mjerenjem utrošenih *inputa*, obavljenih aktivnosti/procesa/načina ostvarivanja postavljenog cilja, količine pruženih javnih usluga i postignutih krajnjih ishoda za društvo. Pomoću pokazatelja uspješnosti mjere se ostvareni zadaci ili pružene usluge tako da se kreće od početne vrijednosti prati se napredak u vremenu za postizanje mjerljivog cilja.

Osnovni koncept praćenja, izvješćivanja i vrednovanja ostvarenja postavljenih ciljeva, kao i planiranja, izvršenja, praćenja i nadzora trošenja proračunskih sredstava za ostvarenje postavljenih ciljeva, sastoji se od procesa u kojem se polazi od upotrebe utrošaka (*inputa*) za provođenje aktivnosti nužnih za postizanje određenih rezultata kako bi se realizirali postavljeni posebni ciljevi i željena razina ishoda značajnih za društvo čime se postižu definirani opći (globalni) ciljevi u strateškom razvojnom dokumentu.

Utrošci (*input*) su sredstva upotrijebljena za provođenje aktivnosti kako bi se ostvarili postavljeni ciljevi. Oni obuhvaćaju sve ono što je potrebno utrošiti, od rada, financijskih sredstava, kapitala, tehnologije do opreme kako bi se mogle provesti sve aktivnosti neophodne za ostvarivanje postavljenih ciljeva. Najčešće su prikazani kao konkretan iznos određene vrste rashoda izražen u valuti (kunama) i obuhvaćaju sve troškove. Jednostavan primjer utrošaka (*input*) je iznos u kunama planiran u lokalnom proračunu i potreban za pokriće rashoda za uvođenje nove vodovodne mreže u gradu/županiji kako bi se postigao poseban cilj, na primjer, izgrađena komunalna infrastruktura koja je preduvjet društveno-gospodarskog razvoja u konkretnom gradu/županiji.

Aktivnosti su načini ostvarivanja postavljenih ciljeva, skupina sličnih zadataka kojima se postižu postavljeni ciljevi, te predstavljaju proces u kojem se utrošci (*input*) transformiraju u rezultate (*output*). Jednostavan primjer aktivnosti nužnih, na primjer, za izgradnju vodovodne mreže u gradu/županiji je izrada tehničkog elaborata, iskopavanje kanala za polaganje vodovodnih cijevi, zatrpavanje kanala, postavljanje i priključivanje vodomjera, itd.

Rezultati (*output*) predstavljaju količinu pruženih javnih usluga i osiguranih javnih dobara kojima se realiziraju utvrđeni posebni ciljevi. Rezultati mogu biti standardizirani kada je svaka javna usluga ili javno dobro isto ili heterogeni kada su usluge i aktivnosti različiti jer su različite potrebe krajnjih korisnika. Kvalitativni rezultati ne garantiraju postizanje planiranih ishoda (na primjer, izgradnja 10 kilometara vodovodne mreže ne garantira da će sva kućanstva u gradu/županiji imati bolju opskrbu pitkom vodom). Jednostavan primjer postignutih rezultata je dužina izgrađene (u metrima) vodovodne mreže, broj kućanstava koji su priključeni na vodovodnu mrežu te smanjivanje rashoda za nabavu vode za piće u kućanstvima u konkretnom gradu/županiji.

Željena razina ostvarenih ishoda (*outcome*) predstavlja onu razinu ishoda koji su značajni za društvo, daju odgovor na pitanje što se na kraju želi postići trošenjem proračunskih sredstava te koji se strateški prioriteti i/ili strateški ciljevi (opći ciljevi) žele ostvariti. Željeni se ishodi nalaze utvrđeni u strateškim razvojnim dokumentima i u proračunskim dokumentima, a odnose se na ekonomske i/ili društvene promjene koje se postižu ostvarivanjem postavljenih općih ciljeva. Ishodi se ponekad postižu tek nakon više godina. Neplanirani ishodi su veoma važni za krajnji rezultat ostvarivanja postavljenih ciljeva. Postoje vanjski faktori (pozitivni i negativni) koji utječu na postizanje ishoda. Teško je razlikovati utjecaj određene aktivnosti od utjecaja vanjskih faktora i utjecaja drugih aktivnosti koje pridonose ostvarenju ishoda i realizaciji postavljenih ciljeva. Vanjski faktori su glavni problem u mjerenju ishoda. Ishodi trebaju biti definirani čak i u slučaju kada ih se skoro ne može mjeriti. Jednostavan primjer postignute razine ishoda je u potpunosti izgrađena komunalna infrastruktura u jednom

gradu/županiji koja je preduvjet društveno-gospodarskog razvoja u tom konkretnom gradu/županiji pri čemu na ostvarenje tog cilja pozitivno može djelovati, na primjer, potpora središnje države za izgradnju vodovodne mreže, a negativno porast cijene vode za piće.

Za mjerenje ostvarenih rezultata i ishoda mogu se, uz kvantitativne, uvesti i kvalitativne ocjene (kvalitativni pokazatelji), kojima je cilj ocjenjivanje ukupne kvalitete programa i izravne koristi od programa za sve sudionike u programu (pružatelji javnih usluga, financijeri i krajnji korisnici usluga).

Lokalna statistika pretočena u pokazatelje uspješnosti omogućuje efikasnije praćenje postizanja planiranih strateških razvojnih ciljeva uz racionalno trošenje proračunskih i drugih sredstava. Povećanje efikasnosti u ostvarivanju utvrđenih ciljeva je moguće samo uz uvjet da se na lokalnoj razini na kvalitetan način upravlja raspoloživim podacima koji čine osnovu za izgradnju sustava pokazatelja uspješnosti. Upravljanje raspoloživim statističkim podacima i izgradnja pokazatelja uspješnosti znači da, na primjer, podatak o kilometrima izgrađene lokalne ceste pruža kvalitetnu informaciju za praćenje budućeg razvoja lokalne infrastrukture, dok podatak o stopi nezaposlenosti daje osnovu za planiranje budućih rashoda za socijalne naknade.

Pokazatelji uspješnosti su važni kod sustava praćenja provedbe programa i projekata čijom se realizacijom, uz trošenje planiranih sredstava, ostvaruju planirani posebni i opći razvojni ciljevi. Svrha praćenja je pravovremeno uočavanje odstupanja od plana, te ocjena hoće li planirane aktivnosti imati željeni rezultat i ishod na uspostavljene ciljeve. Svaka lokalna jedinica treba uspostaviti sustav praćenja sukladno svojim posebnostima kako bi se osigurale informacije o postizanju postavljenih ciljeva. Sustav praćenja uspostavlja se za redovito polugodišnje i godišnje izvješćivanje o postizanju planiranih ciljeva. Pokazatelji uspješnosti trebaju biti samo jedan element šireg skupa informacija koje će pomoći u praćenju ostvarivanja posebnih i općih razvojnih ciljeva.

Pokazatelji uspješnosti su važni i za sustav izvješćivanja. Izvješća o ispunjavanju ciljeva temelje se na kvalitetnom praćenju i trebaju dati odgovore na niz pitanja, kao na primjer, može li se uz razumnu razinu sigurnosti očekivati da će se provedba do kraja godine odvijati prema planu, ako ne, zašto neće i što je potrebno učiniti da bi se plan ostvario; da li se planiranim aktivnostima ostvaruju posebni ciljevi; jesu li posebni ciljevi i dalje relevantni za postizanje općih ciljeva, odnosno hoće li njihov doprinos ostvarivanju općih ciljeva biti u skladu s očekivanim ishodima. Odgovori se temelje na operativnim i financijskim podacima o dosadašnjoj provedbi aktivnosti, ali i na podacima iz sektora ili područja na koje se aktivnosti i ciljevi odnose. Kod izvješćivanja naglasak je na bitnim stvarima i važno je uočiti da se različita izvješća pripremaju za različite korisnike.

Pokazatelji omogućuju lokalnim javnim tijelima izradu izvješća o napretku i ostvarenju zadanih ciljeva. Mogu biti kvantitativni i kvalitativni i redovito ih se treba ažurirati. Oni odražavaju napredak i/ili ostvarenje postavljenih posebnih strateških ciljeva te omogućavaju učinkovitiju kontrolu ostvarivanja općeg ili općih strateških ciljeva. Poboljšavaju donošenje odluka jer osiguravaju troškovnu efikasnost i efektivnije upravljanje javnim sredstvima. Programima i projektima koji ostvaruju dobre rezultate pruža se mogućnost povećanja sredstava, dok onima koji ne ostvaruju rezultate prijeti mogućnost uskraćivanja dijela sredstava ili isključivanje iz proračuna. Pomoću pokazatelja uspješnosti prate se i vrednuju ostvareni rezultati i postignuti ishodi u skladu s postavljenim ciljevima, dok lokalnim

jedinicama oni pružaju odgovor na pitanje kakvi su rezultati ostvareni te kakvi su ishodi postignuti u provođenju javnih funkcija trošenjem planiranih sredstava.

### 3.1.3. Usklađivanje procesa planiranja razvoja i pripreme proračuna na županijskoj i lokalnoj razini

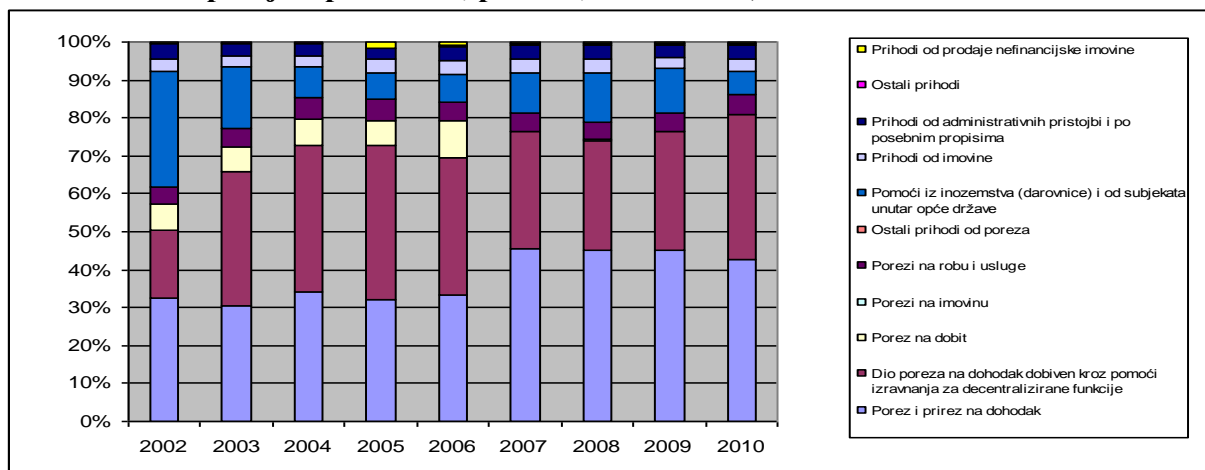
Dobro proveden proces strateškog planiranja u županiji prepoznaje strateške ciljeve, identificirane ograničene financijske i druge resurse za njihovo ostvarivanje. To omogućuje javnoj vlasti na svim razinama da prepozna ciljeve koje smatra najvažnijima, za koje osigurava odgovarajuća sredstva i kroz proračunski proces ista usmjerava na njihovo ostvarivanje. Integrirano planiranje odnosno povezivanje strateškog i proračunskog planiranja neophodno je kako bi odluke o proračunskim alokacijama transparentno odražavale strateške prioritete i ciljeve politike, kako na središnjoj razini javne vlasti, tako i na županijskoj i lokalnoj razini. Strateške planove bilo na razini središnje države, bilo na razini statističke regije, županije, grada ili općine koji su izrađeni, usvojeni od zakonom propisanih tijela, a da se pritom zanemario proračunski okvir, nemoguće je provesti. Drugim riječima, planirani strateški ciljevi neće se moći postići niti će se ostvariti rezultati i krajnji ishodi.

## 3.2. Mogućnost i ograničenja financiranja razvojnih projekata iz različitih izvora

### 3.2.1. Lokalni proračuni kao postojeći izvori financiranja razvojnih projekata

U ovom će se dijelu analizirati struktura lokalnih proračuna (prihodi i rashodi), te prikazati mogućnosti financiranja razvojnih projekata iz ostalih izvora kako bi se stekao uvid u postojeće izvore javnog financiranja projekata koji pridonose regionalnom razvoju. U proračunima općina, gradova i županija za financiranje razvojnih rashoda izdvaja se tek oko šestine ukupnih rashoda što je nedovoljno za financiranje različitih razvojnih projekata nužnih za podmirenje lokalnih javnih potreba i za lokalni razvoj. Potreba za zaduživanjem lokalnih jedinica postoji zbog manjka prihoda u odnosu na rashode u proračunima. Zadnjih se godina pojavljuje manjak sredstava u županijskim, gradskim i općinskim proračunima za financiranje razvojnih projekata korisnika lokalnih proračuna planiranih u Planu razvojnih programa i utvrđenih u, još uvijek malobrojnim, dokumentima o srednjoročnim/dugoročnim planovima razvoja. To je naročito izraženo u proračunima gradova koji imaju viši fiskalni kapacitet i žele financirati razvojne projekte usmjerene na poboljšanje standarda života stanovnika. Grafikoni 6., 7. i 8. prikazuju strukturu prihoda u proračunima županija, gradova i općina.

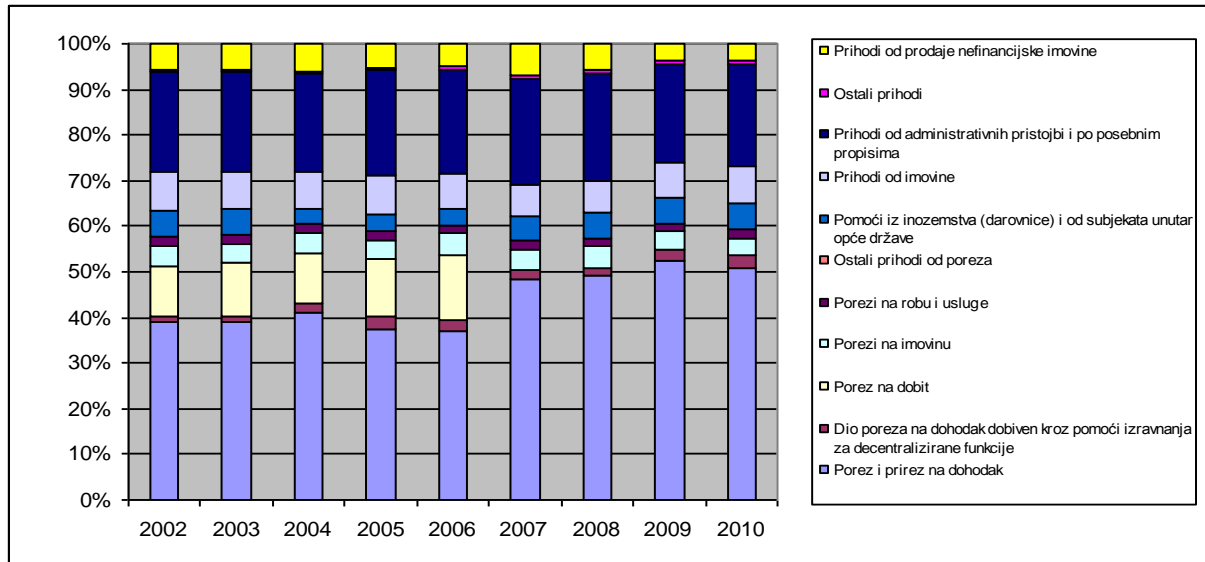
**Grafikon 6: Županijski proračuni, prihodi, 2002.-2010., %**



Izvor: Izračun autora na temelju podataka Ministarstva financija, 2012.

U strukturi lokalnih proračuna najveći udio imaju porezni prihodi na čiju visinu općine i gradovi ne mogu utjecati, jer visinu porezne stope pa i osnovicu propisuje središnja država. Općine i gradovi ne mogu utjecati na visinu prihoda od sredstava pomoći središnje države u svom proračunu. Autonomno odlučuju samo o malom broju prihoda (prihod od poreza na korištenje javnih površina, prihodi od imovine (prihodi od poreza na vikendice) i dijelu prihoda od administrativnih pristojbi i naknada po posebnim propisima).

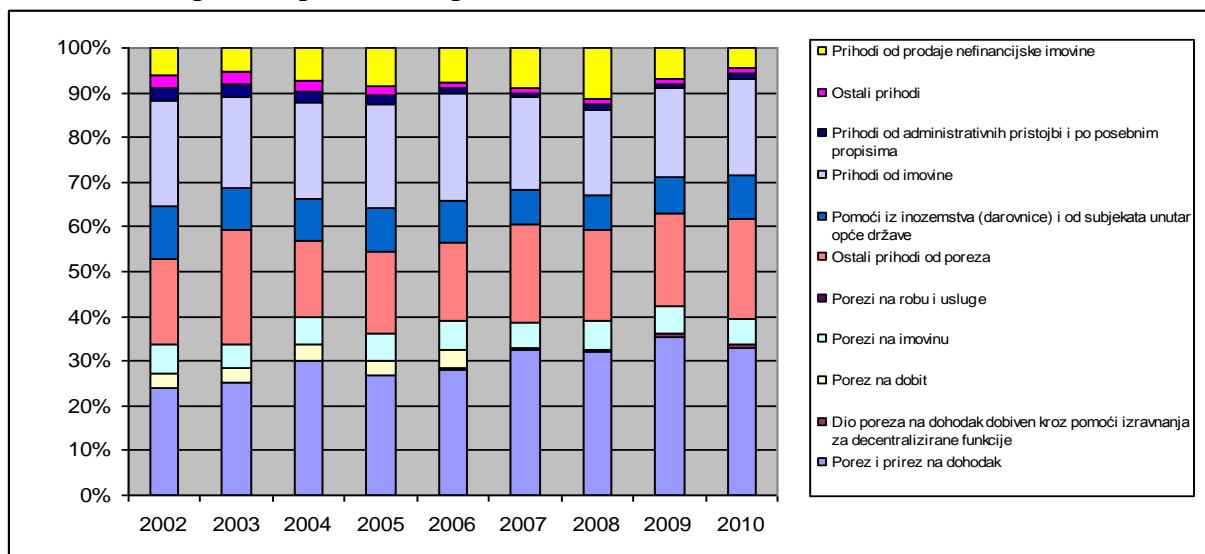
**Grafikon 7: Gradski proračuni, prihodi, 2002.-2010., %**



Izvor: Izračun autora na temelju podataka Ministarstva financija, 2012.

