

**Nikolina Žajdela Hrustek, dipl. oec.<sup>1</sup>**

**Prof. dr. sc. Vesna Dušak<sup>2</sup>**

**Mr. oec. Kornelija Severović<sup>3</sup>**

## **SEKTORSKI PRISTUP UPRAVLJANJU PROJEKTIMA**

### **SECTORAL APPROACH TO THE PROJECT MANAGEMENT**

---

**SAŽETAK:** Rad razmatra teorijske i praktične spoznaje te usporedbu primjene projektnog i sektorskog pristupa pomoći zemljama u razvoju. Sektorski pristup je zamišljen na način da zemlje u razvoju, uz savjetodavnu pomoć svih zainteresiranih strana, razvijaju vlastite ciljeve, strategiju i program razvoja sektora. Temelj implementacije sektorskog pristupa nije definirati kako doći do pomoći, već način na koji će se ona iskoristiti za razvoj sektora. Rezultati istraživanja ukazuju da se projektni pristup u mnogim slučajevima pokazao neuspješnim. Primjenom sektorskog pristupa povećava se učinkovitost trošenja sredstava i ostvarivost preduvjeta za održivi razvoj, reducira siromaštvo i nejednakost unutar nacionalnih ekonomija.

**KLJUČNE RIJEČI:** javne politike, programi, sektorski pristup, projektni pristup, logička matrica

**ABSTRACT:** The paper discusses the theoretical and practical knowledge, and compares the application of project management and sectorial approach to aid management in developing countries. Sectorial approach is design in the way that developing countries, followed by advisory assistance of all stakeholders, develop their own goals and programs of chosen sector. The basis of sectorial approach is not to define how to acquire aid, but recognise the way in which the given assistance be used for optimal sector development. Investigations results indicate that project approach in many cases proved ineffective. The application of sectorial approach increases the efficiency of spending resources and viability of the prerequisites for sustainable development, reducing poverty and inequality within national economies.

**KEY WORDS:** public policy, programs, sectoral approach, project approach, Logical (Framework) Matrix.

---

<sup>1</sup> Znanstvena novakinja na Katedri za kvantitativne metode, Fakultet organizacije i informatike Varaždin.

<sup>2</sup> Redovna profesorica na Katedri za kvantitativne metode, Fakultet organizacije i informatike Varaždin.

<sup>3</sup> Financijski sektor.

## 1. UVOD

Sektorski je pristup prvi puta sustavno opisan sredinom 90-ih godina kao novi način pružanja programa pomoći zemljama u razvoju te kao novi oblik upravljanja projektima (White, 2001). Središnja ideja sektorskog pristupa je da se u određenom sektoru zemlje u razvoju sve značajne zajedničke intervencije donatora usklade sa sektorskom strategijom i predviđenim budžetom sektora koji su razvijeni od strane Vlade zemlje koja tu pomoć prima. Sektorski pristup je zapravo alternativa za projekte, ali i radikalni odmak od tradicionalnog pristupa kojim je financiranje razvoja bilo limitirano (Boesen & Dietvorst, 2007). Ovim se pristupom nastoji dati potpora zemljama u razvoju na makro-razini preko programa. Kada su se i u praksi primjenom ovoga pristupa počeli javljati pozitivni rezultati, mnoge bilateralne agencije dale su mu veliku potporu kao primarnom načinu pružanja pomoći.<sup>4</sup>

Važno je naglasiti da se u ovakvom pristupu radi o nacionalnim programima. Vlada odlučuje kako će se raspolagati donacijama, no ne samostalno, već u dogovoru s donatorima. Donatori sudjeluju u definiranju programa pružajući tehničku i/ili savjetodavnu pomoć. Kada donatori izraze želju da usmjere financijsku pomoć određenom sektoru, tada sektorski pristup služi Vladi kao alat za koordinaciju svih zainteresiranih donatora. Financijsku pomoć za realizaciju definiranih programa moguće je kombinirati s dodatnim sredstvima iz državnog proračuna, ili ukoliko je dostatna u cijelosti, isključivo utrošiti za onu namjenu za koju je definirana. U sektorskom pristupu Vlada preuzima odgovornost za realizaciju definirane sektorske strategije i ona nije odgovorna samo donatorima već i građanima koji očekuju izravnu korist od primljene pomoći.

Za razliku od tradicionalnog pristupa temeljenog na projektima gdje donatori odlučuju koje će projekte financirati, kod sektorskog pristupa donatori su udruženi i zajednički pomažu Vladi u razvoju, provedbi i praćenju performansi sektorske strategije, što rezultira većim učincima ulaganja koji se odražavaju na sektorske promjene u cjelini te se ostvaruju mnogo veće razvojne mogućnosti (Schacter, 2001, Samoff, 2004).

Dobra koordinacija između ulagača te odnosi između donatora i Vlade zemlje u koju se ulaže od ključnog su značaja u postizanju definiranih ciljeva i strategija javnih politika. Iako je najčešće ministarstvo zaduženo za razvoj i praćenje određenog sektora ključni sudionik u sektorskom pristupu, važno je da su i druge vladine i nevladine organizacije te niže razine javne uprave uključene u pregovore jer one zbog poznavanja posebnosti sektora mogu bitno doprinijeti kreiranju sektorske politike i programa (Cassels, & Janovsky, 1998). Važno je naglasiti da proces prelaska iz dosada učestalo korištenog projektnog pristupa prema pristupu koji uključuje odnose vlade i više partnera zahtijeva mnogo više kompromisa, prilagođavanja, političke snage i volje da se takav pristup i prihvati.

## 2. TRADICIONALNI PRISTUP UPRAVLJANJA PROJEKTNIM CIKLUSIMA

Upravljanje projektnim ciklusom je složen i kreativan proces za postizanje željenih rezultata svih ključnih zainteresiranih strana, što prije svega podrazumijeva upravljanje

<sup>4</sup> Npr. nizozemsko Ministarstvo vanjskih poslova navelo je da bi projekte trebalo koristiti samo kao posljednji izbor (Toner & Howlwt, 2001).

aktivnostima i postupcima donošenja odluka tijekom životnog ciklusa projekta s naglaskom na ključne zadatke, uloge, odgovornosti i dokumente (European Commission, 2004). Europska komisija je 1992. predložila i prihvatila ovaj pristup kao način pružanja pomoći zemljama u razvoju, sa svrhom izbjegavanja korupcije i postizanja maksimalnih rezultata za zainteresirane strane.

Pristup upravljanja projektnim ciklusima predstavlja sveobuhvatan analitički okvir za donošenje odluka koji se, da bi bio učinkovit, mora koristiti zajedno s drugim specifičnim tehnikama i alatima, kao što su dokumenti relevantni za određeni specifični sektor (zdravstvo, transport, školstvo...), analize putem kojih su identificirani problemi vezani za pojedini sektor (npr. ekonomska i financijska analiza) te specifični alati procjene. Najvažnije vještine koje su potrebne za primjenu ovoga pristupa su timski rad, pregovaranje, komunikacija i suradnja između zainteresiranih strana, kao i uvažavanje političkog konteksta zemlje za koju se odluke donose (Diallo & Thuillier, 2005, Muriith & Crawford, 2003).

Upravljanje projektnim ciklusima kao primarni set alata i tehnika za planiranje i implementaciju projekata temeljen je na pristupu logičke matrice (eng. Logical Framework Approach).<sup>5</sup> Model logičke matrice se temelji na jednostavnoj linearnoj uzročnosti isključujući elemente sustavskih pristupa, kao što su povratne petlje (Roduner & Schläppi, 2008). Važno je razlikovati pojam pristupa logičke matrice (eng. Logical Framework Approach) i pojam logičke matrice (eng. Logical Framework Matrix). Pojam pristupa logičke matrice (eng. Logical Framework Approach) kao analitički proces uključuje: analizu zainteresiranih strana, strateških problema i ciljeva, analizu alternativa, identifikaciju glavnih elemenata projekta, pretpostavke i identifikaciju pokazatelja uspjeha, zatim slijedi priprema logičke matrice te raspored aktivnosti i raspodjela resursa. Logička matrica je alat za analizu ciljeva, načina kako će se oni ostvariti i analizu potencijalnih rizika. Proizvod je analitičkog procesa i služi kao sažetak svega što je bilo planirano u projektu (ciljevi, pokazatelji i ključne pretpostavke) što čini bazu za procjenu učinkovitosti i utjecaja.

Da bi se uz pomoć pristupa upravljanja projektnim ciklusom moglo realizirati različite vrste projekata, u nacionalnim ekonomijama koje se prema određenim kriterijima mogu podijeliti na razvijene, zemlje u razvoju i tranzicijske zemlje, važna je primjena odgovarajućih standarda i modaliteta rada na fleksibilan način uključujući i prilagodbu metodologije (Vorapajev, 1998, Muriithi & Crawford, 2003). Dobro strukturirani razvojni projekt mora proizaći iz odgovarajuće ravnoteže između zahtjeva i prioriteta strane koja financira projekt (donatorske organizacije) i razvojnih prioriteta zemlje partnera.

Razvojni prioriteti i područja djelovanja definiraju se od strane vladinih i nevladinih organizacija i često se nazivaju programima koji, kao i projekti, mogu biti različiti i po opsegu i po potrebnim financijskim resursima. Definicija programa uvelike ovisi o tome koje će područje i ciljeve nadležno tijelo odabrati. Na primjer, program može pokrivati cijeli sektor (npr. program zdravstvenog sektora), biti paket projekata sa zajedničkim ciljem/temom (npr. program primarne zdravstvene zaštite) ili definiran kao veliki projekt s različitim brojem komponenti.

