

ULOGA LOGIČKE MATRICE U NEPROFITNIM PROJEKTIMA

Miodrag Jovanović

Administrativna služba opštine Ugljevik

Karađorđeva 6 76330 Ugljevik

Telefon 055/771-829

Fax 055/772-336

E-mail miodrag.j@telrad.net

Sažetak

Logička matrica je sažeti prikaz projekta u kojoj je predstavljena logika projekta. Matrica je i metod upravljanja projektnim ciklusom koji kroz elemente vertikalne i horizontalne logike izražava ukupnu logiku projekta. Istovremeno je i alat za provjeru projektne logike i njegove relevantnosti, izvodivosti i održivosti. Služi kod dizajniranja, realizacije, monitoringa i evaluacije projekta. Vertikalnu logiku projekta izražava odnosom opšteg cilja, svrhe projekta, rezultata i aktivnosti, a horizontalnu mjerljivim indikatorima, izvorima njihove verifikacije, pretpostavkama i preduslovima. Matrica takođe uključuje troškove i sredstva. Logička matrica sa razlaganjem strukture projekta do nivoa aktivnosti omogućava korišćenje različitih tehnika mrežnog programiranja čime olakšava praćenje, kontrolu i evaluaciju projekta. Sa matričnom preglednosti olakšava i ocjenu projekta od strane donatora, kao i upravljanje projektnim rizicima. Obavezna je u svim neprofitnim projektima koje finansira Evropska unija. Koristan je alat u upravljanju projektom i kada nije obavezna.

Ključne riječi: logička matrica, logički okvir, projektni ciklus, neprofitni projekat

1. UVOD

Neprofitni projekti, kao i svi drugi projekti, su jednokratni ciljno usmjereni skup međusobno povezanih aktivnosti sa unaprijed definisanim rokom, troškovima i kvalitetom. Najčešće ih realizuju javne ustanove i nevladine organizacije. Usmjereni su uglavnom na društvene djelatnosti, komunalnu infrastrukturu i ekologiju. Karakteriše ih finansiranje iz bespovratnih izvora (donacija), po oglasu i uz uslove koje utvrdi donator svojim aktima. Relevantnost neprofitnih projekata ne određuje ekonomska efikasnost, nego odnos troškova i koristi (direktnih i indirektnih). Najčešći donatori su države, državne institucije, lokalna samouprava i velike NVO. Kod zemalja u statusu pridruživanja Evropskoj uniji, najznačajniji donator je EU. U skladu sa vlastitim interesima, donatori svojim programima donacija, opredjeljuju opšte ciljeve neprofitnih projekata. Većina donatora propisuje metodologiju i sadržaj projekata koje doniraju, u sklopu čega je i logička matrica.

Logička matrica za projekte koje finansira EU definisana je od strane Evropske komisije Smjernicama za upravljanje projektnim ciklusom (Project Cycle Management).¹

Logička matrica, kao sažeti prikaz projekta, je sa proračunom troškova projekta obavezni prilog uz prijavu na donatorski oglas, jer uz iskazivanje logike i razlaganje strukture projekta, omogućava ocjenu njegove relevantnosti, izvodivosti i održivosti već u periodu ugovaranja

projekta. Preglednim prikazom usklađenosti projektnih ciljeva, rezultata, aktivnosti, resursa i rizika, logička matrica olakšava realizaciju, monitoring i evaluaciju projekta, zbog čega je korisna i kada nije obavezna.

2. METODOLOGIJA LOGIČKOG OKVIRA SA LOGIČKOM MATRICOM

2.1. Logički okvir neprofitnog projekta

Logički okvir (Log Frame) kao metodologiju planiranja i upravljanja projektima razvio je U.S.AID 1970. godine¹. U međuvremenu, pristup logičkog okvira je široko prihvaćen od strane većine donatora neprofitnih projekata. Logički okvir definiše logiku projekta kroz logičku međuzavisnost njegovih osnovnih komponenti. Logičko povezivanje projektnih ciljeva i strategije njihovog ostvarivanja, značajno pomaže kako u dizajniranju, tako i u realizaciji projekta. Usmjeravanjem pažnje na ciljeve, rezultate, aktivnosti, resurse, rokove i rizike, kao ključne elemente projekta, sa uvažavanjem okruženja kroz pretpostavke i predušlove i razlaganjem strukture projekta po aktivnostima, pristup logičkog okvira je korisno sredstvo i za iskazivanje projektne relevantnosti, izvodivosti i održivosti. Standardizacijom procedura olakšava komunikacije unutar tima i sa korisnicima i donatorima projekta, kao ključnim spoljnim učesnicima u projektu. Logički okvir je koristan i u eliminisanju ne ciljeva, kao i prikupljanju i analizi potrebnih informacija, a kroz prikaz logike ključnih elemenata i u praćenju napredovanja projekta.