Na planiranje proračunskih prihoda u tekućoj fiskalnoj godini često utječu odluke središnje države o promjeni porezne politike na koje lokalne jedinice ne mogu utjecati. Središnja država odlukom o promjeni poreznih stopa (npr. poreza na dohodak) utječe na najvažniji dio proračunskih prihoda lokalnih jedinica što za posljedicu često ima smanjivanje proračunskih prihoda u lokalnim proračunima.

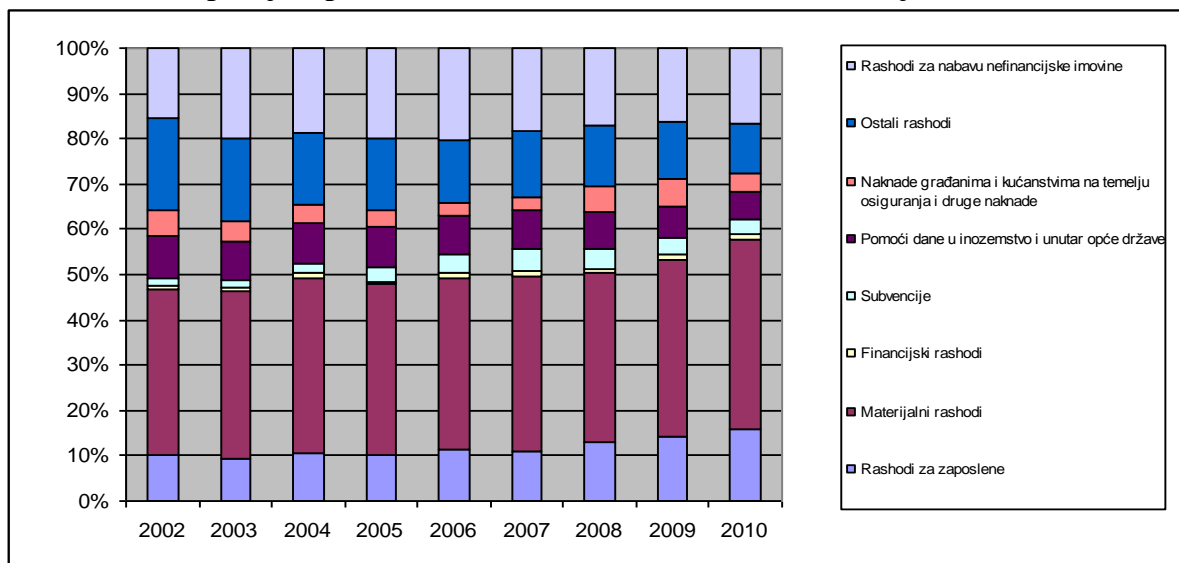
**Grafikon 8: Općinski proračuni, prihodi, 2002.-2010., %**



Izvor: Izračun autora na temelju podataka Ministarstva financija, 2012.

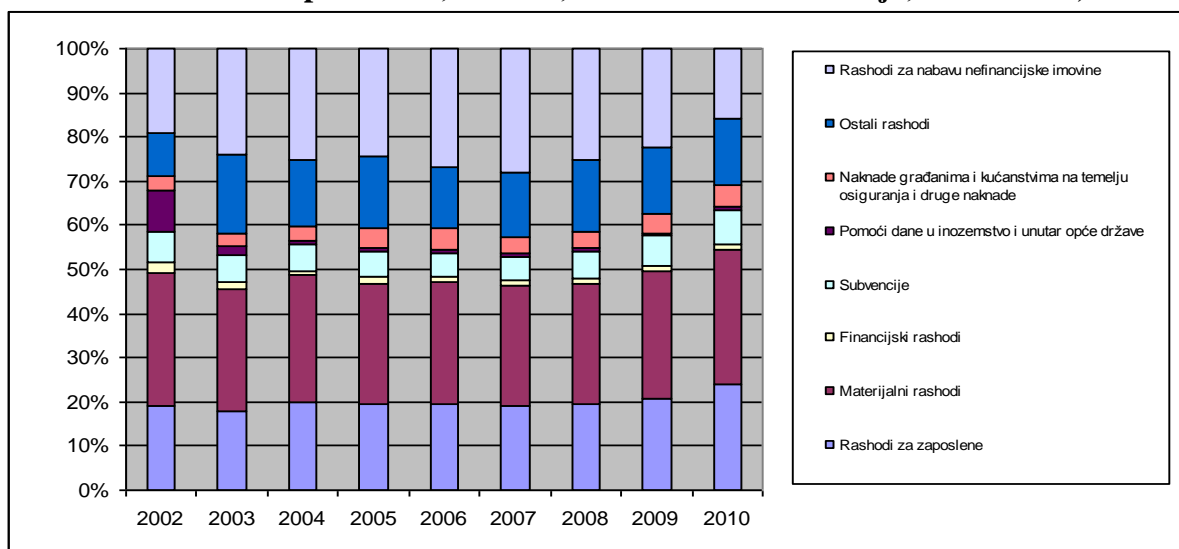
Grafikoni 9., 10. i 11. prikazuju strukturu rashoda u proračunima županija, gradova i općina prema ekonomskoj klasifikaciji rashoda. Pažnju treba obratiti na učešće rashoda za nabavu nefinancijske imovine odnosno kapitalni rashodi ili rashodi za razvojne projekte. U proračunima svih lokalnih jedinica udio rashoda za razvojne projekte se počinje značajno smanjivati od 2006. Od svih lokalnih proračuna ti rashodi u županijskim proračunima sudjeluju s najmanjim udjelom, što drugim riječima govori da županije nisu lokalne jedinice koje u najvećoj mjeri financiraju razvojne projekte na lokalnoj razini. U proračunima gradova i općina u daleko većoj mjeri sudjeluju rashodi za financiranje razvojnih projekata. Međutim, zbog snažnog fiskalnog kapaciteta gradovi od svih lokalnih jedinica imaju najveći udio u razvojnim rashodima na lokalnoj razini. Važno je napomenuti da postoje izrazite razlike u proračunskim kapacitetima između županija, gradova i općina. Grad Zagreb ostvaruje 28,9%, 20 županija 15,4%, 126 gradova 39,9% i 429 općina 15,8% ukupnih prihoda lokalnih proračuna u Hrvatskoj.

**Grafikon 9: Županijski proračuni, rashodi, ekonomska klasifikacija, 2002.-2010., %**

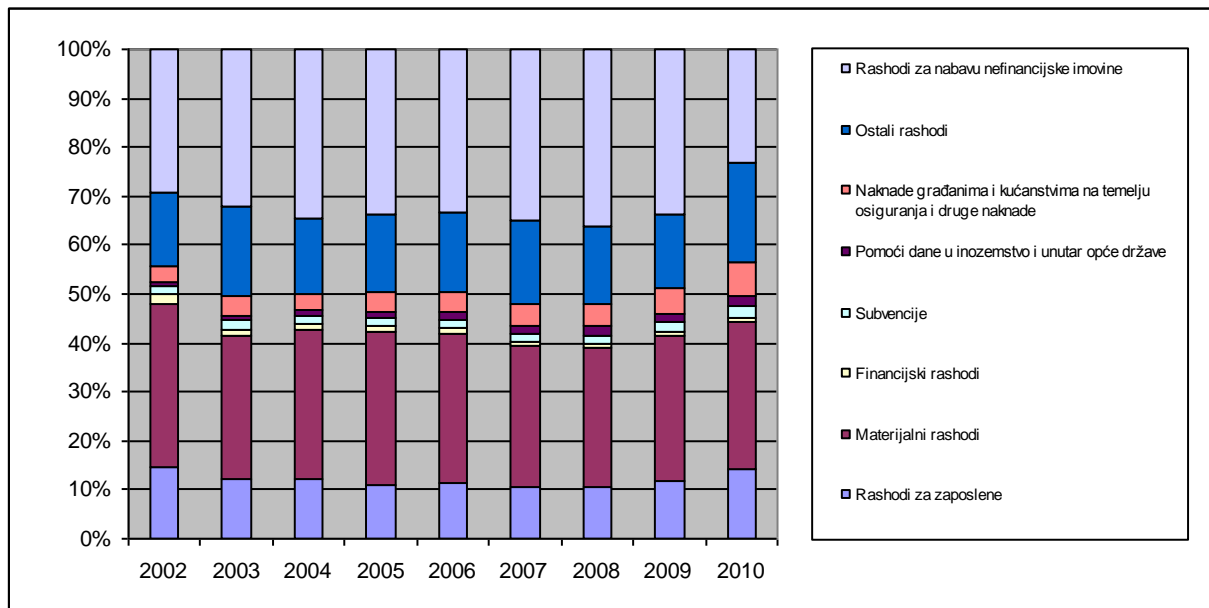


Izvor: Izračun autora na temelju podataka Ministarstva financija, 2012.

**Grafikon 10: Gradski proračuni, rashodi, ekonomska klasifikacija, 2002.-2010., %**

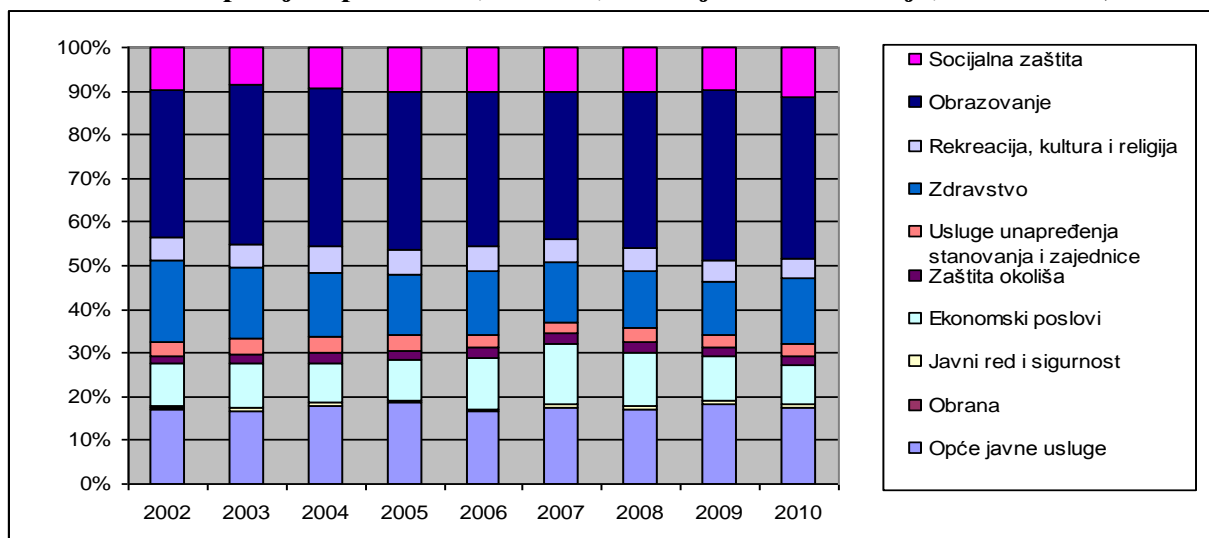


Izvor: Izračun autora na temelju podataka Ministarstva financija, 2012.

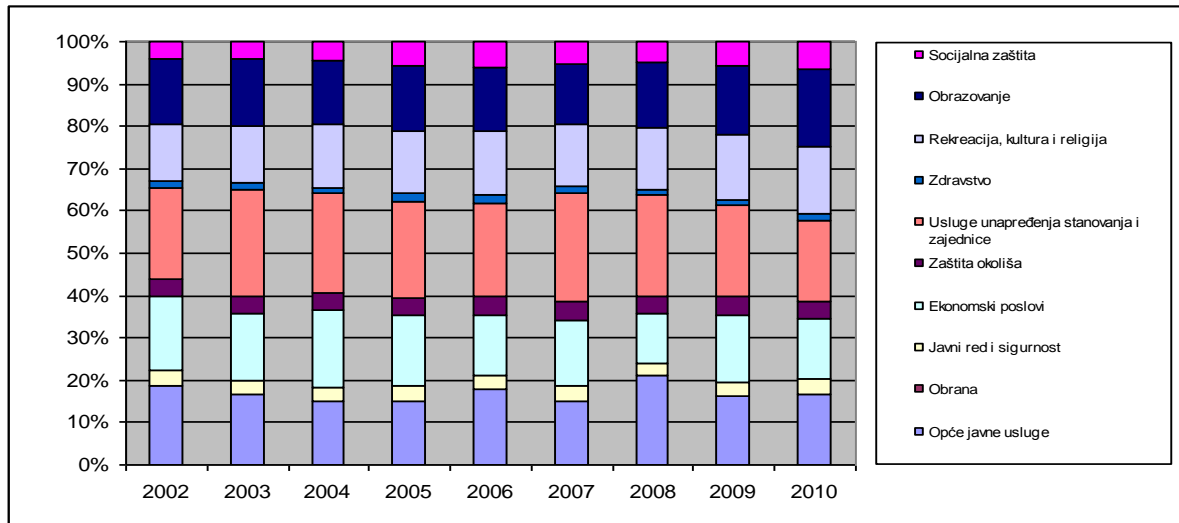
**Grafikon 11: Općinski proračuni, rashodi, ekonomska klasifikacija, 2002.-2010., %**

Izvor: Izračun autora na temelju podataka Ministarstva financija, 2012.

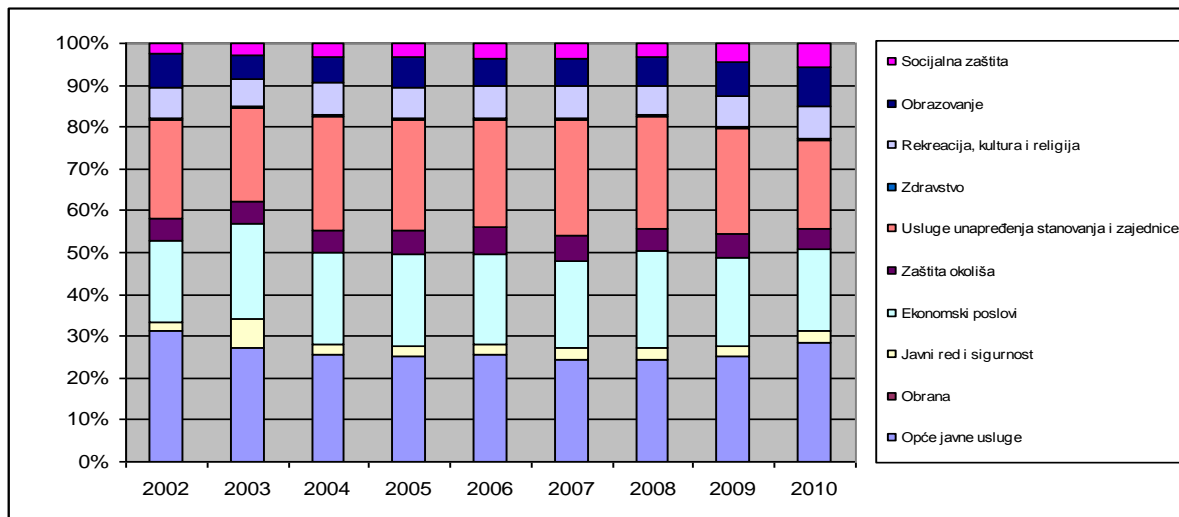
Na grafikonima 12., 13. i 14. prikazana je struktura rashoda u proračunima županija, gradova i općina prema funkcijskoj klasifikaciji rashoda. Županije najveći dio svojih ukupnih rashoda troše za financiranje obrazovanja, a gradovi i općine za usluge unapređenja stanovanja i zajednice (komunalne djelatnosti). Općine troše i značajan dio svog proračuna za opće javne usluge. Iz funkcijske strukture rashoda u lokalnim proračunima uočava se potreba za financiranjem niza razvojnih (kapitalnih) projekata u području obrazovanja i komunalne infrastrukture.

**Grafikon 12: Županijski proračuni, rashodi, funkcijska klasifikacija, 2002.-2010., %**

Izvor: Izračun autora na temelju podataka Ministarstva financija, 2012.

**Grafikon 13: Gradski proračuni, rashodi, funkcijska klasifikacija, 2002.-2010., %**

Izvor: Izračun autora na temelju podataka Ministarstva financija, 2012.

**Grafikon 14: Općinski proračuni, rashodi, funkcijska klasifikacija, 2002.-2010., %**

Izvor: Izračun autora na temelju podataka Ministarstva financija, 2012.