<sup>5</sup> Razvijen je u kasnim 1960-im kao pomoć Američkoj agenciji za međunarodni razvoj s ciljem unaprijeđenja sustava planiranja i evaluacije razvojnih projekata.



Slika 1. Veza između javnih politika, programa i projekata (European Commission, 2004)

Iz slike je vidljiva povezanost programa i projekata. Programi su temelj za kreiranje projekata, dok projekti imaju cilj realizirati sve što je predviđeno programima. Ostvarenje ciljeva određenog programa ne proizlazi iz realizacije samo jednog projekta ili više zasebnih i izoliranih projekata, već iz agregiranih učinaka koji su postignuti realizacijom niza međusobno povezanih projekata i međusobnom utjecaju i sinergiji između tih projekata (Van Buuren, Buijs, & Teisman, 2010).<sup>6</sup>

## 2.1. Projekti kao najprikladniji oblik pomoći

Odluku o tome na koji će se način određenoj državi isporučivati pomoć potrebno je temeljiti na procjeni društvenog, političkog i socijalnog razvoja zemlje te prioritetima i problemima s kojima se pojedina zemlja suočava. Između ostaloga, potrebno je razmotriti i niz drugih činjenica, kao što su: razina kontrole trošenja resursa koju donatori žele zadržati, tko preuzima primarnu odgovornost za usmjeravanje i trošenje sredstava, razina na kojoj sami donatori i njihovi partneri žele sudjelovati u dijalogu – politika ili projekt, razina transakcijskih troškova koji su vezani za upravljanje sredstvima donatora.

Projekti su najbolji mogući modalitet isporuke pomoći u okolnostima, kao što je:

- podupiranje rada vladinih i nevladinih organizacija - realizacija prioritetnih planiranih aktivnosti velikih programa moguća je implementacijom mikro-projekata, na primjer Tanzanije u procesu razvoja ruralnih naselja mikro-projekti izgradnje učionica, definiranje zakona i podzakonskih akata (Kamuzora & Toner, 2003, Kamuzora, 2003), nadalje The Community Based Planning Project koji je uključivao zemlje Južne Afrike, Ugandu, Ganu, Zimbabve, aktivnosti koje su se provodile uključivale su sheme kreiranja radnih mjesta, čišćenje i očuvanje okoliša i mjere zaštite i prevencije od bolesti kao što su HIV/AIDS (Tamasane & Marumo, 2003),

<sup>6</sup> Npr. Velike Britanije koja koristi Modele procjene zrelosti portfelja, programa i projekata.

radionice putem kojih su se razmjenjivala iskustva ruralnog razvoja iz drugih zemalja (Toner, 2003);

- pružanja hitne pomoći i pomoći u vrijeme krize ili nakon nje - kad nastupi izvanredno stanje zbog elementarne nepogode, kao na primjer potres, cunami...;
- poticanje inovacija i primjena novih tehnologija i načina rada, kako u javnim, tako i u privatnim poduzećima (Abbasi & Al-Mharmah, 2000., Saad, Cicmil, & Greenwood, 2002.);
- regionalni projekti za zaštitu okoliša, projekti očuvanja i upravljanja prirodnim bogatstvima u cilju poboljšanja životnih uvjeta lokalnog stanovništva (Franks, 2003);
- projekti međunarodnih javnih dobara - kada se očekuju dugoročne koristi ili kada one prelaze nacionalne granice države, npr. regionalno upravljanje okolišem (Cushner et. al, 2003);
- investicijski projekti s visokim transakcijskim troškovima za vlade - ovo može biti slučaj kod velikog međunarodnog natječaja, gdje partnerska Vlada ne posjeduje odgovarajuće ljudske resurse i tehničke kapacitete za učinkovito upravljanje ukupnim procesima, npr. za izgradnju zračne luke ili razvoj zračnog prometa.

Za učinkovito korištenje drugih pristupa, kao što je sektorski pristup moraju biti ispunjeni dodatni uvjeti, no kada oni nisu zadovoljeni tada je projektni pristup najprihvatljiviji i najjednostavniji oblik pomoći sve dok za zemlju u razvoju donosi odgovarajuće koristi i ne utječe negativno na institucionalne sposobnosti lokalne razine.

## 2.2. Slabosti projektnog pristupa

Pokušaj da se pomogne zemljama u razvoju projektnim pristupom (nakon mnogih analiza) pokazao se ponekad lošim zbog mnogih slabosti koje u praksi ovaj pristup ima ukoliko ga se koristi na nacionalnoj razini:

- neadekvatnost lokalnih razina, nedovoljna osposobljenost članova projektnog tima i zanemarivanje prednosti i mogućnosti iskoristivosti svih potencijala ciljanih zajednica da koristi od projekata budu održive na duže vremensko razdoblje, primjeri neuspješnih razvojnih projekata u Južnoj Africi (Goldman, Marumo & Toner, 2002),
- kada donator zastupa isključivo vlastite interese i prioritete i da inzistira na vlastitim specifičnim zahtjevima koji nisu u skladu sa strategijom i programima nacionalne Vlade i mogućnostima zemlje u koju ulaže (Ahmadvand et. al., 2009);
- više projekata koji nisu međusobno povezani posebice u jednom sektoru u zemljama koje nemaju definiranu sektorsku politiku i strategiju ne daju značajne rezultate niti u okviru tog sektora kao niti na nacionalnoj razini (Ahsan & Gunwan, 2010);
- u zemljama s razvijenom sektorskom politikom i strategijom dovode do fragmentacije, dvostrukog napora za postizanje definiranih ciljeva i do gubitka usklađenosti u financiranju od strane lokalnih samouprava i vanjskih izvora (Goldman, Marumo & Toner, 2002);
- financiranje velikog broja projekata unutar određene nacionalne ekonomije od strane različitih ulagača bez zajedničke vizije i unaprijed definiranih prioriteta dovodi

do neuravnoteženog razvoja (na geografskoj kao i na sub-sektorskoj razini) i ima tendenciju stvaranja neravnoteže između periodičnog i investicijskog proračuna (Diallo & Thuillier, 2004);

- visoki transakcijski troškovi pružanja pomoći u zemljama s velikim brojem projekata koji se provode uz pomoć velikog broja donatora, projekti se tretiraju kao individualne intervencije, svaki sa svojim vlastitim zahtjevima za računovodstvenim praćenjem i izvješćivanjem, tehnikama planiranja, formalnim i centraliziranim procesima (Kamuzora, & Toner, 2002);
- oslanjanje na paralelne, nevladine upravljačke strukture, posebno kod angažiranja osoblja za provođenje projekata ozbiljno može narušiti djelotvornost i učinkovitost vladinog sustava, ponekad su agencije za pružanje pomoći osnivanjem zasebnih sustava upravljanja, financiranja i praćenja/izvješćivanja dovodile do neprimjerene ili nikakve iskorištenosti lokalnih kapaciteta čime se osporavao njihov razvoj.

Prema Cassels (1997.) i Muhumuza i Toner (2002) nedostaci su i dugo vrijeme pripreme projektne dokumentacije, česte odgode provedbe, pasivnost i odugovlačenja od strane lokalne samouprave, nedostatak znanja i vještina vođenja projekata, nedostatak fleksibilnosti kod promjene plana projekta, loše razvijeni i nedostatni lokalni kapaciteti.

Radeći izvan sustava kojega je uspostavila Vlada zemlje koja prima pomoć, projektima pomoći ne samo da se propušta prilika jačanja Vladinih državnih sustava nego se i potkopava njihova vjerodostojnost i značajno smanjuje njihova učinkovitost (Brett, 2003). U drugim slučajevima gdje je zbog vrlo lošeg upravljanja Vlada bila isključena iz projekata pomoći dolazilo je do toga da oni dugoročno nisu bili učinkoviti i održivi jer nisu imali potporu Vlade. Jedan od najvećih nedostataka projektnog pristupa je i što se njime potiče korištenje financijskih sredstava isključivo za rješavanje uskog područja problema bez mogućnosti preusmjerenja sredstava za rješavanje prioritetnijih problema.

