

UPUTA ZA IZRADU STRATEŠKIH PLANOVA

Zagreb, 18. ožujka 2009.

SADRŽAJ

1. UVOD.....	3
2. TEMELJNI POJMOVI STRATEŠKOG PLANIRANJA.....	4
3. PROCES STRATEŠKOG PLANIRANJA.....	6
3.1 OBVEZNICI I ROKOVI.....	6
3.2 PREGLED PROCESA STRATEŠKOG PLANIRANJA	7
3.3 STRATEŠKI PLAN	8
3.3.1. Uvodno o ministarstvu ili tijelu državne uprave	8
3.3.2. Vizija	8
3.3.3. Misija.....	9
3.3.4. Opći cilj.....	10
3.3.5. Posebni ciljevi	11
3.3.6. Načini ostvarivanja postavljenih ciljeva	12
3.3.7. Pokazatelji uspješnosti.....	13
3.4 SUSTAV PRAĆENJA.....	14
4. VEZA S PROCESOM IZRADE PRORAČUNA.....	15
5. DODACI	16
5.1. TEHNIČKE KARAKTERISTIKE STRATEŠKOG PLANA	16
5.2. ANALIZA STANJA.....	18
5.2.1. Analiza okoline (sektora ili područja).....	18
5.2.2. Analiza ministarstva ili drugog tijela državne uprave.....	19

1. UVOD

Ministarstvo financija izradilo je ovu uputu kako bi se korisnicima proračuna pojednostavila izrada trogodišnjih strateških planova sukladno članku 22., 23. i 24. Zakona o proračunu (Narodne novine, br. 87/08).

Strateško planiranje predstavlja onaj dio planiranja u okviru kojeg ministarstva i druga tijela državne uprave definiraju svoje ciljeve i prioritete te načine koji će im omogućiti postizanje zacrtanih ciljeva u budućnosti.

Strateški planovi za trogodišnje razdoblje (sukladno Zakonu o proračunu) sadrže viziju, ciljeve, načine ispunjavanja ciljeva, mjere procjene rezultata i sustav praćenja rezultata.

Strateški planovi ne predstavljaju zamjenu za postojeće strateške dokumente i akte planiranja, već stvaraju poveznice između postojećih strateških dokumenata i proračuna.

Izrađuju se na temelju usvojenih strategija i drugih dokumenata dugoročnog razvoja na način da uzimaju u obzir postavljene ciljeve, ali i promjene u okruženju (npr. smanjene mogućnosti financiranja, drugačiji prioriteti i sl).

U slučaju potrebe temeljem strateških planova za trogodišnje razdoblje mogu se predložiti izmjene i dopune već usvojenih strateških dokumenata i akata planiranja.

Pri izradi strateškog plana važno je voditi računa da će se u sljedećem koraku – prilikom izrade financijskih planova, kroz definiranje programa i alokaciju financijskih sredstava, morati ostvariti veza sa strateškim planom.

Ova Uputa namijenjena je svim ustrojstvenim jedinicama (upravama/sektorima) unutar ministarstava i drugih tijela državne uprave koje su odgovorne za formuliranje strateških pitanja. Međutim, navedene uprave/sektori u obvezi su prilikom izrade strateških planova surađivati s upravama za financije i proračun jer su one te koje mogu i moraju dati procjenu održivosti postavljenih ciljeva iz strateških planova u odnosu na fiskalni okvir.

2. TEMELJNI POJMOVI STRATEŠKOG PLANIRANJA

Strateško planiranje ima za cilj donošenje temeljnih odluka i utvrđivanje ključnih aktivnosti čijim će se provođenjem odgovoriti na pitanja:

- Tko smo, što sada radimo i zašto?
- Što želimo biti i raditi u budućnosti?
- Kako ćemo to postići?

Dakle, kroz proces strateškog planiranja želi se stvoriti duži pogled na ono što pojedino ministarstvo, odnosno tijelo državne uprave želi raditi u budućnosti i kako će to provesti.

To je proces koji će pomoći ministarstvima, odnosno tijelima državne uprave da planiraju svoje buduće aktivnosti, utvrde prioritete, efikasno alociraju raspoložive resurse te prate napredak u odnosu na prvotno postavljene ciljeve.

Dobro proveden proces strateškog planiranja prepoznaje da su financijska sredstva ograničena i da Vlada ne može u jednoj godini provesti sve što bi htjela. Tu su i druga ograničenja: institucionalni kapaciteti, međunarodne obveze i slično koja sužavaju mogućnosti izbora. Proces strateškog planiranja proizvodi mehanizam koji Vladi omogućuje da identificira ciljeve koje smatra najvažnijima, odnosno utvrdi prioritete, a onda osigurava da se odgovarajuća sredstva usmjere za te prioritete kroz proračunski proces. Integriranjem procesa utvrđivanja prioriteta i proračunskog procesa, povećava se sposobnost Vlade da ispuni svoje obveze.

U procesu izrade strateškog plana potrebno je postaviti niz pitanja, provesti analizu okruženja i samog tijela, razmotriti različite pretpostavke, prikupiti i uključiti informacije o sadašnjoj situaciji te prognozirati promjene u okruženju u kojem će ministarstva, odnosno tijela državne uprave provoditi svoje aktivnosti.