Pristup logičkog okvira se ostvaruje se kroz dvije faze i to:

- Analizu ciljne grupe i ostalih učesnika, analizu postojeće stvarnosti (problema), analizu buduće poboljšane stvarnosti (ciljeva) i analizu projektne strategije i
- Planiranje kroz izradu logičke matrice, izradu plana (rasporeda) aktivnosti i izradu plana (rasporeda) resursa. Polazna tačka za stvaranje logičkog okvira je postojeća loša stvarnost (problem) i ciljna grupa odnosno direktni korisnici budućih projektnih rezultata. Analiziranje problema i ciljne grupe se međusobno prepliće, kroz prikupljanje informacija o problemu i ciljnoj grupi od članova ciljne grupe. Brainstorming (olujna mozgovna-mnoštvo ideja) članova ciljne grupe je uobičajeni metod prikupljanja informacija o problemu i interesima ciljne grupe, na osnovu čega se identifikuju negativni aspekti postojeće stvarnosti i njihove uzročno-posledične veze, koje se prikazuju u vidu „stabla problema“, kao pojednostavljene slike postojeće stvarnosti. Analizom uzroka i posledica identifikuje se problem, a na osnovu „stabla problema“, sa pozitivnim izjavama (kao u ogledalu) sastavlja se „stablo ciljeva“, odnosno identifikuju se ciljevi. Analiza ciljeva vrši se kroz

¹ European Commission General Affairs, Prepared by: PARTICIP D-79102 Freiburg Germany (2002): „Project Cycle Management“ (pristup 20.12.2009.), (dostupno na <http://www.particip.com>).

² US Agency for International Development: Logical Framework Approach (pristup 20.12.2009.), (dostupno na <http://www.fao.org/wairdocs/TAC/>)

opis buduće poboljšane stvarnosti, utvrđivanje hijerarhije ciljeva, eliminisanje neciljeva i dodatno usklađivanje ciljeva sa problemom i ciljnom grupom. Analiza strategije je traženje odgovora na pitanja: mogu li se postići postavljeni ciljevi ili ih treba redukovati, šta je bitno što treba preuzeti iz SWOT analize, koji je najvjerovatniji način ostvarivanja rezultata (imajući u vidu rokove i raspoložive resurse, tehničke, ekološke i administrativne okvire) i na osnovu svega izbor optimalne varijante. Pristup logičkog okvira je prisutan naročito u prerastanju projekta iz ideje u koncept zbog čega je u prevashodno metodologija pripreme

projekta u kojoj je faza analize u suštini oblikovanje projektne ideje. Faza planiranja, kao druga faza logičkog okvira iskazuje se logičkom matricom. U praksi se često poistovjećuje pristup logičkog okvira (Logical Framework Approach) i logička matrica (Logical Framework Matrix), što je pogrešno jer je logički okvir metodologija i proces pripreme projekta, a logička matrica je dokument sa tačno određenim sadržajem koji se izrađuje u fazi formulisanja projekta, odnosno u sklopu faze planiranja, kao druge faze logičkog okvira. Pristup logičkog okvira uz niz dobrih osobina ima i svoje loše osobine jer je:

- rigidan zbog podređenosti opštem cilju donatora, zbog čega „guši“ prilagodljivost i inovativnost projektnog menadžmenta,
- suviše orijentisan na fiksne rezultate zbog postavljene hijerhije u logici projekta,
- polazi od opšte saglasnosti učesnika u projektu, što je naročito kod velikih i složenih projekata malo vjerovatno,
- usmjeren na rezultate, a ne na procese,
- neutralan u pitanjima rasporeda troškova, zapošljavanja, pristupa materijalnim resursima, tehnologije i ekologije i
- krut u postavljanju ciljeva, strategije, razlaganja strukture, monitoringa, izvještavanja i evaluacije.