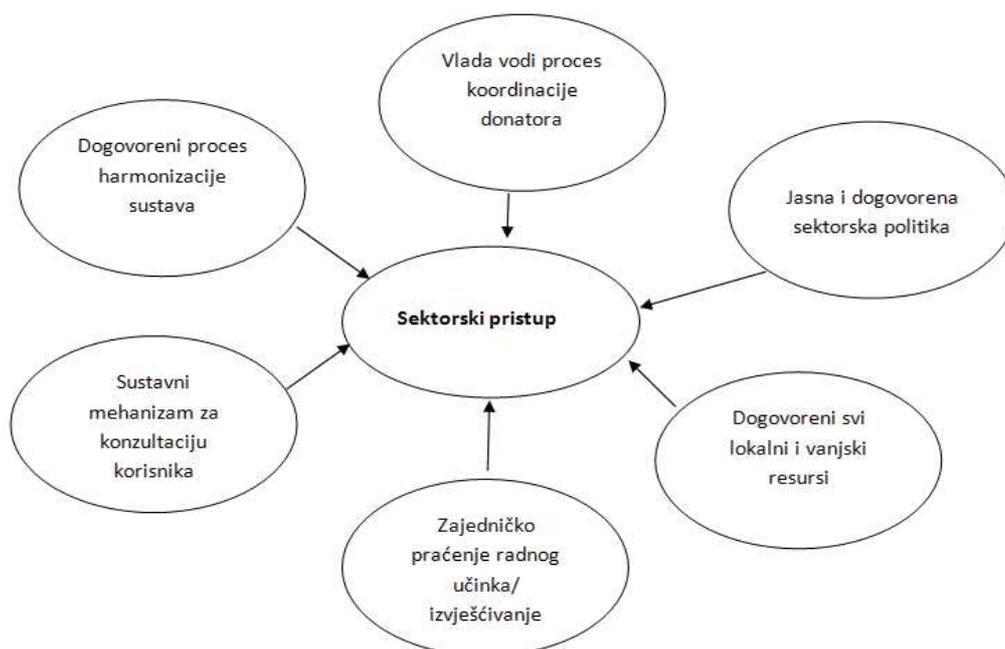
### 3. SEKTORSKI PRISTUP

Osnovna ideja ovog pristupa nije odabir i financiranje individualnih projekata, već zajedničko financiranje razvoja cjelokupnog sektora sukladno definiranom programu i politici sektora. Umjesto da strane agencije i ostali donatori imaju pravo na odabir i financiranje odabranog individualnog projekta, u sektorskom pristupu oni sudjeluju u procesu razvoja nacionalne politike sektora u koji ulažu, kao i u donošenju odluka kako će biti alocirani ne samo vanjski nego i domaći resursi. Sektorski pristup temeljen je na programima s primjenom na sektorskoj razini (UNFPA, 2005). Cilj je istraživanja spoznati koristi od primjene sektorskog pristupa, kako pri odabiru sektora, tako i pri planiranju njegovog učinkovitog razvoja.

Nema „službene“ definicije sektorskog pristupa (Pearson, p. 13, 2010), no on se od svoje pojave kontinuirano razvija, a može ga se prepoznati prema sljedećim obilježjima koje su prema Fosteru (Foster, 2004):

- državno vodstvo i razvojni partneri – državno vodstvo osmišljava program razvoja sektora, mobilizira i koordinira načine financiranja programa te daje tehničku podršku, dok joj se razvojni partneri (donatori) pridružuju kod definiranja razvojnog programa za određeni odabrani sektor;

- suradnički proces - sektorski pristup zahtijeva partnerstvo i blisku suradnju između Vlade i razvojnih partnera i ostalih zainteresiranih strana, kao i obvezu svih sudionika na otvorenost, konzultaciju i razmjenu svih ključnih informacija, kao i znanja i iskustva;
- dogovoreni sektorski politički okvir - sveobuhvatna sektorska politika koja je rezultat dogovora Vlade, razvojnih partnera i ostalih zainteresiranih strana, njome se definiraju ukupni ciljevi, načela i prioritete za svaki pojedini sektor, koji se prevode u srednjoročne (najviše do pet godina) sektorske strategije;
- rashodovni okvir - udio financiranja Vlade i ostalih sudionika svakoga dijela programa definira se na samome početku, sudionici se obvezuju pokrivati samo troškove vezane uz određeni dio programa za razvoj sektora, Vlada se obvezuje da neće prihvatiti partnera koji ne namjerava usmjeriti svoje ulaganje unutar dogovorenih okvira, rashodovni okvir je ključni mehanizam i služi kao osiguranje da je dostupna odgovarajuća razina resursa i da će se financijski resursi alocirati na prioriteta područja za postizanje što većeg učinka na sektorskoj razini;
- usklađena procjena, implementirani mehanizmi i korištenje lokalnih sustava i procedura.



**Slika 2.** Sektorski pristup – tipičnih šest komponenta sektorskog pristupa (Voutas, 2005)

Sektorski pristup uključuje različite tipove veza između vlade i razvojnih partnera, a na razini nacionalne ekonomije povezuje mikro i makro razinu (Brown et al. 2001). To je mehanizam koji podupire programe javne potrošnje težeći koordinaciji te učinkovitosti i djelotvornosti korištenja resursa namijenjenih pojedinom sektoru. Sektorski pristup nije plan, temelji se na primjeni ranije navedenih ključnih načela te uključuje nacionalne uvjete i preferencije koje vode razvoju procesa. Sektorski pristup je prirodni nasljednik programskog pristupa i oni dijele mnoge zajedničke značajke, no bez striktnog usredotočenja na

određeno zemljopisno područje. Stoga je sektorski pristup lakše provesti unutar postojećih formiranih vladinih struktura (Kamuzora, & Toner, 2002). Harmonizacija i usklađivanje glavna su temeljna načela bitna za oblikovanje sektorskog pristupa (OECD-DAC, 2005). Sektorskim se pristupom unaprjeđuju već postojeće institucije, na način da se vodi računa o nepristranosti u raspodjeli resursa po spolu, socijalnom statusu, zemljopisnom smještaju. Potiče ciljanu raspodjelu sredstava na aktivnosti koje ispunjavaju predviđene prioritete najosjetljivijih i isključenih društvenih skupina, omogućuje veću dostupnost svojih usluga, usmjerava prilagodbu zakonskih propisa u korist najosjetljivijih skupina, te osnažuje pravo glasa građana u cilju podizanja kvalitete života (Norton & Bird, 1998).

Najčešći modaliteti financiranja u sektorskom pristupu su potpore proračunu u koje spadaju doprinos općem proračunu (eng. general budget support) i doprinos sektorskom proračunu (eng. sector budget support) te udružena sredstva (eng. pooling fund) (Ohno & Niya, 2004). Potpore proračunu su oblici financijske pomoći kada se sredstva donatora usmjeravaju direktno u državni proračun partnerske Vlade, koristeći pri tome Vladin alokacijski i računovodstveni sustav. Pri tome doprinos općem proračunu (GBS) ima za cilj podržati državne razvojne politike i ciljeve te zadatke partnerske Vlade; dok je doprinos sektorskom proračunu (SBS) prijenos financijskih sredstava iz neke inozemne međunarodne agencije ili institucije u državni proračun za potporu određenog sektorskog programa (Handley, 2009). U slučaju doprinosa sektorskom proračunu, radi se o zajedničkom korištenju domaćih sredstava proračuna Vlade zemlje partnera i donatorskih sredstava. Udružena sredstva (PS) za razliku od potpore proračunu (BS) najčešće ne pokrivaju financiranje cjelokupne definirane sektorske politike i strategije već samo posebne proračunske stavke, odabrani pod-program ili skupinu aktivnosti npr. osnovno obrazovanje (Schmidt, 2009).

### 3.1. Uvjeti za implementaciju sektorskog pristupa

Implementiranje sektorskog pristupa uvažava posebnosti različitih nacionalnih ekonomija. Za svaki pojedini sektor odnosno specifičnu nacionalnu ekonomiju, od planiranja, realizacije pa do krajnje evaluacije, potrebna je višestruka prilagodba metodologije i njezini elementi mogu značajno varirati sukladno posebnostima sektora ili nacionalne ekonomije (Hutton, 2000). Stoga bi zemlje trebale provesti niz reformi koje su nužne za uvođenje sektorskog pristupa. Najvažnije reforme koje se moraju provesti odnose se na postojeće nacionalne planove i političke okvire, sektorske politike, reforme javne službe, reforme lokalne samouprave, decentralizaciju i načine financiranja reformi.

Čimbenici koji utječu na stvaranje povoljnijeg okruženja za implementaciju sektorskog pristupa, bez obzira u koju nacionalnu ekonomiju ili koji sektor se implementira su u prvom redu upravljivi institucionalni odnosi. Sektorski programi najučinkovitije djeluju kada su definirani unutar proračuna jednog ministarstva. Također su lakše upravljivi kada je manji broj donatora (ulagača) koji sudjeluju u sektoru, jedan iskusni „vodeći donator“ ili grupa vodećih donatora. Vodeći donatori u sektorskom pristupu savjetodavno moraju podržavati vladu u upravljanju i koordinaciji donatorima i zainteresiranim stranama i omogućavati ulazak drugih donatora, kada je to potrebno. Ključni čimbenik je i ispregovarana i realno očekivana financijska ili tehnička pomoć koja je kompatibilna s postavljenim ciljevima sektorskog pristupa. Problemi se javljaju ukoliko sektorska strategija uključuje rezanje proračuna ili otpuštanje osoblja u ministarstvima koja su preuzela glavnu ulogu u nje-

zinom provođenju. Razvoj sektorskog pristupa dugotrajan je proces koji uključuje značajno pregovaranje, konzultacije i razvoj sustava. Entuzijizam onih koji ga žele primijeniti uvelike ovisi o brzini prepoznavanja opipljivih prednosti.