Proces strateškog planiranja može se prikazati kroz nekoliko osnovnih koraka. Poznavanje slijeda koraka omogućuje jednostavniju izradu strateškog plana u smislu resursa (vrijeme, ljudski potencijal, financijska sredstva) potrebnih za provođenje pojedinog koraka. U nastavku se daju osnovni koraci s obrazloženjem:

1. **Definiranje vizije i misije** – odgovara se na tri pitanja: što ministarstvo, odnosno tijelo državne uprave radi, zašto to radi i za koga, te kako će izgledati u budućnosti
2. **Analiza stanja** – razumijevanje konteksta i okoline, predviđanje budućih trendova u okolini, procjena kapaciteta ministarstva, odnosno tijela državne uprave za ostvarivanje postavljenih ciljeva
3. **Utvrdjivanje općih i posebnih ciljeva** – kao smjerova u kojima se ministarstvo, odnosno tijelo državne uprave želi kretati te odgovora na pitanje što se pri tom želi postići
4. **Planiranje načina provedbe** – utvrđivanje načina, odnosno skupa aktivnosti koji vode ostvarenju postavljenih ciljeva
5. **Razvoj pokazatelja uspješnosti** – praćenje napretka u provedbi strateškog plana
6. **Razvoj sustava praćenja** – sustavna i objektivna procjena provedbe aktivnosti i razvoja ministarstva, odnosno tijela državne uprave sa svrhom

praćenja učinkovitosti i efikasnosti rada, te ocjenjivanje učinka provedbenih aktivnosti na ostvarenje ciljeva.

3. PROCES STRATEŠKOG PLANIRANJA

3.1 OBVEZNICI I ROKOVI

Obveza izrade strateških planova, njihov sadržaj te proces, obveznici i rokovi izrade propisani su Zakonom o proračunu. Strateške planove izrađuju ministarstva i druga državna tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije.

U nastavku se daju rokovi za pojedine aktivnosti izrade strateških planova i njihovi nositelji.

ROK	NOSITELJ AKTIVNOSTI	AKTIVNOST
do 19. ožujka	Ministarstvo financija u suradnji sa Središnjim državnim uredom za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU	sastavlja Uputu za izradu strateških planova za trogodišnje razdoblje i dostavlja je ministarstvima i drugim državnim tijelima na razini razdjela organizacijske klasifikacije
27. ožujka	Ministarstvo financija u suradnji s Ambasadom Kraljevine Danske	predstavljanje Upute i procesa strateškog planiranja dužnosnicima - ministrima i državnim tajnicima
25. i 27. ožujka	Ministarstvo financija	uvod u izradu strateških planova - predstavljanje metodologije opisane Uputama i rokova za izradu strateških planova
6. i 8. travnja	Ministarstvo financija	dvije jednodnevne radionice za predstavnike ministarstava/tijela državne uprave o općem pristupu, definiranju vizije, misije i općih ciljeva + odgovori na sva ostala otvorena pitanja i kratka priprema za sljedeću radionicu
15. i 17. travnja	Ministarstvo financija	dvije jednodnevne radionice za predstavnike ministarstava/tijela državne uprave o utvrđivanju posebnih ciljeva i načina ostvarivanja istih + odgovori na sva ostala otvorena pitanja i kratka priprema za sljedeću radionicu
20. i 22. travnja	Ministarstvo financija	dvije jednodnevne radionice za zainteresirane predstavnike ministarstava/tijela državne uprave o definiranju pokazatelja uspješnosti
do 24. travnja	ministarstva/tijela državne uprave	dostavljaju Ministarstvu financija izrađene strateške planove
do 31. travnja	Ministarstvo financija u suradnji sa Središnjim državnim uredom za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU	izrađuje Strategiju vladinih programa za trogodišnje razdoblje i dostavlja je Vladi Republike Hrvatske radi donošenja

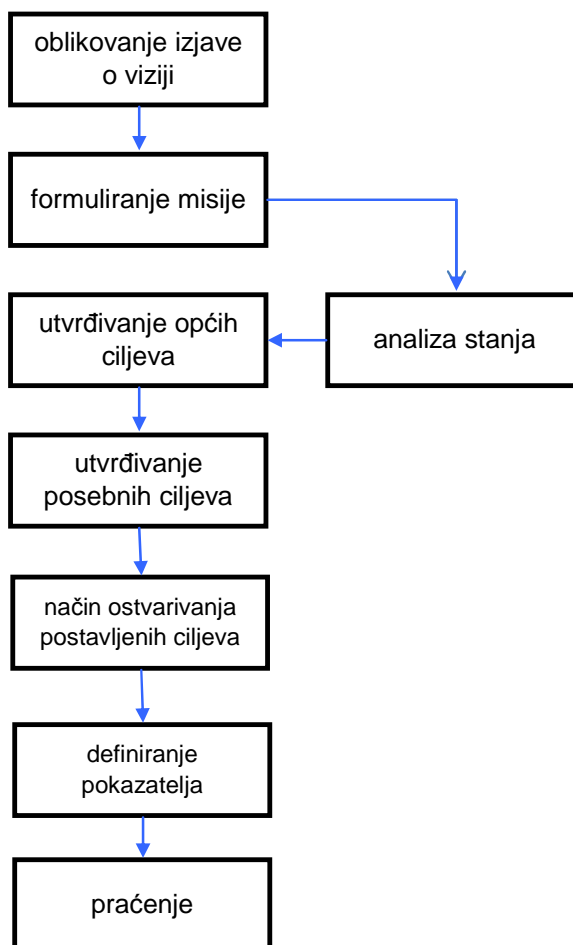
3.2 PREGLED PROCESA STRATEŠKOG PLANIRANJA

Strateški pristup planiranju temelji se na razumijevanju šireg konteksta u kojem funkcionira ministarstvo, odnosno tijelo državne uprave, njegovih unutarnjih prednosti i nedostataka, te problema koji se nastoji riješiti u sektoru. Kroz proces strateškog planiranja ministarstvo, odnosno tijelo državne uprave utvrđuje svoje prioritete i strategije koje će mu omogućiti postizanje zacrtanih ciljeva u budućnosti, te definira mjere za procjenu uspješnosti ostvarivanja tih ciljeva.