### 3.2.2. Financijske potpore iz državnog proračuna, izvanproračunskih fondova, javnih poduzeća, EU programa financiranja

Tri su vrste potpora koje se izravno planiraju u državnom proračunu za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave.

- Prva vrsta potpore jedinicama lokalne samouprave u područjima posebne državne skrbi (prve, druge i treće skupine) te brdsko-planinskim područjima jest vraćanje povrata poreza na dohodak po godišnjoj prijavi obveznicima poreza na dohodak na teret prihoda koji pripada državnom proračunu.
- Druga vrsta potpore su pomoći iz državnog proračuna (u razdjelu Ministarstva financija) jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave, a one se odnose na pomoći županijama te na pomoći općinama i gradovima prve i druge skupine na područjima posebne državne skrbi. Pomoći se osiguravaju u iznosu koji odgovara razlici između



sredstava na temelju propisanih kriterija u Zakonu o izvršavanju državnog proračuna za 2012. godinu i procijenjenog povrata poreza na dohodak po godišnjoj prijavi za 2011. godinu koji preuzima državni proračun. Pomoći županijama odnose se na ulaganja u razvojne programe županija, općina i gradova na njihovu području.

*Kriteriji za izračun i raspodjelu pomoći županijama jesu:* broj stanovnika prema popisu iz 2001. godine, prosjek prihoda županijskog proračuna za 2010. godinu po stanovniku na razini države (državni prosjek) i prihodi županijskog proračuna za 2010. godinu po stanovniku županije, broj stanovnika Republike Hrvatske (bez Grada Zagreba) na 1 km<sup>2</sup> površine Republike Hrvatske (državni prosjek) i broj stanovnika pojedine županije na 1 km<sup>2</sup> površine županije. Najmanje 75 posto pomoći županije raspodjeljuju na općine i gradove s njihova područja koji nisu izravno korisnici pomoći. Županijska skupština donosi kriterije za raspodjelu dijela pomoći.

*Kriteriji za izračun i raspodjelu pomoći općinama i gradovima jesu:* broj stanovnika prema popisu iz 2001. godine, prosjek prihoda po stanovniku za 2010. godinu općina i gradova na razini države (državni prosjek), prosjek prihoda po stanovniku skupine, odnosno pojedine općine i grada, broj stanovnika na 1 km<sup>2</sup> na razini prve i druge skupine područja posebne državne skrbi (prosjek skupine) i broj stanovnika na 1 km<sup>2</sup> pojedine općine i grada, udio rashoda za kapitalne programe za 2010. godinu u ukupnim rashodima, racionalnost izvršenja funkcija sustava (broj zaposlenih, rashod po zaposlenom) i rashodi za funkcije grada (ispod 30.000 stanovnika) u 2010. godini. Županije mogu koristiti pomoći samo za ulaganja u kapitalne programe – Rashodi za nabavu nefinancijske imovine (skupina 4 Računskog plana proračuna, osim za nabavu osobnih automobila – osnovni račun 42311 Osobni automobili).

Općine i gradovi mogu koristiti pomoći samo za financiranje Rashoda za materijal i energiju (podskupinu 322 Računskog plana proračuna) i za ulaganja u kapitalne programe – Rashodi za nabavu nefinancijske imovine (skupina 4 Računskog plana proračuna, osim za nabavu osobnih automobila – osnovni račun 42311 Osobni automobili).

- Treća vrsta pomoći iz državnog proračuna koje se isplaćuju jedinicama lokalne samouprave na područjima posebne državne skrbi i brdsko-planinskim područjima su pomoći iz državnog proračuna u visini poreza na dobit koji se ostvaruje na području posebne državne skrbi i brdsko-planinskom području.

Zbog nepostojanja kontinuiteta u planiranju sredstava pomoći lokalnim jedinicama iz državnog proračuna odnosno zbog nepostojanja višegodišnjeg planiranja navedenih sredstava, lokalne jedinice ne mogu pristupiti realnom planiranju raspoloživih sredstava namijenjenih financiranju razvojnih (kapitalnih) projekata. Jasna je preporuka nositeljima fiskalne politike koja je usmjerena na potrebu višegodišnjeg planiranja i potrebu utvrđivanja/zadržavanja istih kriterija barem u trogodišnjem razdoblju po kojima se planiraju sredstva pomoći lokalnim jedinicama u državnom proračunu. Na taj bi se način lokalnim jedinicama osigurao, barem za trogodišnje razdoblje, izvjestan i transparentan izvor prihoda od pomoći iz državnog proračuna. Za ilustraciju može poslužiti samo jedan podatak iz ostvarenja proračuna lokalnih jedinica u 2010. (zadnji javno dostupan podatak). Naime, u 2010. sve su lokalne jedinice ostvarile kapitalne rashode u iznosu od 3,8 milijardi kuna, što je 17,2 posto ukupnih rashoda lokalnih proračuna. To znači da je lokalnim jedinicama itekako važno što realnije planirati kako sva raspoloživa sredstva namijenjena financiranju razvojnih (kapitalnih) projekata, tako i sredstva od pomoći lokalnim jedinicama rezervirana u državnom proračunu koja čine oko 10 posto kapitalnih rashoda lokalnih proračuna.

U tablici 7. prikazana su planirana sredstva pomoći lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi te pomoći područjima od posebnog državnog interesa u državnom proračunu za razdoblje od 2010.-2014. Ta su planirana sredstva pomoći izravno namijenjena za financiranje razvojnih projekata u lokalnim jedinicama. Analiziranjem podataka uočava se nepostojanje kontinuiteta u planiranju navedenih sredstava, kao i velike promjene u smanjivanju odnosno porastu planiranih sredstava za pomoći lokalnim jedinicama (iako se kriteriji na kojima se temelje pomoći nisu mijenjali).

**Tablica 7: Planirana sredstva pomoći lokalnim jedinicama u Državnom proračunu, 2010.-2014., u kunama**

<b>Vrsta pomoći planirana u Državnom proračunu za 2010. i projekcijama za 2011. i 2012.</b>	<b>2010.</b>	<b>2011.</b>	<b>2012.</b>	<b>2013.</b>	<b>2014.</b>
Pomoći lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi	89.049.577	95.090.204	100.711.050		
Pomoći područjima od posebnog državnog interesa	286.110.344	297.608.341	310.683.955		
<b>Vrsta pomoći planirana u Državnom proračunu za 2011. i projekcijama za 2012. i 2013.</b>		<b>2011.</b>	<b>2012.</b>	<b>2013.</b>	
Pomoći lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi		318.136.617	325.700.023	340.963.835	
Pomoći područjima od posebnog državnog interesa		235.000.000	240.000.000	250.000.000	
<b>Vrsta pomoći planirana u Državnom proračunu za 2012. i projekcijama za 2013. i 2014.</b>			<b>2012.</b>	<b>2013.</b>	<b>2014.</b>
Pomoći lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi			240.802.675	243.736.525	243.736.525
Pomoći područjima od posebnog državnog interesa			157.066.150	160.000.000	160.000.000

Izvor: Državni proračun Republike Hrvatske za 2010. i projekcije za 2011. i 2012.; Državni proračun Republike Hrvatske za 2011. i projekcije za 2012. i 2013.; Državni proračun Republike Hrvatske za 2012. i projekcije za 2013. i 2014.

### 3.2.3. Financiranje razvojnih projekata kreditima financijskih institucija

Ograničenost proračuna lokalnih jedinica i središnje države usmjerava jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave na pronalaženje drugih izvora financiranja razvojnih projekata. Jedan od načina financiranja razvojnih projekata je zaduživanje uzimanjem zajma od financijskih institucija.

Razvojni projekti, koji često obuhvaćaju kapitalne odnosno investicijske projekte zahtijevaju višegodišnje rashode, te uključuju potrebu za korištenjem više izvora financiranja (tekući prihodi, pomoći, zaduživanje). Jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave može se zaduživati uzimanjem kredita, zajmova i izdavanjem vrijednosnih papira. Da bi se odlučila za određeni oblik financiranja razvojnog projekta jedinica lokalne ili područne (regionalne) samouprave treba poduzeti sljedeće korake:

1. Odabrati investiciju iz plana razvojnih programa;
2. Analizirati financijske sposobnosti i mogućnosti korištenja vlastitih izvora prihoda;

3. Odabrati ostale izvore financiranja;
4. Provesti postupak javne nabave i odabir najboljeg kreditora;
5. Ishoditi suglasnost Ministarstva financija na zaduživanje;
6. Sklopiti ugovor o kreditu;
7. Izvješćivati o sklopljenom ugovoru o kreditu/zajmu;
8. Provesti investiciju;
9. Redovito izvješćivati Ministarstvo financija o provedbi projekta i otplatama kredita/zajma.

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave imaju propisana zakonska ograničenja na zaduživanje, a za njihovo zaduživanje potrebna je suglasnost Vlade Republike Hrvatske, odnosno Ministarstva financija. Visinu ukupnih zaduživanja lokalnim jedinicama u Hrvatskoj određuje središnja država donošenjem svake godine mjera za ograničenje na zaduživanje lokalnim jedinicama, u skladu sa *Zakonom o proračunu, Zakonom o izvršenju državnog proračuna u tekućoj proračunskoj godini i Pravilnikom o postupku zaduživanja te davanju jamstava i suglasnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave*.

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave mogu se dugoročno zadužiti samo za investiciju koja se financira iz njezina proračuna, a koju potvrdi njezino predstavničko tijelo uz suglasnost Vlade, a na prijedlog ministra financija. Investicija predstavlja rashode za nabavu nefinancijske imovine (osim prijevoznog sredstva u cestovnom prometu - automobila) koje općina, grad ili županija financira iz svog proračuna. Investicija mora biti planirana u lokalnom proračunu za proračunsku godinu za koju se traži suglasnost za zaduživanje, te utvrđena u odluci o izvršavanju proračuna. O zahtjevu za davanje suglasnosti za zaduživanje Vlada odlučuje u roku od 40 dana nakon podnošenja potpunog zahtjeva.

Dva su ključna ograničenja na zaduživanje lokalnih jedinica i to ograničenje na zaduženje pojedinačne lokalne jedinice i ograničenje na zaduživanje svih lokalnih jedinica.

**Godišnje ograničenje na zaduživanje pojedinačne lokalne jedinice iznosi 20 posto ostvarenih proračunskih prihoda iz prethodne godine.** Pod ostvarenim proračunskim prihodima podrazumijevaju se ostvareni prihodi pojedine lokalne jedinice umanjeni za prihode od domaćih i stranih pomoći i donacija, iz posebnih ugovora: sufinanciranje građana za mjesnu samoupravu i ostvarene prihode s osnove dodatnih udjela u porezu na dohodak i pomoći izravnjanja za financiranje decentraliziranih funkcija. U iznos ukupne godišnje obveze uključen je iznos prosječnog godišnjeg anuiteta po kreditima, zajmovima, obveze na osnovi izdanih vrijednosnih papira i danih jamstava i suglasnosti, te dospjele nepodmirene obveze iz prethodnih godina. Jamstva ulaze u izračun ukupnog mogućeg zaduženja (npr. jamstva pravnoj osobi u većinskom izravnom ili neizravnom vlasništvu lokalne jedinice ili ustanovi čiji je ona osnivač). Novoustrojena lokalna jedinica ne smije se zaduživati, davati suglasnosti i jamstva za zaduživanje dok nisu uređeni međusobni imovinskopravni odnosi.

**Dodatno ograničenje zaduživanju svih lokalnih jedinica je 2,5 posto prihoda poslovanja svih jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.**

Za dobivanje suglasnosti za zaduživanje, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave podnose sljedeće dokumente:

1. Zahtjev za davanje suglasnosti za zaduživanje/davanje jamstva;
2. Usvojeni plan proračuna za godinu u kojoj se jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave zadužuje:

- Opći dio plana proračuna, uz račun prihoda i rashoda, sadrži i račun financiranja s planiranim iznosima primitaka od financijske imovine i zaduživanja te s izdacima za financijsku imovinu i otplatu zajmova.
  - U posebnom dijelu plana proračuna trebaju biti razvidni rashodi za nabavu nefinancijske imovine za koju se jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave zadužuje;
3. Usklađeni plan razvojnih programa u kojem je navedena investicija za koju se jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave zadužuje i izvori prihoda za cjelovitu izvedbu investicije, te dani prikaz svih rashoda vezanih uz investiciju koji će teretiti proračune sljedećih godina;
  4. Odluka o izvršavanju proračuna jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave za proračunsku godinu u kojoj je utvrđen iznos novoga duga i/ili jamstva u tijeku proračunske godine, te očekivani iznos ukupnoga duga na kraju proračunske godine;
  5. Odluka predstavničkog tijela o prihvaćanju investicije s jasnom namjenom. Ako neku investiciju financira više subjekata, potrebno je dostaviti prijedlog ugovora o sufinanciranju;
  6. Odluka predstavničkog tijela o zaduženju, davanju jamstva i suglasnosti;
  7. Odluka o odabiru ponude za nabavu financijskih sredstava/zajma;
  8. Prijedlog ugovora ili pismo namjere kreditora/davatelja zajma s uvjetima kreditiranja, te plan otplate;
  9. Ovjerena financijska izvješća za prethodnu godinu;
  10. Izračun iznosa ostvarenih prihoda poslovanja i prihoda od prodaje nefinancijske imovine za godinu prije zaduživanja, umanjena za prihode:
    - od domaćih i stranih pomoći i donacija,
    - iz posebnih ugovora: sufinanciranje građana za mjesnu samoupravu,
    - ostvarene s osnove dodatnog udjela u porezu na dohodak i pomoći izravnjanja za financiranje decentraliziranih funkcija;
  11. Izvješće o otplati prethodnih zaduženja, danih jamstava i suglasnosti u trenutku podnošenja zahtjeva;
  12. Stanje dospjelih, a nepodmirenih obveza iz godine koje prethode godini u kojoj se zadužuju na dan podnošenja zahtjeva;
  13. Zadnje konačno izvješće Državnog ureda za reviziju o obavljenoj reviziji financijskih izvješća i poslovanja;
  14. Izjava načelnika, gradonačelnika ili župana da pod materijalnom i kaznenom odgovornošću jamči za ispravnost dokumentacije koja se podnosi uz zahtjev.

*Uloga HBOR-a u postojećim modelima financiranja razvojnih projekata županija i u poticanju regionalnog razvoja u Hrvatskoj*

Hrvatska banka za obnovu i razvitak (HBOR) je osnovana 1992. godine s osnovnom ulogom razvojne i izvozne banke osnovane sa svrhom kreditiranja obnove i razvitka hrvatskoga gospodarstva. Djelatnosti HBOR-a:

- financiranje obnove i razvitka hrvatskoga gospodarstva
- financiranje infrastrukture
- poticanje izvoza
- potpora razvitku malog i srednjeg poduzetništva
- poticanje zaštite okoliša
- osiguranje izvoza hrvatskih roba i usluga od netržišnih rizika.

HBOR je aktivno uključen nizom aktivnosti u poticanje regionalnog razvoja. Djeluje kroz područne urede u Splitu, Gospiću, Puli, Rijeci i Osijeku, kojima se želi približiti potencijalnim korisnicima u lokalnim sredinama. Kreditne aktivnosti HBOR-a su usmjerene na poticanje razvoja nedovoljno razvijenih lokalnih područja čiji stupanj razvijenosti zaostaje u odnosu na prosjek razvoja Republike Hrvatske (mjereno bruto domaćim proizvodom po stanovniku). Također, povodi programe kreditiranja jedinica lokalne samouprave posredstvom poslovnih banaka i izravnim kreditiranjem. Istovremeno, HBOR odobrava kredite izravno poduzetnicima u slučaju projekata visokog rizika (npr. poduzetnici početnici) ili preko poslovnih banaka. Odobrava dugoročne i kratkoročne kredite, ali krediti moraju biti namjenski (u skladu s programima kreditiranja HBOR-a). U pravilu utvrđuje osnovne namjene i pripadajuće iznose. Pri korištenju kredita dozvoljava se unutar odobrenog iznosa kredita odstupanje do 10% iznosa pojedine namjene navedene u ugovoru o kreditu. HBOR ima pravo kontrole namjenskog korištenja kredita. Kod kredita koje plasira preko poslovnih banaka, poslovna banka ima obvezu kontrole namjenskog korištenja, ali HBOR zadržava pravo kontrole namjenskog korištenja kredita i kod poslovne banke i kod krajnjeg korisnika.

Kreditni mogu biti odobreni u kunama, kunama uz valutnu klauzulu i stranoj valuti. HBOR kreditira maksimalno 100 posto ukupne (predračunske) vrijednosti investicije (ovisno o kreditnom programu) (npr. na područjima posebne državne skrbi, otocima i brdsko-planinskim područjima). Kao udio u investiciji, jedinice lokalne samouprave mogu dati vlastita sredstva i kreditna sredstva drugih financijskih institucija. Standardne kamatne stope na kredite koje odobrava HBOR su prema kategoriji korisnika 2, 4 i 6% godišnje. Krediti po kamatnoj stopi od 2% godišnje odobravaju se onima koji ulažu na područjima posebne državne skrbi, brdsko-planinskim područjima, otocima, u poljoprivredu, ribarstvo, u područja s izravnim ratnom štetom i druge kategorije. Krediti po kamatnoj stopi od 4% godišnje odobravaju se svima koji ne ulaze u kategoriju 2%, te mali i srednji poduzetnici. Krediti po višim kamatnim stopama odobravaju se po programu Pripreme izvoza, a zavisno o kreditnom rangu krajnjeg korisnika kredita i instrumentima osiguranja (tj. kolateralima). Ove su 2012. godine, zbog izrazito teške situacije u gospodarstvu, kamatne stope smanjene za jedan postotni poen. HBOR zaračunava naknade za obradu kreditnog zahtjeva, za rezervaciju sredstava, za prijevremenu otplatu kredita i za odustajanje od korištenja kredita. Ciljne skupine kreditnih aktivnosti su poduzetnici, poduzetnici početnici, inovatori, a posebno se kreditno potiču sektori turizam, obnovljivi izvori energije, te izvozni sektor.