### **3.2. Zapreke u provedbi sektorskog pristupa**

Postoji niz čimbenika koje mogu onemogućiti uspješnu primjenu sektorskog pristupa kao modela pomoći (UNCCD, 2007). Najčešće su oni vezani za državno vodstvo, njihovu nepripremljenost i neodlučnost u preuzimanju odgovornosti. U nedostatku učinkovitog sektorskog vodstva od strane ministarstava, proces vođenja preuzima glavni donator. Postoje primjeri u poljoprivredi u mnogim zemljama koje su provodile skupe „programe pripreme“ koji nisu donijeli značajne rezultate jer se proces provodio preko „tajništva“ i „radnih skupina“ zbog loše komunikacije s vladinim institucijama iz razloga što vladine institucije nisu bile spremne preuzeti i odraditi takav posao. Jedan od velikih nedostataka financiranja je i isključivanje Ministarstva financija, što podrazumijeva da proces nije uključen u proračunski ciklus te se stoga ne može jamčiti da će razvojni plan biti financiran u razdoblju za koje je predviđen. Tada transakcijski troškovi uključujući i potrošeno vrijeme, značajno rastu na samom početku, što u konačnici može rezultirati odustajanjem od realizacije zacrtanih ciljeva. S druge strane, u nekim slučajevima, može doći do centralizacije kod pripremanja i provedbe programa isključujući pri tome aktere lokalne razine na koje se implementacija odnosi, a najčešće zbog toga što lokalne vlasti nisu pripremljene i osposobljene za implementaciju. Ograničavanje mogućnosti nedržavnim akterima, civilnom društvu i privatnom sektoru u sudjelovanju pri formulaciji i realizaciji sektorske strategije dodatno otežava implementaciju na lokalnoj razini. Oni bi trebali, kako u tehničkoj, tako i u financijskoj potpori, biti ravnopravni sudionici programa. Suprotno, za vrijeme implementacije mogu proizaći značajni sukobi, posebice ako su pripadnici nevladinih zainteresiranih strana samo u ulozi promatrača.

Nedostatak konsenzusa o ključnim političkim i upravljačkim pitanjima može se pojaviti i između Vlade i donatora, što može značajno onemogućiti napredovanje procesa unaprijed. U idealnim slučajevima problemi na toj razini rješavaju se dodatnim pregovaranjem, konzultacijama, raspravama i istraživanjima. No, moguća je opasnost da i nakon stvaranja konsenzusa oko ključnih pitanja između Vlade i donatora, dođe do razmimoilaženja kod provođenja programa jer su donatori i Vlade usredotočeni na drugačije reforme i prioritete u sektoru od dogovorenih aranžmana financiranja. Rani se simptomi ekonomske slabosti prepoznaju kada se bez znanja donatora, a putem državnog proračuna mijenja namjena sredstava čime se smanjuje disciplina trošenja unutar pojedinih sektora i gubi povjerenje donatora u vladine institucije. Loše makroekonomsko okruženje i neuspješno ugrađivanje programa u okviru makroekonomskih i rashodovnih okvira te negativni vanjski utjecaji povećavaju mogućnost dovođenja do proračunskih šokova ili neočekivanih obustava daljnjeg financiranja od strane glavnih donatora ili multilateralnih agencija.

## **4. PREDNOSTI SEKTORSKOG PRISTUPA U ODNOSU NA TRADICIONALNI PRISTUP PROJEKTNIH CIKLUSA**

Vlada je prema sektorskom pristupu u potpunosti odgovorna za smjer vođenja sektora. S druge strane projekti vođeni isključivo od strane donatora (ulagača) odražavaju najčešće

njihove preferencije i smanjuju utjecaj Vlade zbog čega izostaju planirani rezultati, čiji učinci nisu dugoročno održivi, što je suprotno ciljevima sektorskog pristupa (Kamuzora, & Toner, 2002). Projekti čiji rezultati su usmjereni na ostvarivanje samo definiranih projektnih ciljeva mogu biti beznačajni na razini cjelokupne sektorske perspektive. Sektorskim se pristupom potiče veća usmjerenost na ugovorenu politiku, a ne na detalje što je najčešće činjenica pri realizaciji projekata. Sektorski pristup zahtijeva bolju koordinaciju donatorskih potpora, dok se kod nepovezanih projekata u program u većini slučajeva koordinacija među donatorima zanemaruje. Sektorski pristup čini financiranje preglednijim i predvidljivijim, dok samostalni projekti često nisu postavljeni unutar cjelokupnog rashodovnog okvira pojedinog sektora. Objedinjeni razvojni plan rashoda sektora dostupan je svim sudionicima koji su ujedno uključeni i u njegovu realizaciju. Zajedničkom koordinacijom sredstava donatora omogućuje se smanjenje transakcijskih troškova.

Sektorski pristup za razliku od projektnog pristupa unapređuje i demokratsku odgovornost. Vlade su odgovorne za realizaciju sektorskih programa, ne samo donatorima sredstava, već i svim zainteresiranim stranama uključujući i građane koji u cijelom procesu moraju dati svoj doprinos (Norton, Bird, 1998). Kod projekata, odgovornost se svodi najčešće na onu instituciju ili osobe koje su primile sredstva. Sektorski pristup potiče veću izgradnju kapaciteta s obzirom na veće oslanjanje na lokalne sustave koje samostalni projekti mogu zaobići. Implementacijom sektorskog pristupa može se povećati alociranje resursa u one sektore koji su u nedostatku resursa. Pojedinačni projekti imaju vrlo mali, ponekad i beznačajan utjecaj na alokaciju resursa između sektora i mogu vrlo malo utjecati na neuravnoteženosti između sektora unutar određene države. Kod sektorskog pristupa jedan jedinstveni sveukupni plan rashoda omogućuje svim zainteresiranim stranama da ocijene je li raspodjela sredstava u skladu s definiranim programom razvoja sektora i nacionalnim prioritetima. Kod projekata to nije slučaj, niti se mogu usporediti ukupni financijski tokovi sa stvarnim prioritetima.

Usporedba sektorskog i konvencionalnog projektnog pristupa ukazuje da sektorski pristup stvara bolju priliku za korištenje nacionalnih sustava za planiranje, upravljanje, implementaciju i praćenje kao i njihovo jačanje i poboljšanje tijekom vremena. Za implementaciju sektorskog pristupa ponekad je potrebno provesti reforme, što u konačnici rezultira pozitivno na mnoge druge sektore, a ne samo na sektor u kojemu se provode.

**Tablica 1.** Značajke sektorskog pristupa i konvencionalnog projektnog pristupa

<b>Sektorski pristup</b>	<b>Konvencionalni projektni pristup</b>
Cjelovit pogled na sektor zemlje u koju se ulaže	Fokus na pojedinačne projekte za ostvarenje usko definiranih ciljeva
Partnerstvo s međusobnim povjerenjem i zajedničkom odgovornosti	Primatelji sredstava odgovorni samo donatorima
Koordinacija vanjskih partnera i zajednički dijalog	Bilateralni pregovori i sporazumi
Značajnija uloga lokalnih regulativa	Paralelna provedba rješenja
Dugoročni razvoj sustava i kapaciteta unutar sektora	Kratkoročni razvoj i uspjeh projekta
Procesno i iterativno orijentiran pristup – učenje kroz rad	Pristup orijentiran prema nacrtu/planu

Izvor: NORAD, 2007.

Ponekad se ipak ne može odbaciti u potpunosti projektni pristup, on je primjerice prihvatljiv kod nekih aktivnosti, kao što su inovacije i pilot projekti. Uvođenje sektorskog pristupa može rezultirati i neuspjehom, stoga je potrebno provesti određene mjere kako bi se neuspjeh minimalizirao ili potpuno eliminirao. Ako bitni uvjeti za implementaciju sektorskog pristupa nisu zadovoljeni, zapreke se sigurno neće moći izbjeći i uspjeh će za sigurno izostati.

## 5. USPJEŠNI PRIMJERI SEKTORSKOG PRISTUPA U SVIJETU

U počecima 90-ih godina sektorski pristup počeo se koristiti isključivo u najsiromašnijim zemljama Afrike, prethodno pogođenim ratom, velikim klasnim razlikama, neorganiziranim vladinim sustavima, vrlo niskim standardom stanovništva. Temeljna svrha bila je udružena koordinacija pomoći kako bi se suzbilo siromaštvo i unaprijedili najnužniji sektori za reduciranje siromaštva i povećanja životnog standarda, kao što su sektori zdravstva i obrazovanja (Foster, Mackintosh-Walker, 2001). Kako se pristup u praksi pokazao prema prvim analizama i evaluacijama djelotvornim u kasnim 90-ima počeo se koristiti i u zemljama koje nisu bile ovisne o vanjskoj pomoći, kao što su Indija, odnosno zemlje koje nisu imale značajno mali dohodak po glavi stanovnika, kao što su Meksiko, Brazil, Poljska. Kroz vrijeme njegovog kontinuiranog razvoja uloga korištenja ovoga pristupa nije bila više samo suzbijanje siromaštva već isključivo razvoj, stoga se počeo i vrlo uspješno koristiti u sektorima, kao što su poljoprivreda i ruralni razvoj (Evans, Cabral & Vadjnal, 2006, EC, 2008, Cabral, 2009), trgovina (Bolster, P., 2010), energetika, vodni sektor, izgradnja infrastrukture te reforme javnog sektora i promicanja spolne jednakosti (Sibbons, et. al., 2000, DAC, OECD, 2002).