Ministarstvo, odnosno tijelo državne uprave izrađuje trogodišnji strateški plan kojim rangira postavljene posebne ciljeve i određuje jasne smjernice daljnjeg razvoja u skladu s vladinim prioritetima. Dakle, strateški plan je dokument koji predstavlja opći plan djelovanja ministarstva, odnosno tijela državne uprave, a sastoji se od sljedećih dijelova:

1. Djelokrug ministarstva, odnosno tijela državne uprave
2. Vizija i misija
3. Opći cilj(evi)
4. Posebni ciljevi
5. Načini ostvarivanja postavljenih ciljeva
6. Pokazatelji uspješnosti

Dijagramski pregled procesa strateškog planiranja



Ministarstvo, odnosno tijelo državne uprave započinje proces strateškog planiranja utvrđivanjem strateškog okvira, odnosno oblikovanjem izjave o viziji i misiji. Kako bi se strateški okvir u potpunosti definirao ministarstvo, odnosno tijelo državne uprave treba utvrditi i strateške ciljeve (opći i posebni ciljevi) što nije moguće bez provedene analize stanja sektora za koji se izrađuje strateški plan.

Analiza stanja (detaljnije pod točkom 5.2) pomoći će ministarstvu, odnosno tijelu državne uprave da spozna vlastite potencijale, odnosno definira svoje prednosti i nedostatke te realno utvrdi strateške ciljeve budućeg razvoja i djelovanja (dio ministarstava, odnosno tijela državne uprave već je proveo analizu stanja prije izrade strateških dokumenata kojima su, sukladno rezultatima te analize, već utvrdili neke od svojih ciljeva).

Najprije se utvrđuje opći cilj, a zatim posebni ciljevi čija realizacija pridonosi ostvarenju definiranog općeg cilja. Također, potrebno je utvrditi načine putem kojih će se posebni ciljevi i ostvariti.

Sljedeći korak u procesu strateškog planiranja, koji omogućuje praćenje i mjerenje uspješnosti postizanja utvrđenih ciljeva, jest definiranje pokazatelja uspješnosti. Posljednja faza procesa, praćenje (detaljnije pod točkom 3.4.), provodi se kontinuirano kroz razdoblje za koje je strateški plan izrađen i u njoj utvrđujemo jesu li i koliko ostvareni postavljeni ciljevi.

3.3 STRATEŠKI PLAN

3.3.1. Uvodno o ministarstvu, odnosno tijelu državne uprave

U prvom dijelu strateškog plana ministarstva, odnosno tijela državne uprave potrebno je u nekoliko rečenica predstaviti navedeno tijelo i njegov djelokrug. Može se navesti kratak povijesni pregled osnivanja (zakonodavni okvir) i razvoja tijela te dosadašnja postignuća. Opis novih izazova koji se nalaze pred ministarstvom, odnosno tijelom državne uprave te opis smjera organizacijskog razvoja može dati kvalitetan uvid u budući rad tijela. Može se priložiti i skraćeni shematski prikaz ustrojstva ministarstva, odnosno tijela državne uprave.

Budući da strateški plan priređuju ministarstva i druga državna tijela na razini razdjela organizacijske klasifikacije, uz ovaj opisni dio potrebno je navesti i koje sve agencije te druga tijela i organizacije djeluju unutar navedene razine organizacijske klasifikacije. Ova tijela i agencije također moraju dati svoj doprinos izradi strateških planova nadređene razine organizacijske klasifikacije.

3.3.2. Vizija

Ministarstva i tijela državne uprave postoje da bi pružili javne usluge na netržišnim načelima i time poboljšali funkcioniranje društva u cjelini. Zbog svoje uloge ministarstva i druga tijela državne uprave trebaju imati viziju kako društvo može ili treba izgledati u budućnosti.

Vizija usmjerava djelovanje ministarstva, odnosno tijela državne uprave koja u okviru svog resora ili nadležnosti doprinose postizanju nacionalnih razvojnih ciljeva

sadržanih u strategiji vladinih programa. Također, vizija je temelj strateškog okvira jer ga oblikuje i omogućava ministarstvu, odnosno tijelu državne uprave postavljanje sljedećeg pitanja: Hoće li ovaj opći cilj ili posebni cilj doprinijeti ostvarenju vizije?

Prilikom formuliranja vizije potrebno je voditi računa o tome da pojedino ministarstvo, odnosno tijelo državne uprave ne može samostalno ostvariti viziju društva u budućnosti, nego pridonosi ostvarenju te vizije svojim djelovanjem.

