

MINISTARSTVO FINANCIJA

**UPUTA ZA IZRADU STRATEŠKIH PLANOVA
ZA RAZDOBLJE 2012. - 2014.**

Zagreb, siječanj 2012.

SADRŽAJ

1. UVOD	3
2. OBVEZNICI I ROKOVI	5
3. RAZVOJ PROCESA STRATEŠKOG PLANIRANJA	6
4. PODRUČJA ZA POBOLJŠANJE	9
4.1. Organizacijski preduvjeti za izradu strateškog plana.....	9
4.2. Ciljevi i načini ostvarenja	10
4.3. Pokazatelji uspješnosti	12
5. UPRAVLJANJE RIZICIMA	14
5.1. Pojam rizika i svrha upravljanja rizicima.....	14
5.2. Utvrđivanje rizika	15
5.3. Procjena rizika.....	18
5.4. Utvrđivanje i procjena rizika u procesu strateškog planiranja.....	21
6. POVEZIVANJE STRATEŠKOG PLANA S PRORAČUNOM	22
7. SUSTAV PRAĆENJA I IZVJEŠTAVANJA	24
7.1. Interno praćenje i izvještavanje	24
7.2. Izvještavanje Ministarstva financija	25
8. TEHNIČKE KARAKTERISTIKE STRATEŠKOG PLANA	28
Popis tablica danih u ovoj Uputi	31
Popis slika danih u ovoj Uputi	31

1. UVOD

Zakonom o proračunu koji je stupio na snagu 1. siječnja 2009. uvedena je obveza izrade strateških planova za ministarstva i druga državna tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije i obveza izrade Strategije Vladinih programa za trogodišnje razdoblje.

Kako bi se osigurao jednoobrazan i ujednačen pristup izradi strateških planova, Ministarstvo financija svake godine sastavlja uputu za izradu strateških planova. Uputa za izradu strateških planova za razdoblje 2010. - 2012. i Uputa za izradu strateških planova za razdoblje 2011. - 2013. nalaze se na web stranici Ministarstva financija <http://www.mfin.hr/hr/stratesko-planiranje>.

Za ciklus izrade strateških planova za razdoblje 2012. - 2014. izrađena je Uputa koja je donijela određene novine u odnosu na prethodne cikluse strateškog planiranja. Naime, prepoznati su rizici koji mogu utjecati na ostvarenje postavljenih ciljeva i stoga je iznimno bitno da proces upravljanja rizicima postane sastavni dio procesa strateškog planiranja. Proces upravljanja rizicima sadrži sljedeće korake: utvrđivanje i procjena rizika, postupanje po rizicima te praćenje i izvještavanje o upravljanju rizicima. Zbog složenosti procesa upravljanja rizicima u ovom ciklusu izrade strateških planova usmjereni smo isključivo na njihovo utvrđivanje i procjenu.

Uvažavajući metodologiju iz Upute i odredbe Zakona o proračunu, ministarstva i drugi obveznici sastavili su strateške planove za razdoblje 2012. - 2014. i dostavili ih Ministarstvu financija u lipnju 2011.

S obzirom da Hrvatski sabor zbog održavanja parlamentarnih izbora nije u 2011. godini donio državni proračun i projekcije za razdoblje 2012. - 2014., Vlada Republike Hrvatske nije usvajala novu Strategiju Vladinih programa za isto razdoblje.

Strategija Vladinih programa za razdoblje 2012. - 2014. treba jasno definirati prioritete i ciljeve ove Vlade kako bi isti izravno utjecali na alokaciju sredstava unutar državnog proračuna. Stoga su ministarstva i druga državna tijela koja su odgovorna Vladi Republike Hrvatske obvezna izraditi strateške planove u skladu sa Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave (Narodne novine, br. 150/11) i strateškim prioritetima. Pri izradi strateških planova potrebno je primijeniti metodologiju propisanu ovim Uputama koja se nije značajno mijenjala u odnosu na Upute iz svibnja 2011.

Državna tijela koja su izravno odgovorna Hrvatskom saboru ili predsjedniku Republike Hrvatske, a obveznici su izrade strateških planova prema odredbama Zakona o proračunu, po potrebi revidiraju svoje strateške planove i dostavljaju ih Ministarstvu financija.

Važnost strateškog planiranja prepoznata je i Zakonom o fiskalnoj odgovornosti (Narodne novine, br. 139/10). Naime, istim je propisano da čelnik proračunskog korisnika državnog proračuna (dalje u tekstu: čelnik) svake godine za prethodnu proračunsku godinu sastavlja Izjavu o fiskalnoj odgovornosti (dalje u tekstu: Izjava) kojom potvrđuje da je u radu osigurao zakonito, namjensko i svrhovito korištenje sredstava te učinkovito i djelotvorno funkcioniranje sustava financijskog upravljanja i

kontrola u okviru sredstava utvrđenih u proračunu odnosno financijskom planu. Uredbom Vlade Republike Hrvatske o sastavljanju i predaji Izjave o fiskalnoj odgovornosti i izvještaja o primjeni fiskalnih pravila (Narodne novine, broj 78/11) propisani su izgled i sadržaj te postupak i rokovi sastavljanja i predaje Izjave. Sukladno navedenoj Uredbi čelnik ne daje samo Izjavu već istoj, između ostalog, prilaže popunjeni Upitnik o fiskalnoj odgovornosti. Na značaj strateških planova u samom proračunskom procesu planiranja, ukazuje i činjenica da prva dva pitanja iz Upitnika testiraju aktivnosti sastavljanja i objave strateških planova te njihova povezivanja s državnim proračunom

2. OBVEZNICI I ROKOVI

Sukladno članku 23. Zakona o proračunu strateške planove za trogodišnje razdoblje izrađuju ministarstva i druga državna tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije (dalje u tekstu: obveznici).

Sva ministarstva i druga državnih tijela koja su odgovorna Vladi Republike Hrvatske obvezna su izraditi strateške planove u skladu sa Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave (Narodne novine, br. 150/11) i strateškim prioritetima ove Vlade.

Ističemo kako strateški plan predstavlja konsolidirani dokument obveznika te da u izradu strateškog plana moraju biti uključeni svi proračunski korisnici unutar obveznika. To su primjerice agencije, zavodi i ostala tijela u nadležnosti obveznika koja pridonose ostvarenju ciljeva tog resora. Međutim, napominjemo kako svaka ustrojstvena jedinica i/ili proračunski korisnik unutar obveznika ne mora imati svoj posebni cilj, što ih ne čini manje značajnima, već naglašava suradnju između više jedinica i/ili korisnika u ostvarivanju ciljeva.

Državna tijela koja su izravno odgovorna Hrvatskom saboru ili predsjedniku Republike Hrvatske također su dužna izraditi strateške planove za razdoblje 2012. - 2014., a isti će poslužiti kao temelj za izradu njihovih financijskih planova za isto razdoblje. Međutim, strateški planovi ovih tijela, za razliku od planova državnih tijela koja su odgovorna Vladi Republike Hrvatske, neće biti uključeni u Strategiju Vladinih programa. Ovi obveznici po potrebi revidiraju svoje strateške planove i dostavljaju ih Ministarstvu financija.

Krajnji rok za dostavu strateškog plana Ministarstvu financija je 20. siječnja 2012. Obveza je svakog čelnika potpisati strateški plan. Potpisani strateški plan dostavlja se Ministarstvu financija u pisanom i elektronskom obliku (na e-mail: silvia.sakan@mfin.hr).

3. RAZVOJ PROCESA STRATEŠKOG PLANIRANJA

Zakonom o proračunu koji je stupio na snagu 1. siječnja 2009. uvedena je obveza izrade strateških planova za ministarstva i druga državna tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije i obveza izrade strategije vladinih programa za trogodišnje razdoblje kako bi strateški prioriteti i ciljevi vladine politike izravno utjecali na alokaciju sredstava unutar proračuna.

