



# Opće smjernice o povezivanju strateškog planiranja i planiranja proračuna

lipanj/jun 2024.

Autorska prava© 2022. BCOP PEMPAL-a

Sva prava pridržana. Nijedan dio ovog dokumenta ne smije se umnožavati, prenositi ili u bilo kojem obliku distribuirati bez prethodnog pisanog dopuštenja Zajednice prakse za proračun (BCOP-a) PEMPAL-a, izuzev za nekomercijalne svrhe dopuštene zakonom o autorskom pravu. Svaka izmjena smjernica u pogledu sporazuma o suradnji upotrijebljenih u ovom dokumentu zahtijeva citat u smislu da se upotrebljavao ovaj dokument te da su kriteriji iz njega izmijenjeni. Kontakt: [esalcher@worldbank.org](mailto:esalcher@worldbank.org)

**PEM****PAL**

TAJNIŠTVO PEMPAL-A

[www.pempal.org](http://www.pempal.org)



**Zajednica prakse za proračun (BCOP)**

E: [BCOP@pempal.org](mailto:BCOP@pempal.org)



# Sadržaj

Zahvale .....	2
Sažetak .....	3
<b>UVOD .....</b>	<b>6</b>
<b>CILJ .....</b>	<b>8</b>
<b>METODOLOGIJA .....</b>	<b>8</b>
<b>OBUHVAT .....</b>	<b>9</b>
<b>STRATEŠKO PLANIRANJE – ANALIZA .....</b>	<b>10</b>
<b>USPOREDBA PLANIRANJA I PLANIRANJA PRORAČUNA .....</b>	<b>19</b>
<b>STRATEŠKO PLANIRANJE PRORAČUNA .....</b>	<b>20</b>
<b>DUBINSKE ANALIZE RASHODA – ANALIZA .....</b>	<b>26</b>
<b>PLANIRANJE JAVNIH ULAGANJA I POVEZANO PLANIRANJE PRORAČUNA – ANALIZA .....</b>	<b>29</b>
<b>INSTITUCIONALNI ARANŽMANI .....</b>	<b>31</b>
<b>U SMJERU PREPORUKA DOBRE PRAKSE .....</b>	<b>34</b>
<b>PITANJA KOJE JE POTREBNO RAZMOTRITI PRI PROVEDBI .....</b>	<b>37</b>
<b>LITERATURA .....</b>	<b>38</b>
Prilog A. Opći predložak za sektorske strateške planove .....	39
Prilog B. Opći predložak za godišnje planove učinka .....	44
Prilog C. Izjava o strateškim promjenama u proračunu Švedske .....	52



Ovaj proizvod znanja razvila je Zajednica prakse za proračun (BCOP) Mreža za učenje uz pomoć kolega za područje upravljanja javnim rashodima (PEMPAL). O razvoju proizvoda znanja i njegovom sadržaju odlučilo je i upravljalo vodstvo Izvršnog odbora BCOP-a.

Izvršni odbor BCOP-a zahvaljuje Resursnom timu BCOP-a podržanom od strane Svjetske banke na izradi ovog izvješća (Iryna Shcherbyna, koordinatorica resursnog tima BCOP-a; Ivor Beazley, konzultant i glavni autor; Richard Allen, strateški tematski savjetnik; Naida Carsimamović Vukotić, resursni tim BCOP-a članica; i Kora Reichardt, dizajnerica).

Izvršni odbor je zahvalan na informacijama i doprinosima koje su pružili članovi BCOP Emil

Nurgaliev iz Ministarstva financija Bugarske, Alija Aljović iz Federalnog ministarstva financija Bosne i Hercegovine i Aynura Bakaybaeva iz Ministarstva gospodarstva i financija Uzbekistana, kao i za doprinose koje su dali Joonas Parensen i Eneken Lipp iz Ministarstva financija Estonije, Ausra Kolpakoviene iz Ministarstva financija Litve, Floor de Jager iz Ministarstva financija Nizozemske, Deirdre Collins iz Odjela javnih rashoda i reforma u Irskoj, te Alfrun Trygvadottir, Indre Bambalaite i Anne Keller iz Odjela za javnu upravu i proračun u Direktoratu za javno upravljanje OECD-a.

Izvršni odbor također je zahvalan na komentarima i primjedbama koje su dali recenzenti, uključujući članove BCOP-a.