Kao primjer mogu poslužiti sljedeće formulacije vizije:

- *Ministarstvo X nastoji pridonijeti stvaranju pravednog društva bez nasilja u kojem će se svi građani osjećati sigurno.*
- *Ministarstvo Y ulaže napore u postizanje održivog gospodarskog rasta koji se temelji na tehnološki naprednom, konkurentnom i efikasnom poduzetništvu uz snažne sustave koji građanima jamče socijalnu sigurnost.*

3.3.3. Misija

Kako je navedeno u članku 5. Zakona o sustavu unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru (Narodne novine, br. 141/06) „misija je glavni razlog postojanja i djelovanja korisnika proračuna, a sastoji se od područja djelovanja, vrijednosti i ciljeva koji se žele ostvariti“. Drugim riječima, misijom se opisuje način na koji ministarstvo, odnosno tijelo državne uprave namjerava pridonijeti ostvarivanju vizije.

Izjava o misiji opisuje što ministarstvo, odnosno tijelo državne uprave radi, s kime ili za koga (ili što) to radi i općenito kako to radi.

Pojednostavljeno, misija se može opisati korištenjem četiri komponente:

- Naziv ministarstva, odnosno tijela državne uprave
- Što namjerava postići
- Za koga ili što to radi i s kime to radi
- Na koji način, općenito, to ministarstvo, odnosno tijelo državne uprave radi.

Misiju je potrebno oblikovati kao izjavu, a ne kao sveobuhvatan popis ciljeva ministarstva, odnosno tijela državne uprave. Ona treba biti jasna i razumljiva svakom građaninu. U nastavku slijede primjeri misija koji se temelje na izjavama o viziji iz odlomka 3.1.2.:

- *Misija Ministarstva X je provođenje zakona i obrana interesa zemlje u skladu sa zakonima; osiguranje zaštite građana od unutarnjih i vanjskih prijetnji; pružanje nacionalnog vodstva u prevenciji i kontroli kriminala; zahtijevanje pravedne kazne za nezakonito ponašanje te osiguravanje pravednog i nepristranog provođenja pravde za sve građane;*
- *Misija Ministarstva Y je stvaranje uvjeta za ekonomski rast i prosperitet promičući inovacije, poduzetništvo, konkurentnost i dobro gospodarenje.*

Uz ove primjere, misiju je moguće definirati i na sljedeće načine:

- *Razvoj infrastrukture i stvaranje uvjeta za povratak i ostanak stanovništva u nedovoljno razvijenim dijelovima zemlje, te zaštita i prilagođavanje korištenja voda i šuma potrebama ukupnog gospodarskog razvitka;*

- *Promicanje uspješnosti učenika i njihove spremnosti za globalnu konkurentnost poticanjem izvrsnosti u obrazovanju i stvaranjem jednakih mogućnosti za stjecanje znanja;*
- *Poboljšanje zdravlja i blagostanja građana pružanjem učinkovitih zdravstvenih i humanih usluga, te potičući kvalitetan kontinuirani napredak u znanostima koje pridonose uslugama u medicini i javnom zdravstvu, kao i socijalnim uslugama;*
- *Pružanje usluga socijalne skrbi koje zadovoljavaju promjenjive potrebe građana.*

Iz danih primjera razvidno je da ne postoji jedinstveno pravilo za oblikovanje misije ministarstva, odnosno tijela državne uprave, stoga svaka ministarstvo, odnosno tijelo državne uprave mora samostalno izabrati izjavu koja najbolje odražava njegovu ulogu u poboljšanju društvenih uvjeta u područjima obuhvaćenim vizijom.

Dobar način za jednostavno oblikovanje misije je grupiranje stručnih i upravnih poslova koje ministarstvo, odnosno tijelo državne uprave obavlja temeljem Zakona o ustrojstvu i djelokrugu središnjih tijela državne uprave (Narodne novine, br. 199/03, 30/04, 136/04, 22/05, 44/06, i 05/08).

3.3.4. Opći cilj

Opći ciljevi donose se na najvišim razinama ministarstva, odnosno tijela državne uprave. Definirani su kao izjave o željenom stanju na kraju određenog razdoblja ili kao opći smjerovi u kojima će ministarstvo, odnosno tijelo državne uprave poduzimati provedbene aktivnosti.

Opći ciljevi su izjave o tome što ministarstvo, odnosno tijelo državne uprave namjerava postići u naredne tri godine, odnosno određuju jasan smjer kretanja i djelovanja ministarstva, odnosno tijela državne uprave kako bi, postizući svaki od njih, ostvarilo svoju viziju i misiju.

Dobro postavljeni opći ciljevi:

- ukazuju na jasan smjer kretanja i djelovanja ministarstva, odnosno tijela državne uprave,
- istovremeno su ambiciozni i realni te
- usredotočeni na rezultate.

Pri određivanju općih ciljeva ministarstva, odnosno tijela državne uprave trebaju imati na umu resurse s kojima raspolažu, kako bi ciljevi bili postavljeni realno, odnosno kako bi bili ostvarivi. Međutim, istovremeno opći ciljevi trebaju biti postavljeni tako da predstavljaju i određeni izazov ministarstvu, odnosno tijelu državne uprave.

Oblikovanje općih ciljeva temelji se na analizi odgovora proizašlih iz sljedećih pitanja:

- Jesu li ciljevi usklađeni s vizijom i misijom ministarstva, odnosno tijela državne uprave i vode li ostvarenju istih?
- Odražavaju li ciljevi prioritete ministarstva, odnosno tijela državne uprave, odnosno Vlade?
- Pružaju li ciljevi jasan smjer kretanja i djelovanja ministarstva, odnosno tijela državne uprave?

- Omogućavaju li ciljevi formiranje okvira za postavljanje posebnih ciljeva i definiranje načina ostvarivanja istih?

