

MINISTARSTVO FINANCIJA

**UPUTA ZA IZRADU STRATEŠKIH PLANOVA
ZA RAZDOBLJE 2020. - 2022.**

Zagreb, veljača 2019.

SADRŽAJ

1. UVOD.....	3
2. OBVEZNICI I ROKOVI.....	4
3. ELEMENTI STRATEŠKOG PLANA	5
4. IZVJEŠTAVANJE	10
5. TEHNIČKE KARAKTERISTIKE I STRUKTURA STRATEŠKOG PLANA	12

1. UVOD

Obveza izrade strateških planova za ministarstva i druga državna tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije (dalje u tekstu: obveznici) temelji se na odredbama Zakona o proračunu (Narodne novine, br. 87/08, 36/12 i 15/15). U strateškim planovima obveznici definiraju svoje vizije i misije, opće i posebne ciljeve te načine ostvarenja istih. Također, utvrđuju pokazatelje uspješnosti, a imaju i obvezu za postavljene ciljeve utvrditi rizike koji mogu utjecati na ostvarenje postavljenih ciljeva. Ujedno, obveznici trebaju uspostaviti i sustav praćenja kako bi se osigurale informacije o postizanju postavljenih ciljeva. Na temelju ovih informacija izrađuju se polugodišnji i godišnji izvještaji o provedbi strateških planova koji se dostavljaju Ministarstvu financija. Kako bi se dodatno ojačao sustav odgovornosti, uz utvrđivanje pokazatelja uspješnosti i uspostavu sustava praćenja, obveznici svake godine imenuju odgovorne osobe za praćenje provedbe strateškog plana na razini svakog posebnog cilja i pojedinog načina ostvarenja i to imenom i funkcijom putem odluke koju potpisuje čelnik obveznika.

Strateški planovi koje obveznici izrađuju na temelju ove Upute, kao prvi korak u procesu izrade proračuna, osnova su za izradu nacionalnog programa reformi i programa konvergencije, nacionalnih dokumenata koje je Republika Hrvatska, kao država članica Europske unije, dužna donositi na godišnjoj razini.

Program konvergencije za izradu kojeg je zaduženo Ministarstvo financija, definira makroekonomski i fiskalni okvir Republike Hrvatske u tekućoj godini i sljedeće tri godine, a sadrži: prikaz makroekonomskih kretanja, prikaz srednjoročnog proračunskog okvira koji sadrži projekcije općeg proračuna i javnog duga, fiskalne rizike i analizu osjetljivosti kretanja manjka odnosno viška općeg proračuna i javnog duga te kvalitativna i institucionalna obilježja javnih financija.

Nacionalni program reformi za izradu kojeg je zaduženo ministarstvo nadležno za strukturne reforme i koordinaciju fondova Europske unije u suradnji s ministarstvima nadležnim za pojedinačne strukturne reforme, definira strateški okvir za provođenje strukturnih reformi u tekućoj godini i sljedeće tri godine. I u ovom ciklusu strateškog planiranja za razdoblje 2020. - 2022. potrebno je posebnu pozornost obratiti definiranju novih načina ostvarenja, odnosno reformskih mjera, koji se direktno preuzimaju u nacionalni program reformi.

Napominjemo da je u prosincu 2017. usvojen novi Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske (Narodne novine, br. 123/2017). Navedenim Zakonom uređuje se sustav strateškog planiranja Republike Hrvatske i upravljanje javnim politikama odnosno priprema, izrada, provedba, izvješćivanje, praćenje provedbe i učinaka te vrednovanje akata strateškog planiranja. Novim Zakonom uvode se i novi akti strateškog planiranja koji uključuju, između ostalog i Provedbene programe središnjih tijela državne uprave koji će se sukladno članku 52. stavku 2. Zakona prvi puta izrađivati u 2020. za razdoblje važenja od 1. siječnja 2021. S tim u vezi, posljednje dvije godine ciklusa strateškog planiranja 2020. - 2022., odnosno 2021. i 2022. koja se priprema prema ovim Uputama, bit će potrebno u 2020. uskladiti s novim aktima strateškog planiranja za koje će osnova biti novi Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske.