Korištenje sektorskog pristupa pokazalo se uspješnim u praksi na samom početku u području zdravstvenog sektora u mnogim zemljama u razvoju, kao što su Gana, Mozambik, Uganda, Tanzanija, Kambodža i Vijetnam. Sredinom 90-ih godina prve analize pokazale su značajan utjecaj na smanjenje smrtnosti, reduciranje siromaštva i nejednakosti u primanju zdravstvene pomoći (Foster, Brown, Conway, 1999, Brown, 1999). Osim u prethodno navedenim zemljama u narednim godinama pozitivni rezultati zabilježeni su i u Bangladešu, Malaviju (Pearson, 2010), Nepal, Tanzaniji, Kyrgyz Republic i Zambiji (Vaillancourt, 2009, Walford, 2007). Značajna je i uloga sektorskog pristupa u provođenju reformi u zdravstvenom sustavu u državama nakon ratnog sukoba, kao što su Timor Leste, Sierra Leone i Demokratska Republika Kongo u kojima je ovaj pristup poslužio kao alat za prelazak od oblika pomoći koja je do tada bila humanitarne naravi prema pomoći za razvoj zemlje (Rothmann, et. al., 2011). Posljednjih se godina sektorski pristup za reformu zdravstvenog sektora počeo koristiti i u zemljama Pacifika za koje se metodologija morala značajno prilagođavati isključivo zbog toga što su specifične po tome što imaju malobrojnu populaciju s niskim prosjekom godina, stalno su ovisni o vanjskim potporama i suočavaju se sa sve većim problemima u zdravstvu (Negin, 2010).

Uspješan primjer implementacije sektorskog pristupa je i Uganda koja je prva zemlja sub-saharskog područja gdje je ovaj pristup korišten za unapređenje poljoprivrednog sektora, zaštitu okoliša i prirodnih resursa, zemljišta i močvara, šuma i vodnog bogatstva (UN-

CCD, 2007, p. 12 - 14). Između ostaloga, njime su se uspostavili procesi političke, fiskalne i administrativne decentralizacije (Kasumba & Land, 2003) te provodile reforme sudstva koje nije funkcioniralo pravedno, posebno za najsiromašnije zbog velike korupcije (Sserumaga, 2003). U sektorima, kao što su obrazovanje (Boak, Ndaruhutse, 2011.), zdravstvo i transport (Muhumuza & Toner, 2002) te vodnom i sanitarnom sektoru (CSD, 2004) uspio se implementirati u potpunosti sa svim značajnim elementima.

Sektorski pristup pogodan je i za izgradnju i provedbu održivog ruralnog razvoja, kao potvrda su i opsežne analize pozitivnih učinaka u zemljama središnje Amerike Nikaragva, Honduras i El Salvador (Anson & Pfaumann, 2006). U Malaviju u dogovoru s donatorima formulirao se sektorski pristup za poljoprivredni sektor usmjeren na povećanje produktivnosti poljoprivredne proizvodnje, pridonoseći pri tome 6 postotni godišnji rast, poboljšanu sigurnost kvalitete hrane, diversifikaciju proizvodnje hrane, a i značajno povećao prihode od poljoprivredne proizvodnje stanovništva ruralnih područja (The Ministry of Agriculture and Food Security Malawi, 2010). Kenija je sektorski pristup iskoristila kao alat u području kreiranja sektorskih strategija u poljoprivrednom sektoru, zaštiti okoliša, obradivih površina i vodnog bogatstva (UNCCD, 2007, p. 15 - 16). Primjer Nepala pokazao je da je sektorski pristup prihvatljiv i za energetski sektor, i to u elektrifikaciji ruralnog područja. Nakon višegodišnjeg korištenja projektnog pristupa uspjelo se elektrificirati svega 40% ukupnog područja Nepala, od toga samo 5 - 15% ruralnog područja. Implementacijom sektorskog pristupa u kratkom vremenu razina elektrifikacije u ruralnim područjima porasla je na 40% (Meier, Holtedahl & Pradhan, 2003).

Primjer korištenja sektorskog pristupa u području obrazovanja zabilježen je u mnogim zemljama u razvoju kao i u tranzicijskim zemljama. U Mozambiku nakon završetka ratnog sukoba nužno je bilo uskladiti mjere nacionalne politike i pokrenuti reforme u sektoru obrazovanja te u tu svrhu racionalno iskoristiti donatorske pomoći koje su pristizale u značajnoj mjeri. Zajedničkim ujedinjenim snagama 18 donatora i Vlade Mozambika formuliran je i prihvaćen odgojno-obrazovni strateški program te se provodila reforma prema tom programu. Sva izvješća i evaluacije pokazale su uspješnu harmonizaciju i provedbu reforme (Takala, 2004). Sličan oblik pomoći putem sektorskog pristupa sektoru obrazovanja provodio se i u Zambiji, Ugandi i Ruandi (Virtue, Carroll & Waddington, 2003) pod vodstvom Svjetske banke u Kambodži, Keniji, Tanzaniji, Bangladešu, Etiopiji, Boliviji, Côte d'Ivoire, Južnom Sudanu, Sierra Leoneu, (Boak, Ndaruhutse, 2011), Gani (Sibbons, M., & Seel, A., 2000), Solomon Islands i Tongi (MEWAC, MEHRD, NZAID, 2007) gdje su dobri i harmonizirani odnosi između ključnih partnera i partnerske vlade, snažno nacionalno vodstvo i dobra pripremljenost vladinih institucija uvelike olakšali sve reforme koje su bile predviđene u obrazovnom sektoru.

Iz prethodno navedenih primjera vidljivo je da su programi temeljeni na sektorskom pristupu omogućili prevladavanje mnogih ograničenja sustava kontrole pomoći vezanih uz prethodno korišteni pristup temeljen na projektnim ciklusima. Nakon što se projektni pristup pružanja pomoći zamijenio sektorskim pristupom postignute su i značajne promjene u uključivanju i sudjelovanju šire zajednice u identifikaciji, planiranju i provedbi svih zacrtanih ciljeva u pojedinim odabranim sektorima, što je uvelike doprinijelo njihovom održivom razvoju.

## 6. MOGUĆNOSTI PRIMJENE SEKTORSKOG PRISTUPA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Uključivanjem u tijekove Europske unije, Hrvatska je otvorila novo poglavlje u razvoju gospodarstva. Konkurentnost i jačanje znanja kao istaknute odrednice ekonomije i gospodarstva Europske unije i Hrvatskoj daju dodatne izvore stvaranja dodanih vrijednosti za budući razvoj. Pri tome, od posebne su važnosti mogućnosti koje se daju malom i srednjem poduzetništvu kroz programe financijske pomoći u okviru europskih sredstava. Hrvatska se okreće industrijskoj politici temeljenoj na primjeni horizontalnih mjera koje su usmjerene na poboljšanje ključnih sastavnica proizvodnje u današnjim uvjetima globalizacije (obrazovanje, razvoj, telekomunikacije i dr.).

Slijedom prepoznatih europskih trendova, Ekonomski institut Zagreb i časopis Banka izrađuju sektorske analize koje su od velike pomoći svim sudionicima gospodarskih aktivnosti Hrvatske u prepoznavanju onih sektora koji mogu biti sudionici i nositelji daljnjeg razvoja. Pozivajući se na temeljne komponente sektorskog pristupa, u Hrvatskoj je moguće prepoznati područja poslovnih niša u kojima bi bilo moguće primijeniti ovaj pristup kako s pozicija malog poduzetništva, tako i s pozicija općeg razvoja cjelokupne ekonomije i gospodarstva Hrvatske u odnosu na raspoložive resurse. Kao najistaknutije područje izdvaja se lokalni razvoj, posebice ruralni razvoj.

Cjelokupna inicijativa temeljena je na Konceptu poticanja održivog razvoja lokalnih i ruralnih područja Europske unije (smjernice EU 2007. - 2013). Temeljne odrednice ovoga koncepta su održivi razvoj, očuvanje prirode, poboljšanje životnog standarda, očuvanje kulturne i tradicionalne baštine. Na ovaj način, omogućen je transparentan pristup svim teritorijalnim područjima, a jedinice lokalne uprave i samouprave dobile se odgovoran zadatak razvoja lokalne infrastrukture, razvoja malog i srednjeg poduzetništva, poboljšanja konkurentnosti, upravljanja prirodnim resursima. Jedinice lokalne uprave i samouprave rade na stvaranju vlastitih planova razvoja koji su usklađeni s utvrđenom politikom i planovima razvoja lokalnog i ruralnog razvoja Europske unije, Republike Hrvatske i županija.

Vlada RH i Europska komisija kao predstavnici Republike Hrvatske i Europske unije, sklopili su ugovor kojim se regulira korištenje pomoći od strane EU kroz instrument pretpristupne pomoći IPA-a (eng. Instrument for Preaccession Assistance), čiji su osnovni ciljevi pomoć državama kandidatkinjama i državama potencijalnim kandidatkinjama u njihovom usklađivanju i provedbi pravne stečevine EU te priprema za korištenje budućih EU fondova (IPARD, 2011). Sastavnica IPA-e je IPARD program koji kroz pojedinačne projekte financijski prati razvoj ruralne ekonomije. Korištenje sredstava moguće je putem natječaja koji se kontinuirano raspisuju za područje cijele Hrvatske, osim ukoliko postoje ograničenja propisana za pojedine mjere. Nacionalni fond u Ministarstvu financija upravlja financijskim sredstvima za provedbu IPARD-a, dok program provodi Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju. Osim područja ruralnog razvoja, IPA prati i ulaganja u ljudske potencijale, infrastrukturne projekte u sektorima zaštite okoliša i prometa i programe poticanja konkurentnosti regionalnog razvoja, prekograničnu suradnju i pomoć u tranziciji i jačanju institucija.