Prvi ciklus strateškog planiranja proveden je 2009. godine prilikom kojeg su izrađeni strateški planovi za razdoblje 2010. - 2012. Budući da su 2009. godine obveznici po prvi put izrađivali strateške planove za trogodišnje razdoblje bilo je važno definirati okvir strateškog plana - viziju i misiju s njegovim ključnim elementima - općim i posebnim ciljevima te načinima ostvarenja istih. Vizija pretpostavlja sliku idealne budućnosti, a misija opisuje način na koji obveznik namjerava pridonijeti ostvarivanju vizije. Opći ciljevi kao izjave o željenom stanju na kraju određenog razdoblja ili kao opći smjerovi u kojima će obveznik poduzimati provedbene aktivnosti donose se na najvišim razinama ministarstva, odnosno drugog državnog tijela. Upravo opći ciljevi određuju jasan smjer kretanja i djelovanja obveznika kako bi, postižući svaki od njih, ostvarilo svoju viziju i misiju. Posebni ciljevi su očekivani rezultati 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 njihova načina ostvarivanja. Dakle, posebni ciljevi proizlaze iz općeg cilja i ukazuju na prioritete pri alokaciji resursa. Nakon određivanja općih i posebnih ciljeva potrebno je definirati aktivnosti provedbom kojih će se ti ciljevi i ostvariti. Način ostvarivanja obuhvaća skupinu aktivnosti koje vode ostvarenju istog posebnog cilja. Dok posebni ciljevi ukazuju što obveznik želi postići, načini ostvarivanja ukazuju kako će se to i ostvariti.

Analiza strateških planova za razdoblje 2010. - 2012. pokazala je da je potrebno drugi ciklus izrade strateških planova započeti analizom postojećeg stanja. Analizom stanja obveznici su utvrdili jesu li opći i posebni ciljevi te načini ostvarenja dobro definirani ili ih je potrebno doraditi. Temeljem podataka dobivenih analizom stanja obveznici su prilikom obrazloženja posebnih ciljeva i načina ostvarenja opisali postojeće stanje te ga kvantificirali pokazateljima.

Ključni korak u procesu strateškog planiranja je definiranje pokazatelja uspješnosti jer su upravo pokazatelji osnova za uspostavu sustava praćenja ispunjavanja postavljenih ciljeva te osiguravaju informacije za redovito polugodišnje i godišnje izvještavanje o postignutim rezultatima.

Upravo stoga se u drugom ciklusu izrade strateških planova za razdoblje 2011. - 2013. ozbiljnije pristupilo utvrđivanju pokazatelja uspješnosti. Pri definiranju pokazatelja uspješnosti u strateškom planu utvrđene su dvije vrste pokazatelja: pokazatelj rezultata (output) i pokazatelj učinka (outcome).

Pokazatelji rezultata odnose se na proizvedena dobra i usluge stvorene putem različitih aktivnosti, a postavljeni su na razini načina ostvarenja. Svaki način ostvarenja vezan je uz minimalno jedan, a maksimalno tri pokazatelja rezultata.

S obzirom da ova vrsta pokazatelja ne pruža informaciju o učinkovitosti, dugoročnim rezultatima te društvenim i ekonomskim promjenama koje se postižu ostvarenjem posebnih ciljeva, utvrđeni su i pokazatelji učinka koji su postavljeni na razini posebnih ciljeva. Za svaki posebni cilj trebalo je definirati jedan pokazatelj učinka (outcome).

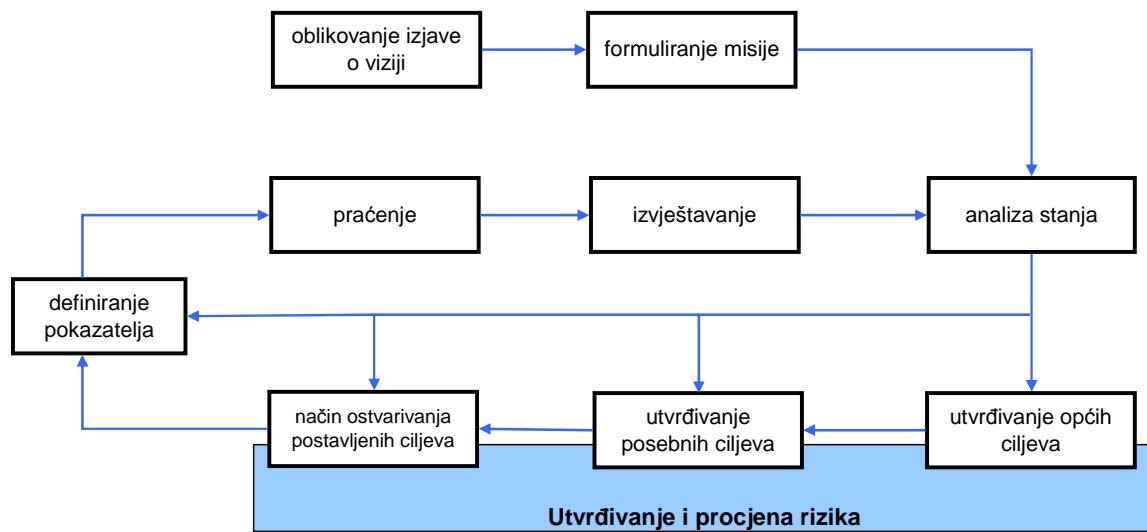
Prilikom definiranja pokazatelja i njihovih ciljanih vrijednosti za pojedine godine korišteni su postojeći strateški dokumenti, analize, statistička izvješća i drugi izvori.

Provedbu strateškog plana potrebno je sustavno i redovito pratiti i mjeriti. Dobro definirani pokazatelji rezultata i učinka bili su osnova za uvođenje sustava praćenja. Kroz dobro definirane pokazatelje uspješnosti moguće je pratiti uspješnost ostvarivanja postavljenih ciljeva. Obveznik je, sukladno svojim posebnostima, uspostavio interni sustav praćenja i time osigurao informacije o postizanju postavljenih ciljeva. Temeljem podataka prikupljenih internim sustavom praćenja obveznici su izvijestili Ministarstvo financija o uspješnosti ostvarivanja ciljeva iz svog strateškog plana za razdoblje 2011. - 2013. putem Izvještaja o provedbi načina ostvarenja strateškog plana za prvih šest mjeseci 2011. Ministarstvo financija očitivalo se na dostavljeni Izvještaj i dalo preporuke koje se moraju uvažiti, odnosno imati na umu, pri izradi godišnjeg Izvještaja o provedbi načina ostvarenja „Strateškog plana za razdoblje 2011. - 2013.“. Naime, Uputom je propisano da se o uspješnosti ostvarivanja ciljeva putem Izvještaja o provedbi načina ostvarenja izvještava i polugodišnje i godišnje. Sve informacije vezane uz izradu i dostavu godišnjeg Izvještaja o provedbi načina ostvarenja „Strateškog plana za razdoblje 2011. - 2013. obveznicima će biti naknadno dostavljene.

Po izradi strateškog plana za razdoblje 2011. - 2013. svako je tijelo imenovalo odgovorne osobe za praćenje njegove provedbe na razini svakog posebnog cilja i pojedinog načina ostvarenja. Imenovanjem odgovornih osoba za provedbu strateškog plana, i to imenom i funkcijom, jača se sustav odgovornosti. Na ovaj način odgovorne osobe aktivnije sudjeluju u provedbi određenog načina ostvarenja, a samim time i u ostvarenju cilja strateškog plana.

Imenovanje odgovornih osoba za praćenje provedbe strateških planova za razdoblje 2012. - 2014. potrebno je dostaviti 15 dana nakon stupanja na snagu Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2012. godinu i projekcija za 2013. i 2014. (vidjeti dio 7.1. ove Upute).

Slika 1. Koraci u izradi strateškog plana



4. PODRUČJA ZA POBOLJŠANJE

Analizom cjelokupnog procesa strateškog planiranja i izrađenih strateških planova za razdoblje 2010. - 2013. kod velikog broja obveznika uočeni su slični nedostaci. S ciljem daljnjeg unapređenja i razvoja procesa strateškog planiranja u nastavku iznosimo preporuke za poboljšanje procesa izrade strateškog plana i pojedinih elemenata strateškog plana.

4.1. Organizacijski preduvjeti za izradu strateškog plana

- Dopune podzakonskih akata

Poslovi vezani uz proces strateškog planiranja (izrada i praćenje realizacije strateškog plana) definiraju se kroz uredbe o unutarnjem ustrojstvu i pravilnike o unutarnjem redu onih ustrojstvenih jedinica koje u tome sudjeluju. Svi obveznici dužni su u navedene akte uključiti poslove koji proizlaze iz ovog procesa, a upravo je ovo trenutak da se i kroz podzakonske akte prikaže da je to proces u koji su uključene i druge ustrojstvene jedinice, a ne samo uprava za financije.