Zbog navedenih i drugih nedostataka pristupa logičkog okvira, pojedini donatori imaju ne samo različitu terminologiju, nego i svoje vlastite zahtjeve kojima na određeni način dopunjavaju logički okvir. Životni ciklus, kao period trajanja od dizajniranja do završetka, odnosno priprema, realizacija i evaluacija projekta, slična je kod svih projekata. Taj se proces kod neprofitnih projekata može uslovno podijeliti na period do i nakon potpisivanja ugovora o odobravanju donacije. Logička matrica, kao dokument sa određenim sadržajem i sažetim tabelarnim prikazom projekta, kod svih donatora je obavezni prilog uz prijavu na donatorov oglas. To joj obezbjeđuje posebnu ulogu koja zahtjeva maksimalnu pažnju u njenoj izradi.

2.2. Logička matrica neprofitnog projekta

Donatorsko programiranje u skladu sa vlastitim strateškim ciljevima obično vrše i publikuju države, neposredno ili preko svojih institucija, lokalna samouprava i velike NVO. Publikovanje takvih programa redovno prati i poziv implementatorima projekata da u skladu sa utvrđenim uslovima apliciraju odgovarajuće projekte. Na osnovu donatorovih uslova, projektnih ideja i analiza ciljne grupe, problema, ciljeva i strategije, u skladu sa logičkim okvirom vrši se planiranje projekta u sklopu čega posebno mjesto ima logička matrica. Evropska unija kao najznačajniji donator zemljama u procesu pridruživanja ima utvrđene detaljne procedure po kojima dobija jasnu sliku o logici, relevantnosti, izvodivosti i održivosti predloženih projekata. Prema standardnoj metodoliji PMI PMBoK (Project Management Institute – Project Management Body of Knowledge)³ faze uspostavljanja odnosno iniciranja i planiranja projekta su osnov za ugovor sa donatorom, a time i preduslov za realizaciju, kontrolu, monitoring i evaluaciju projekta. Program EU IPA (Instrument for Pre-accession Assistance) sa 11,468⁴ milijardi eura donacija državama u statusu pridruživanja u periodu 2007-2013. godine je integralni instrument za realizaciju sredstava predpristupnih fondova u vidu donacija. Uz uvažavanje PMI PMBoK standarda, EU ima svoju metodologiju upravljanja projektnim ciklusom u kojoj logička matrica ima važnu ulogu. Vodič Evropske Komisije za procedure i pravila PCM (Practical Guide to EC External Aid Contract Procedures – PRAG)⁵ sadrži PCM smjernice koje su obavezujuće za sve projekte i aplikante. Ovim dokumentima u fazi formulacije projekta je definisana logička matrica i njen sadržaj. Izradi logičke matrice se pristupa nakon analiza ciljne grupe, problema, ciljeva i strategije

postizanja poboljšane stvarnosti. Donatorov program i poziv za apliciranje projekata redovno sadrži opšti cilj, koji se u skladu sa pristupom logičkog okvira mora postaviti u vrh hijerarhije, odnosno u logičkoj matrici na prvo mesto. Nema izričite određenosti, ali je uobičajeno da se opšti cilj u logičkoj matrici iskazuje sa jednom rečenicom u vidu fraze koja se „izvlači“ iz ciljeva iskazanih u donatorovom programu. Logička matrica je pregledan prikaz logike projekta jer uz elemente vertikalne i horizontalne logike sadrži i prikaz strukture resursa i troškova.

Izgled logičke matrice prikazan je u tabeli 1:

Tabela 1. Logička matrica neprofitnog projekta⁶

LOGICAL FRAMEWORK (Logička matrica) 1	INTERVENTIO N LOGIC (Logika projekta)	OBJECTIVELY VERIFIABLE INDICATORS (Mjerljivi indikatori)	SOURCES AND MEANS OF VERIFICATION (Izvor verifikacije)	ASSUMPTIONS (Pretpostavke)
OVERALL OBJECTIVES 2 (Opšti cilj)				
SPECIFIC OBJECTIVES (Cilj – svrha projekta) 3		8	9	7
EXPECTED RESULTS 4 (Rezultati)		10	11	6
ACTIVITIES (Aktivnosti)		12 MEANS (Sredstva)	13 COSTS (Troškovi)	PRE- CONDITIONS 5 (Preduslovi)

³ Project Management Institute New York (2000): „Project Management Body of Knowledge-PMBoK“, (pristup 20.12.2009.), (dostupno na <http://www.pmi.org/PMBOK2000.pdf>).