Za potrebe strateškog planiranja opće ciljeve treba preuzeti iz postojećih objavljenih strateških dokumenata i ostalih akata planiranja. Ako ministarstvo, odnosno tijelo državne uprave nije izradilo strateške dokumente, opći ciljevi preuzimaju se iz Strateškog okvira za razvoj.

U ovom dijelu strateškog plana uz navođenje općih ciljeva potrebno je dati pregled o objavljenih strateških dokumenata i drugih akata planiranja iz kojih su ti ciljevi proizašli, kao i pregled ključnih statistika iz sektora ili područja.

Formuliranje previše općih ciljeva može ugroziti ostvarivanje svih njih zbog ograničenosti resursa. Sukladno tome, tijela državne uprave mogu definirati samo jedan opći cilj, izuzev ministarstava koja, ovisno o djelokrugu, mogu definirati maksimalno pet općih ciljeva. Primjerice, Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture može definirati maksimalno pet općih ciljeva, dok Državni zavod za statistiku može definirati maksimalno jedan opći cilj.

Primjer općeg cilja Ministarstva financija:

- **Efikasno upravljanje javnim financijama**

Efikasno upravljanje javnim financijama omogućit će namjensko korištenje sredstava u skladu sa zakonskim i podzakonskim propisima, transparentnost sustava te funkcioniranje sustava odgovornosti.

Bez održivih promjena u upravljanju javnim financijama i osiguranja dosljednosti reformi postoji rizik suočavanja s trajnim fiskalnim stresovima te drugim mogućim i neočekivanim iznenađenjima. Sukladno tome, na državnoj razini potrebno je osigurati sveukupnu fiskalnu disciplinu koja je neophodna za makroekonomsku stabilnost. Kako bi se to postiglo potrebno je provoditi sveobuhvatne i detaljne makroekonomske analize te izrađivati višegodišnji proračunski okvir zbog postizanja održivosti postojećih programa i politike javnog duga. Nadalje, potrebno je osigurati učinkovitu alokaciju resursa između ministarstva i tijela državne uprave, odnosno alokaciju resursa u skladu sa strateškim prioritetima države. U konačnici na programskoj/upravljačkoj razini nužno je uskladiti dodijeljena proračunska sredstva i provedbenu učinkovitost.

Navedeni opći cilj proizlazi iz Strategije unapređenja i modernizacije procesa u sustavu državne riznice 2007. – 2011. godine.

3.3.5. Posebni ciljevi

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 trebaju proizaći iz općeg cilja i ukazati na prioritete pri alokaciji resursa.

Pri definiranju posebnih ciljeva potrebno je razmisliti o sljedećem:

- Jesu li posebni ciljevi jasno povezani s općim ciljem, odnosno vizijom i misijom ministarstva, odnosno tijela državne uprave?
- Jesu li posebni ciljevi razumljivi?
- Koje posredne rezultate možemo ostvariti? Jesu li realni?
- U kojem se realnom vremenskom roku mogu postići željeni posebni ciljevi?
- Jesu li posebni ciljevi u skladu sa zakonodavnim okvirom?
- Koji je rang prioriteta posebnih ciljeva jednog općeg cilja?

Iz samog dokumenta trebaju biti razvidni prioriteta ministarstva, odnosno tijela državne uprave. Između ostalog, redoslijed kojim se navode posebni ciljevi ukazuje na rang prioriteta u njegovom provođenju u odnosu na druge posebne ciljeve u okviru istog općeg cilja.

Primjer posebnih ciljeva Ministarstva financija

1. *Prikupljanje prihoda tijekom fiskalne godine kroz pravednu i jedinstvenu primjenu zakona.*

2. *Efikasno upravljanje gotovinom.*

Ministarstvo financija precizno prognozira primitke i izdatke kako bi osiguralo dostatna sredstva i minimiziralo dodatna posuđivanja. Raspoloživi višak sredstava se koristi za ulaganje.

3. *Pravovremena i točna plaćanja uz najniže moguće troškove.*

Ministarstvo financija ima ključnu ulogu u društvu i gospodarstvu s obzirom da vrši plaćanja koja uključuju socijalne naknade, mirovine, povrat poreza i sl.

4. *Točne, pravovremene, korisne, transparentne i dostupne financijske informacije.*

Ministarstvo financija izrađuje financijske izvještaje koji doprinose kvalitetnijem upravljanju javnim financijama.

3.3.6. Načini ostvarivanja postavljenih ciljeva

Način ostvarivanja obuhvaća skupinu aktivnosti koje vode ostvarenju istog posebnog cilja. Dok posebni ciljevi ukazuju što ministarstva, odnosno tijela državne uprave žele postići, načini ostvarivanja ukazuju kako će se isti ostvariti. Nakon što ministarstvo, odnosno tijelo državne uprave definira posebni cilj, sljedeći logičan korak je utvrđivanje niza aktivnosti za ostvarenje tog cilja.

Primjer načina ostvarivanja posebnih ciljeva Ministarstva financija

• *Optimizacija novčanog portfelja*

Ministarstvo financija će i dalje određivati optimalnu kombinaciju ulaganja i zaduživanja kojom će smanjiti rizik i troškove financiranja države.

• *Unapređenje elektronskih plaćanja*

Ministarstvo financija će pokrenuti inicijative i ukloniti prepreke proračunskim korisnicima kako bi potaknulo plaćanja elektronskim putem i na taj način ostvarilo uštede, povećalo efikasnost i sigurnost izvršavanja plaćanja.