- Uključenost rukovoditelja (ministara, zamjenika ministara, pomoćnika ministara, ravnatelja i ostalih rukovodećih kadrova)

Ministri, zamjenici ministara, pomoćnici ministara, ravnatelji i ostali rukovoditelji imaju širi pogled na poslovanje resora obveznika i zato je važno da upravo oni formuliraju opće ciljeve kao smjerove kretanja određenog obveznika. Obzirom da posebni ciljevi proizlaze iz općih ciljeva čelnici ustrojstvenih jedinica su ti koji određuju posebne ciljeve temeljem kojih će se dalje razrađivati provedbene aktivnosti na nižim operativnim razinama. Iz strateških planova vidljivo je u čijoj su izradi aktivnije sudjelovali rukovoditelji budući da su prioriteti takvih resora jasno definirani općim i posebnim ciljevima, a načini ostvarenja putem kojih će se navedeni ciljevi realizirati u narednom trogodišnjem razdoblju bolje su razrađeni i povezani s ciljevima.

- Radna skupina

Iz same definicije strateškog plana proizlazi da sve ustrojstvene jedinice obveznika moraju biti uključene u izradu strateškog plana kroz formuliranje posebnih ciljeva i načina ostvarenja, a ustrojstvene jedinice za financije i proračun su one koje mogu i moraju dati procjenu održivosti postavljenih ciljeva iz strateških planova u odnosu na fiskalni okvir.

Strateško planiranje je kontinuiran proces koji zahtjeva kontinuirano praćenje napretka u odnosu na postavljene ciljeve, traži stalna propitivanja o tome jesu li izabrani načini na koji se ostvaruju postavljeni ciljevi i programi dobri, funkcioniraju li ili ne. Upravo zbog toga za izradu kvalitetnog strateškog plana od iznimne je važnosti formiranje stalne radne skupine koja će kontinuirano sudjelovati u cjelokupnom procesu strateškog planiranja.

Radna skupina mora biti sastavljena od predstavnika ustrojstvenih jedinica koje su izravno uključene u ostvarenje cilja i/ili najviše doprinose ostvarenju pojedinog cilja.

Nadalje, strateški plan predstavlja konsolidirani dokument obveznika pa je od iznimne važnosti da u radnu skupinu za izradu strateškog plana budu uključeni svi proračunski korisnici unutar razdjela. To su primjerice agencije, zavodi i ostala tijela u nadležnosti obveznika koja pridonose ostvarenju ciljeva tog resora.

- Koordinator

Unutar radne skupine potrebno je odrediti koordinatora koji će biti zadužen za organizaciju cjelokupnog procesa strateškog planiranja na razini razdjela. Naime, pokazalo se da su radne skupine koje su imale koordinatora bolje organizirale cjelokupan proces strateškog planiranja i da je komunikacija unutar samog razdjela te prema Ministarstvu financija bila učinkovitija (primjerice organiziranje sastanaka, objedinjavanje prikupljenih podataka, vođenje računa o zadanim rokovima i sl.).

Radne skupine koje su unutar svog razdjela organizirale sastanke na kojima se svim ustrojstvenim jedinicama i proračunskim korisnicima unutar razdjela jasno prenijelo što i kako trebaju napraviti nisu imale problema prilikom objedinjavanja strateškog plana.

Ministarstvo financija definira ključne rokove, a koordinatori će organizirati proces izrade strateškog plana u skladu sa zadanim rokovima. Koordinator će ujedno biti veza između obveznika i Ministarstva financija. Svu komunikaciju s Ministarstvom financija oko dodatnih pitanja o procesu strateškog planiranja, organiziranje sastanaka, pripremu materijala za sastanke, dostavu strateškog plana i sl. obavljat će isključivo koordinator. Ovo je bitno kako bi se izbjegao gubitak vremena na ponavljanje istih informacija različitim osobama.

4.2. Ciljevi i načini ostvarenja

- Utvrđivanje ciljeva i načina ostvarenja

Analizom strateških planova uočeno je nerazumijevanje pojmova „cilja“ i „načina ostvarenja“, odnosno ne razlikovanje ciljeva i načina ostvarenja.

Primjerice: razvoj knjižnične djelatnosti nije način ostvarenja, nego cilj koji će se postići između ostalog i provedbom potpore proizvodnji i distribuciji knjiga, časopisa i elektroničkih publikacija. S druge strane unapređenje informacijskog sustava nije cilj, nego predstavlja aktivnost koja se provodi da bi se ostvario cilj: pravedno i učinkovito prikupljanje fiskalnih prihoda i to na način da se unapređenjem informacijskog sustava pojednostave porezni postupci .

Prilikom definiranja naziva općeg/posebnog cilja i načina ostvarenja potrebno je voditi računa o tome da isti ne može biti veličine prosječnog odlomka. Naime, naziv treba jasno i sažeto ukazati na prioritet u narednom trogodišnjem razdoblju.

Napominjemo kako svaka ustrojstvena jedinica i/ili proračunski korisnik unutar razdjela ne mora imati svoj posebni cilj, što ih ne čini manje značajnima, već naglašava suradnju između više jedinica i/ili korisnika u ostvarivanju ciljeva.

- Opis ciljeva i načina ostvarenja

Obzirom da je strateški plan dokument namijenjen i dostupan široj javnosti, tekst ne bi trebalo opterećivati prestručnim pojmovima niti predugim rečenicama koje otežavaju razumijevanje strateškog plana. Napominjemo da nije bitna količina teksta nego njegova kvaliteta (jednostavnost izričaja i sadržaj). Prilagodba dokumenta za javnost ne bi se trebala raditi na kraju već je o tom potrebno voditi računa od samog početka. Preporuka je da strateški plan u pojedinim fazama izrade pročita osoba koja nije sudjelovala u izradi strateškog plana kako bi se provjerilo je li tekst razumljiv.

U opisu posebnog cilja neophodno je pojasniti zašto je upravo taj cilj prioritet i do kada se isti planira ostvariti. Napominjemo kako ciljevi definirani strateškim planom obuhvaćaju cjelokupan djelokrug obveznika, ali ne na način da svaka ustrojstvena jedinica obveznika i/ili proračunski korisnik unutar obveznika ima svoj poseban cilj. Ciljevi u strateškom planu trebaju ukazati na prioriteta područja u narednom trogodišnjem razdoblju.

Prilikom opisa ciljeva i načina ostvarenja nužno je izbjegavati izraze poput „trebalo bi“, „potrebno je“ i slično obzirom da iz navedenog nije jasno hoće li se te mjere stvarno realizirati u razdoblju na koje se strateški plan odnosi, kao ni u kojoj će se godini realizirati.

Isto tako, u opisu načina ostvarenja potrebno je izbjegavati i izraze poput „niz mjera“, „niz aktivnosti“. Naime, nužno je definirati relevantne i konkretne aktivnosti kojima će se postojeća situacija promijeniti te u kojem obuhvatu.

Iz opisa načina ostvarenja mora biti jasno vidljiva veza s pokazateljima uspješnosti. Pojedini načini ostvarenja nisu sadržavali opis postojećeg stanja ili što se u budućnosti planira postići, dok su u tablicama pokazatelja uspješnosti bili definirani pokazatelji iz kojih je vidljivo da ipak postoje konkretne mjere i aktivnosti za provedbu tog načina ostvarenja. Slijedom navedenog, mora postojati vidljiva veza između tekstualnog opisa načina ostvarenja i vrijednosti pokazatelja uspješnosti iskazanih u tablicama.

Kod načina ostvarenja poput „subvencioniranja“ ili „davanja poticaja“ potrebno je navesti:

- ukupan broj organizacija koje bi mogle ostvariti pravo na poticajne mjere, ukupan broj organizacija koje su ostvarile poticajne mjere prethodnih godina, ukupan broj poticajnih mjera, ukupan iznos poticaja u prethodnim godinama i slično;
- zašto su poticaji nužni odnosno zašto organizacije ne mogu samostalno i bez poticaja razvijati djelatnost;
- zašto se neka područja unutar djelatnosti potiču, a druga ne;
- što se poticajima želi postići i na koji način će se to mjeriti (a što će biti vidljivo iz pokazatelja uspješnosti);
- koje još izvore financiranja te organizacije imaju na raspolaganju (npr. Europska unija, Svjetska banka, fondovi, sponzori i slično) te procijeniti uspješnost aktivnosti koje se financiraju iz drugih izvora;
- nazire li se u budućnosti promjena modela poticanja i kako se prati uspješnost modela poticanja.