2. OBVEZNICI I ROKOVI

Strateške planove su, sukladno odredbama Zakona o proračunu, obvezna izraditi sva ministarstva i druga državna tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije.

Svi strateški planovi moraju biti izrađeni u formatu zadanom ovom Uputom odnosno pojedini dijelovi u obliku priloga koji su sastavni dio Upute i koji su dostupni na službenim stranicama Ministarstva financija <http://www.mfin.hr/hr/stratesko-planiranje>.

Obveza je svakog čelnika potpisati strateški plan. Potpisani strateški plan dostavlja se Ministarstvu financija u pisanom obliku na adresu Katančićeva 5, 10000 Zagreb te elektroničkom obliku na e-mail: stratesko.planiranje@mfin.hr.

Sukladno članku 24. stavku 1. Zakona o proračunu ministarstvo nadležno za strukturne reforme i koordinaciju fondova Europske unije u suradnji s ministarstvima nadležnim za pojedinačne strukturne reforme izrađuje nacionalni program reformi, a Ministarstvo financija izrađuje program konvergencije.

Slijedom navedenog **potpisani strateški plan dostavlja se i Ministarstvu regionalnoga razvoja i fondova Europske unije u pisanom obliku na adresu Miramarska cesta 22, 10000 Zagreb te elektroničkom obliku na e-mail: strategija@mrrfeu.hr.**

Svi obveznici dužni su strateške planove objaviti na svojim službenim web stranicama.

Konačne strateške planove za razdoblje 2020. - 2022. potrebno je dostaviti Ministarstvu financija do četvrtka 28. ožujka 2019.

3. ELEMENTI STRATEŠKOG PLANA

Svaki strateški plan mora imati definiranu:

- **viziju** - daje sliku željenog stanja
(primjer jasno utvrđene vizije: „*Visoko razvijen, efikasan, siguran, ekološki prihvatljiv i moderan prometni i komunikacijski sustav, potpuno integriran u mrežu glavnih međunarodnih prometnih pravaca, koji najbolje iskorištava prometni i geografski položaj Republike Hrvatske i zadovoljava potrebe teretnog i putničkog prijevoza.*“)
- **misiju** - stavlja naglasak na način na koji će obveznik doći do tog željenog stanja
(primjer jasno utvrđene misije: „*Misija Ministarstva mora, prometa i infrastrukture je stvoriti uvjete i izgraditi kapacitete koji će osigurati izradu kvalitetnih zakona i ostalih propisa te njihovo provođenje vezano za zaštitu mora, pomorsko dobro i vodne putove unutarnjih voda, osiguranje prometne povezanosti otoka međusobno i s kopnom, postići visoku razvijenost elektroničkih komunikacija i tržišta poštanskih usluga, organizirati izradu strateških infrastrukturnih projekata i investicijskih programa od posebnog značaja za Republiku Hrvatsku, organizirati radove na izgradnji suvremene prometne infrastrukture, koja će prometno povezati sve regije i razviti sve vidove prometa uz visok stupanj profesionalnosti i sigurnosti u pružanju prijevoznih usluga te poduzimanje svih mjera zaštite okoliša u transportu.*“)
- **opće ciljeve** - izjave o tome što obveznik namjerava postići u naredne tri godine, odnosno određuju jasan smjer kretanja i djelovanja obveznika kako bi, postižući svaki od njih, ostvario svoju viziju i misiju.
(primjer dobrog općeg cilja: „*Energetski učinkovito graditeljstvo*“, „*Zaštićena i očuvana priroda*“)
- **posebne ciljeve** - očekivani rezultati odnosno željene promjene koji su posljedica niza specifičnih aktivnosti usmjerenih postizanju određenog općeg cilja. Detaljniji su od općeg cilja, vremenski okvir provedbe im je kraći te pomažu definiranju načina ostvarenja općeg cilja.
(primjeri dobro definiranih posebnih ciljeva: „*Razvijen sustav zračnog prometa*“, „*Dostupnija zdravstvena zaštita*“, „*Osigurati preduvjete za uspostavu održivog gospodarenja otpadom*“)
- **načine ostvarenja** - skupine aktivnosti koje vode ostvarenju posebnog cilja. Dok posebni ciljevi ukazuju što obveznik želi postići, načini ostvarenja ukazuju kako će se isti ostvariti. Načine ostvarenja dijelimo u sljedeće grupe:
 - **Postojeći načini ostvarenja** su aktivnosti čijim provođenjem se i do sada doprinosilo ostvarenju određenog posebnog cilja. Načini ostvarenja iz strateškog plana povezani su s aktivnostima/projektima iz državnog proračuna i detaljno se opisuju u web aplikaciji za unos obrazloženja financijskog plana. Stoga postojeće načine ostvarenja u strateškom planu nije potrebno detaljnije opisivati već ih je dovoljno isključivo nabrojati i za svakoga utvrditi pokazatelje rezultata s ciljanim vrijednostima te povezanost s financijskim planom. Pregled postojećih načina ostvarenja u strateškom planu prikazuje se u obliku tablice dane u nastavku, a koja je