Programi kreditiranja jedinica lokalne samouprave obuhvaćaju dva područja kreditiranja: zaštitu okoliša i održivi razvitak (projekti energetske učinkovitosti) i komunalnu infrastrukturu (vodoopskrba, odvodnja i pročišćavanje otpadnih voda; zbrinjavanje komunalnog otpada, te održavanje čistoće; opskrba plinom, toplinskom energijom i drugim izvorima energije; gradski prijevoz; izgradnja groblja i krematorija; izgradnja javnih garaža; uređenje obala; izgradnja i uređenje škola i izgradnja i uređenje sportskih objekata; ostalo). HBOR sudjeluje u financiranju projekata unutar programa IPARD/SAPARD. HBOR surađuje s Hrvatskom obrtničkom komorom, Hrvatskom udrugom poslodavaca, BICRO-om, županijskim komorama i drugim institucijama u prezentaciji svojih kreditnih programa.

Osnovna ograničenja u financiranju razvojnih projekata na lokalnoj i regionalnoj razini su prema dosadašnjem iskustvu HBOR-a, nedovoljan broj kvalitetnih projekata i slabi fiskalni kapacitet županija. Za pripremanje osmišljavanja većeg broja kvalitetnih projekata potrebna je daljnja ciljana pomoć i sustav podrške obrazovanja zaposlenih na pripremi (i provedbi) razvojnih projekata. Preporuka je izraditi primjere dobro pripremljenih projektnih prijedloga i distribuirati ih u lokalne jedinice i županijske razvojne agencije. Zbog ograničenja na

zaduživanje pojedine lokalne jedinice, kao i svih lokalnih jedinica u Hrvatskoj, predlaže se da Ministarstvo financija razmotri mogućnost da imovina lokalnih jedinica posluži kao kolateral za financiranje razvojnih projekata.

#### *Suradnja poslovnih banaka sa međunarodnim financijskim institucijama u financiranju razvojnih projekata gradova*

Gradovi su važni klijenti bankama te banke sve više prepoznaju važnost suradnje s gradovima već kod pripreme projekata, a zatim i financiranja. Osim toga, banke surađuju i s međunarodnim razvojnim bankama (npr. European Investment Bank - EIB, European Bank for Reconstruction and Development - EBRD) u financiranju razvojnih projekata gradova. Poslovne banke mogu pomoći gradovima u dobivanju potpore međunarodnih financijskih institucija.

Poslovne banke surađuju s EIB-om, te nude kreditne linije za financiranje razvojnih projekata i projekata energetske učinkovitosti koje provode jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, a koje su podržane poticajima odnosno bespovratnim sredstvima EU. Poticaji se odobravaju po provedbi projekta uz uvjet da je projekt proveden u skladu s projektnim planom i pozitivnim propisima Republike Hrvatske i EU. Moguće je dobiti poticaje od 2,5 posto od iznosa kredita za razvojne projekte i 15 posto od iznosa kredita za projekte energetske učinkovitosti. Poticaji su namijenjeni djelomičnoj prijevremenoj otplati glavnice a isplaćuju se direktno na partiju kredita. Kod projekata energetske učinkovitosti banka osigurava i besplatnu tehničku pomoć (konzultante) koji pomažu jedinicama lokalne samouprave u strukturiranju projekta na način da ostvare pravo na poticaje.

Projekti ne mogu biti definirani kao "kapitalni projekti" već projekt mora biti precizno definiran. Primjeri prihvatljivih projekata su razvojni projekti (projekti obrazovanja: škole, vrtići, sportski sadržaji; projekti unaprijeđivanja zdravstvene zaštite: obnova bolnica, nabava medicinske opreme; obnavljanje ili izgradnja lokalne infrastrukture: lokalne ceste, kanalizacijski sustavi; projekti zaštite okoliša - zbrinjavanje otpada; i projekti energetske učinkovitosti (zamjena prozora, vrata, fasada; modernizacija sustava grijanja: zamjena energenata, rekonstrukcija kotlovnica, ugradnja termostatskih ventila i sl.; ponovna upotreba proizvodnog otpada za dobivanje energije)).

Nabavu robe i usluga potrebno je provoditi sukladno Zakonu o javnoj nabavi te je poželjno u okviru natječaja predvidjeti mogućnost dobivanja poticaja EU.

#### *Uloga međunarodnih financijskih institucija u financiranju razvojnih projekata jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj*

Svjetska banka (Međunarodna banka za obnovu i razvoj – IBRD) na temelju *Strategije partnerstva s Republikom Hrvatskom za fiskalne godine 2009.-2012.*<sup>8</sup> definira područje suradnje. Cilj Strategije partnerstva je pružanje potpore RH u procesu pristupanja EU putem izjednačavanja razine dohotka u RH s razinama dohotka država članica EU i podizanjem životnog standarda građana RH. Prioritetna područja za ostvarenje ovog cilja su: održavanje makroekonomske stabilnosti; jačanje ekonomskog rasta predvođenog privatnim sektorom i ubrzanje konvergencije s EU; povećanje kvalitete i učinkovitosti socijalnog sustava te unaprijeđenje održivosti dugoročnog razvoja. U okviru zadnjeg cilja, unaprijeđenje održivosti

<sup>8</sup> Opširnije <http://www.mfin.hr/adminmax/docs/hrva.%20verz.pdf>.

dugoročnog razvoja, aktivnosti Svjetske banke u Hrvatskoj su usmjerene na unaprijeđenje gospodarenja okolišem i zaštitu prirode, bolje upravljanje u slučajevima prirodnih katastrofa, pripremu za prilagodbu i ublažavanje klimatskih promjena te smanjenje regionalnih razlika te razlika između urbanih i ruralnih područja. To su sve značajni ciljevi koji su prepoznati i u Strategiji regionalnog razvoja, kao i županijskim razvojnim strategijama.

EBRD<sup>9</sup> način suradnje definira na temelju *Strategije za Hrvatsku 2010. - 2013.* koju je usvojila Vlada Republike Hrvatske na sjednici 22. travnja 2010. godine, a potom ju je odobrio Odbor izvršnih direktora EBRD-a na sjednici 27. travnja 2010. godine. Strategija je odraz potreba Republike Hrvatske i zajedničkih aktivnosti Vlade Republike Hrvatske i EBRD-a na utvrđivanju prioritetnih pravaca i mogućnosti financiranja projekata od strane EBRD-a. Strategija sadržava osnovne smjernice suradnje i zajednički utvrđen okvirni plan kao i program projekata koje će EBRD financirati tijekom razdoblja od tri godine.

U Strategiji za Hrvatsku EBRD identificira sljedeće prioritete. Prvi prioritet je poduzetništvo. EBRD će podupirati gospodarski oporavak financiranjem ulaganja radi pospješivanja konkurentnosti i podupiranja regionalnog širenja hrvatskih poduzeća. EBRD će nastojati povećati ulaganja u energetska učinkovitost na svim područjima poduzetništva. Posredstvom Fonda za financiranje domaćeg poduzetništva, EBRD će vlasničkim kapitalom jačati mala i srednja domaća poduzeća. Zahvaljujući svojim mogućnostima preuzimanja dijela rizika, EBRD će poticati izravna strana ulaganja te će novo-privatiziranim poduzećima pomagati da zadovolje svoje potrebe za ulaganjima. U turizmu, EBRD će podupirati jačanje kapaciteta, privatizaciju i izravna strana ulaganja. Drugi prioritet je infrastruktura, okoliš i energetika. EBRD će s EU-om i EIB-om surađivati na pripremi projekata koji će se sufinancirati sukladno Okviru za ulaganja na Zapadnom Balkanu, uz stavljanje naglaska na ključne prometne pravce regije. Banka će s lokalnim i regionalnim vlastima nastaviti zajednički rad na pripremi projekata gospodarenja otpadnim vodama i krutim otpadom, koji će se sufinancirati sredstvima EU-a. EBRD će davati prednost ulaganjima u energetska učinkovitost i obnovljive izvore energije te će podupirati ulaganja radi unaprijeđivanja raznovrsnosti i sigurnosti energetske ponude. Rad na financiranju infrastrukture usklađivat će se s drugim međunarodnim financijskim institucijama, a kada je posrijedi sufinanciranje sredstvima EU, i s EU-om. Treći prioritet su financijske djelatnosti. EBRD će malim i srednjim poduzećima (MSP) - koja i dalje trpe posljedice ograničene likvidnosti u financijskom sustavu - olakšati pristup sredstvima, i to pomoću zajmova te vlasničkih i kvazi vlasničkih ulaganja putem financijskih posrednika. Bit će ponudeni novi programi potpore za konkurentnost MSP-a i ulaganja u održivu energetiku. Širenjem svog Programa olakšavanja trgovine, EBRD će podupirati trgovinsku razmjenu i ulaganja te će razraditi program skladišta za žitarice radi financiranja primarne poljoprivredne proizvodnje. Također, EBRD će, ako bude izvedivo, poduprijeti i okrupnjavanje malih banaka u lokalnom vlasništvu, kao i privatizaciju u tom sektoru.

Ukupna vrijednost EBRD-ovog ulaganja u Hrvatsku od 1994. godine do kraja 2010. godine iznosi preko 2,2 milijarde eura za preko 130 projekata, čija ukupna vrijednost prelazi 5,8 milijardi eura. EBRD također daje zajmove jedinicama lokalne samouprave (i/ili tvrtkama u vlasništvu lokalnih jedinica) za razvoj mreža za opskrbu vodom te sisteme kanalizacije i obrade otpadnih voda (Karlovac, Zagreb, Rijeka, Pula); za razvoj javnog prijevoza (Dubrovnik, Pula, Zagreb-Velika Gorica) te regionalno odlagalište otpada (za Istru-Pula). Za pojedine projekte moguće je sufinanciranje sredstvima pretprijetnih programa EU.

<sup>9</sup> Opširnije <http://www.mfin.hr/hr/ebird>.

Europska investicijska banka (EIB)<sup>10</sup> osigurava sredstva za kapitalne investicije vezane za razvoj i integraciju EU. Zajmovi koje daje namijenjeni su za razvoj nedovoljno razvijenih regija, razvoj infrastrukture, poboljšanje konkurentnosti europske industrije, unaprjeđenje zaštite okoliša, ulaganje u obnovljive izvore energije i slično. EIB pruža financijsku potporu svim politikama EU. EIB financira projekte zemalja članica EU i zemalja kandidatkinja za punopravno članstvo, a potom i projekte izvan EU koji povoljno utječu na jačanje europskih integracija (tzv. europsko susjedstvo). EIB ima mandat za odobravanje zajmova i u području tzv. zapadnog Balkana. Potpora budućim članicama usmjerena je na komunikacijsku infrastrukturu, regionalni razvoj, jačanje konkurentne sposobnosti industrije (također i putem izravnih stranih ulaganja), zaštita i očuvanje okoliša, zdravstvo i obrazovanje.

U razdoblju od 2001. do kraja 2010. godine EIB je odobrio za financiranje ukupno 27 projekata u Republici Hrvatskoj u vrijednosti od 2,406 milijarde eura. U javnom sektoru EIB uglavnom financira velike infrastrukturne projekte kao što su: obnova infrastrukture i modernizacija u sektoru željeznica, komunalna infrastruktura na područjima od posebne državne skrbi, obnova i izgradnja cesta, autocesta i izgradnja plinovoda, sufinanciranje IPA-ISPAA programa te financiranje malog i srednjeg poduzetništva kroz kreditne linije putem HBOR-a.

Razvojna banka Vijeća Europe (CEB)<sup>11</sup> je specifična i jedina međunarodna financijska institucija kojoj je glavno područje djelovanja financiranje socijalnih i razvojnih projekata/programa u sljedećim područjima: (1.) jačanje socijalnih integracija (pružanje pomoći izbjeglicama, migrantima i prognanicima, socijalna stanogradnja za osobe s niskim prihodima, kreiranje i očuvanje održivih radnih mjesta, poboljšanje životnih uvjeta u urbanim i ruralnim područjima), (2.) upravljanje okolišem (vezano uz prirodne i ekološke katastrofe, zaštitu okoliša te zaštitu i obnovu povijesne i kulturne baštine) i (3.) podrška javnoj infrastrukturi sa socijalnom namjenom (vezano uz projekte u sektoru zdravstva i obrazovanja, strukovne izobrazbe te infrastrukturu javnih službi na području uprave i pravosuđa).

Od 1998. godine do kraja 2010. godine Republika Hrvatska je s CEB-om sklopila ukupno 12 ugovora o izravnim zajmovima u sveukupnom iznosu od 2,17 milijardi kuna za financiranje projekata: (1) obnove zdravstvene infrastrukture i zdravstvenih ustanova - 4 projekta; (2) izgradnje i obnove škola - 3 projekta; (3) stambenog zbrinjavanja prognanika i izbjeglica - 2 projekta; (4) izgradnje komunalne i društvene infrastrukture na hrvatskim otocima i (5) obnove i revitalizacije kulturne baštine - 2 projekta. Do sada su ugovorena i tri kredita između HBOR-a i CEB-a, uz državno jamstvo, u ukupnom iznosu od 108 milijuna eura, namijenjena poticanju razvoja malog i srednjeg poduzetništva.

#### 3.2.4. Financiranje razvojnih projekata izdavanjem dugoročnih vrijednosnih papira (municipalne obveznice)

Razvoj financijskih tržišta doveo je do novih trendova u zaduživanju lokalnih jedinica, koje su počele koristiti financijska tržišta kako bi došle do potrebnih sredstava za financiranje svojih potreba, a naročito kapitalnih projekata. Trošak kapitala na financijskim tržištima može biti niži nego kada se jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave zadužuje kod pojedinačnog vjerovnika (banke). Izlaskom na financijska tržišta lokalne i regionalne vlasti

<sup>10</sup> Opširnije <http://www.mfin.hr/hr/eib>.

<sup>11</sup> Opširnije <http://www.mfin.hr/hr/ceb>.



moгу utjecati i na uvjete svoga zaduživanja, a ne samo preuzimati uvjete koje određuje pojedini vjerovnik (banka).

Ulaganje u različite oblike municipalnih vrijednosnica<sup>12</sup> u svijetu je vrlo privlačno za različite ulagače, a posebno za one konzervativne. Razlog tome je što državne vrijednosnice općenito, pa tako i vrijednosnice lokalne razine vlasti nose vrlo niski stupanj rizičnosti ulaganja, budući da za njih uvijek jamči država. Osim toga, u državama u kojima se kapitalni dobici oporezuju, prinosi na državne vrijednosnice najčešće su isključeni iz oporezivanja.

Obveznice nižih razina vlasti<sup>13</sup> izdaju lokalne ili regionalne vlasti ili ovlaštene agencije i jedan su od najčešće upotrebljivanih dužničkih instrumenta koje lokalne i regionalne vlasti koriste kada se odluče zadužiti na tržištu kapitala da bi financirale neki investicijski projekt. Municipalne obveznice najčešće se izdaju s rokom dospijea koji je duži od procijenjenog životnog vijeka samog projekta. Niže razine vlasti najčešće izdaju obveznice sa serijskim dospijecom, što znači da glavnica dospijeva u obrocima tijekom planiranog razdoblja emisije. Takva se emisija sastoji od pojedinačnih odvojenih emisija, od kojih svaka ima i svoju kamatnu stopu. Kamatna stopa je najmanja za one emisije koje imaju najkraći rok dospijea, te raste kako raste i rok dospijea. Ovakva emisija obveznica omogućava jedinici lokalne i regionalne samouprave da otplati svoj dug po određenom planu. S druge strane ulagači mogu birati koju emisiju obveznica žele, s obzirom na rok dospijea i visinu kamate. Serijske obveznice imaju i svoje nedostatke, budući da je kod njih plan otplate mnogo stroži, što može predstavljati problem lokalnim jedinicama koje su ih izdale tijekom onih godina kada su prihodi vrlo niski ili rashodi poslovanja vrlo visoki.

S financijskog je stajališta značenje municipalnih obveznica, kao dugoročnih dugovnih instrumenata, u tome da kupac obveznice posuđuje novac njenom izdavatelju, a izdavatelj (lokalna jedinica) se obvezuje da će platiti kamatu na kredit u ratama, te da će u ugovorenom vremenu vratiti glavicu.

S obzirom na vrstu obveze jedinice lokalne i regionalne vlasti za isplatu glavnice i kamata te izvor prihoda za njihovu isplatu, razlikuju se dvije *osnovne vrste lokalnih obveznica*:

- opće obveznice (engl. *general obligations bonds*) i
- prihodne obveznice (engl. *revenue bonds*).