- *Modernizacija i standardizacija proračunskih procesa*

Mjerama modernizacije Ministarstvo financija stvorit će uvjete za mjerenje učinkovitosti korištenja javnih sredstava i povećanje odgovornosti korisnika u svrhovitom upravljanju sredstvima u svim fazama proračunskih procesa. Ministarstvo financija nastavit će svoju suradnju s proračunskim korisnicima na usvajanju jedinstvenih računovodstvenih standarda, integraciji zajedničkih sustava kao i upotrebi jedinstvene računovodstvene terminologije.

3.3.7. Pokazatelji uspješnosti

Pokazatelji uspješnosti su objektivno mjerljivi ili konkretni znakovi da je nešto učinjeno. Pokazatelji uspješnosti trebaju se definirati na način da omogućuju ocjenu učinka provedenih aktivnosti.

Dobri pokazatelji uspješnosti trebaju biti:

- specifični – da zaista mjere ono što treba mjeriti,
- mjerljivi – u pogledu kvalitete i/ili količine,
- dostupni – u okviru prihvatljivih troškova,
- relevantni – u odnosu na definirani cilj i
- vremenski određeni – da se definirani posebni ciljevi izvrše u zadanom vremenskom roku.

Dakle, glavna karakteristika pokazatelja uspješnosti je mjerljivost: potrebno ih je kvantificirati ili jasno i nedvosmisleno izraziti. Isti će omogućiti ministarstvima, odnosno tijelima državne uprave izradu izvještaja o napretku i ostvarenju zadanih ciljeva.

Primjer pokazatelja uspješnosti Ministarstva financija u odnosu na postavljene ciljeve:

- *Troškovi financiranja države*

Ministarstvo financija će razviti model uravnoteženog novčanog portfelja s ciljem minimiziranja troškova kamata i drugih rizičnih čimbenika.

- *Projekcija odstupanja*

S ciljem optimalizacije upravljanja gotovinom Ministarstvo financija mjeri razliku između stvarnih i planiranih priljeva. Povećanje točnosti predviđanja ima izravan utjecaj na smanjenje troškova zaduživanja i povećanje povrata ulaganja.

- *Postotak plaćanja elektronskim putem*

Ministarstvo financija mjeri postotak ukupnih plaćanja elektronskim putem. Plaćanje elektronskim putem omogućava uštede poreznim obveznicima, povećava sigurnost i pojednostavljuje proces plaćanja.

3.4 SUSTAV PRAĆENJA

Napredak u provedbi strateškog plana u odnosu na pokazatelje koji su razvijeni potrebno je neprekidno pratiti i mjeriti. Svrha praćenja je pravovremeno uočavanje odstupanja od plana, te ocjena hoće li planirane aktivnosti imati željeni učinak zbog kojeg su i uspostavljeni ciljevi.

U praksi, svako ministarstvo, odnosno tijelo državne uprave sukladno svojim posebnostima treba uspostaviti sustav praćenja kako bi se osigurala informacije o postizanju postavljenih ciljeva, kako za potrebe ministarstva, odnosno tijela državne uprave, tako i za redovito polugodišnje i godišnje izvještavanje Vlade.

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, a koji su ministarstva, odnosno druga tijela državne uprave u obvezi uspostaviti.

Važna komponenta sustava praćenja je izvješćivanje.

Izvješća o ispunjavanju ciljeva temelje se na kvalitetnom praćenju i sadrže dvije vrste procjena 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 posebni ciljevi i dalje relevantni za opće ciljeve, odnosno hoće li njihov doprinos ostvarivanju općih ciljeva biti u skladu s očekivanim rezultatima?
- Ostvaruju li se posebni i opći ciljevi u skladu s očekivanjem?

Odgovori se temelje na operativnim i financijskim podacima o dosadašnjoj provedbi aktivnosti i kontinuirano dolaze iz samog ministarstva, odnosno tijela državne uprave. Također je potrebno prikupiti podatke iz sektora ili područja na koje se aktivnosti i ciljevi odnose.

4. VEZA S PROCESOM IZRADE PRORAČUNA

Važno je postići međusobnu povezanost strateškog i proračunskog planiranja. Strateškim planom definiraju se pravci djelovanja ministarstava, odnosno tijela državne uprave, dok se proračunom definiraju programi i osiguravaju sredstva potrebna za provedbu programa, a time posredno i strateškog plana. Postavljanje ciljeva i utvrđivanje načina na koji će se ti ciljevi ostvariti pomaže u utvrđivanju prioriteta koji su neophodni da bi se izradio proračun. S druge strane, strateški plan koji je izrađen, a da se pritom zanemario fiskalni okvir, nemoguće je provesti. Zbog navedenoga važno je da proces strateškog planiranja postane sastavni dio procesa proračunskog planiranja.

Poradi osiguranja navedenog, paralelno s izradom strateških programa i strategijom vladinih programa za trogodišnje razdoblje, radić će se na poboljšanju postojeće programske klasifikacije. Cilj je racionalizirati broj programa, uskladiti ih sa strateškim okvirom i poduprijeti setom jasnih pokazatelja koji će ukazivati do koje je mjere postavljeni cilj ispunjen. Programi ne smiju biti isključivo rezultat povezivanja određenih aktivnosti i projekata, njihov zajednički nazivnik, već uistinu trebaju reflektirati temeljne ciljeve Vlade utvrđene strateškim planovima, odnosno strategijom vladinih programa. Metodološki ujednačeno i konzistentno strateško planiranje bitno će doprinijeti kvalitetnoj definiciji programa i njihovih glavnih elemenata.