Broj i naziv ključnog područja:

Naziv potkategorije:

Izgled Priloga 2.

Opći cilj					
Posebni cilj					
Program u državnom proračunu					
REFORMSKA MJERA					
Reformska mjera (novi način ostvarenja)	Cilj mjere	Pravni/upravni instrumenti provedbe mjere		Aktivnosti za provedbu mjere	
Fiskalne posljedice za državni proračun	Aktivnost/projekt u državnom proračunu	Pokazatelj rezultata		Jedinica	
Polazna vrijednost		Ciljana vrijednost 2019.	Ciljana vrijednost 2020.	Ciljana vrijednost 2021.	Ciljana vrijednost 2022.

U *Opći cilj* se upisuje naziv općeg cilja čijem će se ostvarenju doprinijeti provođenjem utvrđene reformske mjere.

U *Posebni cilj* se upisuje naziv posebnog cilja čijem će se ostvarenju doprinijeti provođenjem utvrđene reformske mjere.

U *Program u državnom proračunu* upisuje se šifra i naziv programa državnog proračuna u okviru kojeg se osiguravaju sredstva za provedbu tog posebnog cilja.

U *Reformsku mjeru* se upisuje broj i naziv reformske mjere.

U *Cilj mjere* upisuje se cilj reformske mjere.

U *Pravni/upravni instrumenti* se upisuju podaci o zakonskim i podzakonskim propisima koji uređuju područje koje se planira unaprijediti provođenjem utvrđene reformske mjere.

U *Aktivnostima za provedbu mjere* opisno se navode podaktivnosti koje će se poduzimati za provedbu utvrđene reformske mjere.

U *Fiskalne posljedice za državni proračun* se upisuje očekivana ukupna i godišnja promjena državnih prihoda i rashoda (u milijunima kuna) kao posljedica provedbe utvrđene reformske mjere. Također se upisuje iznos

očekivanog doprinosa iz fondova Europske unije provedbi ove reformske mjere, naravno samo ako se isti uistinu i očekuje.

U *Aktivnost/projekt u državnom proračunu* se upisuje šifra i naziv aktivnosti/projekta državnog proračuna u okviru koje se osiguravaju sredstva za provedbu te reformske mjere.

U *Pokazatelj rezultata* se upisuje naziv pokazatelja rezultata kojim će se pratiti napredak u provedbi utvrđene reformske mjere.

U *Jedinicu* se upisuje mjerna jedinica u kojoj će se iskazivati polazna i ciljane vrijednosti pokazatelja rezultata (primjerice postotak, broj i sl.).

U *Polaznu vrijednost* se upisuje zadnja dostupna godišnja vrijednost za utvrđeni pokazatelj rezultata (primjerice pri izradi ove tablice zadnja dostupna godišnja vrijednost će biti ona za 2018. godinu budući da će se strateški planovi za naredno razdoblje izrađivati tokom 2019. godine).

U *Ciljane vrijednosti* upisuju se očekivane vrijednosti za utvrđeni pokazatelj za 2019., 2020., 2021. i 2022. godinu. Ističemo kako se podaci o ciljanoj vrijednosti za 2019. godinu preuzimaju iz strateških planova za razdoblje 2019. - 2021. Ukoliko se zbog nekih novo nastalih okolnosti utvrdi da se ciljane vrijednosti ne ostvaruju sukladno očekivanjima, odnosno sukladno vrijednostima utvrđenim strateškim planovima za razdoblje 2019. - 2021., ova odstupanja potrebno je obrazložiti ispod Priloga 2.

