

MINISTARSTVO FINANCIJA

**UPUTA ZA IZRADU STRATEŠKIH PLANOVA
ZA RAZDOBLJE 2018. - 2020.**

Zagreb, travanj 2017.

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) uvedena je Zakonom o proračunu (Narodne novine, br. 87/08) koji je stupio na snagu 1. siječnja 2009. U dosadašnjim ciklusima strateškog planiranja obveznici su definirali svoje vizije i misije, opće i posebne ciljeve te načine ostvarenja istih. Također, uvedeni su pokazatelji uspješnosti i prepoznati rizici koji mogu utjecati na ostvarenje postavljenih ciljeva. Ujedno, obveznici su uspostavili 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.

U ciklusu strateškog planiranja za razdoblje 2018. - 2020. potrebno je posebnu pozornost obratiti definiranju novih načina ostvarenja, odnosno reformskih mjera, koji se direktno preuzimaju u Nacionalni program reformi.

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.

Budući da je za izradu nacionalnog programa reformi zaduženo ministarstvo nadležno za strukturne reforme i koordinaciju fondova Europske unije **potpisani strateški plan dostavlja se i Ministarstvu regionalnoga razvoja i fondova Europske unije u pisanom obliku na adresu Račkoga 6, 10000 Zagreb te elektroničkom obliku na e-mail: europeksi.semestar@mrrfeu.hr.**

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

Konačne strateške planove za razdoblje 2018. - 2020. potrebno je dostaviti Ministarstvu financija do ponedjeljka 8. svibnja 2017.

3. ELEMENTI STRATEŠKOG PLANA

Svaki strateški plan mora imati definiranu:

- **viziju** - daje sliku željenog stanja
(primjer jasno utvrđene vizije: „Visoko razvijen, efikasan, siguran, ekološki prihvativ 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: „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 pomaže 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 finansijskog plana. Stoga postojeće načine ostvarenja u strateškom planu nije potrebno detaljnije opisivati već ih je dovoljno isključivo nabrojati i za svakoga utvrditi pokazatelje rezultata sa ciljanim vrijednostima te povezanost sa finansijskim planom. Pregled postojećih načina ostvarenja u strateškom planu prikazuje se u obliku tablice dane u nastavku, a koja je prilog 1. ove Upute (dostupan za preuzimanje na službenim stranicama Ministarstva financija <http://www.mfin.hr/hr/stratesko-planiranje>).

Izgled Priloga 1.

- **Novi načini ostvarenja** u potpunosti se usklađuju s potrebama izrade nacionalnog programa reformi i programa konvergencije. Međutim za obveznike koji nemaju *reformske mjere* koje su dio nacionalnog programa reformi, a imaju neki značajan novi način ostvarenja isti će moći iskazati u svom strateškom planu kao *ostali „novi načini ostvarenja“*.

1. Reformske mjere kao dio nacionalnog programa reformi

Reformske mjere, njihov opis i ključne informacije o istima potrebno je prikazati u obliku tablice koja je prilog 2. ove Upute (*dostupan za preuzimanje na službenim stranicama Ministarstva financija* <http://www.mfin.hr/hr/stratesko-planiranje>) sa kratkim informacijama što se upisuje u koji dio.

Izgled Priloga 2.

Opći cilj					
Posebni cilj					
Program u državnom proračunu					
REFORMSKA MJERA					
Reformska mjera (novi način ostvarenja)	Glavni cilj i opis mjere	Pravni/upravni instrumenti	Raspored provedbe - ključne točke ostvarenja i rokovi		
Kvalitativni učinak - opis predviđenih utjecaja	Fiskalne posljedice za državni proračun		Aktivnost/ projekt u državnom proračunu		
Jedinica	Polazna vrijednost	Ciljana vrijednost 2017.	Ciljana vrijednost 2018.	Ciljana vrijednost 2019.	Ciljana vrijednost 2020.

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 *Glavni cilj i opis mjere* upisuje se cilj reformske mjere te se daje kratak pregled što se točno planira učiniti u okviru te reformske mjere u narednom razdoblju.

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

U *Raspored provedbe - ključne točke ostvarenja i rokovi* daje se kratak pregled najvažnijih aktivnosti poduzetih kako bi se utvrđena reformska mjera mogla uspješno provesti te rokovi provedbe aktivnosti.