Iako se radi o uključivanju sudionika koji su u sektorskom pristupu postavljeni visoko na hijerarhijskoj ljestvici značaja, još uvijek se u navedenim slučajevima govori o projekt-nim pristupima. U ovim slučajevima i dalje je aktualan pristup odgovornosti isključivo

pojedinih nositelja programa ulaganja (poduzetnika) koji ukoliko nisu zadovoljili uvjete koji su programom postavljeni, ostaju bez prava na realizaciju konačne potpore koju su ostvarili kroz raspisani natječaj. Osim toga, usmjerenost poduzetništva je prije svega, na realizaciju jednokratne potpore a ne na trajni opstanak i stvaranje opće dobrobiti, što dovodi do brojnih odustajanja od započetih projekata, zatvaranja radnih mjesta i zatvaranja poslovnih subjekata. Samo pojedinci iz ovakve situacije ostvaruju korist i to ponajviše kroz potporu u dijelu sastavljanja programa investiranja, ali ne i kroz trajno unapređenje proizvođačke ili uslužne djelatnosti unutar sektora. Nadzor i odgovornost za realizaciju projekata od strane krovnih državnih entiteta pri tome izostaje.

Suvremeno gospodarsko okruženje znanje prepoznaje kao temeljni resurs poslovnih aktivnosti koji se upotrebom ne troši već se njegova vrijednost povećava i akumulira za budući napredak. Slijedom navedenoga, upravo ulaganje u znanje jedna je od niša koja može biti kvalitetan sudionik sektorskog pristupa. Isto će biti moguće uz okretanje strukovnim usmjerenjima obrazovanja i osposobljavanja, te osnaživanje uloge sektorskih institucija sa svim ovlastima i odgovornostima u dijelu savjetodavnog djelovanja. Pozitivni učinak ovakvog pristupa moguće je prepoznati kroz buduće djelovanje temeljem potreba gospodarskih subjekata te u skladu s planovima djelovanja i razvoja cjelokupnog gospodarstva Hrvatske. Sukladno iznesenome, moguće je prepoznati jednu od osnovnih pretpostavki uspješnog menadžerskog pristupa, formiranje strategije poslovanja. Formiranjem strategije, na tragu europskih postavki čiji član Hrvatska postaje, Vlada (državno vodstvo) postala bi odgovorna za realizaciju suradničkog procesa uz formirani sektorski politički okvir temeljen na sveobuhvatnoj sektorskoj politici, prevedenoj u srednjoročne sektorske strategije s transparentnim ciljevima i implementiranim mehanizmima za njihovo ostvarenje.

Transparentna inicijativa Europske komisije je povećano korištenje proračunske pomoći i podrška sektorskoj politici. Participiranjem u ovakvoj politici gospodarskog razvoja povećala bi se svijest o odgovornosti koja bi kroz sektorski pristup bila dodijeljena Vladi i lokalnim upravama. No, sve do stvaranja situacije koja podrazumijeva ispunjenje pretpostavki implementacije sektorskog pristupa, projektni pristup i dalje će biti najzastupljeniji oblik uključivanja u tijekove EU. Orijehtacija na sektorski pristup ne znači da se svi elementi projektnog pristupa trebaju odbaciti. Elementi analitičkih odrednica projektnog pristupa i dalje bi trebali biti u upotrebi, pri čemu se misli prije svega na korištenje alata za ekonomsko financijsku analizu, analizu problema i evaluaciju rezultata.

## 7. ZAKLJUČAK

Odluku o tome na koji će se način određenoj državi isporučivati pomoć potrebno je temeljiti na procjeni njenog društvenog, političkog i socijalnog razvoja te prioritetima i problemima s kojima se suočava. Elaborirajući teorijske i praktične spoznaje te uspješne primjere implementacije sektorskog pristupa može se zaključiti da je osnovna ideja ovakvog pristupa definiranje programa i politika sektora te njihovo financiranje udruženim snagama Vlade i razvojnih partnera, a sve u svrhu razvoja cjelokupnog sektora na nacionalnoj razini. Pri tome ovakav pristup podrazumijeva i uključuje različite tipove veza između Vlade i razvojnih partnera. Prilikom razvoja programa i politika za pojedini sektor teži se koordinaciji, učinkovitosti i djelotvornosti korištenja resursa namijenjenih pojedinom sektoru.

Sektorski pristup je prirodni nasljednik programskog pristupa, a s obzirom da nije usmjeren na jedno određeno zemljopisno područje lakše ga je provesti unutar postojećih vladinih struktura. Osnovne karakteristike sektorskog pristupa prepoznate ovim istraživanjem su: suradnički proces između državnog vodstva i razvojnih partnera, dogovorena sveobuhvatna sektorska politika, realno definiran rashodovni okvir sektora i udjeli u financiranju, korištenje lokalnih sustava i procedura, formiranje novih i unaprjeđivanje već postojećih institucija, uključivanje svih zainteresiranih strana u sve procese definiranja i provedbe sektorske politike te značajna uloga Vlade, koja nije odgovorna samo razvojnim partnerima već i široj zajednici za ispunjenje svih definiranih ciljeva sektora. Najčešći modaliteti financiranja u sektorskom pristupu su potpore proračunu, od kojih razlikujemo doprinos općem proračunu i doprinos sektorskom proračunu te udružena sredstva.

Uvođenje sektorskog pristupa zahtijeva provođenje niza reformi koje se odnose na nacionalne planove, sektorske politike, javne službe, lokalne samouprave i načine financiranja, no u konačnici to se najčešće odrazi pozitivno i na druge sektore, kao i na cjelokupnu nacionalnu ekonomiju, a ne samo na sektor u kojemu se provode. Harmonizacija odnosa od velike je važnosti jer loša komunikacija s domaćim i stranim institucijama, nižim razinama javne uprave kao i predstavnicima civilnog društva može dovesti do prijepora i neostvarenja zacrtanih ciljeva. Problemi se javljaju ukoliko su Vlade nepripremljene, neodlučne, neodgovorne u trošenju namjenskih sredstava, nesklone promjenama i dogovorima, a makroekonomsko okruženje loše.

Uspoređujući u radu sektorski pristup i pristup temeljen na projektnim ciklusima može se zaključiti da sektorski pristup stvara bolju priliku za korištenje nacionalnih sustava za planiranje, upravljanje, implementaciju i praćenje kao i njihovo jačanje tijekom vremena. Učinci ulaganja postaju veći jer se odražavaju na sektorske promjene u cjelini čime se ostvaruju puno veće razvojne mogućnosti od tradicionalnog pristupa temeljenog isključivo na financiranju pojedinačnih projekata. Kao rezultat svega je i činjenica da se realiziraju samo oni programi Vlade koji odražavaju specifične potrebe određene nacionalne ekonomije. Umjesto da se unutar sektora realiziraju projekti koji ovise isključivo o preferencijama ulagača, ulagači sudjeluju na način da ulažu u cjelokupne programe koje je osmislila Vlada zajedno sa svim zainteresiranim stranama prema prioritetima. Zato sektorski pristup rezultira koherentnom strategijom koja identificirane probleme po sektorima rješava na konzistentan i sveobuhvatan način.

U svijetu postoji niz uspješnih primjera primjene sektorskog pristupa kojima se uspješno suzbiti siromaštvo, povećati životni standard stanovništva te unaprijediti najnužnije sektore kao što su zdravstvo i obrazovanje. Potaknute dobrim rezultatima primjene, i ostale zemlje koje nisu imale probleme s rastom počele su ga primjenjivati za razvoj sektora kao što su poljoprivreda, trgovina, energetika, transport, izgradnja infrastrukture, sudstvo te za uspostavljanje procesa političke, fiskalne i administrativne decentralizacije, za provedbu održivog ruralnog razvoja i zaštitu okoliša. Ono što je značajno za najsiromašnije zemlje koje su bile ovisne o vanjskim donacijama da se primjenom sektorskog pristupa oblik pomoći koja je bila isključivo humanitarne naravi preusmjeri u pomoć za razvoj zemlje.

Sa stajališta Hrvatske, pozivajući se na temeljne komponente sektorskog pristupa, moguće je prepoznati područja u kojima bi bilo moguće primijeniti ovaj pristup, kako na nacionalnoj, tako i na lokalnoj razini. Na ovaj bi način bio omogućen transparentniji pristup i uravnoteženiji razvoj svih teritorijalnih jedinica. Pozitivni učinci ovakvoga pristupa bili

bi vrlo brzo prepoznati kroz buduće djelovanje koje bi se temeljilo isključivo na zahtjevima i potrebama šire zajednice kao i gospodarskih subjekata, a u skladu sa zacrtanim ciljevima djelovanja i razvoja cjelokupnog gospodarstva Hrvatske. Jedna od prednosti sektorskog pristupa, što bi Hrvatskoj bilo korisno je povećati svijest o odgovornosti koja bi kroz sektorski pristup bila dodijeljena Vladi i nižim lokalnim jedinicama. Za sektorski pristup potrebno je provesti niz reformi, što nije moguće u kratkom roku, kako Hrvatska u potpunosti ne ispunjava pretpostavke za implementaciju takvog pristupa projektni pristup i dalje je najčešće korišten oblik razvoja.