Važna napomena: Potrebno je izbjegavati navođenje reformskih mjera za koje ne postoje dobro utvrđene strategije provedbe i rasporeda.

2. Ostali „Novi načini ostvarenja“

Obveznici koji nemaju reformske mjere koje su dio nacionalnog programa reformi, a imaju neki značajan novi način ostvarenja isti će iskazati u svom strateškom planu u obliku Priloga 3. ove Upute čiji je izgled dan u nastavku (*dostupan za preuzimanje na službenim stranicama Ministarstva financija* <http://www.mfin.hr/hr/stratesko-planiranje>)

Izgled Priloga 3.

Opći cilj								
Posebni cilj								
Program u državnom proračunu								
NOVI NAČINI OSTVARENJA								
Način ostvarenja	Kratak opis	Aktivnost/projekt u državnom proračunu	Pokazatelj rezultata	Jedinica	Polazna vrijednost	Ciljana vrijednost 2020.	Ciljana vrijednost 2021.	Ciljana vrijednost 2022.

U odnosu na postojeće načine ostvarenja koji se iskazuju u obliku Priloga 2., kod novih načina ostvarenja u Prilogu 3. dodan je stupac *Kratak opis* u kojem se sažeto (ne više od pet rečenica) i konkretno obrazlaže taj novi način ostvarenja.

Primjer:
„Novi“ načini ostvarenja

Opći cilj		Unaprijediti učinkovitost sustava prostornog uređenja						
Posebni cilj		Unaprijediti zakonitost izrade, donošenja i provedemnja akata za provedbu prostornih planova odnosno akata te gradnju						
Program u državnom proračunu		3501 Razvoj i upravljanje prostornim uređenjem						
NOVI NAČINI OSTVARENJA								
Način ostvarenja	Kratak opis	Aktivnost/projekt u državnom proračunu	Pokazatelj rezultata	Jedinica	Polazna vrijednost	Ciljana vrijednost 2019.	Ciljana vrijednost 2020.	Ciljana vrijednost 2021.
Unapređenje pružanja elektroničkih usluga i pristupa informacijama za građane i poslovne subjekte	Nadogradnja sustava eDozvola uvođenjem dva podmodula - eArhiva (digitalizacija arhive izdanih dozvola i akata za gradnju) i eKonferencija	A538049 eDozvole i eArhiva	Broj novih e-usluga iz područja prostornog planiranja i gradnje	%	0	50	80	100

Dosadašnjim uputama, koje su dostupne na službenim stranicama Ministarstva financija <http://www.mfin.hr/hr/stratesko-planiranje>, dana su detaljna obrazloženja svakog elementa strateškog plana zajedno s puno više konkretnih primjera i najčešćih grešaka kod njihovog definiranja.

4. IZVJEŠTAVANJE

Obveznici su dužni donijeti **jedinstvenu, objedinjenu odluku o prijenosu ovlasti i odgovornosti za provedbu strateškog plana i upravljanje proračunskim sredstvima osiguranim u financijskom planu za pojedinu godinu** u roku 30 dana od stupanja na snagu Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2020. godinu i projekcija za 2021. i 2022. te istu dostaviti na znanje Ministarstvu financija, Sektoru za harmonizaciju razvoja sustava unutarnjih kontrola. Predložak ove odluke također je dostupan za preuzimanje na službenim stranicama Ministarstva financija <http://www.mfin.hr/hr/stratesko-planiranje>. Navedeni predložak odluke obveznici će prilagoditi ovisno o svom organizacijskom ustroju i programskoj strukturi unutar financijskog plana.

Obveznici izvještavaju Ministarstvo financija i Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije o provedbi načina ostvarenja i reformskih mjera polugodišnje i godišnje te o provedbi posebnih ciljeva godišnje, u skladu s rokovima za izvještavanje o izvršenju proračuna.