*Opće obveznice* izdaju lokalne i regionalne vlasti sa svrhom prikupljanja financijskih sredstava za financiranje javne infrastrukture koja podmiruje javne potrebe svih stanovnika grada (na primjer, gradski parkovi, ulice, škole i slično). Opće obveznice su osigurane (sekuritizirane) punom vjerom u poreznu snagu jedinice lokalne i regionalne vlasti koja izdaje obveznicu. To znači da se sredstva za isplatu kamata i same glavnice osiguravaju iz poreznih prihoda jedinice lokalne i regionalne vlasti - emitenta obveznice. Budući da su takvi prihodi sigurni,

<sup>12</sup> Izraz "municipalne" uobičajeno se upotrebljava kako bi se obuhvatile sve vrijednosnice koje izdaju niže razine vlasti. U literaturi se, osim s pojmom municipalnih obveznica, često susrećemo s pojmom općinskih, gradskih ili lokalnih obveznica. To su različiti izrazi za isti pojam.

<sup>13</sup> Prema općoj definiciji, obveznice su vrijednosni papiri koji kotiraju na tržištu kapitala, a emitiraju se radi prikupljanja potrebnog kapitala. Točnije rečeno, obveznice su vrijednosni papiri s pismenom obvezom njihovog izdavaoca da će vlasniku obveznice periodički isplaćivati određene jednake iznose (kamatni iznos, rentu), a nakon roka dospijea čitav nominalni iznos na koji obveznica glasi. Periodične iznose dobiva vlasnik obveznice na temelju kupona. Obveznica ima određeni rok dospijea, a nominalni iznos na koji ona glasi zove se glavnica. Plaćanje na temelju kupona poznato je u financijskoj literaturi kao postotak na nominalnu vrijednost obveznice.

smatra se da opće obveznice imaju najnižu stopu *default* rizika<sup>14</sup>. U slučaju nemogućnosti podmirenja duga po ovakvim obveznicama, lokalna i regionalna vlast može povećati porezno opterećenje poreznim obveznicima, kako bi se dug uredno servisirao. Negativnost ovakvog osiguranja izvora servisiranja duga jest u tome da povećanje poreznog opterećenja može utjecati na transfer djelatnosti i migraciju stanovnika u područja s nižim poreznim opterećenjem čime se smanjuje broj poreznih obveznika. Ovakve obveznice koriste se za financiranje izgradnje onih kapitalnih objekata kod kojih se najčešće ne može naplaćivati naknada (na primjer, škole, ulice, razne administrativne zgrade).

*Prihodne obveznice* se izdaju sa svrhom financiranja kapitalnih objekata koji imaju skupinu korisnika koje je lako prepoznati i odrediti i/ili koji će ostvariti prihod od naknada koje plaćaju korisnici objekta izgrađenog prihodima emisije (na primjer, od cestarina, mostarina i slično). Prihodne obveznice koriste se za financiranje specifičnih projekata (na primjer, mostovi, transportni terminali, vodovodi i slično). Kod takvih obveznica, isplata kamata i glavnice osigurava se prihodom od projekata čija se izgradnja financira emisijom obveznica. Prednosti ovakvih obveznica za lokalnu i regionalnu vlast jest u tome da ona nema direktnih ili indirektnih obveza prema ulagačima.

Kako je malim jedinicama lokalne vlasti često otežan pristup na velika nacionalna tržišta kapitala, osnivaju se posebne financijske institucije, specijalizirane banke (engl. *bond banks*) koje olakšavaju pristup tim tržištima. Takve banke prodaju municipalne obveznice na tržištu obveznica ili kupuju obveznice direktno od jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave i udružuju nekoliko manjih emisija u jednu veliku emisiju obveznica koja se onda prodaje na tržištu (stvaranje fondova municipalnih obveznica).

Prije svakog ulaganja investitori *analiziraju bonitet emitenta vrijednosnice*, odnosno njegov kreditni rang. Stoga je uobičajeno da i lokalne i regionalne vlasti koje se pojavljuju na financijskom tržištu sa svojim emisijama obveznica dobiju kreditni rang. Za razliku od korporacijskih vrijednosnica, kreditni bonitet municipalnih obveznica ovisi o čitavom spektru pravnih, financijskih, ekonomskih, administrativnih i političkih faktora. Ovi faktori čine analizu municipalnih vrijednosnica vrlo složenom.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> *Default* rizik mjeri stupanj u kojem se pravo vjerovnika na kamate, dividende i isplate može umanjiti zbog neizvršenja obveza dužnika. Mjerenje *default* rizika vrlo je važno jer ono utječe na profitabilnost određenog kredita, kao i na kapacitet vjerovnika s obzirom na zahtijevanu razinu adekvatnosti njegova kapitala u odnosu na ukupni portfelj kredita.

<sup>15</sup> Poznate kreditne agencije kao što su *Moody's Investor Service*, *Standard & Poor's Co.* itd., daju kreditni rang i nižim razinama vlasti. Rangovi prema kreditnim agencijama su sljedeći:

MOODY'S INVESTOR SERVICE		STANDARD & POOR'S	
Aaa	Najbolja kvaliteta	AAA	Najviša kategorija
Aa	Visoka kvaliteta	AA	Visoka kategorija
A	Gornja srednja kategorija	A	Viša srednja kategorija
Baa	Srednja kategorija	BBB	Srednja kategorija
Ba	Posjeduje špekulativne elemente	BB	Špekulativno
B	U pravilu ne posjeduje karakteristike poželjne za investiranje	B	Vrlo špekulativno
Caa	Loše stojeće; mogu doći u <i>default</i>	CCC-CC	Potpuna špekulativnost
Ca	Visoko špekulativne; vrlo često imaju rizik nenamire (tzv. <i>default</i> rizik)	C	Rezervirano za dohodovne obveznice na koje se ne isplaćuje kamata
C	Najniža kategorija	D	Nenaplativo

*Iskustva jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj u izdavanju municipalnih obveznica*

Zakonodavni okvir u Hrvatskoj omogućuje gradovima zaduživanje putem izdavanja dužničkih vrijednosnica, odnosno municipalnih obveznica. Investitor kupujući obveznicu posuđuje sredstva lokalnoj zajednici, koja se obvezuje da će vratiti glavnica uz pripadajuću kamatu ovisnu o vremenu izdavanja obveznice. Njihova namjena je prikupljanje financijskih sredstava za izgradnju lokalne komunalne i društvene infrastrukture kao što su izgradnja kanalizacijske mreže, lokalne ceste, škole, bolnice i sl. Tržište municipalnih obveznica je u Hrvatskoj sve do danas slabo razvijeno.

Municipalne obveznice mogu biti kratkoročne i dugoročne. Kratkoročne obveznice ili note obično imaju rok dospjeća do godinu dana i izdaje ih lokalna vlast kako bi prebrodila trenutnu nelikvidnost izazvanu neredovitim prihodima od poreza, pomoći i sl. Dugoročne obveznice imaju rok dospjeća dulji od godinu dana.

Dvije su vrste municipalnih obveznica: opće obvezujuće obveznice i obveznice koje nose prihod. Opće obvezujuće municipalne obveznice su obveznice za koje jamči lokalna vlast svojim prihodima i za investitora su najsigurnije. Najčešće im je rok dospjeća (najmanje) 10 godina. Otplaćuju se proračunskim sredstvima od poreza i naknada. Municipalne obveznice koje nose prihod izdaju se sa svrhom ostvarenja prihoda od projekta (npr. izgradnja ceste). Otplaćuju se od prihoda ostvarenih od projekta (npr. naplata cestarine). U nekim slučajevima, izdavatelj ne mora plaćati kamatu dok se ne ostvari određeni prihod od projekta.

Izdavanjem obveznica, lokalna vlast uzajmljuje novac i obećava kupcu obveznice da će vratiti posuđenu glavnica s pripadajućim kamatama. Kamata se najčešće isplaćuje periodično, (najčešće polugodišnje). Glavnica se najčešće isplaćuje po dospelju ili ponekad periodično.

Prednost municipalnih obveznica u odnosu na klasičan način zaduživanja uzimanjem bankovnog zajma je u tome što obveznica ima veći prinos za investitora nego na druge financijske oblike (npr. depozit). Uz to, investitor može predvidjeti tijekom priljeva sredstava jer se kamata isplaćuje u jednakim i unaprijed poznatim razdobljima. Izdavanje municipalnih obveznica predstavlja visok stupanj sigurnosti budući da ih izdaje lokalna vlast, pa nose visok stupanj sigurnosti naplate potraživanja. Municipalne obveznice imaju i visok stupanj utrživosti te ih se može prodati na sekundarnom tržištu.

Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave prilikom donošenja odluke o zaduživanju izdavanjem municipalnih obveznica obavezno trebaju poduzeti sljedeće korake:

1. Odabir investicije/projekta (iz plana razvojnih programa jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave);
2. Analiza financijske sposobnosti i mogućnosti korištenja vlastitih izvora prihoda;
3. Analiza korištenja i odabira ostalih izvora financiranja;
4. Odluka predstavničkog tijela o zaduživanju;
5. Odluka predstavničkog tijela o prihvaćanju projekta;
6. Odabir banke pokrovitelja izdanja i odabir agenta izdanja;
7. Suglasnost Ministarstva financija na zaduživanje;
8. Izrada prospekta izdavanja obveznica;
9. Odobrenje za prospekt;
10. Izdavanje municipalnih obveznica;
11. Prodaja municipalnih obveznica.

*Primjeri gradova i županija u Hrvatskoj koji su do sada izdale obveznice*

Prve municipalne obveznice izdala je Istarska županija 1995. u iznosu od 2 milijuna njemačkih maraka. Te su obveznice poznatije pod nazivom eko-obveznice, a bile su izdane s ciljem financiranja komunalne infrastrukture - izgradnje sustava otpadnih voda. Godišnja kamatna stopa na ove obveznice bila je 11 posto. Istarska je županija 1996. izdala još jedno izdanje obveznica i to u dvije serije. Radilo se o zdravstvenim obveznicama u ukupnom iznosu 4 milijuna njemačkih maraka čija je namjena bila financiranje duga dobavljačima za opću bolnicu Pula. Obveznice su izdane s godišnjom kamatnom stopom 7 posto. U tablici 8. ukratko su opisani primjeri dosadašnjih izdanja municipalnih obveznica u RH.

**Tablica 8: Primjeri gradova u RH koji su izdali municipalne obveznice**

Gradovi	Vrijednost emisije	Datum (godina) izdavanja	Rok dospjeća	Godišnja kamatna stopa	Namjena prikupljenih sredstava	Opis izdanja obveznica
<b>Opatija</b>	14.000.000 kuna	1998.		8,5%	financiranje komunalne infrastrukture i lokalnih prometnica	
<b>Koprivnica</b>	8.200.000 eura (u tri tranše po 20.000.000 kuna)	29.06.2004. (prva tranša 29.06.2004., druga tranša 13.08.2004., treća tranša 29.09.2004.)	2011.	6,5%	financiranje izgradnje školskog objekta, sportskog objekta (bazen), komunalne i cestovne infrastrukture	amortizirajuća obveznica; glavnica iz obveznica isplaćuje se u 14 polugodišnjih anuiteta; na datum dospjeća isplaćuje i 1/14 glavnice
<b>Split</b>	4.000.000 eura	24.07.2006.	2013.	3,8%	financiranje obnove gradskih prometnica, projekt stambeno-poslovnog objekta s garažama, uređenje Rive te ulaganje u sportske dvorane (javno privatno partnerstvo)	
<b>Zadar</b>	18.500.000 eura	01.09.2006.	2011.	5,5%	financiranje izgradnje zatvorenog bazenskog plivališta i višenamjenske gradske dvorane na prostoru sportskog centra Višnjik	obveznica s jednokratnim dospjećem glavnice
<b>Rijeka</b>	8.191.504 eura	18.07.2006.	2016.	4,13%	financiranje izgradnje novog bazena	amortizirajuća obveznica; isplata kamata iz

Gradovi	Vrijednost emisije	Datum (godina) izdavanja	Rok dospjeća	Godišnja kamatna stopa	Namjena prikupljenih sredstava	Opis izdanja obveznica
						obveznica je polugodišnja; kod prvih šest isplata kamata glavnica se ne isplaćuje, kod sljedećih osam isplata kamata isplaćuje se 5% ukupne glavnice, a kod posljednjih šest isplata kamata isplaćuje se 10 posto ukupne glavnice
<b>Vinkovci</b>	42.000.000 kuna	23.10.2007.	2017.	5,5%	financiranje kompleksa zatvorenih bazena s centrom za rekreaciju i rehabilitaciju te izgradnju Hrvatskog doma koji obuhvaća knjižnicu s pratećim sadržajima, višenamjensku dvoranu s 400 sjedala i poslovne sadržaje	amortizirajuća obveznica; isplata kamata iz obveznica je polugodišnja; kod prvih šest isplata kamata glavnica se ne isplaćuje, kod sljedećih osam isplata kamata isplaćuje se 5% ukupne glavnice, a kod posljednjih šest isplata kamata isplaćuje se 10 posto ukupne glavnice
<b>Osijek</b>	25.000.000 kuna	30.10.2007	2017.	5,5%	financiranje rekonstrukcije dvaju gradskih trgova, Trga Lavoslava Ružičke i Trga bana Josipa Jelačića	amortizirajuća obveznica; glavnica obveznica će se otplatiti u posljednjih 5 godina do dospjeća obveznica u iznosu od 20% godišnje

Izvor: Sistematizacija autora, 2012.

Nekoliko je osnovnih ograničenja pri izdavanju municipalnih obveznica u Hrvatskoj. Najveće je ograničenje u tome što tržište kapitala nije značajnije razvijeno. U slučaju nepovoljnih gospodarskih kretanja, može se javiti problem otplate glavnice i kamata po dospjeću. Ozbiljnije ograničenje izdavanju municipalnih obveznica proizlazi i zbog postojećih ograničenja u zaduživanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, koja u uvjetima značajnog zaduženja cijelog državnog sektora, predstavljaju veliku prepreku ovom načinu financiranja razvojnih projekata.

### 3.2.5. Financiranje razvojnih projekata modelom javno-privatnog partnerstva

Sve veća liberalizacija, pomanjkanje sredstava u većini državnih proračuna i proces globalizacije dovodi do stvaranja novih tržišnih uvjeta i u sektoru infrastrukture. Ti se novi uvjeti prvenstveno odnose na sljedeće:

- država više nije u mogućnosti sama financirati izgradnju razvojnih projekata, te infrastrukturnih objekata, već se njena osnovna uloga mijenja u stvaranje odgovarajućeg institucionalnog okvira,
- infrastrukturni projekti više se ne vode na nacionalnoj, već na međunarodnoj razini,
- isključivo državno financiranje zamjenjuje se mješovitim javno-privatnim financiranjem,
- zaštićena monopolska tržišta postaju sve više liberalizirana konkurentna tržišta.

Zbog promijenjenih uvjeta, liberalizacije, pitanja financiranja i efikasnosti, privatni se kapital sve više uključuje u područja u kojima je sve donedavno dominirala država. To se prvenstveno odnosi na izgradnju cestovne i željezničke infrastrukture, energetske postrojenja, postrojenja za zaštitu okoliša i sličnih objekata. Tako je partnerstvo državnog i privatnog sektora treći i ujedno sve značajniji model financiranja izgradnje i eksploatacije infrastrukture općenito. Danas se ovaj model financiranja infrastrukture sve više susreće u praksi većine država. Očekuje se da budućnost donese još veću potrebu za novim modelima i načinima financiranja, jer se postojeći infrastrukturni objekti trebaju održavati, a novi graditi.

Partnerstvo osigurava niz koristi privatnom i javnom sektoru jer:

- potražnja za izgradnjom, obnovom i održavanjem infrastrukture raste sve više, uz istovremeno sve veći rast ograničenja u proračunima većine država za rashode za tu namjenu,
- privatni sektor teži minimiziranju troškova i maksimiziranju profita, a budući da je efikasniji u brzini projektiranja, izgradnji, kao i pouzdaniji u eksploataciji, privatni kapital nalazi svoj interes za sva ulaganja, pa i u infrastrukturu, koja nose više prinose, samo pod uvjetom da državna regulativa potiče ulaganja,
- privatni sektor postiže maksimalne učinke iz naplate infrastrukturnih usluga, te ih distribuira na način da maksimalno udovolji tržišne potrebe korisnika,
- preuzimanje dijela rizika koji je inače bio obveza javnog sektora - dolazi do re-alokacije rizika, čime se povećava privlačnost mješovitog financiranja.

Za maksimalno iskorištavanje prednosti stalno se usavršavaju postojeći i izgrađuju novi oblici partnerstva, pa sve do toga da se mogu javiti novi modeli partnerstva za pojedine projekte za koje se donose čak posebni zakoni. Za stvaranje odgovarajućeg institucionalnog i pravnog okvira u cilju većeg uključivanja privatnog sektora u infrastrukturne projekte, država bi trebala potaknuti/započeti rješavanje sljedećih važnih pitanja:

- povećanje stupnja transparentnosti samog procesa - ulagačke mogućnosti privatnog sektora uvjetovane su postojanjem posebnih državnih politika i programa koji potiču ulazak privatnog sektora, kao i transparentnim sistemom vrednovanja i zaključivanja ugovora,
- konkurencija u nadmetanju za sklapanje ugovora o izvođenju infrastrukturnih projekata - transparentnost se najbolje postiže javnim nadmetanjem za sklapanje ugovora o izvođenju infrastrukturnih projekata, a takvim se načinom najbolje biraju potencijalni sudionici u izradi infrastrukturnih projekata,
- odgovarajuća alokacija rizika - podjela rizika između države, korisnika i samih izvođača infrastrukturnih projekata ključni je dio oko kojeg se vodi rasprava o uključivanju privatnog sektora,

- usklađivanje stope povrata sa visinom rizika - prilično je teško precizno izmjeriti rizik koji je uključen u ulaganje sredstava u infrastrukturni projekt, kao i prihvatljivu stopu povrata na uložena sredstva u taj isti projekt, međutim, to je neophodno učiniti prije poduzimanja ulagačkog poduhvata,
- stabilno političko i gospodarsko okruženje - privatni ulagači u infrastrukturu, bilo da se radi o domaćim ili stranim, traže stabilno i predvidivo političko i gospodarsko okruženje, koje obuhvaća i elemente kao što su porezni sustav i pravni okvir koji se odnosi na ulaganja,
- državna jamstva i osiguranje kredita - bilateralna i multilateralna jamstva i osiguranje kredita važna su pitanja da bi se osiguralo uspješno financiranje infrastrukturnih projekata, a to se naročito odnosi na države tijekom prvih godina tranzicije ekonomskog sustava s državnog na tržišni sustav.