⁴ Gospodjinacki, N. (2009): „Instrument for Pre-accession Assistance Information sessions“, Materijals for Applicants, July 2009. p.2.

⁵ European Comision General Affairs (2008): „Practical Guide to EC External Aid Contract Procedures-PRAG“, (pristup 20.12.2009.), (dostupno na <http://ec.europa.eu/europeaid/work/procedures/>).

⁶ Cross Border Institution Building (2009): „Project Preparation Manual“ p. 38., (pristup 20.12.2009.), (dostupno na <http://www.cbib-eu.org>).

Elementi (i termini) matrice iz Tabele 1. su obavezni u projektima koje finansira EU (najznačajni donator) i imaju sledeće značenje:

- Opšti cilj (Overall objectives) obično je složena rečenica u vidu fraze, koja izražava opšti cilj iz konkretnog programa EU.

- Specifični ciljevi (Specific objective), odnosno svrha projekta, moraju biti u skladu sa opštim ciljem. Identifikuju se iz „stabla problema“ kao slike postojeće stvarnosti i „stabla ciljeva“ kao slike poboljšane buduće stvarnosti (iskazano kroz pozitivne izjave glagolom u infinitivu). Svrha projekta mora biti usmjerena na glavni problem, sa stanovišta održive koristi za ciljnu grupu. Ovi ciljevi moraju biti specifični, mjerljivi, realni, dostižni i vremenski određeni (Specific, Measurable, Achievable, Realistic and Timed-SMART).

- Projektni rezultati su direktne posledice, odnosno vrijednosni izraz projektnih aktivnosti, konkretni su izraz svrhe projekta (uz posotojanje pretpostavki) i iskazuju se po kontrolnim tačkama i za projekat kao cjelinu.

- Projektna aktivnost su u logičkoj matrici najbrojnije (iskazuju se imenicama). U matricu se unose sve aktivnosti koje su u spisku aktivnosti i budžetu projekta. Aktivnosti znače napor da se postignu očekivani rezultati uz korišćenje resursa i trošenje vremena i novca, zbog čega su u logičkoj matrici postavljene kao dio logičkog kruga (aktivnosti obezbjeđuju rezultate, rezultati projektne ciljeve, a ciljevi projekta opšti cilj iz donatorovog programa). Aktivnosti su najviše povezane sa konstrukcijom projekta jer razlaganje strukture projekta (Work Breakdown Structure)⁷ ide do aktivnosti, troškovi se vežu za aktivnosti, element su projektne logike, najbrojnije su, obezbjeđuju rezultate, najizloženije su riziku i diktiraju rokove.

- Indikatori u matrici treba da opisuju ciljeve na mjerljiv način, kvantitativno, kvalitativno ili vremenski (Quality, Quantity, Time – QQT) i da ukažu na pokazatelje realizovanih aktivnosti, rezultata i ciljeva. Indikatori (obično 2-3) su dobri ako su realni i razumljivi, a po mjestu i vremenski jasni. Indikatori su dobri samo ako imaju mogućnost pristupačne i pouzdane verifikacije, što podrazumjeva da skupe i nepouzdanе treba zamjeniti. Kod neprofitnih projekata dominantne su socijalne, društvene, ekološke i druge koristi koje se opisno ili numerički vrednuju i dokumentuju kroz kost-benefit analizu projekta.

- Izvori verifikacije u logičkoj matrici su spisak mjesta i načina dokumentovanja indikatora realizovanih aktivnosti, rezultata i ciljeva, odnosno dokumenata u kojima se nalaze dokazi o tome. Posebno su važni za kontrolu i evaluaciju projekta.