## LITERATURA

1. Abbasi, G. Y., Al-Mharmah, H. A. (2000) Project management practice by the public sector in a developing country, *International Journal of Project Management*, Vol. 18, pp. 105 – 109.
2. Ahmadvand, M., Karam, E., Gholam, Zamani, H., Vanclay, F. (2009) Evaluating the use of Social Impact Assessment in the context of agricultural development projects in Iran, *Environmental Impact Assessment Review*, Vol. 29, pp. 399 – 407.
3. Ahsan, K., Gunawan, I. (2010) Analysis of cost and schedule performance of international development projects, *International Journal of Project Management*, Vol. 28, pp. 68–78.
4. Anson, R., Pfaumann, P. (2006) The role of the Sector-Wide Approach to sustainable rural development in Central America, RUTA Publications Series, Working Paper No. 20, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/icap/unpan033264.pdf>.
5. Boesen N., Dietvorst, D. (2007) SWAPs in motion, Sector wide approaches: From an aid delivery to a sector development perspective, dostupno, [http://www.train4dev.net/fileadmin/Resources/Working\\_documents/Report\\_SWAP-in-Motion\\_07.pdf](http://www.train4dev.net/fileadmin/Resources/Working_documents/Report_SWAP-in-Motion_07.pdf).
6. Brett, E.A. (2003) Participation and Accountability in Development Management, *The Journal of Development Studies*, Vol. 40, No. 2, pp. 1 – 29.
7. Brown, A. (1999) Current Issues in Sector-wide Approaches Health development, Mozambique Case Study, <http://www.odi.org.uk/resources/docs/2213.pdf>.
8. Brown, A., Foster M., Norton, A., Naschold, F.: The status of sector wide approaches, 2001., <http://www.odi.org.uk/resources/download/1396.pdf>.
9. Boak, E., Ndaruhutse, S. (2011) The impact of sector-wide approaches: where from, where now and where to?, CfBT, [http://www.cfbt.com/evidenceforeducation/pdf/SWaps\\_FullReport\\_FINAL.pdf](http://www.cfbt.com/evidenceforeducation/pdf/SWaps_FullReport_FINAL.pdf).
10. Bolster, P. (2010) Trade Sector Wide Approach (SWAp), Cambodia Trade Sector Wide Approach (SWAp), <http://www.un.org.kh/undp/media/files/TradeSWAp-newsletter-Apr10.pdf>.
11. Cabral, L. (2009) Sector-based approaches in agriculture, Past experience, current setting and future options, <http://www.odi.org.uk/resources/docs/5768.pdf>.
12. Cassels, A. (1997) A Guide to Sector-wide approaches for Health Development: Concepts, Issues and Working Arrangements. Rome. World Health Organisation, [http://whqlibdoc.who.int/hq/1997/who\\_ara\\_97.12.pdf](http://whqlibdoc.who.int/hq/1997/who_ara_97.12.pdf).

13. Cassels, A., Janovsky K. (1998) Better health in developing countries: are sector-wide approaches the way of the future?, *Lancet*, No. 352, pp. 1777 – 1779.
14. CSD, (2004) Innovative practices in planning and implementation of Danish support to Water Sector Development, From Project Concepts to Sector Wide Approach, The case of Uganda, Prepared on the occasion of the 12th meeting of the Commission on Sustainable Development, CSD12, New York, <http://www.unep.org/gc/gcss-viii/Denmark%20-%20Sanitation%202.pdf>.
15. Cushner, K., Robertson, L., Kirca, S., Cakmak, M. (2003) A cross-cultural material development project to train Turkish development personnel in the Southeastern Anatolia Regional Development Project (GAP), *International Journal of Intercultural Relations*, Vol. 27, pp. 609 – 626.
16. DAC, OECD (2002) Gender Equality in Sector Wide Approaches, <http://www.oecd.org/dataoecd/24/17/1956174.pdf>.
17. Diallo, A., Thuillier, D. (2004) The success dimensions of international development projects: the perceptions of African project coordinators, *International Journal of Project Management*, Vol. 22, pp. 19 – 31.
18. Diallo, A., & Thuillier, D. (2005) The success of international development projects, trust and communication: an African perspective, *International Journal of Project Management*, Vol. 23, pp. 237 – 252.
19. European Commission (2008) Sector Approaches in Agriculture and Rural Development, Reference Document No 5, Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities, [http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/documents/150a\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europeaid/infopoint/publications/europeaid/documents/150a_en.pdf).
20. European Commission (2004) Project Cycle Management Guidelines, [http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/publications/manuals-tools/t101\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/multimedia/publications/publications/manuals-tools/t101_en.htm).
21. Evans, A., Cabral, L., Vadjal, D. (2006) Sector-Wide Approaches in Agriculture and Rural Development: A Desk Review of Experience, Issues and Challenges, <http://www.odi.org.uk/work/projects/details.asp?id=487&title=sector-wide-approaches-agricultural-rural-development>.
22. Foster, M., Brown, A., Conway, T. (2000) Sector-wide Approaches for health development, [http://whqlibdoc.who.int/hq/2000/WHO\\_GPE\\_00.1.pdf](http://whqlibdoc.who.int/hq/2000/WHO_GPE_00.1.pdf).
23. Foster, M. (2000) New Approaches to Development Co-operation: What can we learn from experience with implementing Sector Wide Approaches?, ODI Working Paper 140. London:ODI.
24. Foster, M., Mackintosh-Walker, S. (2001) Sector Wide Programmes and Poverty Reduction, Overseas Development Institute (ODI), London, United Kingdom, <http://www.odi.org.uk/resources/docs/2067.pdf>.
25. Foster, M. (2004) Proposal for sector-wide approaches. Inter-American Development Bank, <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=509733>.
26. Franks, T. (2003) Goodbye to Projects, The Institutional Impact of Sustainable Livelihoods Approaches on Development Interventions, Working Paper Series, A livelihoods-grounded audit of the Sustainable Management of the Usangu Wetland and its Catchment project in Tanzania, Paper No 8, [http://www.dfid.gov.uk/r4d/PDF/Outputs/Mis\\_SPC/R7908WP8.pdf](http://www.dfid.gov.uk/r4d/PDF/Outputs/Mis_SPC/R7908WP8.pdf).

27. Goldman, I., Marumo, J. M., Toner, A. (2002) Goodbye to Projects, The Institutional Impact of Sustainable Livelihoods Approaches on Development Interventions, Working Paper Series, An appraisal of the use of livelihoods approaches in South Africa, Paper No 2, [http://www.dfid.gov.uk/r4d/PDF/Outputs/Mis\\_SPC/R7908WP2.pdf](http://www.dfid.gov.uk/r4d/PDF/Outputs/Mis_SPC/R7908WP2.pdf).
28. Handley, G. (2009) Sector Budget Support In Practice - Literature Review, <http://www.odi.org.uk/resources/docs/5575.pdf>.
29. Hutton, G. (2000) Indicators for Monitoring Health Sector Reform and the Sector-Wide Approach, Presentation at Sector-Wide Approach in Health Conference "Moving from Policy to Practice", Royal Tropical Institute, Amsterdam, [http://www.swis-stph.ch/fileadmin/user\\_upload/Pdfs/swap/swap182.pdf](http://www.swis-stph.ch/fileadmin/user_upload/Pdfs/swap/swap182.pdf).
30. IPARD (2011), <http://www.mps.hr/ipard/default.aspx?id=7>.
31. Kamuzora, F., & Toner, A. (2002) Goodbye to Projects, The Institutional Impact of Sustainable Livelihoods Approaches on Development Interventions, Working Paper Series, A Review of Approaches to Development Interventions in Tanzania: From Projects to Livelihood Approaches, Paper No 3, [http://www.dfid.gov.uk/r4d/PDF/Outputs/Mis\\_SPC/R7908WP3.pdf](http://www.dfid.gov.uk/r4d/PDF/Outputs/Mis_SPC/R7908WP3.pdf).
32. Kamuzora, F. (2003) Goodbye to Projects, The Institutional Impact of Sustainable Livelihoods Approaches on Development Interventions, Working Paper Series, A livelihoods-grounded audit of participatory planning for district development within Capacity 21 programme (Tanzakesho) in Tanzania, Paper No 7, [http://www.dfid.gov.uk/r4d/PDF/Outputs/Mis\\_SPC/R7908WP7.pdf](http://www.dfid.gov.uk/r4d/PDF/Outputs/Mis_SPC/R7908WP7.pdf).
33. Kamuzora, F. (2003) Goodbye to Projects, The Institutional Impact of Sustainable Livelihoods Approaches on Development Interventions, Working Paper Series, A livelihoods-grounded audit of the Magu District Livelihood and Food Security Project in Tanzania, Paper No 9, [http://www.dfid.gov.uk/r4d/PDF/Outputs/Mis\\_SPC/R7908WP9.pdf](http://www.dfid.gov.uk/r4d/PDF/Outputs/Mis_SPC/R7908WP9.pdf).
34. Kasumba, G., Land, A. (2003) Sector-Wide Approaches and Decentralisation Strategies pulling in Opposite Directions?, A Case Study from Uganda, [http://www.ecdpm.org/Web\\_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/658BA5912BFD5939C1256CF0004A336C/\\$FILE/uganda\\_report\\_final\\_version.pdf](http://www.ecdpm.org/Web_ECDPM/Web/Content/Download.nsf/0/658BA5912BFD5939C1256CF0004A336C/$FILE/uganda_report_final_version.pdf).
35. Meier, U., Holtedahl, T., Pradhan, B. (2003) Rural Electrification in Nepal and Possibilities for a Sector Wide Approach, Final Report, [www.informaworld.com](http://www.informaworld.com).
36. MEWAC, MEHRD, NZAID (2007) Sector Wide Approaches in Pacific Education, <http://www.forumsec.org.fj/resources/uploads/attachments/documents/FEDMM%2007%20Sector%20wide%20approaches%20in%20Pacific%20education.pdf>.
37. Muhumuza, F., Toner, A. (2002) Goodbye to Projects, The Institutional Impact of Sustainable Livelihoods Approaches on Development Interventions, Working Paper Series, A review of development interventions and livelihood approaches in Uganda, Paper No 4, [http://www.dfid.gov.uk/r4d/PDF/Outputs/Mis\\_SPC/R7908WP4.pdf](http://www.dfid.gov.uk/r4d/PDF/Outputs/Mis_SPC/R7908WP4.pdf).
38. Muriith, N., Crawford, L. (2003) Approaches to project management in Africa: implications for international development projects, *International Journal of Project Management*, Vol. 21, pp. 309 – 319.