4.3. Pokazatelji uspješnosti

Pojedinom načinu ostvarenja potrebno je pridružiti odgovarajući pokazatelj rezultata, a pojedinom posebnom cilju odgovarajući pokazatelj učinka. Napominjemo kako pokazatelji rezultata moraju direktno mjeriti uspješnost pojedinog načina ostvarenja na koji se odnose. Isto tako više različitih načina ostvarenja ne mogu imati isti pokazatelj rezultata.

U nazivima pokazatelja uspješnosti potrebno je izraziti smjer kretanja – povećanje/smanjenje, odnosno ako je cilj održati razinu – održavanje kontinuiteta. *Primjerice pokazatelj Javna usluga iz područja upravnih poslova obavlja se u što kraćem vremenu trebao bi glasiti Skraćivanje vremena obavljanja usluge iz područja upravnih poslova.*

Pokazatelji uspješnosti moraju biti jasni, mjerljivi i nedvosmisleno izraženi, u protivnom mjerenje i nadzor nad njihovom provedbom neće biti mogući. Pojedini pokazatelji poput „broj otkrivenih i razriješenih djela...” su bili dvosmisleni. Naime, iz navedenog nije jasno odnose li se ciljane vrijednosti na otkrivena ili razriješena djela ili i na jedna i druga.

Nadalje, ako pokazatelj uspješnosti ima primjerice polaznu vrijednost dva (2) te ciljane vrijednosti za 2011. godinu dva (2), za 2012. tri (3) i za 2013 tri (3), a u tablici nije naznačena jedinica, nije jasno što znače ove vrijednosti (2 dana, 2 tjedna, 2 sata). Slijedom navedenog za svaki pokazatelj uspješnosti je potrebno definirati jedinicu (dan, sat, broj, tjedan, komad, postotak i slično).

Pokazatelji uspješnosti ne smiju biti vezani uz povećanje financijskih sredstava (inpute), nego trebaju biti orijentirani na rezultate aktivnosti (outpute) koji se planiraju postići. *Primjerice „povećanje razine sufinanciranja mandarina“ ne može biti output, već output treba biti cilj koji se planira postići povećanjem razine sufinanciranja – povećana količina otkupljenih mandarina.*

Preporuka Ministarstva financija je da se u tablicama pokazatelja uspješnosti ciljane vrijednosti iskazuju kumulativno, međutim ukoliko to nije moguće u opis pokazatelja potrebno je staviti napomenu kako se radi o godišnjoj vrijednosti. *Primjerice kao ciljane vrijednost za 2011. godinu navedeno je 100 jedinica nečega, za 2012. 200, a za 2013. 300 - nije jasno hoće li se u svakoj godini realizirati pojedina vrijednost navedena za tu godinu, ili će ukupni rezultat nakon 3 godine biti 300, odnosno 100 u 2011. + 100 u 2012. + 100 u 2013. – kumulativ koji preporuča Ministarstvo financija.* Ukoliko se obveznik odluči za kumulativno iskazivanje ciljanih vrijednosti isto je potrebno naznačiti u opisu pokazatelja na način da se iza samog opisa u zagradu stavi (*kumulativ*).

S obzirom da je u prošlogodišnjem ciklusu strateškog planiranja uveden sustav odgovornosti i da su obveznici dužni izvještavati Ministarstvo financija o ostvarenom napretku u ostvarivanju ciljeva, od iznimne je važnosti da svi pokazatelji budu mjerljivi i da obveznik na njih može utjecati.

U konačne verzije strateškog plana potrebno je ugraditi i popunjene tablice pokazatelja rezultata¹ i pokazatelja učinka² i to na način i mjesto propisano točkom 8. Tehničke karakteristike strateškog plana koja je sastavni dio ove Upute.

¹ Tablica je dana u Prilogu 1. ove Upute

² Tablica je dana u Prilogu 2. ove Upute

5. UPRAVLJANJE RIZICIMA

Kroz dosadašnja dva ciklusa strateškog planiranja obveznici su u svojim strateškim planovima, između ostalog, definirali ciljeve i načine ostvarenja tih ciljeva. Provedbom definiranih ciljeva i njihovih načina ostvarenja prepoznati su rizici koji mogu utjecati na njihovo ostvarenje. Zbog navedenog je iznimno važno da proces upravljanja rizicima postane sastavni dio procesa strateškog planiranja. Naime, **svrha upravljanja rizicima jest smanjiti opseg neizvjesnosti koja bi mogla biti prijetnja poslovnoj uspješnosti obveznika, predvidjeti izmijenjene okolnosti i pravovremeno reagirati na njih.**

Proces upravljanja rizicima sadrži sljedeće korake:

- utvrđivanje i procjena rizika,
- postupanje po rizicima te
- praćenje i izvještavanje o upravljanju rizicima.

Zbog složenosti procesa upravljanja rizicima u ovom ciklusu izrade strateških planova usmjerit ćemo se isključivo na njihovo utvrđivanje i procjenu.

Središnja harmonizacijska jedinica Ministarstva financija izradila je Smjernice za provedbu procesa upravljanja rizicima kod korisnika proračuna (Klasa: 043-01/09-01/1161; Urbroj:513-10/01-1, rujan 2009.)³ u kojima su navedene organizacijske pretpostavke i metodologija upravljanja rizicima:

1. Stvaranje organizacijskih pretpostavki za upravljanje rizicima
 - a. imenovanje osoba odgovornih za koordinaciju aktivnosti u procesu upravljanja rizicima na razini obveznika,
 - b. imenovanje koordinatora za rizike,
 - c. donošenje odluke o uspostavi registra rizika i
 - d. uspostava najprikladnijeg modela izvješćivanja o rizicima;
2. Provođenje propisane metodologije za upravljanje rizicima (utvrđivanje i procjena rizika, postupanje po rizicima, praćenje i izvješćivanje o rizicima) za što je preduvjet:
 - a. jasno definiranje ciljeva na svim razinama pojedinog obveznika te
 - b. usklađenost i povezanost ciljeva na svim hijerarhijskim razinama (strateški ciljevi povezani s programima u proračunu i s ciljevima ustrojstvenih jedinica putem godišnjih planova rada)

U nastavku se ukratko navode osnovne informacije za potrebe utvrđivanja rizika u strateškim planovima obveznika.

5.1. Pojam rizika i svrha upravljanja rizicima

Rizik je određen kao mogućnost nastanka događaja koji mogu nepovoljno utjecati na ostvarenje ciljeva. Također, rizik može predstavljati prijetnju ostvarenju ciljeva, programa ili pružanja usluga građanima.

³ <http://www.mfin.hr/hr/upravljanje-rizicima-1-2>

Osim promatranja rizika u negativnom smislu, potrebno je razmotriti prilike za iskorištavanje pozitivnog učinka pojave određenog rizika odnosno okolnosti koje nude pozitivne prilike. Dakle, izgubljene mogućnosti (prilike) također se smatraju rizikom. Ovaj tip rizika odnosi se na razvoj i modernizaciju obveznika i njegovih aktivnosti, odnosno prilagodbu novim okolnostima i očekivanjima.

Obveznici se suočavaju s brojnim rizicima, koji se mogu odnositi na:

- sve ono što može naštetiti ugledu obveznika i smanjiti povjerenje javnosti,
- nepravilno i nezakonito poslovanje, ali i neekonomično, neučinkovito ili nedjelotvorno upravljanje javnim sredstvima,
- nepouzdana izvještavanja,
- nesposobnost reagiranja na promijenjene okolnosti ili nesposobnost upravljanja u promijenjenim okolnostima na način koji sprječava ili maksimalno smanjuje nepovoljne učinke na pružanje javnih usluga.

Upravljanje rizicima je, uz ostalo, alat koji rukovodstvu pomaže da predvidi izmijenjene okolnosti i reagira na njih. Sastavni je dio procesa upravljanja pa je to ono o čemu bi rukovoditelji trebali redovito i trajno voditi računa.

Učinkovito upravljanje rizicima stvara dobre pretpostavke za bolje odlučivanje i povećanje učinkovitosti poslovanja te za bolje predviđanje i optimiziranje raspoloživih resursa, a pridonosi i jačanju povjerenja u upravljački sustav u javnom sektoru.

5.2. Utvrđivanje rizika

Rizike je potrebno utvrditi na razini posebnog cilja i načina ostvarenja. Na temelju definiranih posebnih ciljeva i načina ostvarenja ciljeva razmatraju se događaji koji mogu ugroziti ostvarenje tih ciljeva te poduzimaju određene radnje za upravljanje rizicima.