Partnerstvo javnog i privatnog sektora model je koji bi trebao potaknuti razvitak infrastrukture u kojem će zajednički djelovati središnja država, te regionalna i lokalna razina vlasti i koje će imati kontrolnu funkciju, a privatni poduzetnici će iskoristiti svoju efikasnost u poslovanju. Na taj se način javni i privatni kapital potiču na osmišljavanje novih modela financiranja u kojima će partneri međusobno podijeliti rizike.

U praksi postoji čitav niz mješovitih modela financiranja, pri čemu je važan faktor u izboru modela dužina sudjelovanja privatnog sektora u danom projektu, oblik nadoknade za to sudjelovanje, pravo na fiksne fondove i profit, stupanj autonomije u određivanju cijena za pružene usluge i slično. Navedeni faktori utječu na stupanj zainteresiranosti privatnog sektora za ulaganja i za vođenje poslova, određuju oblik upravljanja i vlasništvo te način financiranja. Način financiranja infrastrukturnih projekata obuhvaća izravne pomoći iz državnog proračuna, izdavanje obveznica sa ili bez državnog jamstva, izdavanje novih dionica i sufinanciranje privatnog sektora.

*Primjeri korištenja modela javno-privatnog partnerstva u izgradnji komunalne i društvene infrastrukture u gradu Koprivnici i Varaždinskoj županiji*

U gradu Koprivnici je 2006. usvojen strateški dokument *Lokalna agenda 21* bez jasne naznake koji su prioriteti u sektoru obrazovanja. Međutim, puno ranije, krajem 2004. započeta je inicijativa za javno-privatno partnerstvo za izgradnju nove škole u Koprivnici te je Gradsko vijeće donijelo odluku u prosincu 2004. o izgradnji škole modelom javno-privatnog partnerstva. U prosincu 2005. raspisan je javni natječaj i prikupljene su obvezujuće ponude. Tijekom svibnja i lipnja 2006. trajali su pregovori s investitorima da bi se u srpnju 2006. ugovorio projekt izgradnje škole. Projekt izgradnje škole započeo je 24. srpnja 2006., a prvi školski dan u novoj školskoj zgradi bio je 24. rujna 2007.

Grad Koprivnica plaćat će 25 godina koliko traje projekt javno-privatnog partnerstva naknadu za korištenje škole privatnom partneru u iznosu 700.000 kuna godišnje. Obveza privatnog partnera je sljedećih 25 godina financiranje održavanja školske zgrade.

Prednosti izgradnje škole modelom javno-privatnog partnerstva su u području kvalitetnijih javnih usluga (obrazovanje u kvalitetnim prostorima nove školske zgrade); podjela odgovornosti u pružanju javnih usluga; bolje zadovoljavanje javnih potreba; ista razina kvalitete u pružanju javne usluge obrazovanja tijekom 25 godina i poboljšano upravljanje školskom zgradom. U području financiranja prednosti se odnose na to da javni partner plaća za pružanje javne usluge; proračunska sredstva ostaju raspoloživa za neke druge namjene;

grad troši tekuća sredstva za financiranje kapitalnog projekta; smanjuje se stopa zaduženosti grada i ne postoje financijske obaveze grada tijekom razdoblja izgradnje.

Grad Varaždin i Varaždinska županija su drugi dobri primjeri lokalnih jedinica u Hrvatskoj u kojoj je korišten model javno-privatnog partnerstva u izgradnji škola, ali i za obnovu Županijske palače (lipanj-rujan 2006.). Grad Varaždin je, za razliku od grada Koprivnice u svom strateškom razvojnom dokumentu *Strategija ekonomskog razvoja Grada Varaždina* iz 2001. iskazao snažnu potrebu za unapređenjem sustava obrazovanja. U *Regionalnom operativnom programu Varaždinske županije* iz 2006. također je prepoznata potreba za visokom kvalitetom sustava obrazovanja koja bi trebala biti dostupna svim građanima u županiji no u tom dokumentu ne postoje jasni prioriteti koji se tiču unapređenja sustava obrazovanja (izgradnja novih škola).

Zakonodavni okvir kojim se regulira javno-privatno partnerstvo u Hrvatskoj utvrđen je u 2006., 2007. i 2008. godini, a renoviranje županijske palače u Varaždinskoj županiji je bio prvi realizirani projekt po modelu javno-privatnog partnerstva u Hrvatskoj (lipanj-rujan 2006.) iako nije postojao razvijen zakonodavni okvir. Varaždinska županija privatnom partneru za renoviranje županijske palače plaća naknadu u iznosu od 84.000 kuna mjesečno 20 godina, dok je privatni partner financirao renoviranje, a financira i troškove održavanja.

Grad Varaždin i drugi gradovi u Varaždinskoj županiji te sama županija korištenjem modela javno-privatnog partnerstva financirali su izgradnju dviju novih škola i dogradnju u 42 škole (2006.-2007.). Prednosti ovog modela financiranja za javnog partnera su u području javnih usluga i to zbog podjele odgovornosti u pružanju javnih usluga u području obrazovanja, bolje zadovoljavanje javnih potreba i unapređivanje upravljanja i efikasnosti. Također, prednosti kod financiranja za javnog partnera su i u tome što proračunska sredstva ostaju raspoloživa za druge namjene; lokalne jedinice troše tekuće prihode za kapitalne projekte i ostvaruju nižu stopu zaduženosti; realizacija velikih kapitalnih ulaganja ostvaruje se bez dodatnog poreznog opterećenja za građane ako javno-privatno partnerstvo osigurava pružanje visoko kvalitetnih i efikasnih javnih usluga. Javni partner kod javno-privatnog partnerstva treba voditi računa o tome da viši profiti mogu voditi porastu cijena i smanjivanju kvalitete javnih usluga.

Otvorena pitanja u javno-privatnom partnerstvu odnose se na potrebu izrade jedinstvene metodologije za primjenu samog modela financiranja i potrebu osiguranja sustavnog obrazovanja na svim razinama, svim potencijalnim zainteresiranim stranama, o pozitivnim i negativnim stranama modela javno-privatnog partnerstva.

### 3.2.6. Pribavljanje dodatnih sredstava i uštede objedinjenim vođenjem poslovnih računa (cash pooling)

Objedinjeno vođenje poslovnih računa (*cash pooling*) je proizvod koji omogućava da se salda na različitim računima objedinjavaju i predstavlja objedinjavanje stanja više računa jednog ili više poslovnih subjekata unutar jedne banke. Proizvod je namijenjen složenim poduzećima, grupama vlasnički, poslovno ili financijski povezanih poduzeća, te ustanovama i drugima institucijama, a prvenstveno gradovima, poduzećima i ustanovama koja su djelomično ili u potpunosti u vlasništvu grada; županijama i jedinicama lokalne samouprave koje su s njima povezane; poduzećima unutar istog holdinga/grupe i vlasnički ili na drugi način povezanim poduzećima.



Objedinjeno vođenje poslovnih računa omogućava interno financiranje kroz učinkovito pokrivanje negativnih stanja na računima članova pool-a raspoloživim sredstvima sa računa drugih članova, bilo da dolazi do stvarnog transfera sredstava ili ne; smanjenje kamatnih troškova i povećanje kamatnih prihoda, što dovodi do smanjenja troškova za sve članove pool-a; jasnu sliku o financijskoj poziciji svakog člana pool-a te bolje upravljanje sredstvima pool-a.

Dva su osnovna modela objedinjenog vođenja računa: (i) stvarno objedinjavanje vođenja računa kod kojeg se pozitivna salda prenose na vodeći račun, a odatle se zatim prenose na račune u minusu i (ii) obračunsko objedinjavanje vođenja računa kod kojeg je zajedničko izvješćivanje i upravljanje računima, odnosno provodi se obračunsko objedinjavanje sredstava bez stvarnog prijenosa sredstava na glavni račun tako da salda na računima ostaju neizmijenjena, novac se ne prenosi s računa na račun, već se samo na vodećem računu vrši obračun kamate.

Prijenos sredstava s pojedinog računa može biti u postotku, iznad određenog iznosa, na kraju dana ili dva puta dnevno.

Prednosti objedinjenog vođenja poslovnih računa su za glavnu članicu pool-a u tome što ima mogućnost on-line uvida u trenutačno stanje računa svake članice pool-a (bolji nadzor); mogućnost uvida u rekapitulacije stanja računa svih članica na kraju dana i za bilo koji prethodni datum (bolje planiranje); efikasnije, racionalnije i transparentno upravljanje ukupnim sredstvima svih članica poola (bolji sustav upravljanja gotovinom odnosno bolji sustav riznice), dok su prednosti objedinjenog vođenja poslovnih računa za sve članove pool-a u tome što je omogućeno interno financiranje; povećanje financijskih prihoda i smanjenje financijskih rashoda.

U Hrvatskoj postoji ograničenje stvarnog objedinjavanja vođenja računa jer ne omogućava pokriva negativnog stanja članica pool-a pozitivnim stanjem drugih članica pool-a i ne omogućava vraćanje sredstava s računa koncentracije na početne račune početkom sljedećeg dana, tzv. dvostrano pražnjenje. Uz to, porezni sustav i knjigovodstveno praćenje poslovnih promjena nastalih objedinjenim vođenjem poslovnih računa u Hrvatskoj takve transfere tretiraju kao kratkoročne pozajmice. Ostvareni prihodi po kamatama ulaze u poreznu osnovicu i na njih se plaća porez na dodanu vrijednost.

U Hrvatskoj je obračunsko vođenje poslovnih računa povoljniji model objedinjenog vođenja poslovnih računa. Prednosti obračunskog objedinjavanja vođenja računa su u tome što je to jednostavniji model; nema transfera sredstava; svaka članica pool-a i dalje potpuno samostalno raspolaže svojim sredstvima; omogućeno je efikasno pokriva negativnog stanja na računima s pozitivnim stanjem drugih članica pool-a (omogućeno je interno financiranje bez kratkoročnih pozajmica); ostvaruju se prednosti kod pasivne kamate koja se primjenjuje na ukupni neto saldo pool-a; aktivna kamata obračunava se na neto negativno stanje pool-a.

U Hrvatskoj postoji primjer grada Varaždina i javnih poduzeća i javnih institucija u većinskom vlasništvu grada koji su u partnerstvu s bankom 2006. potpisali ugovor o objedinjenom obračunskom vođenju računa. Ugovor je obuhvatio 25 poduzeća u većinskom vlasništvu grada Varaždina i sve gradske institucije. Objedinjeno vođenje računa omogućilo je potpisnicima ugovora pokrivanje negativnog stanja na tekućim računima s manje troškova od uobičajenog bankovnog kredita. Interna kamata stopa unutar cash pool-a se određuje posebnim ugovorom i niža je od redovne kamatne stope.

Varaždinska županija se udružila s jedinicama lokalne samouprave na svom području (u partnerstvu s još jednom bankom) i različitim javnim institucijama i poduzećima u većinskom vlasništvu županije, formirajući cash pool od 19 članova.

### **3.3. Preporuke za unaprijeđenje sustava financiranja razvojnih projekata za koordinatore i nositelje regionalne i lokalne razvojne politike**

Zaključno će se dati preporuke za unaprijeđenje sustava planiranja, provedbe i izvješćivanja o rezultatima financiranja razvojnih projekata za koordinatore i nositelje regionalne i lokalne razvojne politike.

- *Preporučuje se usklađivanje strateškog planiranja razvoja na lokalnoj, županijskoj, regionalnoj i državnoj razini u Republici Hrvatskoj.*

U Hrvatskoj ne postoji zakonom propisan jedinstveni integrirani sustav planiranja razvoja koji bi obuhvatio državnu, regionalnu, županijsku i lokalnu razinu. Cilj integriranog sustava planiranja je da sve razine javne vlasti (ministarstva i ostala tijela državne uprave, županije te gradovi i općine) i svi ključni dionici koji aktivno sudjeluju u izradi strateških dokumenata usklade napore prema utvrđenim lokalnim, regionalnim i nacionalnim društveno-gospodarskim prioritetima razvoja. Uključivanjem razvojnih tema na lokalnoj, županijskoj i regionalnoj razini u okvir nacionalnih prioriteta i preporuka Strateških smjernica Europske zajednice treba osigurati raspon mogućnosti razvoja u županiji, uvažavajući hijerarhiju potrebe za usklađenošću razvojnih prioriteta unutar RH te s drugim regijama EU.

Metodologija i sadržaj za izradu strateških planova propisan je samo za županije, dok se ista metodologija ne odnosi na jedinice lokalne samouprave (općine i gradove). Preporuka je prilagoditi metodologiju i sadržaj za propisivanje zakonske obveze izrade strateških razvojnih dokumenata i lokalnih jedinica. Na taj bi se način na razini grada i općine planirali razvojni programi i projekti koji bi obvezivali lokalne jedinice na praćenje provedbe i ostvarivanja planiranih razvojnih ciljeva. Njihova izrada unaprijedila bi sustav planiranja, provedbe i financiranja razvojnih projekata. Financiranje kapitalnih/razvojnih projekata lokalnih jedinica trebalo bi se temeljiti na strateškim razvojnim dokumentima.

Postojeća metodologija i sadržaj za izradu strateških planova tako bi obuhvatila, uz županije, gradove i općine. Ona bi se trebala još dodatno dopuniti propisivanjem obvezatnosti suradnje u planiranju razvoja među svim razinama vlasti te jasnije propisivanje poštivanja vertikalne koordinacije i hijerarhije u planiranju razvoja na svim razinama. Time bi se potaknula suradnja u planiranju razvoja između gradova i općina sa županijama, a koja u praksi uopće ne postoji. U uvjetima očekivane veće decentralizacije javnih poslova, županije bi mogle biti prepoznate kao koordinatori razvojnih aktivnosti na području županije te bi, koordiniranom provedbom razvojnih aktivnosti usmjerenih na ostvarivanje županijskih razvojnih ciljeva, trebale osigurati preduvjete da se postižu i nacionalnih strateški razvojni ciljevi.

Uloga županije kao koordinatora razvojnih aktivnosti u županiji moguća je samo ukoliko nova generacija županijskih razvojnih strategija za programsko razdoblje 2014.-2020. bude usklađena s gradskim/općinskim razvojnim dokumentima gradova i općina koji se nalaze na teritoriju županije i u njima definiranim strateškim ciljevima. S druge strane gradski/općinski razvojni dokument treba, uz određenu usklađenost s razvojnim prioritetima u županiji, omogućiti autonomiju lokalnog razvoja u gradu/općini (npr. financiranje projekata lokalne

infrastrukture ili nekog drugog razvojnog projekta od lokalnog interesa koji su značajni samo za tu lokalnu jedinicu).

Za bolju usklađenost strateškog planiranja, razvoja na lokalnoj, županijskoj, regionalnoj i državnoj razini u Republici Hrvatskoj, nedostaje jasno iskazivanje koja je razina javne vlasti odgovorna za koju javnu funkciju (jasnije usmjerenje na funkcijsku decentralizaciju i jačanje odgovornosti svih razina javne vlasti za efikasno provođenje javnih funkcija u njihovoj nadležnosti). Posebno je potrebno izvršiti jasnu podjelu nadležnosti u provođenju i financiranju razvojnih programa/projekata između tijela središnje države, županija, gradova i općina. Preporuka za najjednostavniji način kojim se taj nedostatak može riješiti i unaprijediti provedba strateških razvojnih ciljeva je unaprijed definiranje udjela sudjelovanja pojedine razine javne vlasti u financiranju pojedinih razvojnih programa/projekata u skladu sa strateškim prioritetima razvoja.

Povećanje odgovornosti lokalnih jedinica može se ostvariti jasnim definiranjem strateških ciljeva u strateškom dokumentu za čiju su realizaciju utvrđeni projekti u trogodišnjem Planu razvojnih programa i koji su operacionalizirani u Godišnjem operativnom programu za koje je identificiran program u proračunu i za čiju je provedbu utvrđena odgovorna osoba u Upravnom odjelu/Gradskom uredu. Budući da Upravni odjeli izrađuju plan rada u fiskalnoj godini i dostavljaju redovita izvješća o provedbi plana rada, sastavni dio izvješća o provedbi plana rada treba postati izvješće o provedbi postavljenih strateških ciljeva (pomoću pokazatelja uspješnosti). Dio izvješća o provedbi postavljenih strateških ciljeva svakako treba biti i izvješće o rizicima za ostvarivanje strateških ciljeva i plan korektivnih aktivnosti i mjera za njihovo uklanjanje kako bi se postigli planirani strateški ciljevi.