39. Negin, J. (2010) Sector-Wide Approaches for health: an introduction to SWAps and their implementation in the Pacific region, [http://www.aihi.unimelb.edu.au/\\_\\_data/assets/pdf\\_file/0005/331754/HPHF\\_hub\\_wp2.pdf](http://www.aihi.unimelb.edu.au/__data/assets/pdf_file/0005/331754/HPHF_hub_wp2.pdf).
40. NORAD and Norwegian Ministry of Foreign Affairs (2007) Working with Sector Development Programmes. Practical Guide. Oslo: NORAD., [http://www.swisstph.ch/fileadmin/user\\_upload/Pdfs/swap/swap451.pdf](http://www.swisstph.ch/fileadmin/user_upload/Pdfs/swap/swap451.pdf).
41. Norton, A. Bird, B. (1998) Social development issues *in* sector wide approaches, Department for International Development, [http://www.sti.ch/fileadmin/user\\_upload/Pdfs/swap/swap002.pdf](http://www.sti.ch/fileadmin/user_upload/Pdfs/swap/swap002.pdf).
42. OECD-DAC (2005) Harmonising Donor Practice for Effective Aid Delivery. Volume 2: Budget Support, Sector Wide Approaches and Capacity Development in Financial Management, <http://www.oecd.org/dataoecd/53/7/34583142.pdf>.
43. Ohno, I., Niiya, Y. (2004) Good Donorship and the Choice of Aid Modalities -Matching Aid with Country Needs and Ownership, GRIPS Development Forum, <http://www.grips.ac.jp/forum/pdf05/ModalityEng.pdf>.
44. Pearson, M. (2010) Impact Evaluation of the Sector Wide Approach(SWAp), Malawi, <http://www.dfid.gov.uk/Documents/publications1/hdrc/imp-eval-sect-wde-appm-w.pdf>.
45. Roduner, D., Schläppi, W. (2008) Logical Framework Approach and Outcome Mapping A Constructive Attempt of Synthesis, [http://pdf2.hegoa.efaber.net/entry/content/920/LFA\\_and\\_Outcome\\_Mapping.pdf](http://pdf2.hegoa.efaber.net/entry/content/920/LFA_and_Outcome_Mapping.pdf).
46. Rothmann, I., Canavan, A., Cassimon, D., Coolen, A., Verbeke, K. (2011) Moving towards a sector-wide approach (SWAp) for health in fragile states: Lessons learned on the state of readiness in Timor Leste, Sierra Leone and Democratic Republic of Congo, KIT Working Papers Series H5. Amsterdam: KIT, [www.kit.nl/workingpapers](http://www.kit.nl/workingpapers).
47. Saad, M., Cicmil, S., & Greenwood, M. (2002) Technology transfer projects in developing countries—furthering the Project Management perspectives, *International Journal of Project Management*, Vol. 20, pp. 617 – 625.
48. Samoff, J. (2004) From funding projects to supporting sectors? Observation on the aid relationship in Burkina Faso, *International Journal of Educational Development*, Vol. 24, pp. 397 – 427.
49. Schacter, M. (2001) Sector Wide Approaches, Accountability and CIDA:Issues and Recommendations, <http://www.oecd.org/dataoecd/11/20/1811584.pdf>.
50. Schmidt, C. (2009) The Education Pooled Fund in the Republic of Liberia, <http://www.educationandtransition.org/wp-content/uploads/2007/04/Liberia-report.pdf>.
51. Sibbons, M., et. al. (2000) Mainstreaming Gender through Sector Wide Approaches in Education, Centre for Aid and Public Expenditure, Overseas Development Institute, <http://www.odi.org.uk/resources/docs/2223.pdf>.
52. Sibbons, M., Seel, A. (2008) Mainstreaming Gender through Sector Wide Approaches in Education: Ghana Case Study, Centre for Aid and Public Expenditure, Overseas Development Institute, London, <http://www.odi.org.uk/resources/docs/2223.pdf>.

53. Sserumaga, A. (2003) Sector-Wide Approaches in the Administration of Justice and Promoting the Rule of Law: the Ugandan Experience', Seminar on the Rule of Law, European Initiative for Democracy and Human Rights, Brussels, <http://www.gsdr.org/docs/open/SSAJ107.pdf>.
54. Takala, T. (2005) Contribution of the sector-wide approach to improvement of the quality of basic education in Mozambique, Paper commissioned for the EFA Global Monitoring Report, The Quality Imperative, <http://unesdoc.unesco.org/images/0014/001466/146687e.pdf>.
55. Tamasane, T., Marumo, J. (2003) Goodbye to Projects, The Institutional Impact of Sustainable Livelihoods Approaches on Development Interventions, Working Paper Series, A livelihoods-grounded audit of Sexual Health and Rights Programme (SHARP!) in Southern Africa, Paper No 10, [http://www.dfid.gov.uk/r4d/PDF/Outputs/Mis\\_SPC/R7908WP10.pdf](http://www.dfid.gov.uk/r4d/PDF/Outputs/Mis_SPC/R7908WP10.pdf).
56. The Ministry of Agriculture and Food Security Malawi (2010) The Agriculture Sector Wide Approach (ASWAp), Malawi's prioritised and harmonised Agricultural Development Agenda, učitano, <http://www.caadp.net/pdf/Investment%20plan%20-%20Malawi.pdf>.
57. Toner, A., Howlwt, D. (2001) Goodbye to Projects, The Institutional Impact of Sustainable Livelihoods Approaches on Development Interventions, Working Paper Series, Annotated Bibliography on Livelihood Approaches and development interventions, Paper No 1, <http://bradscholars.brad.ac.uk/bitstream/handle/10454/2963/GoodbyeWP1.pdf?sequence=1>.
58. Toner, A. (2003) Goodbye to Projects, The Institutional Impact of Sustainable Livelihoods Approaches on Development Interventions, Working Paper Series, A livelihoods-grounded audit of the Community-Based Planning action research project in South Africa, Paper No 6, [http://www.dfid.gov.uk/r4d/PDF/Outputs/Mis\\_SPC/R7908WP6.pdf](http://www.dfid.gov.uk/r4d/PDF/Outputs/Mis_SPC/R7908WP6.pdf).
59. UNCCD (2007) Sector-wide approaches, Implications for sustainable land management and UNCCD financing arrangements, Case studies from Kenya and Uganda, <http://global-mechanism.org/en/GM-Publications?limitstart=25>.
60. UNFPA (2005) Sector Wide Approaches: A Resource Document for UNFPA Staff, <http://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/publications/2005/swap-unfpa2005eng.pdf>.
61. Van Buuren, A., Buijs, J. M., Teisman, G. (2010) Program management and the creative art of cooptation: Dealing with potential tensions and synergies between spatial development projects, *International Journal of Project Management*, Vol. 28, pp. 672 – 682.
62. Vaillancourt, D. (2009) Do Health Sector-Wide Approaches Achieve Results? Emerging Evidence and Lessons from Six Countries, IEG Working Paper 2009/4, The World Bank, Washington, D.C., <http://siteresources.worldbank.org/EXTWBAS-SHEANUTPOP/Resources/wp4.pdf>.
63. Virtue, J., Carroll, K., Waddington, C. (2003) Sector Wide Approaches in Education, Institute for Health Sector Development, <http://miyaichi.up.seesaa.net/image/IH-SDsynthesis-rev5B15D.pdf>.

64. Vorapajev, V. I. (1998) Project management development for transitional economies (Russian case study), *International Journal of Project Management*, Vol. 16, No. 5, pp. 283 – 292.
65. Voutas, T. (2005) Sector Wide Approaches: A Resource Document for UNFPA Staff, <http://www.unfpa.org/webdav/site/global/shared/documents/publications/2005/swap-unfpa2005eng.pdf>.
66. Walford, V. (2007) A review of health sector wide approaches in Africa, HLSP Institute, London, United Kingdom, <http://gtz-rhp.com/blog/wp-content/uploads/2007/08/AfricaSwaps07.pdf>.
67. White, H. (2001) Will the new aid agenda help promote poverty reduction?, *Journal of International Development*, Vol. 13, No. 7, pp. 1057 - 1070.