Osnovno pitanje koje se postavlja pri utvrđivanju rizika je: zašto se ovaj cilj ne bi mogao ostvariti i koji je uzrok tome?

Za utvrđivanje rizika može se koristiti pristup i rizici koji su se utvrđivali na održanim radionicama za imenovane koordinate za rizike koje je provodila Uprava za harmonizaciju unutarnje revizije Ministarstva financija.

Najprije se utvrđuju rizici na razini načina ostvarenja, a zatim na razini posebnog cilja. Prilikom utvrđivanja rizika na razini posebnog cilja uzimaju se u obzir rizici koji su utvrđeni na razini načina ostvarenja cilja, a koji najviše ugrožavaju ostvarenje tog cilja.

Uspješnom ostvarivanju ciljeva rizik može prijetiti zbog unutarnjih i vanjskih razloga. Potrebno je obuhvatiti sve rizike.

Da bi se olakšalo prepoznavanje rizika te da bi se osigurala pokrivenost svih područja rizika, može se koristiti podjela na pet glavnih skupina rizika:

1. Vanjsko okruženje
2. Planiranje, procesi i sustavi

3. Zaposlenici i organizacija
4. Zakonitost i ispravnost
5. Komunikacija i informacije.

Ovakva podjela rizika obuhvaća vanjsko i unutarnje okruženje te predstavlja alat koji se može upotrijebiti u fazi utvrđivanja rizika, a uzima u obzir sve aspekte i sva potencijalna područja rizika.

U nastavku se daje pregled glavnih skupina rizika i područja koja se mogu uzeti u obzir prilikom utvrđivanja potencijalnih rizika. Ovakvu podjelu svaki obveznik može prilagoditi svom radnom okruženju i specifičnim aktivnostima.

Tablica 1: Tipologija rizika

Tipologija rizika⁴		
Glavne skupine rizika		Područja koja treba uzeti u obzir kada se utvrđuju potencijalni rizici
Vanjski	1. Rizici koji se odnose na vanjsko okruženje/ izvan obveznika	<ul style="list-style-type: none"> - rizici makro okruženja (geopolitički, ekonomski, prirodne katastrofe i slično) - odluke Europske komisije i slično - vanjski partneri (građani, vanjski izvršitelji usluga, konzultanti, mediji i slično)
Unutarnji	2. Rizici koji se odnose na planiranje, procese i sustave	<ul style="list-style-type: none"> - strategije, proces planiranja, interne odluke - operativni procesi (dizajn i opis procesa) - IT i ostali sustavi podrške
	3. Rizici koji se odnose na zaposlenike i organizaciju	<ul style="list-style-type: none"> - zaposlenici, kompetentnost - etika i ponašanje organizacije - interna organizacija (upravljanje, uloge i odgovornosti, delegiranje i slično) - sigurnost zaposlenika, objekata i opreme
	4. Rizici s aspekta zakonitosti i ispravnosti	<ul style="list-style-type: none"> - jasnoća, prikladnost i jedinstvenost postojećih zakona, propisa i pravila - ostali mogući ishodi koji se odnose na zakonitost i pravilnost
	5. Rizici koji se odnose na komunikaciju i informiranje	<ul style="list-style-type: none"> - metode i kanali komuniciranja - kvaliteta i pravodobnost informacija

5.2.1. Metode utvrđivanja rizika

Postoje različite metode utvrđivanja rizika, a najčešće se koriste podaci iz prethodnih razdoblja, zajedničke radionice, posebni upitnici i intervjui za utvrđivanje rizika.

1. Korištenje podataka iz postojećih analiza

⁴ Ovakvu tipologiju rizika koristi Europska komisija i Nacionalni fond Ministarstva financija u Priručniku za upravljanje rizicima vezano uz sustav upravljanja i korištenja sredstava Europske unije

Za utvrđivanje učestalosti javljanja i utjecaja nepoželjnih događaja mogu se koristiti podaci i informacije iz postojećih analiza. To uključuje podatke i analize o realizaciji planskih dokumenata (strateških, operativnih i financijskih planova), izvješća unutarnje revizije, Državnog ureda za reviziju i druga izvješća u kojima se objašnjavaju razlozi odstupanja od planova ili razlozi neizvršavanja planova.

2. Upitnici

Ovo je tipična metoda samoprocjene kojom se svaki rizik razmatra prema unaprijed pripremljenom upitniku. Obveznici mogu pripremiti vlastite upitnike koristeći pregled glavnih skupina rizika i područja koja treba uzeti u obzir kad se utvrđuju potencijalni rizici, a koji se nalazi u pravitku Upute. Obveznici prilikom pripreme navedenog upitnika mogu koristiti saznanja o problemima i rizicima s kojima su se već suočavali.

3. Održavanje zajedničkih radionica/brainstorming

Pristup se temelji na činjenici da različite osobe s različitim iskustvom i znanjem određenom problemu pristupaju različito. Standardni *brainstorming* odvija se usmeno i potiče kreativnost sudionika. Pri tome je važno da sudionici razmatraju rizike u odnosu na zajednički postavljeni cilj. Ova metoda vrlo je djelotvorna u smislu obuhvaćanja informacija i razmjene mišljenja među različitim osobama i razinama što dovodi do najboljih rješenja. Održavanje zajedničkih radionica iziskuje dosta vremena, što je ponekad najveći problem. U tom se slučaju preporučuje da se korištenjem prethodnih metoda za utvrđivanje rizika definiraju najvažniji rizici koji će se raspraviti na zajedničkoj radionici.

5.2.2. Opis rizika

Prije procjene rizika potrebno je jasno formulirati odnosno opisati utvrđeni rizik uzimajući u obzir uzrok rizika te potencijalne posljedice rizika (učinak na ciljeve/načine ostvarenja). U suprotnom će osobe koje će procjenjivati značajnost i vjerojatnost nastupanja nekog događaja različito shvatiti značenje rizika te će i procjena biti potpuno različita.

U nastavku se daje primjer⁵ dobrih opisa rizika i komentari vezani uz nedovoljno dobre opise rizika, uz navođenje njihovih nedostataka.

⁵ Primjer je preuzet iz dokumenta Europske komisije: „Risk management in the Commission“, travanj 2008.

Tablica 2: Primjer načina ostvarenja s različitim opisom rizika

Način ostvarenja: Implementirati novi IT sustav za praćenje rezultata naknadnih kontrola do konca 2010.	
Opis rizika	Komentar
Neizvršavanje implementacije novog IT sustava za praćenje rezultata naknadnih kontrola do konca 2010.	NIJE U REDU: To je jednostavno suprotno od željenog rezultata.
Nedostatak zaposlenika.	NIJE U REDU: Ne pruža nikakve informacije o potencijalnom utjecaju na način ostvarenja ili o točnom uzroku rizika.
Nedostatak kompetentnog osoblja može uzrokovati kašnjenja u implementaciji.	BOLJE: Spomenut je utjecaj, ali nije dovoljno jasan. Međutim, nema informacija o uzroku rizika.
Nedostatak osposobljenih osoba može dovesti do značajnog kašnjenja pri uvođenju projekta (po procjeni oko 10-12 mjeseci). To je djelomično zbog nedovoljne izobrazbe osoblja.	OPTIMALNO: Postoji kvantificirana procjena potencijalnog utjecaja na način ostvarenja, odnosno rezultate koji se njime žele ostvariti. Uzrok je također identificiran.

Obveznici će postavljajući pitanje o tome zašto se cilj ne bi mogao ostvariti i koji je uzrok tome dobiti jasno opisane rizike na razini načina ostvarenja i razini posebnih ciljeva.

5.3. Procjena rizika

Nakon što se utvrde, rizike je potrebno procijeniti kako bi se rangirali, utvrdili prioriteta i pružile informacije za donošenje odluka o onim rizicima na koje se treba usmjeriti. Rizici se procjenjuju na temelju učinka i vjerojatnosti.

5.3.1. Procjena učinka rizika

Procjena učinka obuhvaća procjenu značajnosti posljedice ako se rizik ostvari. Naime, procjena učinka rizika ne uzima u obzir vjerojatnost, nego samo odgovara na pitanje što će se dogoditi ako se određeni događaj ostvari. Učinak se može bodovati, primjerice ocjenama od jedan (1) do tri (3), gdje ocjena jedan (1) znači procjenu da će taj događaj imati malen učinak, dok najviša ocjena znači da će događaj imati velik učinak na obveznika. Osim bodovanja, može se dati opisna procjena učinka pa tako učinak može biti malen, umjeren ili velik.