Sukladno navedenom, **polugodišnji izvještaj o provedbi načina ostvarenja i reformskih mjera, potpisan od strane čelnika, potrebno je dostaviti Ministarstvu financija i Ministarstvu regionalnoga razvoja i fondova Europske unije u roku od 20 dana po isteku izvještajnog razdoblja (do 20. srpnja), a godišnji izvještaj do 31. ožujka tekuće godine za prethodnu. Godišnji izvještaj o provedbi posebnih ciljeva, također potpisan od strane čelnika, dostavlja se Ministarstvu financija i Ministarstvu regionalnoga razvoja i fondova Europske unije na godišnjoj razini do 31. ožujka tekuće godine za prethodnu.**

Obrasci izvještaja, zajedno s uputama za popunjavanje istih, nalaze se u Prilogu 5. i 6. ove Upute (dostupni za preuzimanje na službenim stranicama Ministarstva financija <http://www.mfin.hr/hr/stratesko-planiranje>).

Ako tijekom godine dođe do promjena u djelokrugu obveznika (smanjenje ili povećanje) koje utječu na definiranje novih i/ili brisanje postojećih posebnih ciljeva/načina ostvarenja, Ministarstvu financija je potrebno dostaviti izmjene i dopune strateškog plana i odluke o prijenosu ovlasti i odgovornosti za provedbu strateškog plana i upravljanje proračunskim sredstvima osiguranim u financijskom planu za pojedinu godinu. Ističemo da se izmjenama strateških planova ne treba pristupiti ako se pojedine ciljne vrijednosti neće ostvariti uslijed nedostatka sredstava. Naime, u tim slučajevima dovoljno je u izvještajima o provedbi načina ostvarenja obrazložiti da je neostvarivanje ciljeva posljedica smanjenja raspoloživih sredstava za provedbu te da će se ostvarenje istih prolongirati.

Na temelju općih i posebnih ciljeva te načina ostvarenja sadržanih u strateškom planu za razdoblje 2020. - 2022. obveznici, odnosno korisnici proračuna **utvrdit će strateške i operativne rizike, procijeniti njihov učinak i vjerojatnost, mjere za ublažavanje te dokumentirati podatke o rizicima u registrima rizika i izvještavati o rizicima na način kako je propisano Smjernicama za upravljanje rizicima u poslovanju institucija javnog sektora** (dostupne za preuzimanje na službenim stranicama Ministarstva financija <http://www.mfin.hr/hr/upravljanje-rizicima-1-2-1>).

Vežu između ciljeva utvrđenih strateškim planom i uz njih povezanih rizika te rezultata procjene rizika, obveznici će prikazati u Prilogu 7. koji je sastavni dio ove

Upute, ali se ne dostavlja Ministarstvu financija uz strateški plan te ga obveznici nisu dužni objaviti kao dio strateškog plana na svojim službenim web stranicama.

5. TEHNIČKE KARAKTERISTIKE I STRUKTURA STRATEŠKOG PLANA

Strateški plan treba imati sljedeću strukturu:

STRATEŠKI PLAN [umetnuti naziv obveznika] za razdoblje 2020. - 2022.

[font: arial, veličina fonta: 12, podebljano, poravnanje: sredina]

Vizija

Vizija obveznika.

[font: arial, veličina fonta: 12, poravnanje: obostrano, prored: jednostruki]

Misija

Misija obveznika.

[font: arial, veličina fonta: 12, poravnanje: obostrano, prored: jednostruki]

Ciljevi

1. Naziv općeg cilja
 - 1.1. Naziv posebnog cilja
 - 1.2. Naziv posebnog cilja
 - 1.3. Naziv posebnog cilja
 - 1.4. Naziv posebnog cilja
2. Naziv općeg cilja
 - 2.1. Naziv posebnog cilja
 - 2.2. Naziv posebnog cilja
 - 2.3. Naziv posebnog cilja

Daju se samo nazivi ciljjeva bez navođenja „Opći cilj“ ili „Posebni cilj“, dakle navodi se „1. Naziv općeg cilja“ odnosno „1.1. Naziv posebnog cilja“

[za ministarstva maksimalno 5 općih ciljjeva, za druga državna tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije maksimalno 1 opći cilj; svaki opći cilj može imati maksimalno 7 posebnih ciljjeva; font: arial, veličina fonta: 12, poravnanje: obostrano, prored: jednostruki; posebni ciljevi – uvučeno s lijeve strane za 1 cm]

1. Naziv općeg cilja

Potrebno je obrazložiti zašto je odabran baš ovaj opći cilj i kako on utječe na ostvarenje misije i vizije obveznika. Također, potrebno je utvrditi povezanost općeg cilja s postojećim strateškim dokumentima.