*Sve ove preporuke trebaju postati sastavni dio novih Uputa Ministarstva financija za pripremu lokalnih proračuna.*

- ***Preporučuje se usklađivanje baza podataka razvojnih projekata na lokalnoj, na županijskoj, na razini statističkih regija, na nacionalnoj razini***

Većina općina i gradova (za razliku od županija) ne raspolažu bazom podataka o razvojnim projektima. Preporuka je izraditi javno dostupne baze podataka postojećih razvojnih projekata na razini središnje države i na razini županija, gradova i općina.

- ***Preporučuje se priprema plana provedbe razvojnih projekata***

Preporuka je izraditi plan provedbe razvojnih projekata za duže razdoblje (2012.-2020.) na razini središnje države i na razini županija, gradova i općina, usklađen sa strateškim prioritetima u strateškim razvojnim dokumentima i s izvorima financiranja.

- ***Preporučuje se stabilno vođenje porezne politike na nacionalnoj razini***

Preporuka je da se tijekom fiskalne godine promjene porezne politike koje utječu na proračunske prihode lokalnih jedinica svedu na najmanju moguću mjeru, odnosno da se u proces planiranja promjena porezne politike obavezno uključi i lokalna i regionalna samouprava putem svojih udruga.

**- Preporučuje se izrada okvira za godišnje davanje suglasnosti za zaduživanje lokalnih jedinica**

Preporuka je da se na osnovi plana provedbe razvojnih projekata utvrde zahtjevi za zaduživanjem za duže razdoblje (2012.-2020.) i izradi okvir za godišnje davanje suglasnosti na fiskalno odgovorno zaduživanje na razini središnje države, lokalnih jedinica i trgovačkih društava.

Preporuka je da Ministarstvo financija utvrdi transparentne kriterije za minimalno trogodišnje proračunsko razdoblje za davanje suglasnosti na zaduživanje onim lokalnim jedinicama koje se žele zadužiti za one projekte koji pridonose ostvarivanju strateških ciljeva.

*Obje preporuke trebale bi postati sastavni dio Uputa za izradu lokalnih proračuna.*

**- Preporučuje se dosljedno korištenje pokazatelja uspješnosti**

Preporuka je da se i dalje u proračunskom procesu ustraje na primjeni pokazatelja uspješnosti pri planiranju, trošenju i praćenju postizanja planiranih općih i posebnih ciljeva trošenjem javnih sredstava.

**- Preporučuje se povezivanje odnosno integracija procesa izrade lokalnog strateškog razvojnog dokumenta s procesom izrade proračuna**

Strateškim razvojnim dokumentom definiraju se pravci djelovanja u lokalnoj jedinici. Proračunom se definiraju programi i osiguravaju sredstva potrebna za provedbu lokalnog strateškog razvojnog dokumenta. Postavljanje ciljeva i utvrđivanje načina na koji će se ti ciljevi ostvariti pomaže u utvrđivanju prioriteta koji su neophodni da bi se izradio proračun lokalne jedinice. *Lokalni strateški razvojni dokument koji je izrađen, a da se pritom zanemario proračunski okvir, nemoguće je provesti.*

*„Pravi“ programski proračun temelj je za provedbu strategije razvoja na lokalnoj razini.* Programski proračun je proračun lokalne jedinice koji je rezultat višegodišnjih aktivnosti i kontinuiranog razvoja proračunskih tehnika u nastojanjima da se kreira što kvalitetniji konačni financijski dokument. Programski proračun povezuje, prati i predstavlja prihode i rashode kroz višegodišnje programe. Definiranje programa treba biti u skladu sa strategijom razvoja lokalne jedinice i treba odgovarati dugoročnim (razvojnim) i kratkoročnim ciljevima. Programski proračun treba biti: (i) precizan u prikazivanju svakog programa; (ii) jasan jer treba biti jasna svrha svakog programa; (iii) racionalan u planiranju i provedbi programa; (iv) transparentan u planiranju i provedbi; (v) sadržavati odgovorno planiranje i provedbu programa; (vi) prilagodljiv konkretnim potrebama i strateškim prioritetima, (vii) kontinuiran u planiranju programa i (viii) orijentiran prema postizanju rezultata (naročito razvojnih).

Osnovni ciljevi programskog proračuna su zadovoljavanje maksimuma javnih potreba s optimalnim iznosima javnih (proračunskih) sredstava i transparentno upravljanje javnim (proračunskim) sredstvima. Osnovni preduvjeti za uvođenje “pravog” programskog proračuna su jasno definirane procedure za uvođenje programskog proračuna; sudjelovanje svih zainteresiranih interesnih skupina u definiranju programa (građani, nevladine udruge, političke stranke, gospodarstvo, društvene djelatnosti, mjesni odbori, upravni odjeli, gradonačelnik/općinski načelnik/župan, Gradsko vijeće/Općinsko vijeće/Županijska

skupština); utvrđivanje jasnih, realnih i mjerljivih kriterija za mjerenje rezultata proračunskih programa i ostvarivanje utvrđenih strateških ciljeva razvoja.

U programskom proračunu, svakom programu je definirana svrha i određeni jasni ciljevi. U programskom se proračunu postavljene ciljevi izvode iz ciljeva strateškog razvojnog programa te se u njemu kontinuirano razmatraju moguće alternative za dostizanje cilja povećanjem uspješnosti i smanjenjem troškova. U programskom proračunu svi se rashodi i prihodi promatraju kao dio strateškog razvojnog programa i način ostvarivanja zadanih općih i posebnih ciljeva pomoću utvrđenih kvalitetnih mjera za praćenje ostvarivanja zadanog cilja (pokazatelji uspješnosti). Postizanje utvrđenih ciljeva definira se u dužem vremenskom razdoblju (višegodišnje planiranje), dok se postojeći zahtjevi za sredstvima po upravnim odjelima koriste samo kao povijesni podaci pri definiranju ciljeva.

Pri definiranju programa u programskom proračunu trebaju sudjelovati sve zainteresirane interesne skupine, a svaki program treba imati odgovornu osobu za provođenje i praćenje. Temeljni smisao programskog proračuna je da se sve aktivnosti u lokalnim jedinicama usmjeravaju na razvojno planiranje, povećanje uspješnosti tekućeg rada i mjerenje rezultata i učinaka umjesto administrativnog praćenja ostvarivanja prihoda i alokacije rashoda. Programski proračun je transparentan i razumljiv za sve važne dionike (građane, pripadnike nevladinih udruga, političke stranke, predstavnike gospodarstva, ustanove i organizacije iz područja društvenih djelatnosti, mjesne odbore, stručne službe u lokalnim jedinicama, gradonačelnike/općinske načelnike/župane i Gradska/Općinska vijeća/Županijske skupštine, a ne samo za stručne suradnike koji se bave proračunom i stručnjake iz područja javnih financija.

*Integrirano planiranje* osigurava efikasnije upravljanje lokalnim financijama usklađenim s utvrđenim prioritetima razvoja u lokalnoj jedinici te se omogućuje viša razina informiranosti lokalnog stanovništva o trošenju proračunskih sredstava. U RH postoje mogućnosti postizanja većeg stupnja usklađenosti strateškog i proračunskog planiranja na lokalnoj razini slijedom iskustava u EU, kao i u Hrvatskoj, gdje postoje pozitivna iskustava u strateškom planiranju na državnoj razini. Prvi su strateški planovi ministarstava i drugih tijela državne uprave izrađeni za razdoblje 2010.-2012., i oni su osnova za donošenje Strategije Vladinih programa za trogodišnje razdoblje. Na temelju Strategije Vladinih programa za trogodišnje razdoblje Ministarstvo financija pristupa procesu planiranja državnog proračuna i proračuna lokalnih jedinica (izrađuje nacrt smjernica gospodarske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje koje predlaže Vladi na usvajanje; priprema upute za izradu prijedloga lokalnih proračuna).

- ***Preporučuje se primjena nove procedure integriranog planiranja koja treba obuhvatiti sljedeće:***

- Lokalni program razvoja treba biti usuglašen sa županijskom razvojnom strategijom, pojedinim sektorskim strategijama, nacionalnom strategijom (Strateškim okvirom za razvoj 2006.-2013.), te usklađen s razvojnim prioritetima EU.
- Strateški razvojni prioriteti trebaju biti planirani u trogodišnjem planu proračuna lokalne jedinice. Trogodišnji plan proračuna treba se temeljiti na Planu razvojnih programa u trogodišnjem razdoblju, a ne obrnuto (Plan razvojnih programa se ne izvodi iz trogodišnjeg plana proračuna). To znači da Plan razvojnih programa treba postati osnovica za planiranje razvojnog dijela proračuna lokalne jedinice.
- Donošenje Plana razvojnih programa zahtijeva prihvaćanje drugačije procedure. U lokalnoj je jedinici potrebno definirati jasne kriterije za odabir kapitalnih projekata

koji će ući u financiranje u planu trogodišnjeg proračuna. Prijedlog kriterija je potrebno javno raspraviti i usvojiti na Gradskom/Općinskom vijeću/Županijskoj skupštini. Tijekom ožujka tekuće fiskalne godine za naredno trogodišnje razdoblje utvrđuju se, na temelju usvojenih kriterija, prioritetni razvojni projekti za koje treba osigurati financiranje (u proračunu i drugim izvorima). Na temelju utvrđenih prioritetnih razvojnih projekata donosi se prijedlog za koje će razvojne projekte biti osigurana proračunska sredstva te oni tako postaju sastavni dio Plana razvojnih programa za trogodišnje razdoblje. Svaka promjena u Planu razvojnih programa treba proći istu proceduru javne rasprave s obrazloženjem gradonačelnika/ načelnika koji su razlozi doveli do promjene prioriteta među razvojnim projektima.

- Plan razvojnih programa se dalje priprema za operativnu provedbu kreiranjem Godišnjeg operativnog programa. Krajnja struktura Godišnjeg operativnog programa rezultat je pregovora i rasprave s proračunskim korisnicima (gradskim uredima, trgovačkim društvima čiji su osnivači lokalne jedinice ili njihovi većinski vlasnici, ostalim bitnim dionicima koji sudjeluju u provedbi razvojnih projekata).
- Gradsko/Općinsko vijeće/Županijska skupština provodi kontrolu usklađenosti prijedloga lokalnog proračuna s Godišnjim operativnim programom. Po potrebi slijedi revidiranje Godišnjeg operativnog programa, te izrada prijedloga lokalnog proračuna. Na kraju se Godišnji operativni program i prijedlog lokalnog proračuna šalje na usvajanje Gradskom/Općinskom vijeću/Županijskoj skupštini.

- ***Preporučuje se vremensko usklađivanje strateških razvojnih dokumenata i lokalnih proračuna (uklj. općinske, gradske i županijske) kako slijedi:***

- U veljači se pripremaju prijedlozi kriterija za odabir kapitalnih projekata koji će ući u financiranje u planu trogodišnjeg lokalnog proračuna. Održava se javna rasprava prijedloga kriterija, a na Općinskom/Gradskom vijeću/Županijskoj skupštini se prijedlog kriterija usvaja.
- U ožujku se, na temelju usvojenih kriterija, utvrđuju prioritetni razvojni projekti za koje će se osigurati financiranje (u proračunu i drugim izvorima) i priprema se prijedlog Plana razvojnih programa za trogodišnje razdoblje.
- Do 15.04. stručne službe u općini/gradu/županiji izrađuju Godišnji operativni program.
- U razdoblju 15.04.-01.05. načelnik/gradonačelnik/župan uz pomoć stručnih službi (upravnih odjela/gradskih ureda) raspravlja Godišnji operativni program i prijedloge prioriteta s proračunskim korisnicima i donosi se suglasnost o potrebnim proračunskim alokacijama.
- Do 15.05. prihvaća se prijedlog Godišnjeg operativnog programa.
- U razdoblju od 30.05.-30.06., vodeći računa o Smjernicama fiskalne politike i Uputama za izradu proračuna, prilazi se izradi prijedloga lokalnih proračuna.
- Do 30.06. izrađuje se prijedlog lokalnog proračuna (svi proračunski korisnici).
- U razdoblju 15.09.-15.11. mogućnost mijenjanja Godišnjeg operativnog programa, a konačna verzija Godišnjeg operativnog programa prati lokalni proračun koji će usvojiti Općinsko/Gradsko vijeće/Županijska skupština.
- Do 15.11. donosi se prijedlog lokalnog proračuna.
- Do 15.12. se usvaja lokalni proračun.

Okvirni sadržaj Godišnjeg operativnog programa treba biti sažet, jasan i relevantan kako bi mogao poslužiti kao predložak za raspravu o lokalnom proračunu. U Godišnjem operativnom programu sadržana su očekivanja za razvoj lokalne jedinice; definirana su strateška područja;

rangirana su strateška područja; definirani su ciljevi i pokazatelji ostvarivanja ciljeva te su utvrđene politike za ostvarivanje ciljeva.

**- Preporučuje se korištenje različitih izvora financiranja razvojnih (kapitalnih) projekata**

Županije, općine i gradovi trebaju koristiti različite izvore financiranja razvojnih (kapitalnih) projekata (proračunske prihode lokalnih i državnog proračuna, sredstva izvanproračunskih fondova, modele javno-privatnog partnerstva, zaduživanje uzimanjem kredita i izdavanjem vrijednosnih papira, sredstva potpore iz EU programa financiranja, relativno povoljna kreditna sredstva međunarodnih financijskih institucija) s ciljem smanjivanja njihovih troškova.

Prilikom planiranja razvojnog (kapitalnog) projekta potrebno je osigurati preduvjete da lokalna jedinica prikaže razliku između više mogućih opcija financiranja razvojnog (kapitalnog) projekta. Potrebno je prikazati internu analizu mogućnosti lokalne jedinice (analizu kreditne sposobnosti) i procjenu sposobnosti lokalne jedinice za vraćanje anuiteta kroz duže vremensko razdoblje na koje je sklopljen ugovor o kreditu, uz već zakonsko ograničenje da se lokalna jedinica može zadužiti do razine da joj godišnji anuitet obuhvaća maksimalno do 20 posto prihoda poslovanja u prethodnoj godini umanjnih za sve potpore i pomoći.

*Ova preporuka također bi trebala postati sastavni dio Uputa Ministarstva financija za pripremu lokalnih proračuna, koja bi trebala biti proširena definiranim kriterijima odabira razvojnih (kapitalnih) projekata koji će se financirati u lokalnom proračunu.*

Što se tiče planiranja sredstava u lokalnim proračunima za sufinanciranje projekata iz fondova EU, preporuka je da se prihodi i rashodi u vezi sufinanciranja tih projekata u proračunskim godinama planiraju u skladu s provedbom projekata i očekivanim priljevom i odljevom sredstava za njihovu provedbu. Na rashodnoj strani proračuna trebala bi se planirati proračunska aktivnost (pozicija u proračunu za razvojne projekte sufinancirane sredstvima EU fondova) za koju bi se trebao planirati jedinstveni agregirani iznos sredstava (rezervirana sredstva) namijenjen financiranju dijela rashoda u vezi financijskog praćenja provedbe projekata koji se sufinanciraju sredstvima fondova EU. Na приходnoj strani proračuna treba procijeniti dio prihoda koji će se ostvariti iz fondova EU. Kada se realizira projekt i pristignu sredstva iz EU fondova, onda se u proračunu treba otvoriti nova pozicija za taj projekt i umanjiti rezervirana sredstva.

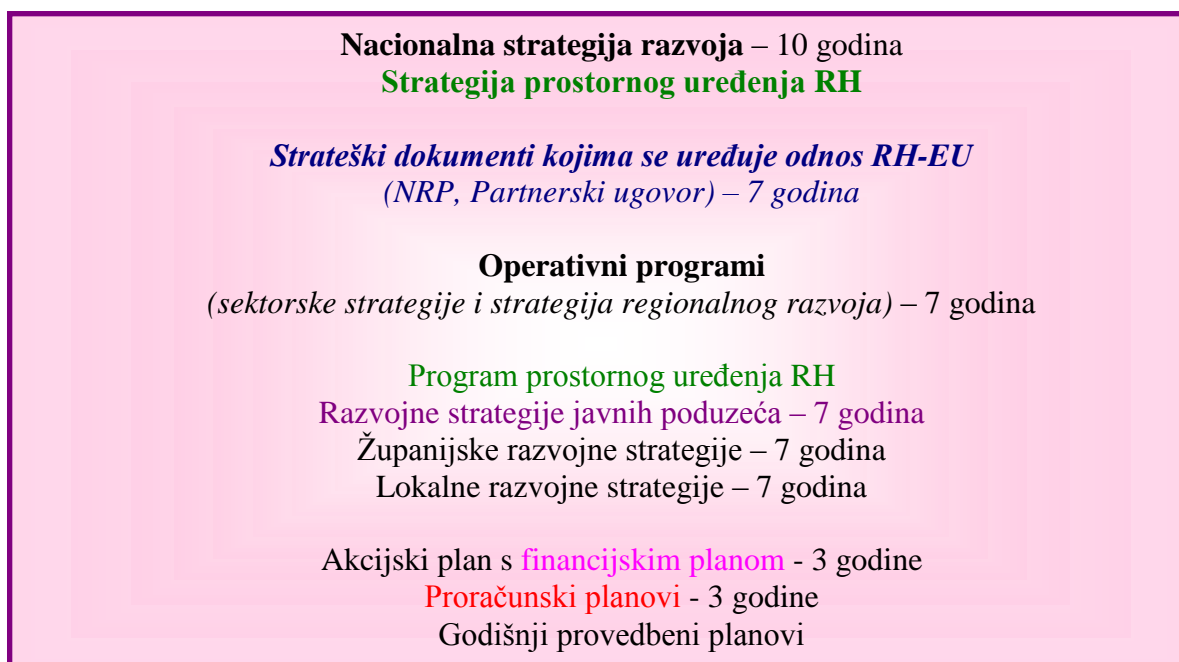
*Ova preporuka također bi trebala postati sastavni dio Uputa Ministarstva financija za pripremu lokalnih proračuna.*

Za sufinanciranje razvojnih projekata iz EU fondova potrebno je urediti sustav sufinanciranja iz nacionalnih izvora kako bi se moglo lakše planirati razvojne projekte za financiranje iz EU fondova. Preporuka je otvoriti posebnu poziciju unutar proračuna namijenjenu sufinanciranju takvih razvojnih projekata. Prioriteti financiranja trebali bi biti usuglašeni na svim razinama vlasti i trebaju postati sastavni dio baze razvojnih projekata koja je osnova za planiranje i osiguranje sredstava u proračunima i drugim izvorima financiranja za provedbu tih projekata.