U tablici u nastavku daje se prijedlog za procjenu učinka (posljedice) davanjem bodova odnosno opisom.

Tablica 3: Prijedlog za procjenu učinka (posljedice) davanjem bodova odnosno opisom

Učinak	Ocjena	Opis
Velik	3	<ul style="list-style-type: none"> • Prekid svih osnovnih programa/usluga • Značajan gubitak imovine • Ozbiljne štete za okoliš • Značajan gubitak povjerenja javnosti • Pritisak javnosti za smjenu čelnika
Umjeren	2	<ul style="list-style-type: none"> • Prekid nekih osnovnih programa/usluga • Gubitak imovine s umjerenim posljedicama • Izvjesne štetne posljedice za okoliš • Djelomičan gubitak povjerenja javnosti • Negativan stav javnosti u medijima
Malen	1	<ul style="list-style-type: none"> • Kašnjenja u rokovima kod manje značajnih projekata/usluga • Gubitak imovine (male vrijednosti) • Privremene štetne posljedice za okoliš • Usporeno stjecanje povjerenja javnosti • Djelomično negativan stav javnosti

5.3.2. Procjena vjerojatnosti rizika

Nakon procjene učinka odnosno posljedica, procjenjuje se vjerojatnost nastanka nekog događaja. Dakle, procjenjuje se koliko je vjerojatno da se neki rizik ostvari. Vjerojatnost se, poput učinka, može bodovati ocjenama ili procijeniti opisno kao niska, srednja i visoka vjerojatnost. Najniža ocjena znači nisku vjerojatnost, a to znači da nastanak događaja nije vjerojatan, dok najviša ocjena znači da se očekuje javljanje događaja u većini slučajeva.

U tablici u nastavku daje se prijedlog načina ocjenjivanja o vjerojatnosti nastanka nekog događaja.

Tablica 4: Prijedlog načina ocjenjivanja o vjerojatnosti nastanka nekog događaja

Vjerojatnost	Ocjena	Opis
Visoka	3	Očekuje se da će se ovaj događaj javiti u većini slučajeva
Srednja	2	Događaj se ponekad može dogoditi
Niska	1	Nastanak događaja nije vjerojatan

Kada više osoba sudjeluje u procjeni rizika u odnosu na postavljeni cilj (npr. na radionicama), kao rezultat procjene potrebno je imati približno usuglašenu procjenu svih rizika.

5.3.3. Procjena ukupne izloženosti riziku

Iz procjene učinka i vjerojatnosti proizlazi procjena ukupne izloženosti riziku koja je potrebna kako bi se utvrdili prioriteti, odnosno najznačajniji rizici kojima treba upravljati.

Ukupna izloženost riziku dobiva se množenjem bodova učinka s bodovima vjerojatnosti. Tako se rizik za koji smo procijenili da ima veliki učinak (ocjena 3) i visoku vjerojatnost nastanka (ocjena 3) ocjenjuje s devet bodova (3x3).

Izloženost riziku najčešće se prikazuje pomoću matrice u kojoj se povezuju učinak i vjerojatnost, a koja se prikazuje u nastavku.

Slika 2: Prikaz matrice u kojoj se povezuju učinak i vjerojatnost

UČINAK	velik			neprihvatljivi rizici
	umjeren			
	malen	prihvatljivi rizici		
		niska	srednja	visoka
		VJEROJATNOST		

Potrebno je istaknuti da se u većini slučajeva rizici ne mogu potpuno ukloniti te da svaka aktivnost, u našem slučaju način ostvarenja u sebi sadrži mogući rizik.

Međutim, pristup za procjenu rizika temeljen na učinku i vjerojatnosti treba koristiti na jednostavan i pragmatičan način. Budući da se procjena uglavnom temelji na subjektivnoj prosudbi, ovaj pristup treba shvatiti više kao način pokretanja strukturirane rasprave o rizicima, a manje kao sredstvo za uspostavljanje precizne "razine rizika". Ono što je važno jest to da se razumiju razlozi koji se kriju iza ocijenjenog rizika i da se na temelju te informacije utvrdi jesu li potrebna daljnja istraživanja.

Da bismo postigli djelotvorno upravljanje rizicima, a dokumentaciju i izvještavanje o rizicima sveli na razumnu mjeru, važno je usmjeriti se na kritične rizike.

Primjerice, rizik se može smatrati kritičnim u sljedećim situacijama:

- ako može ugroziti ostvarenje ključnih ciljeva obveznika,
- ako može uzrokovati znatnu štetu poreznim obveznicima,
- ako je posljedica rizika povreda zakona i propisa,
- ako može uzrokovati značajne financijske gubitke,
- ako dovodi u pitanje sigurnost zaposlenika obveznika, ili
- ako u bilo kojem slučaju ozbiljno utječe na ugled obveznika.

Svaki obveznik može odrediti rizike koji će se smatrati kritičnim odnosno neprihvatljivim za njega.

5.4. Utvrđivanje i procjena rizika u procesu strateškog planiranja

Kao što je prije navedeno iznimno je važno da proces upravljanja rizicima postane sastavni dio strateškog planiranja. U trećem ciklusu izrade strateških planova usmjerit ćemo se isključivo na utvrđivanje i procjenu rizika. **Rizike je potrebno utvrditi na razini posebnog cilja i načina ostvarenja.**

Obveznik najprije utvrđuje rizike na razini načina ostvarenja, a zatim na razini posebnog cilja. Na razini svakog načina ostvarenja potrebno je utvrditi i procijeniti maksimalno tri rizika. Rizici koji su utvrđeni na razini načina ostvarenja, a koji najviše ugrožavaju ostvarenje cilja uzimaju se u obzir prilikom utvrđivanja rizika na razini posebnog cilja. Za svaki posebni cilj potrebno je utvrditi i procijeniti maksimalno 7 rizika.

Važno je napomenuti da iako proces upravljanja rizicima postaje dio procesa strateškog planiranja, utvrđeni rizici i njihova procjena nisu sastavni dio strateškog plana, već se dostavljaju Ministarstvu financija kao prilog strateškog plana. Također, **utvrđeni rizici neće se javno objavljivati budući da je njihova svrha pomoći isključivo obveznicima u smanjenju opsega neizvjesnosti koja bi mogla biti prijetnja u ostvarenju definiranih ciljeva.**

Obveznici su dužni utvrđene rizike i njihovu procjenu iskazati u tablici koja se nalazi u Prilogu 5. ove Upute.

6. POVEZIVANJE STRATEŠKOG PLANA S PRORAČUNOM

Važno je postići međusobnu povezanost strateškog i proračunskog planiranja. Strateškim planom definiraju se pravci djelovanja obveznika, dok se proračunom definiraju programi, aktivnosti i projekti te osiguravaju sredstva potrebna za njihovu provedbu. Budući da je strateški plan nemoguće provesti bez sredstava, logičan je zaključak da je to jedino moguće ako su programi u proračunu povezani s ciljevima iz strateških planova.

Upravo zbog toga strateško planiranje je prvi korak u procesu proračunskog planiranja. Povezivanjem posebnih ciljeva iz strateškog plana s programima u proračunu i njihovih načina ostvarenja s aktivnostima i projektima stvara se jednoznačna veza koja omogućuje praćenje uspješnosti provedbe i ostvarenja ciljeva.

U ciklusu strateškog planiranja za razdoblje 2011. - 2013. veliki broj obveznika povezo je svoje strateške planove i proračun pomoću veznih tablica. Svaki poseban cilj iz strateškog plana obveznika povezan je s programom iz državnog proračuna, a način ostvarenja s aktivnosti/projektom.

Prilikom izrade strateških planova za razdoblje 2012. - 2014. potrebno je povezati ciljeve i načine ostvarenja iz strateškog plana s programima i aktivnostima/projektima iz državnog proračuna u skladu s novom programskom klasifikacijom. Obveznik je dužan vezu strateškog plana i državnog proračuna iskazati kao što je prikazano u Tablici 5. i uključiti u strateški plan za razdoblje 2012. - 2014. na način predviđen Točkom 8. Tehničke karakteristike strateškog plana.

Naime, vezne tablice izradit će se prije donošenja Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2012. i projekcija za 2013. i 2014., stoga ih je u slučaju izmjene programa, aktivnosti/projekta potrebno revidirati u skladu s usvojenim državnim proračunom i ponovno dostaviti Ministarstvu financija o čemu će obveznici biti posebno obaviješteni nakon usvajanja Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2012. i projekcija za 2013. i 2014.