- Pretpostavke su situacije koje nisu pod kontrolom projekta (vanjski uticaji), a mogu na njega uticati. Kod neprofitnih projekata, pretpostavke su uglavnom alternative koje u planiranju projekta nisu razmatrane, logističke, političke, bezbjedonosne, ekonomske i druge pretpostavke. Pretpostavke mogu na projekat uticati negativno i pozitivno. Pretpostavke su uvijek izvor projektnog rizika, zbog čega im se u upravljanju rizikom posvećuje posebna pažnja.

- Preduslovi su uslovi koji su unaprijed poznati i koji moraju postojati prije nego što projekat započne realizaciju, zbog čega i nisu izvor rizika.

⁷ Project Management Institute (2009): „Work Breakdown Structure-WBS“, (pristup 20.12.2009.), (dostupno na <http://www.en.wikipedia.org/wiki/work-breakdown-structure/>).

- Troškovi su u matrici iskazani zbirno, dok se u budžetu projekta iskazuju po aktivnostima i dinamički po kontrolnim tačkama. Na sličan način se iskazuju i angažovana sredstva-resursi. Logička matrica se popunjava redosledom kako je označeno u Tabeli 1., odnosno na način koji izražava uzročno posleđične veze.

Uzročno-posleđična veza iskazana u logičkoj matrici izražava logiku projekta na način i to da: ako su ispunjeni preduslovi (obično ugovor i sredstva) mogu započeti aktivnosti, ako su aktivnosti sprovedene i ostvarene pretpostavke za dostizanje rezultata, onda se mogu ostvariti rezultati, ako su ostvareni rezultati i pretpostavke za ostvarenje svrhe projekta moguće je ostvariti svrhu projekta i ako je postignuta svrha projekta ostvaren je i doprinos opštem cilju donatora. Logika projekta opredjeljuje i redosled popunjavanje matrice i to: opšti cilj, svrha, rezultati, aktivnosti, preduslovi, pretpostavke za aktivnosti, pretpostavke za rezultate indikatori (pokazatelji ostvarenja) svrhe, izvor njihove provjere, indikatori rezultata, pokazatelji njihove provjere i pokazatelji aktivnosti sa izvorima njihove provjere. Za opšti cilj donatora u logičku matricu projekta obično se ne unose indikatori i pretpostavke jer su već utvrđene donatorovim programom. Vertikalnu i horizontalnu logiku treba posmatrati kao jedinstvenu cjelinu jer zajedno čine logiku projekta. Osnovne uloge logičke matrice, kao sažetog tabelarnog prikaza projekta, su da olakša formulisanje projekta, da olakša njegovu

prezentaciju donatoru i da olakša praćenje, kontrolu i evaluaciju projekta. Sredstva u logičkoj matrici podrazumjevaju ljude, novac, opremu i materijal i obično se navode zbirno (pojedinačno se navode u projektnom budžetu osim sporednih troškova koji se navode kao „ostalo“ i rezerve „Contingency sum“). Troškovi se navode kao direktni i indirektni (na način koji utvrdi donator). Kod donacija EU, logički principi u upravljanju projektnim ciklusom iskazani u logičkoj matrici, zasnivaju se na utvrđenim pravilima o upravljanju projektnim ciklusom (Project Cycle Management)⁹ i obavezujući su za sve projekte koje djelimično ili u cjelosti finansira EU. Logička matrica kao obavezan prilog uz prijavni obrazac po oglasu donatora olakšava sagledavanje projekta, njegove izvodivosti, održivosti i usklađenosti sa opštim ciljevima zbog čega je važna za odobravanje projekta i sklapanje ugovora o donaciji. Kao sastavni dio procesa upravljanja projektnim ciklusom, pregledno iskazuje odnose: ciljevi – problemi, rezultati – ciljevi, aktivnosti - rezultati, resursi – aktivnosti i troškovi – resursi. U praksi se često griješi što se prvo osmisli projekat u skladu sa logičkim okvirom, pa se onda popunjava matrica, čime metodologija na određeni način gubi smisao. Ispravno je logički okvir posmatrati kao proces koji se odvija kroz analizu i planiranje u kojem je izrada logičke matrice pregledni dokument definisanih ciljeva, rezultata, aktivnosti, troškova, budžeta i dr). Izrada logičke matrice nije bukvalno popunjavanje rubrika matrice jer obuhvata i definisanje strukture projekta, testiranje unutrašnje logike i rizika, formulisanje indikatora, raspoređivanje aktivnosti sa procjenom njihovog trajanja, raspoređivanje poslova, ovlašćenja i odgovornosti, raspoređivanje materijalnih resursa i dinamike troškova itd. Logička matrica se može popunjavati kada su završene analize problema i ciljeva i kada je definisana strategija. Popunjavanje matrice ima svoj redosled (korake), ali zahtjeva dosta ponavljanja i vraćanja na ono što je već popunjeno radi provjere i testiranja dok se ne postigne logika i njena održivost.