5. DODACI

5.1. TEHNIČKE KARAKTERISTIKE STRATEŠKOG PLANA

Strateški plan treba imati sljedeću strukturu:

STRATEŠKI PLAN [umetnuti naziv ministarstva/tijela državne uprave]

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

Uvodni tekst o ministarstvu/tijelu državne uprave i njegovom djelokrugu

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

Vizija

Vizija ministarstva.

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

Misija

Misija ministarstva.

[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 ostala tijela maksimalno 1 opći cilj; a 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 smo odabrali baš ovaj opći cilj te kako on utječe na ostvarenje misije i vizije ministarstva/tijela državne uprave. Također potrebno je utvrditi povezanost općeg cilja s postojećim strateškim dokumentima.

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

Ukratko obrazložiti kako ovaj cilj doprinosi ostvarenju Općeg cilja 1. Ukoliko je moguće potrebno je uspostaviti vezu ovog cilja s postojećim strateškim dokumentima.

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

Način ostvarivanja postavljenog cilja:

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

- način ostvarivanja

Kratak opis skupa aktivnosti provedba kojih će doprinijeti ostvarenju Posebnog cilja 1.1.

- način ostvarivanja

Kratak opis skupa aktivnosti provedba kojih će doprinijeti ostvarenju Posebnog cilja 1.1.

- način ostvarivanja

Kratak opis skupa aktivnosti provedba kojih će doprinijeti ostvarenju Posebnog cilja 1.1.

- način ostvarivanja

Kratak opis skupa aktivnosti provedba kojih će doprinijeti ostvarenju Posebnog cilja 1.1.

[maksimalno tri stranice za sve načine ostvarivanja za jedan poseban cilj; font: arial, veličina fonta: 12, poravnanje: obostrano; prored: jednostruki]

Pokazatelji uspješnosti:

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

1.1.1 pokazatelj uspješnosti

Potrebno je obrazložiti mjeru odnosno pokazatelj uspješnosti koji omogućuje praćenje i mjerenje uspješnosti postizanja utvrđenih ciljeva.

1.1.2 pokazatelj uspješnosti

Potrebno je obrazložiti mjeru odnosno pokazatelj uspješnosti koji omogućuje praćenje i mjerenje uspješnosti postizanja utvrđenih ciljeva.

1.1.3 pokazatelj uspješnosti

Potrebno je obrazložiti mjeru odnosno pokazatelj uspješnosti koji omogućuje praćenje i mjerenje uspješnosti postizanja utvrđenih ciljeva.

1.1.4 pokazatelj uspješnosti

Potrebno je obrazložiti mjeru odnosno pokazatelj uspješnosti koji omogućuje praćenje i mjerenje uspješnosti postizanja utvrđenih ciljeva.

[maksimalno 5 pokazatelja po posebnom cilju; font: arial, veličina fonta: 12, poravnanje: obostrano; prored: jednostruki]

Skraćeni prikaz strateškog plana:

Opći cilj	Posebni cilj	Način ostvarivanja postavljenog cilja	Pokazatelj uspješnosti
Opći cilj 1.	Posebni cilj 1.1.	Način ostvarivanja Način ostvarivanja Način ostvarivanja Način ostvarivanja	pokazatelj uspješnosti 1.1.1. pokazatelj uspješnosti 1.1.2. pokazatelj uspješnosti 1.1.3.
	Posebni cilj 1.2.	Način ostvarivanja Način ostvarivanja Način ostvarivanja	pokazatelj uspješnosti 1.2.1. pokazatelj uspješnosti 1.2.2. pokazatelj uspješnosti 1.2.3. pokazatelj uspješnosti 1.2.4.
Opći cilj 2.	Posebni cilj 2.1.	Način ostvarivanja Način ostvarivanja Način ostvarivanja	pokazatelj uspješnosti 2.1.1. pokazatelj uspješnosti 2.1.2.
	Posebni cilj 2.2.	Način ostvarivanja Način ostvarivanja Način ostvarivanja	pokazatelj uspješnosti 2.2.1. pokazatelj uspješnosti 2.2.2. pokazatelj uspješnosti 2.2.3. pokazatelj uspješnosti 2.2.4.

5.2. ANALIZA STANJA

Analiza stanja obuhvaća analizu okoline i analizu ministarstva, odnosno tijela državne uprave. Okolinu i ministarstvo, odnosno tijelo državne uprave potrebno je analizirati zajedno jer je samo tako moguće stvoriti cjelokupnu sliku koja stvara podlogu za donošenje kvalitetnih odluka.

5.2.1. Analiza okoline (sektora ili područja)

Da bi se analiza okoline (sektora ili područja) obavila što efikasnije potrebno je krenuti od informacija koje su ministarstvu, odnosno tijelu državne uprave već dostupne i nalaze se u postojećim strateškim dokumentima i drugim aktima planiranja. Uz navedeno, postoje i vanjski izvori informacija kao što su na primjer razne analize, pregledi, istraživanja, ankete, redovne informacije i izvješća drugih ustanova, tijela, nevladinih udruga i međunarodnih organizacija.

Također, ministarstvo, odnosno tijelo državne uprave treba se osloniti i na unutarnje izvore informacija kao što su izvješća inspekcija ili nadzora, pritužbe, predstavke, žalbe i slično.