## 4. ZAKLJUČAK STUDIJE I PREPORUKE ZA DALJNJA ISTRAŽIVANJA

Nova generacija strateških razvojnih dokumenata trebala bi biti utemeljena na usuglašenoj nacionalnoj razvojnoj politici i ujednačenom sustavu strateškog planiranja. Napori u tom smjeru su pokrenuti i suradnja između nadležnih ministarstva treba počivati na kontinuiranoj suradnji i zajedničkom uređenju sustava. To se posebice odnosi na vremenske i prostorne okvire djelovanja. Razvoj ima elemente jednog i drugog, te ih treba sagledati na odgovarajući način. Strateško upravljanje razvojem Republike Hrvatske na svim razinama neka bude usuglašeno s vremenskim razdobljima planiranja i programiranja na razini cjelokupne Europske unije, dakle:

**Slika 6: Hijerarhija strateških razvojnih dokumenata Republike Hrvatske**



Izvor: Sistematizacija autora, 2012.

### **Teme i pitanja za daljnja istraživanja:**

- ↺ Što Ugovor o partnerstvu Republike Hrvatske i Europske unije znači za razvoj županija?
- ↺ Teritorijalna kohezija u Hrvatskom kontekstu
- ↺ Razvoj se događa u prostoru: Nerazdvojjivost prostornog planiranja i planiranja regionalnog i lokalnog razvoja
- ↺ Urbani razvoj i projekti obnove gradova (engl. urban renewal, brownfields redevelopment)
- ↺ Uloga velikih gradova u regionalnom razvoju Hrvatske
- ↺ Učinci sektorskih politika na regionalni razvoj: Održivost razvoja utemeljenog na turizmu i poljoprivredi (Da li se Panonska Hrvatska treba baviti samo poljoprivredom, a Jadranska turizmom?)
- ↺ Regionalni inovacijski sustavi i „triple helix“ koncept razvoja: Put prema opstanku?
- ↺ Integrirani pristup razvoju obalnog područja
- ↺ Otočne skupine kao nove europske regije?
- ↺ Vukovar: O mogućem povratku industrije u grad?



## 5. Literatura

Dräger, S., Horvat, Ž., Starc, N., Sumpor, M. (2003.): Vodič za izradu strateških razvojnih programa na lokalnoj razini, Zagreb: Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) i Ekonomski institut, Zagreb (EIZ), str. 76. [http://www.regio-hr.com/eaadmin/catpics/N93\\_1\\_E\\_1.pdf](http://www.regio-hr.com/eaadmin/catpics/N93_1_E_1.pdf).

Državna škola za javnu upravu (DŠJU) i Ekonomski institut, Zagreb (EIZ), 2011. Strateško planiranje i upravljanje za regionalnu i lokalnu samoupravu, Program izobrazbe za rukovodeće državne službenike, prezentacijski materijal.

Hrvatska banka za obnovu i razvitak, HBOR, [www.hbor.hr](http://www.hbor.hr).

Jurlina Alibegović, Dubravka i Blažević, Ljiljana, 2010, Pokazatelji uspješnosti i upravljanje lokalnim razvojem: Primjer Fonda za obnovu i razvoj Grada Vukovara. Ekonomski pregled, 61(11), 631-665.

Jurlina Alibegović, Dubravka, 2007, Strateško planiranje i programski proračun: put do razvojnih rezultata na lokalnoj i regionalnoj razini. Hrvatska javna uprava, 7(2), 395-421.

Ministarstvo financija, 2011. Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2011.-2013., Zagreb: Ministarstvo financija, [http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Uputa%20za%20izradu%20proracuna%20JLP\\_R\\_S%202011-2013.pdf](http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Uputa%20za%20izradu%20proracuna%20JLP_R_S%202011-2013.pdf).

Ministarstvo financija, 2012. Upute za izradu strateških planova za razdoblje 2012.-2014. (siječanj 2012.), Zagreb: Ministarstvo financija, <http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Uputa%20za%20izradu%20strateskih%20planova%20za%20razdoblje%202012.%20-%202014..pdf>

Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije: Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske 2011.-2013., SRRRH, (2010.), Zagreb [http://www.mrrsv.gov.hr/UserDocsImages/STRATEGIJA\\_REGIONALNOG\\_RAZVOJA.pdf](http://www.mrrsv.gov.hr/UserDocsImages/STRATEGIJA_REGIONALNOG_RAZVOJA.pdf)

Odluka Vlade Republike Hrvatske o Nacionalnoj klasifikaciji djelatnosti 2007. - NKD 2007. (NN 58/2007.), <http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/298306.html>

Pravilnik o financijskom izvješćivanju za proračune i proračunske korisnike (NN 62/99, 137/99, 27/05, 2/07).

Pravilnik o obveznom sadržaju, metodologiji izrade i načinu vrednovanja županijskih razvojnih strategija (NN 53/2010.).

Pravilnik o postupku zaduživanju te davanja jamstava i suglasnosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 55/09).

Pravilnik o proračunskom računovodstvu i računskom planu (NN 114/10).

Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2012.-2014., <http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Smjernice%20ekonomske%20i%20fiskalne%20politike%202012.%20-%202014..pdf>.

Upute za izradu proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave za razdoblje 2012.-2014., <http://www.mfin.hr/hr/lokalni-proracuni>.

Uredba o sastavljanju i predaji izvještaja o fiskalnoj odgovornosti i izvješća o primjeni fiskalnih pravila (NN 78/2011).

Zakon o brdsko-planinskim područjima (NN 12/2002., 32/2002., 117/2003., 42/2005., 90/2005., 80/2008.).

Zakon o financiranju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (NN 33/01, 60/01, 106/03, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09 150/11).

Zakon o fiskalnoj odgovornosti (NN 139/10).

Zakon o izvršavanju državnog proračuna za 2012. godinu (NN 24/12).

Zakon o komunalnom gospodarstvu (NN 36/1995., 70/1997., 128/1999., 57/2000., 129/2000., 59/2001., 26/2003. – pročišćeni tekst, 82/2004., 178/2004., 38/2009., 79/2009., 49/2011.).

Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN33/2001., 60/01, 129/2005., 109/2007., 125/2008., 36/2009. - pročišćeni tekst, 150/2011.).

Zakon o otocima (NN 34/1999., 149/1999., 32/2002, 33/2006).

Zakon o područjima posebne državne skrbi (NN 86/08 i 57/11).

Zakon o proračunu (NN 87/08).

Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (NN 153/2009.).

## 6. Popis tablica, grafikona, slika i okvira

### Tablica

- Tablica 1: Razvojni dokumenti županija 2001.-2011.g., str. 15  
 Tablica 2: Rangiranje prema ocjeni usklađenosti elemenata ŽRS s Pravilnikom, str. 21  
 Tablica 3: Struktura ispitanika prema pripadnosti instituciji/skupini, str. 26  
 Tablica 4: Primjeri dobre prakse prema elementima ocjena usklađenosti ŽRS-a, str. 35  
 Tablica 5: Usporedni prikaz posebnosti odabranih ŽRS, str. 36  
 Tablica 6: Prednosti i izazovi programskog proračuna, str. 48  
 Tablica 7: Planirana sredstva pomoći lokalnim jedinicama u Državnom proračunu, 2010.-2014., u kunama, str. 58  
 Tablica 8: Primjeri gradova u Hrvatskoj koji su izdali municipalne obveznice, str. 68

### Grafikon

- Grafikon 1: Elementi obveznog sadržaja koje je potrebno unaprijediti, str. 23  
 Grafikon 2: Identifikacija pokazatelja provedbe ŽRS, str. 24  
 Grafikon 3: Korisnost Komunikacijske strategije, str. 25  
 Grafikon 4: Uključenost u proces izrade, str. 25  
 Grafikon 5: Metodologija provedbe postupka prethodnog vrednovanja, str. 28  
 Grafikon 6: Županijski proračuni, prihodi, 2002.-2010., %, str. 52  
 Grafikon 7: Gradski proračuni, prihodi, 2002.-2010., %, str. 53  
 Grafikon 8: Općinski proračuni, prihodi, 2002.-2010., %, str. 53  
 Grafikon 9: Županijski proračuni, rashodi, ekonomska klasifikacija, 2002.-2010., %, str. 54  
 Grafikon 10: Gradski proračuni, rashodi, ekonomska klasifikacija, 2002.-2010., %, str. 54  
 Grafikon 11: Općinski proračuni, rashodi, ekonomska klasifikacija, 2002.-2010., %, str. 55  
 Grafikon 12: Županijski proračuni, rashodi, funkcijska klasifikacija, 2002.-2010., %, str. 55  
 Grafikon 13: Gradski proračuni, rashodi, funkcijska klasifikacija, 2002.-2010., %, str. 56  
 Grafikon 14: Općinski proračuni, rashodi, funkcijska klasifikacija, 2002.-2010., %, str. 56

### Slika

- Slika 1: Metodologija izrade Studije, str. 3  
 Slika 2: Načelo partnerstva u razvojnoj i institucionalnoj praksi, str. 12  
 Slika 3: Hijerarhija projekata od značaja za Republiku Hrvatsku i Europsku uniju, str. 18  
 Slika 4: Logika programiranja i praćenja provedbe strateških planova, str. 40  
 Slika 5: Hijerarhijska struktura programa u programskom proračunu, str. 45  
 Slika 6: Hijerarhija strateških razvojnih dokumenata Republike Hrvatske, str. 80

### Okvir

- Okvir 1: Iskustva Jedinice za provedbu ROP-a Međimurske županije, str. 9  
 Okvir 2: Opće koristi strateškog planiranja, str. 30  
 Okvir 3: Osnovna obilježja programskog proračuna, str. 44

## 7. Prilozi

### 7.1. Popis sudionika radionice

Br.	Ime i prezime	Institucija
1	Sandra Filipović	AR Osječko-baranjske županije
2	Ivana Katavić Milardović	AR Osječko-baranjske županije
3	Jelena Zrinski Berger	AZRA
4	Sanja Sokol	AZRA
5	Marinko Bratulović	Bjelovarsko-bilogorska županija
6	Gordana Šimić	Brodsko-posavska županija
7	Marijan Štefanac	Brodsko-posavska županija
8	Mira Kovač	CTR
9	Marija Moretić	DUNEA
10	Nenad Starc	Ekonomski institut , Zagreb
11	Valerija Kelemen Pepeonik	Grad Zagreb
12	Ivan Zajec	Grad Zagreb
13	Krešimir Opić	HGK-Komora Zagreb
14	Ivan Rimac	HRAST
15	Anica Dobran Černjul	IDA
16	Marijan Štimac	Koprivničko-križevačka županija
17	Andrija Brkljačić	LIRA
18	Melita Birčić	PORA
19	Mirta Klaričić	PORIN
20	Branka Kuba	Požeško-slavonska županija
21	Tamara Carević-Baraba	Primorsko-goranska županija
22	Biljana Stipetić-Kalinić	Primorsko-goranska županija
23	Daniela Peris	RA Karlovačke županije
24	Vedrana Kevrić	RA Zadarske županije
25	Zoran Belak	Razvojna agencija Šibensko-kninske županije
26	Jurica Lovrek	REDEA
27	Sandra Polanec Marinović	REDEA
28	Srećko Radinić	RERA
29	Marija Vučica	RERA
30	Senka Horvat	RRA Požeško-slavonske županije
31	Marina Novoselnik	RRA Slavonije i Baranje
32	Gordana Krznarić	SIMORA
33	Vesna Mikšić	SIMORA
34	Tatjana Puškarić	Sisačko-moslavačka županija
35	Marlena Floigl	Šibensko-kninska županija
36	Jelena Spajić	Varaždinska županija
37	Igor Andrović	Virovitičko-podravska županija
38	Mario Banožić	Vukovarsko-srijemska županija
38	Ivan Bašić	ZACORDA
40	Zlatko Herček	ZACORDA
41	Davor Lonić	Zadarska županija
42	Vlasta Ljubešić	Zagrebačka županija
43	Helena Matuša	ZARA

## 7.2. Lista konzultiranih osoba

### *Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU:*

dr. sc. Jakša Puljiz, zamjenik ministra  
Matija Derk, pomoćnik ministra

### *Ministarstvo financija:*

Ivana Jakir Bajo  
Niko Raić  
Danijela Stepić  
Davor Kozina  
Ivana Juras Anić

### *Hrvatska banka za obnovu i razvitak (HBOR)*

Ivanka Maričković Putrić, direktorica Sektora kreditiranja  
Hrvoje Galičić, pomoćnik direktora Sektora kreditiranja, HBOR

### *HUB-Odbora za korištenje fondova EU (članice EU deskovi komercijalnih banaka):*

dr. sc. Zoran Bohaček, Hrvatska udruga banaka (HUB)  
Goranka Crnković, ERSTE banka  
Andreja Turčin, Privredna banka Zagreb (PBZ)  
Martina Sedmak, Zagrebačka banka (ZABA)  
Igor Mataić, Raiffeisenbank (RBA)  
Ivana Jurić, Raiffeisenbank (RBA)  
Ivana Matković-Mikulić, Hypo Alpe Adria banka (HYPO)  
Jasna Marić Krajačić, Hrvatska poštanska banka (HPB)

### *Konzultirani stručnjaci:*

dr. Márton Szűcs Bálint, VATI, Mađarska  
dr. Peter Wostner, zamjenik direktora, Ured Vlade Republike Slovenije za Lokalnu samoupravu i regionalnu politiku  
Maja Hranilović, PAM<sup>2</sup>  
Goran Krmpotić, Predsjednik Uprave, OTP Consulting d.o.o.  
Goranka Crnković, Voditeljica Službe EU-desk i internacionalni desk, ERSTE bank  
mr. sc. Niko Pavlović, pročelnik, Upravni odjel za proračun, financije i naplatu grada Dubrovnika  
Mira Fudurić Kurelić, pročelnica, Upravni odjel za proračun, financije, javne prihode i gradsku riznicu grada Duge Rese  
Ante Mađerić, viši savjetnik gradonačelnika - specijalist za financijske poslove, grad Rijeka

### *Intervjui e-mailom:*

Ivana Grubišić, RERA SD, Splitsko-dalmatinska županija  
Maja Lehman, AZRA, Varaždinska županija  
Zlatko Herček, ZACORDA, Zagrebačka Županija  
Sanja Bošnjak, VIDRA, Virovitičko-podravska županija  
Bosiljka Kalčić, UO za financije i nabavu, Primorsko-goranska županija

## 7.3. Projektni tim

<b>Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (MRRFEU)</b> <i>(bivše Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva)</i> Uprava za integrirani regionalni razvoj Odjel za regionalnu razvojnu politiku Trg kralja Petra Krešimira IV br. 1, 10000 Zagreb	<b>Kontakt:</b>
<b>Franka Vojnović (kontakt osoba)</b>	<b><u><a href="mailto:Franka.Vojnovic@mrrfeu.hr">Franka.Vojnovic@mrrfeu.hr</a></u></b>
Ivo Žinić	<u><a href="mailto:Ivo.Zinic@mrrfeu.hr">Ivo.Zinic@mrrfeu.hr</a></u>
Ines Franov Beoković	<u><a href="mailto:Ines.Franov-Beokovic@mrrfeu.hr">Ines.Franov-Beokovic@mrrfeu.hr</a></u>
Zrinka Tonković	<u><a href="mailto:Zrinka.Tonkovic@mrrfeu.hr">Zrinka.Tonkovic@mrrfeu.hr</a></u>
Davorka Hajduković	<u><a href="mailto:Davorka.Hajdukovic@mrrfeu.hr">Davorka.Hajdukovic@mrrfeu.hr</a></u>
Ivana Juras Anić <i>(napustila Ministarstvo u veljači 2012.)</i>	
Dijana Bezjak <i>(napustila Ministarstvo u siječnju 2012.)</i>	
<b>Ekonomski institut, Zagreb (EIZ)</b> Odjel za regionalnu ekonomiku, održivost i razvojno upravljanje Trg J. F. Kennedyja 7, 10000 Zagreb	Tel. +385 (0)1 2362 200 (centrala) Fax. +385 (0)1 2335 165 (centralni fax)
<b>dr. sc. Marijana Šumpor (kontakt osoba)</b>	<b><u><a href="mailto:mšumpor@eizg.hr">mšumpor@eizg.hr</a></u></b>
dr. sc. Dubravka Jurlina Alibegović	<u><a href="mailto:djurlina@eizg.hr">djurlina@eizg.hr</a></u>
dr. sc. Irena Đokić	<u><a href="mailto:idokic@eizg.hr">idokic@eizg.hr</a></u>