U *Kvalitativnom učinku - opisu predviđenih utjecaja* ukratko se daje informacija o krajnjem rezultatu koji će se ostvariti ispunjenjem 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 mjerena 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 2016. godinu budući da će se strateški planovi za naredno razdoblje izrađivati tokom 2017. godine). U *Ciljane vrijednosti* upisuju se očekivane vrijednosti za utvrđeni pokazatelj za 2017., 2018., 2019. i 2020. godinu.

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.

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

- uvođenje fiskalizacije u prometu gotovinom
Jedna od mjera koja će se koristiti kao mjera borbe protiv porezne utaje u dijelu neizdavanja računa je propisivanje postupka fiskalizacije, kao skupa mjera kojima se uvodi nadzor nad izdavanjem računa za promet u gotovini. Obveznici fiskalizacije račune će morati izdavati putem elektroničkih naplatnih uređaja koji su povezani sa Ministarstvom financija. Fiskalizacija će se odvijati u tri etape:
 - u prvoj etapi fiskalizaciju moraju provesti veliki i srednji poduzetnici i oni koji obavljaju djelatnost pružanja smještaja, te pripreme i usluživanja hrane
 - u drugoj etapi oni koji obavljaju djelatnost trgovine na veliko i na malo, popravak motornih vozila i motocikla te obveznici koji obavljaju djelatnost slobodnih zanimanja
 - u trećoj etapi svi preostali.

Dosadašnjim uputama, koje su dostupne na službenim stranicama Ministarstva finansija <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 njihovo definiranja.

4. IZVJEŠTAVANJE

Uz strateški plan izrađen u formatu zadanom ovom Uputom, obveznici su dužni **utvrditi i rizike na razini posebnog cilja i načina ostvarenja te njihovu procjenu iskazati u tablici koja se nalazi u prilogu 7. ove Upute** (dostupan za preuzimanje na službenim stranicama Ministarstva financija <http://www.mfin.hr/hr/stratesko-planiranje>). Prilog 7. 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. Utvrđuju se oni rizici koji mogu imati najveći potencijalno negativni učinak na ostvarenje strateškog plana obveznika. Takvi rizici sastavni su dio registra rizika putem kojeg se upravlja rizicima na razini pojedinog obveznika, a koji se sukladno promjenama u poslovnom okruženju povremeno ažurira. Rizike utvrđene prilikom izrade strateškog plana obveznici su dužni upisati u registre rizika nadopunjene s mjerama koje će se poduzimati te odgovornim osobama za njihovo rješavanje.

Nadalje, obveznici su dužni donijeti **jedinstvenu, objedinjenu odluku o prijenosu ovlasti i odgovornosti za provedbu strateškog plana i upravljanje proračunskim sredstvima osiguranim u finansijskom planu za pojedinu godinu** u roku 30 dana od stupanja na snagu Državnog proračuna Republike Hrvatske za 2018. godinu i projekcija za 2019. i 2020. te istu dostaviti na znanje Ministarstvu financija, Sektoru za izvršavanje državnog proračuna. 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 finansijskog 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, potpisani 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 potpisani 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 finansijskom planu za pojedinu godinu. Istimemo da se izmjenama strateških planova ne treba pristupiti ako se pojedine ciljane 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.

5. TEHNIČKE KARAKTERISTIKE I STRUKTURA STRATEŠKOG PLANA

Strateški plan treba imati sljedeću strukturu:

STRATEŠKI PLAN [*umetnuti naziv obveznika*] za razdoblje 2018. - 2020.

[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 ciljeva 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 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]

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 sa opisom stanja

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

Broj i naziv ključnog područja

Naziv potkategorije sa opisom stanja

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. Na razini načina ostvarenja utvrđuju i procjenjuju maksimalno 3 rizika, a za svaki posebni cilj utvrđuje se i procjenjuje maksimalno 7 rizika.

Važno je napomenuti da se utvrđeni rizici i njihova procjena iskazuju 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 sa opisom stanja

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

Broj i naziv ključnog područja

Naziv potkategorije sa opisom stanja

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 sa opisom stanja

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