Analizu okoline (sektora ili područja) moguće je napraviti na način da se prikupe i grupiraju informacije koje daju odgovore na sljedeća pitanja:

- Koji problemi ometaju sektor ili područje u napredovanju prema željenoj razini?
- Na koji način su problemi povezani i da li uopće postoje poveznice među njima?
- Kakve su uzročno – posljedične veze između identificiranih problema?

Na ovaj način moguće je identificirati najznačajnije probleme sektora ili područja čijim rješavanjem će se djelomično ili u potpunosti ukloniti cijeli niz problema. Istovremeno, primjena ovog jednostavnog pristupa umanjuje mogućnost bavljenja s posljedicama umjesto s uzrocima problema sektora ili područja. Time se povećava ukupna efikasnost ministarstva, odnosno tijela državne uprave jer s istim resursima ostvaruje veće učinke u sektoru ili području.

U analizi okoline (sektora ili područja) važno je navesti na kojim se pretpostavkama temelji procjena da je cilj moguće ostvariti. Pretpostavke su vanjski faktori za koje se očekuje da će nastati u budućnosti, a koje ministarstvo, odnosno tijelo državne uprave ne može kontrolirati.

Obzirom da promjene okolnosti utječu na uspješno postizanje definiranih ciljeva, praćenje pretpostavki izuzetno je značajno jer promjene istih zahtijevaju prilagođavanje planova.

5.2.2. Analiza ministarstva, odnosno tijela državne uprave

Analizu ministarstva, odnosno tijela državne uprave potrebno je provesti da bi se stvorila stvarna slika mogućnosti i kapaciteta istog. Analiza omogućava realnije definiranje ciljeva i pravovremeno poduzimanje mjera kojima će se ministarstvo, odnosno drugo tijelo državne uprave osposobiti za suočavanje sa zahtjevnim ciljevima u budućnosti.

Postoji niz alata koji se mogu koristiti za analizu stanja. Najrašireniji pristup je SWOT¹ analiza, kojom ministarstvo, odnosno tijelo državne uprave identificira svoje prednosti i nedostatke, te prilike i prijetnje koje dolaze iz okoline i mogu utjecati na ministarstvo, odnosno tijelo državne uprave. Drugim riječima, na temelju iskustava iz prošlosti i očekivanja u budućnosti ministarstvo, odnosno tijelo državne uprave stvara jasnu sliku o svojim trenutnim mogućnostima. Jednom kad se utvrdi čime ministarstvo, odnosno tijelo državne uprave raspolaže moguće je planirati razvoj istog kako bi se u budućnosti mogle iskoristiti povoljne prilike i umanjiti negativan učinak nepovoljnih okolnosti.

U nastavku je prikazan jednostavan način provođenja SWOT analize koja se sastoji od dva dijela:

- Dosadašnji rad i trenutna situacija

Trebaju se analizirati koji čimbenici pridonose, a koji odmažu ili sprječavaju uspješno ostvarivanje definiranih ciljeva. Čimbenici koji pridonose ostvarivanju ciljeva predstavljaju prednosti, dok ovi drugi predstavljaju nedostatke.

¹ SWOT – eng. **S**trengths, **W**eaknesses, **O**pportunities, **T**hreats.

- Spremnost za suočavanje s novim izazovima u bliskoj budućnosti.
- Također, ministarstvo, odnosno tijelo državne uprave trebalo bi imati informacije o zahtjevnim ciljevima koji ih očekuju u bliskoj budućnosti, te iznijeti svoje procjene o tome je li spremno za iste.

SWOT analiza izrađuje se u obliku sljedeće tablice:

Prednosti	Nedostaci
Prilike	Prijetnje

U nastavku su prikazani neki od primjera prednosti i prilika, te nedostataka i prijetnji koje mogu utjecati na uspješnost ministarstva, odnosno tijela državne uprave u postizanju definiranih ciljeva.

- Prednosti:
 - o Naši djelatnici su visokomotivirani, imaju iskustva s postojećim i uvođenjem novih aplikativnih rješenja.
 - o Uspostavljena je dobra suradnja s drugim ministarstvima i institucijama koje djeluju u istom sektoru ili području.
- Nedostaci:
 - o Novi informacijski sustav nije potpuno prilagođen potrebama, a i djelatnici ga još nisu u potpunosti savladali. Raspoloživo vrijeme djelatnika je nedostatno za uspješno obavljanje novih zadataka obzirom da je izvršavanje i već postavljenih zadataka upitno.
- Prilike:
 - o Uvođenje novog informacijskog sustava oslobađa djelatnicima dodatno vrijeme koje se može iskoristiti za obavljanje novih zadataka ili stjecanje novih znanja i vještina.
 - o Druga institucija (ustanova, nevladina udruga ili međunarodna organizacija) ponudila je suradnju, čime se neizravno povećavaju raspoloživi resursi za poboljšanja u sektoru ili području.
 - o Dosadašnji napori u sektoru ili području dali su bolje rezultate od očekivanih, uslijed čega se otvaraju mogućnosti za poboljšanja u sektorima ili područjima koja se nisu razvijala istom dinamikom.

- Prijetnje:
 - Provedba aktivnosti ovisi o nizu čimbenika na koje ministarstvo, odnosno tijelo državne uprave ne može utjecati zbog čega je moguće da njihov doprinos bude ispod očekivanog.
 - Postignuti rezultati u sektoru ili području nisu održivi bez postojeće razine potpore Vlade, a preusmjerenje resursa na druge sektore ili područja može rezultirati negativnim trendovima u dosad uspješnim sektorima ili područjima.