[maksimalno pola stranice; font: arial, veličina fonta: 12, poravnanje: obostrano, prored: jednostruki]

1.1. Naziv posebnog cilja

Ukratko obrazložiti kako ovaj cilj doprinosi ostvarenju Općeg cilja 1. te ga na jednostavan i jasan način opisati tako da reflektira postojeću situaciju pojedinog

resora. Ukoliko je moguće potrebno je uspostaviti vezu ovog cilja s postojećim strateškim dokumentima.

[maksimalno jednu stranicu; font: arial, veličina fonta: 12, poravnanje: obostrano, prored: jednostruki]

Postojeći načini ostvarenja u obliku Priloga 1. ove Upute.

Pregled reformskih mjera u sljedećem obliku:

Broj i naziv ključnog područja

Naziv potkategorije

Ostale informacije o reformskoj mjeri 1. u obliku Priloga 2. ove Upute

Broj i naziv ključnog područja

Naziv potkategorije

Ostale informacije o reformskoj mjeri 2. u obliku Priloga 2. ove Upute

.... (dok se ne prikažu sve utvrđene reformske mjere)

Novi načini ostvarenja u obliku Priloga 3. ove Upute.

Pokazatelji učinka:

U ovom dijelu potrebno je prikazati ispunjenu tablicu pokazatelja učinka, koja se nalazi u Prilogu 4. ove Upute. Za svaki posebni cilj potrebno je odrediti jedan pokazatelj učinka iako za potrebe internog praćenja izvršenja aktivnosti obveznik može definirati i više pokazatelja. Ispunjena tablica pokazatelja učinka treba se u strateškom planu obveznika nalaziti nakon svih pripadajućih posebnih ciljeva.

Rizici - prilog strateškom planu:

Proces upravljanja rizicima povezan je s procesom strateškog planiranja u smislu da se rizici trebaju povezati s ciljevima iz strateških planova.

Veza između ciljeva iz strateškog plana i utvrđenih rizika i njihove procjene iskazuje se u Prilogu 7. ove Upute koji je sastavni dio strateškog plana, ali se ne dostavlja Ministarstvu financija uz strateški plan te ga obveznici nisu dužni objaviti kao dio strateškog plana na svojim službenim web stranicama.

Kako treba izgledati strateški plan obveznika? (Primjer)

Vizija obveznika

Misija obveznika

1. Naziv općeg cilja

1.1. Naziv posebnog cilja

Postojeći načini ostvarenja u obliku Priloga 1. ove Upute

Pregled reformskih mjera u sljedećim obliku:

Broj i naziv ključnog područja

Naziv potkategorije

Ostale informacije o reformskoj mjeri 1. u obliku Priloga 2. ove Upute

Broj i naziv ključnog područja

Naziv potkategorije

Ostale informacije o reformskoj mjeri 2. u obliku Priloga 2. ove Upute

Novi načini ostvarenja u obliku Priloga 3. ove Upute

1.2. Naziv posebnog cilja

Postojeći načini ostvarenja u obliku Priloga 1. ove Upute

Tablica pokazatelja učinka (za posebne ciljeve 1.1. i 1.2.) u obliku Priloga 4. ove Upute

2. Naziv općeg cilja

2.1. Naziv posebnog cilja

Postojeći načini ostvarenja u obliku Priloga 1. ove Upute

Pregled reformskih mjera u sljedećim obliku:

Broj i naziv ključnog područja

Naziv potkategorije

Ostale informacije o reformskoj mjeri 3. u obliku Priloga 2. ove Upute

Tablica pokazatelja učinka (za posebni cilj 2.1.) u obliku Priloga 4. ove Upute

- poseban (odvojen) prilog - tablica rizika (Prilog 7. ove Upute) koja se ne dostavlja Ministarstvu financija uz strateški plan te je obveznici nisu dužni objaviti kao dio strateškog plana na svojim službenim web stranicama