Na važnost ovog procesa ukazuje i činjenica da drugo pitanje iz Upitnika o fiskalnoj odgovornosti (na temelju kojeg između ostaloga čelnik daje Izjavu o fiskalnoj odgovornosti) upravo testira *jesu li programi iz financijskog plana povezani s ciljevima iz strateškog plana* (odgovaraju ministarstva i druga tijela državne uprave na razini razdjela organizacijske klasifikacije).

Tablica 5: Veza strateškog plana i državnog proračuna

Opći cilj	Posebni cilj	Program u državnom proračunu	Pokazatelj učinka (outcome)	Način ostvarenja posebnog cilja	Aktivnost/projekt u državnom proračunu	Pokazatelj rezultata (output)
Opći cilj 1.	Posebni cilj 1.1.	234 PROGRAM X	Pokazatelj učinka	Način ostvarenja 1.1.1.	A123456 AKTIVNOST A A234567 AKTIVNOST B K123456 PROJEKT C	Pokazatelj rezultata 1.1.1.1. Pokazatelj rezultata 1.1.1.2. Pokazatelj rezultata 1.1.1.3.
				Način ostvarenja 1.1.2.	A456789 AKTIVNOST D K234567 PROJEKT E	Pokazatelj rezultata 1.1.2.1. Pokazatelj rezultata 1.1.2.2.
	Posebni cilj 1.2.	2345 PROGRAM Y	Pokazatelj učinka	Način ostvarenja 1.2.1.	A987654 AKTIVNOST F K456987 PROJEKT G T321654 PROJEKT H	Pokazatelj rezultata 1.2.1.1. Pokazatelj rezultata 1.2.1.2.
		6789 PROGRAM Z		Način ostvarenja 1.2.2.	A123789 AKTIVNOST I A456123 AKTIVNOST J K456987 PROJEKT K	Pokazatelj rezultata 1.2.2.1. Pokazatelj rezultata 1.2.2.2.
Opći cilj 2.						

7. SUSTAV PRAĆENJA I IZVJEŠTAVANJA

Provedbu strateškog plana potrebno je sustavno i redovito pratiti i mjeriti. Svrha praćenja je pravovremeno uočavanje odstupanja od plana te ocjena hoće li planirane aktivnosti imati željeni učinak na postavljene ciljeve.

Sustav praćenja može se u velikoj mjeri uspostaviti kroz sustav unutarnjih financijskih kontrola sukladno metodologiji koju propisuje Zakon o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine, br.141/06), a koji su obveznici dužni uspostaviti.

Važna komponenta sustava praćenja je izvještavanje.

Izvešća o ispunjavanju ciljeva temelje se na kvalitetnom praćenju i sadrže procjene koje trebaju dati odgovore na sljedeća pitanja:

- Može li se uz razumnu razinu sigurnosti očekivati da će se provedba do kraja godine odvijati prema planu? Ako ne, zašto i što je potrebno učiniti da bi se plan ostvario?
- Imaju li planirane aktivnosti očekivan učinak na posebne ciljeve?
- Jesu li osigurani svi resursi (administrativni, financijski, organizacijski)?
- Na koji se način provodi koordinacija s drugim nositeljima?
- Ostvaruju li se posebni i opći ciljevi u skladu s očekivanjem?
- Jesu li posebni ciljevi i dalje relevantni za opće ciljeve odnosno hoće li njihov doprinos ostvarenju općih ciljeva biti u skladu s očekivanim rezultatima?

Dobro definirani pokazatelji rezultata i učinka olakšavaju sustav praćenja, jer se isti temelji na izvještavanju o tome jesu li realizirane ciljane veličine.

7.1. Interno praćenje i izvještavanje

U prošlogodišnjem ciklusu strateškog planiranja za razdoblje 2011. - 2013. obveznici su, sukladno svojim posebnostima, uspostavili sustav praćenja te odredili dinamiku izvještavanja kako bi se osigurale informacije o postizanju postavljenih ciljeva.

Nakon usvajanja Strategije Vladinih programa za razdoblje 2011. - 2013. čelnik obveznika donio je odluku o imenovanju odgovornih osoba za provedbu strateškog plana te je ista dostavljena Ministarstvu financija na znanje.

Sva ministarstva dužna su nove odluke o imenovanju dostaviti Ministarstvu financija na znanje 15 dana nakon stupanja na snagu Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2012. godinu i projekcija za 2013. i 2014.

Ukoliko je kod drugih državnih tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije došlo do promjene osoba odgovornih za provedbu strateškog plana, novu odluku o imenovanju je također potrebno dostaviti Ministarstvu financija na znanje u gore navedenome roku.

O izgledu i sadržaju odluke o imenovanju odgovornih osoba obveznici će biti naknadno obaviješteni.

Osim ove odluke čelnici su bili u obvezi donijeti i odluku o prijenosu ovlasti i odgovornosti za upravljanje proračunskim sredstvima osiguranim u financijskom planu za određenu godinu kako bi se povezali ciljevi, programi i proračunska sredstva.

Ministarstva su također dužna donijeti nove odluke o prijenosu ovlasti i odgovornosti u roku 30 dana od stupanja na snagu Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2012. godinu i projekcija za 2013. i 2014.

O izgledu i sadržaju odluke o prijenosu ovlasti i odgovornosti obveznici će biti naknadno obaviješteni.

7.2. Izvještavanje Ministarstva financija

Izvještaj o provedbi načina ostvarenja strateškog plana

Izvještaj o provedbi načina ostvarenja strateškog plana dostavlja se Ministarstvu financija polugodišnje i godišnje, ali se na razini obveznika može koristiti za potrebe mjesečnog odnosno kvartalnog izvještavanja.

Prvi izvještaji o provedbi načina ostvarenja strateškog plana za razdoblje 2011. - 2013. dostavljeni su Ministarstvu financija i odnose se na prvih šest mjeseci 2011. Ministarstvo financija očitovao se na dostavljene izvještaje i dalo primjedbe odnosno preporuke koje se moraju uvažiti, odnosno imati na umu, pri izradi godišnjih izvještaja o provedbi načina ostvarenja „Strateškog plana za razdoblje 2011. - 2013.“.

Izgled i sadržaj izvještaja o provedbi načina ostvarenja strateškog plana daje se u nastavku.

Slika 3: Izvještaj o provedbi načina ostvarenja strateškog plana⁶

Posebni cilj	Načini ostvarenja	Odgovorna osoba	Pokazatelj rezultata (output)	Jedinica	Polazna vrijednost	Trenutna vrijednost	Ciljana vrijednost	Način ostvarenja se odvija prema planu DA/NE	Planirana proračunska sredstva		Iskorištena proračunska sredstva	
									Sredstva državnog proračuna	Pomoći Europske unije	Sredstva državnog proračuna	Pomoći Europske unije
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Redni broj i naziv												

U 1. stupac upisuje se naziv posebnog cilja.

⁶ Uvećani prikaz izvještaja dan je u Prilogu 3 ove Upute

U 2. i 3. stupac upisuju se način ostvarenja i ime osobe odgovorne za provođenje svakog pojedinog načina ostvarenja temeljem odluke o imenovanju osoba odgovornih za provedbu strateškog plana donesene od strane čelnika.

U 4., 5., 6. i 7. stupac upisuju se pokazatelji rezultata vezani za pojedine načine ostvarenja, polazne vrijednosti te trenutne i ciljane vrijednosti za tekuću godinu. Svaki način ostvarenja vezan je uz minimalno jedan, a maksimalno tri pokazatelja rezultata.

U 8. stupac upisuje se provodi li se način ostvarenja prema planu. U ovaj stupac potrebno je jednostavno upisati DA – način ostvarenja se izvršava prema planu, ili NE – način ostvarenja se ne izvršava prema planu. To je važno jer primjerice na polugodištu postotak izvršenja pojedinih aktivnosti može biti 20% od ciljanih veličina za tu godinu što je mali postotak izvršenja, ali je u skladu s predviđenom dinamikom realizacije. Ako postoje načini ostvarenja koji se ne izvršavaju prema planu uz tablicu je potrebno opisati razloge odstupanja za svaki od načina ostvarenja te predložiti korektivne radnje. U slučaju bilo kakvih značajnijih odstupanja od plana, posebno onih koja dovode u pitanje ostvarivanje rezultata (outputa) u tekućoj godini, potrebno je bez odgađanja i neovisno o utvrđenim rokovima o tome obavijestiti Ministarstvo financija.