⁹ European Commission General Affairs (2008): „Project Cycle Management, A methodology for the preparation implementation and evaluation of projects and programmes based the integrated approach and the logical framework approach“, (pristup 20.12.2009.), (dostupno na <http://ec.europa.eu/europeaid/work/>).

3. ZAKLJUČAK

Neprofitni projekti su vezani za donacije, a donacije za uslove donatora koji su u ocjeni ovih projekata prioritetni. Najčešći implementatori neprofitnih projekata su javne institucije i NVO i to u društvene djelatnosti, komunalnu infrastrukturu i rješavanje socijalnih i ekoloških problema. Najznačajnije donacije u zemljama u periodu pridruživanja Evropskoj uniji su predpristupni fondovi EU, odnosno EU. U procedurama za korišćenje donacija iz fondova EU logička matrica je obavezna i u ocjeni projekata značajna, zbog čega joj treba posvetiti posebnu pažnju. Fondovi EU raspoloživi za zemlje članice (strukturni, kohezioni i dr.) imaju skoro istovjetne uslove kao i predpristupni, a nisu opredjeljeni po zemljama, nego po prispjelim i prihvaćenim projektima, zbog čega za razliku od predpristupnih fondova, ne omogućavaju „učenje“ utvrđenih procedura. To je razlog da zemlje članice EU imaju vrlo različit obim „povlačenja“ sredstava iz EU fondova. Republika Srpska imala je malu iskorišćenost donacija EU u prethodnim godinama. Razlogi toga su brojni, a među njima je i nedovoljna povezanost znanja o projektnom menadžmentu sa vještinama njegove neposredne primjene na konkretnim projektima prema donatorovim uslovima. Vještine i znanja o planiranju i vođenju projekata stečeni u „radionicama“ jednodnevnog do trodnevnog trajanja seminarskog karaktera, bez opštih znanja o projektnom menadžmentu razlog su da veliki broj predloženih projekata bude odbijen već u preliminarnom ocjenjivanju. Spoj znanja i vještine naročito je važan kod neprofitnih projekata, ne samo kod donacija EU, nego i kod domaćih

(budžetskih i dr.) izvora jer veliki broj projekata se ne realizuje u roku ili sa planiranim troškovima. Logička matrica i budžet projekta su obavezni prilog uz prijavu na donatorov oglas, a svi ostali prilozima su aneksi. Takav tretman logička matrica i zaslužuje.

LITERATURA.

- [1.] Bobera, D. (2003): „Projektni menadžment“ Ekonomski fakultet Subotica
- [2.] Vlada Republike Crne Gore-Sekretarijat za razvoj (2006):Metodologija za upravljanje eGovernment projektima, Podgorica
- [3.] Galogaža, M. (2003): „Investicioni menadžment“, MM College, Sremska Kamenica
- [4.] Đuričin, D. i Lončar, D. (2007): „Menadžment pomoću projekata“, EF Beograd
- [6.] Kerzner, H. (2003): „Project Management“, John Wiley&Sons, New York
- [7.] Marić, B. (2000): „Upravljanje projektima“, FPM, Novi Sad
- [8.] Hira, A. (1994): „Project Management – Techniques in Planning and Controlling Construction Projects“, John Wiley&Sons, New York
- [9.] Gospodjinacki, N. (2009): „Instrument for Pre-accession Assistance Information sessions“Materials for Applications, July 2009. p. 2.
- [10.] European Commision General Affairs (2008): „Practical Guide to EC External Aid Contrac Procedures-PRAG“, (pristup 20.12.2009), (dostupno na <http://ec.europa.eu/europeaid/>)
- [11.] Project Management Institute New York,(2000): „Project Management Body of Knowledge-PMBoK“, (pristup 20.12.2009.), (dostupno na <http://.pmi.org/PMBoK2000.pdf>)