**Prema podacima iz ocjena PEFA-e i istraživanja OECD-a, veze između strateškog planiranja i planiranja proračuna slaba su točka u proračunskim praksama diljem svijeta.** Tu su slabost kao izvor zabrinutosti navela i ministarstva financija koja su tijekom nekoliko godina sudjelovala u Zajednici prakse za proračun PEMPAL-a, što je dovelo do naručivanja ovog rada.

**U ovom se radu nastoje identificirati načela i primjeri dobre prakse.** Načela proračunskog upravljanja OECD-a, Okvir PEFA-e i Dobre prakse OECD-a o planiranju proračuna prema učincima nude neka načela, ali ona su postavljena vrlo općenito, stoga je cilj ovog dokumenta pružiti detaljnije smjernice te ilustrativne primjere iz praksi u širokom rasponu zemalja.

**Jačanje veza između strateškog planiranja i planiranja proračuna zahtijeva promjene u obama procesima.** Strateško planiranje i planiranje proračuna usmjereni su na omogućavanje vladama da postignu važne ciljeve, bilo da se radi o učinkovitom i efikasnom pružanju usluga ili donošenju važnih reformi. Međutim, oni se bitno razlikuju po značajkama, a inherentne napetosti između perspektiva planiranja i planiranja proračuna nužne su i mogu biti konstruktivne. Planiranje ima srednjoročne do dugoročne izgleda, dok je planiranje proračuna usmjereno na one vrlo kratkoročne. Pri planiranju postavlja se pitanje „Koji su nam resursi potrebni kako bismo postigli svoju namjeru?“, dok se pri planiranju proračuna postavlja pitanje „Što je ono najbolje što možemo učiniti s resursima koji su nam na raspolaganju?“ Planiranje je obično usmjereno na to kako postići ograničen skup političkih prioriteta koji su prolazne prirode i donose promjene, dok su proračunski programi i proračunske obveze sveobuhvatni i dugoročno stabilni. Time se stvaraju prirodna ograničenja u vezi s time u kojoj se mjeri ta dva procesa mogu ili trebaju integrirati.

**Tijekom posljednjih nekoliko desetljeća, vlade zemalja članica OECD-a i PEMPAL-a uvele su slične reforme osmišljene kako bi planiranju proračuna pružile strateški karakter, udaljavajući se od tradicionalnih inkrementalnih pristupa planiranju proračuna „odozdo prema gore“.** Alati za strateško planiranje proračuna koji su široko prihvaćeni na međunarodnoj razini uključuju:

- srednjoročne fiskalne okvire, koji podržavaju vladinu opću strategiju gospodarskog razvoja,
- srednjoročne okvire rashoda, koji pružaju buduće procjene proračuna koje omogućavaju ministarstvima izradu dugoročnih planova,
- planiranje proračuna prema učincima, koje povezuje raspodjelu resursa s ciljevima vlade na razini programa i aktivnosti
- dubinske analize rashoda, koje se mogu koristiti za preraspodjelu ili oslobađanje rashoda kako bi ih se uskladilo sa strateškim prioritetima vlade
- planiranje kapitalnog proračuna, koje identificira i određuje troškove strateških ulaganja u infrastrukturu
- ex ante evaluacija, koja filtrira prijedloge za novu potrošnju.

**Strateško planiranje također se razvijalo, iako bez dosljednih međunarodnih trendova uočljivih u planiranju proračuna.** Posljednjih godina pojavio se opći porast interesa za nacionalno planiranje kao odgovor na različite krize, uključujući financijsku krizu iz 2008., pandemiju bolesti COVID-19, sukobe i interes za postizanje složenih, međusektorskih ciljeva kao što su digitalizacija vlade, održivost okoliša i dobrobit. To daje osnovu za optimističnu perspektivu da bi dodatni napor vlade da poboljša usklađenost strateškog planiranja i planiranja proračuna mogli biti uspješni. Unatoč tim naporima, podaci iz istraživanja OECD-a i ocjena PEFA-e pokazuju da je veza između

planiranja i planiranja proračuna i dalje slaba točka u proračunskim praksama u mnogim zemljama, što zaslužuje daljnje analize i reforme.