U 9. stupac upisuje se iznos proračunskih sredstava predviđen za ostvarenje pojedinog načina ostvarenja s tim da se posebno izdvoje pomoći Europske unije.

U 10. stupac za polugodišnje izvještaje upisuje se iznos iskorištenih proračunskih sredstava do 30. lipnja tekuće godine, a za godišnje izvještaje do 31. prosinca.

Sve informacije vezane uz izradu i dostavu godišnjeg Izvještaja o provedbi načina ostvarenja „Strateškog plana za razdoblje 2011. - 2013. obveznicima će biti naknadno dostavljene.

Izvještaj o ostvarenju posebnih ciljeva strateškog plana

Izvještaj o ostvarenju posebnih ciljeva strateškog plana sastavljat će se isključivo na godišnjoj razini, a sadržavat će samo one posebne ciljeve koji imaju utvrđenu ciljanu vrijednost za tu godinu.

Izgled i sadržaj izvještaja o ostvarenju posebnih ciljeva strateškog plana daje se u nastavku.

Slika 4: Izvještaj o ostvarenju posebnih ciljeva strateškog plana⁷

Opći cilj		Redni broj i naziv					
Posebni cilj	Odgovorna osoba	Pokazatelj učinka (outcome)	Jedinica	Polazna vrijednost	Trenutna vrijednost	Ciljana vrijednost	Ostvaruje li se posebni cilj prema planu DA/NE
1	2	3	4	5	6	7	8

⁷ Uvećani prikaz izvještaja dan je u Prilogu 4. ove Upute

U 1. stupac upisuje se naziv posebnog cilja, ali samo onih za koje je utvrđena ciljana vrijednost pokazatelja na razini te godine.

U 2. stupac upisuju se ime osobe odgovorne za svaki posebni cilj temeljem odluke o imenovanju osoba odgovornih za provedbu strateškog plana donesene od strane čelnika.

U 3., 4., 5., 6. i 7. stupac upisuju se redom pokazatelj učinka vezan za posebni cilj, mjerna jedinica, polazne vrijednosti te trenutne i ciljane vrijednosti za godinu za koju se izvještava. Za svaki posebni cilj određen je po jedan pokazatelj učinka (outcome).

U 8. stupac upisuje se ostvaruje li se posebni cilj prema planu. U ovaj stupac potrebno je jednostavno upisati DA – sve se izvršava prema planu, ili NE – posebni cilj se ne ostvaruje prema planu. U slučaju bilo kakvih značajnijih odstupanja od plana, posebno onih koja dovode u pitanje ostvarivanje učinaka (outcome) u godini za koju se izvještava, potrebno je bez odgađanja i neovisno o utvrđenim rokovima o tome obavijestiti Ministarstvo financija.

Izvještaj, potpisan od strane čelnika dostavit će se Ministarstvu financija na godišnjoj razini, a u skladu s rokovima za izvještavanje o izvršenju proračuna, o čemu će obveznici biti obaviješteni na vrijeme.

8. TEHNIČKE KARAKTERISTIKE STRATEŠKOG PLANA

Strateški plan treba imati sljedeću strukturu:

STRATEŠKI PLAN [umetnuti naziv obveznika] za razdoblje 2012. - 2014.

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

Uvodni tekst o obvezniku i njegovom djelokrugu

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

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

Opći cilj 1.

Posebni cilj 1.1.

Posebni cilj 1.2.

Posebni cilj 1.3.

Posebni cilj 1.4.

Opći cilj 2.

Posebni cilj 2.1.

Posebni cilj 2.2.

Posebni cilj 2.3.

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

Opći cilj 1.

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

Posebni cilj 1.1.

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. Opisati maksimalno 7 rizika vezanih za ovaj posebni cilj.

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

Svaki posebni cilj može imati maksimalno 7 načina ostvarenja.

Načini ostvarenja postavljenog cilja:

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

1.1.1. način ostvarivanja

Kratak opis skupa aktivnosti provedbom kojih će se doprinijeti ostvarenju Posebnog cilja 1.1., i to počevši od prikaza postojeće situacije do utvrđivanja načina na koji će se postojeća situacija promijeniti i u kojem obujmu. Opisati maksimalno 3 rizika vezanih za ovaj način ostvarenja.

1.1.2. način ostvarivanja

Kratak opis skupa aktivnosti provedbom kojih će se doprinijeti ostvarenju Posebnog cilja 1.1., i to počevši od prikaza postojeće situacije do utvrđivanja načina na koji će se postojeća situacija promijeniti i u kojem obujmu. Opisati maksimalno 3 rizika vezanih za ovaj način ostvarenja.

1.1.3. način ostvarivanja

Kratak opis skupa aktivnosti provedbom kojih će se doprinijeti ostvarenju Posebnog cilja 1.1., i to počevši od prikaza postojeće situacije do utvrđivanja načina na koji će se postojeća situacija promijeniti i u kojem obujmu. Opisati maksimalno 3 rizika vezanih za ovaj način ostvarenja.

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

Pokazatelji rezultata (output):

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

U ovom dijelu potrebno je prikazati ispunjenu tablicu pokazatelja rezultata (output), koja se nalazi u Prilogu 1. Upute. Svaki način ostvarenja može imati minimalno 1, a maksimalno 3 pokazatelja rezultata (output). Ispunjena tablica pokazatelja rezultata (outputa) dana treba se u strateškom planu obveznika nalaziti odmah iza svih načina ostvarenja pojedinog posebnog cilja. Tablica pokazatelja rezultata (output) dana je u prilogu 1. Upute, a dostupna je i na web stranici Ministarstva financija.

Pokazatelji učinka (outcome):

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

U ovom dijelu potrebno je prikazati ispunjenu tablicu pokazatelja učinka (outcome), koja se nalazi u Prilogu 2. Upute. Za svaki posebni cilj potrebno je odrediti jedan pokazatelj učinka (outcome). Ispunjenja tablica pokazatelja učinka (outcome) treba

se u strateškom planu obveznika nalaziti odmah iza ispunjene tablice pokazatelja rezultata (outputa). Tablica pokazatelja učinka (outcome) dana je u priložju 2. Upute, a dostupna je i na web stranici Ministarstva financija.

Kako treba izgledati strateški plan obveznika? (Primjer)

Uvodni tekst o obvezniku i njegovom djelokrugu

Vizija obveznika

Misija obveznika

Opći cilj 1.

Posebni cilj 1.1.

Način ostvarenja 1.1.1.

Način ostvarenja 1.1.2.

Način ostvarenja 1.1.3.

Tablica pokazatelja rezultata (za načine ostvarenja 1.1.1. – 1.1.3.)

Posebni cilj 1.2.

Način ostvarenja 1.2.1.

Način ostvarenja 1.2.2.

Način ostvarenja 1.2.3.

Način ostvarenja 1.2.4.

Tablica pokazatelja rezultata (za načine ostvarenja 1.2.1. – 1.2.4.)

Tablica pokazatelja učinka (za posebne ciljeve 1.1. i 1.2.)

Opći cilj 2.

Posebni cilj 2.1.

Način ostvarenja 2.1.1.

Način ostvarenja 2.1.2.

Tablica pokazatelja rezultata (za načine ostvarenja 2.1.1. – 2.1.2.)

Tablica pokazatelja učinka (za posebni cilj 2.1.)

Skraćeni prikaz općih i posebnih ciljeva, pokazatelja učinka (outcome), načina ostvarenja postavljenog posebnog cilja i pokazatelja rezultata (output)

Veza strateškog plana i državnog proračuna

Popis tablica danih u ovoj Uputi

Tablica 1: Tipologija rizika	16
Tablica 2: Primjer načina ostvarenja s različitim opisom rizika	18
Tablica 3: Prijedlog za procjenu učinka (posljedice) davanjem bodova odnosno opisom	19
Tablica 4: Prijedlog načina ocjenjivanja o vjerojatnosti nastanka nekog događaja ...	19
Tablica 5: Veza strateškog plana i državnog proračuna	23

Popis slika danih u ovoj Uputi

<i>Slika 1. Koraci u izradi strateškog plana.....</i>	<i>8</i>
<i>Slika 2: Prikaz matrice u kojoj se povezuju učinak i vjerojatnost</i>	<i>20</i>
<i>Slika 3: Izvještaj o provedbi načina ostvarenja strateškog plana.....</i>	<i>25</i>
<i>Slika 4: Izvještaj o ostvarenju posebnih ciljeva strateškog plana.....</i>	<i>26</i>