**Unatoč tome što je teško izdvojiti bilo koju pojedinačnu zemlju čiji je pristup idealan, nekoliko zemalja ispitanih u okviru ove studije nude praktične, no rijetke primjere kako se ta načela mogu primijeniti u praksi.** Na primjer, Bosna i Hercegovina predstavlja primjer koordinacije između strateškog planiranja na nacionalnoj razini i srednjoročnih fiskalnih perspektiva; Irska je postigla napredak u usklađivanju okvira strateškog planiranja i planiranja proračuna približno tijekom razdoblja mandata izabrane vlade; Bugarska je u procesu reguliranja okvira strateškog planiranja kako bi se olakšalo usklađivanje sa srednjoročnim fiskalnim i proračunskim perspektivama; Estonija je uspješno kombinirala srednjoročne perspektive planiranja i planiranja proračuna u svojoj Strategiji za državni proračun; Južna Afrika je razvila okvir za povezivanje strateškog planiranja i planiranja proračuna; Čile je razvio učinkovit sustav za evaluaciju i filtriranje novih projekata u odnosu na strateške ciljeve prije nego što se uključe u proračun.

**Ključni su elementi uzornog pristupa predloženog u ovom izvještaju sljedeći:**

- **Vlada pruža pravni i institucionalni okvir za povezivanje procesa strateškog planiranja i planiranja proračuna u srednjoročnom razdoblju.** U okviru se utvrđuju ključni strateški dokumenti i procesi koje je potrebno povezati, daju se smjernice o sadržaju dokumenata kako bi se omogućilo usklađivanje te se utvrđuje raspored i procesi koji ih povezuju.
- **Određen je dosljedan i ograničen skup strateških planova koji su povezani s ključnim proračunskim procesima.** Među njima bi bio srednjoročni plan na nacionalnoj razini, koji bi u idealnim uvjetima obuhvaćao razdoblje mandata uprava (3 do 5 godina), i sektorske strategije za svako resorno ministarstvo ili agenciju. Ovisno o postojećim institucionalnim aranžmanima, na osnovni popis mogu se dodati druge strategije kao što je nacionalna infrastrukturna strategija ili zahtjevi EU-a za strateške dokumente koji se temelje na ugovorima. Ostale strategije koje su važne na sektorskoj razini treba navesti u podnescima proračuna pojedinih ministarstava.
- **Srednjoročni nacionalni planovi razvoja ograničeni su srednjoročnim fiskalnim okvirom, čime se ograničava sadržaj uključen u nacionalni plan.** Za inicijative uključene u srednjoročni nacionalni plan razvoja treba odrediti troškove i identificirati izvore financiranja. Uključivanje različitih scenarija može biti korisno u svrhe planiranja (npr. osnovni, najbolji i najgori scenariji), što omogućuje potencijalno dodavanje novih aktivnosti ili programa ovisno o dostupnosti sredstava u narednim godinama.
- **Dubinske analize rashoda koriste se za ponovno određivanje prioriteta potrošnje u skladu s ciljevima strateškog planiranja.** Odabir područja i ciljeva dubinske analize rashoda trebao bi podržavati strateške ciljeve vlade. Sveobuhvatna dubinska revizija rashoda na početku mandata vlade pokazala se korisnim alatom za utvrđivanje ušteda i preraspodjelu resursa u cjelokupnoj vladi u svrhu potpore novim strateškim prioritetima. Tekući programi ciljanih dubinskih analiza rashoda također su vrijedni alati koji podržavaju preraspodjelu unutar sektora kako bi se podržali strateški ciljevi vlade.
- **Srednjoročni okvir rashoda (MTEF) pruža fiskalne parametre za razvoj srednjoročnih planova sektora.** Strateški planovi sektora trebaju biti izrađeni u skladu s proračunskom omotnicom na temelju MTEF-a. Kao i u slučaju nacionalnih planova razvoja, treba odrediti troškove sektorskih planova i identificirati izvore financiranja. Uključivanje različitih scenarija može biti korisno u svrhe planiranja (npr. osnovni, najbolji i najgori scenariji), što omogućuje potencijalno dodavanje novih aktivnosti ili programa ovisno o dostupnosti sredstava u narednim godinama. Planirane nove aktivnosti, politike i programe treba procijeniti u odnosu na strateške ciljeve i među njima odrediti prioritete za uključivanje u strateški plan.
- **Promjene u raspodjeli resursa i nova potrošnja opravdavaju se na temelju načina na koji pridonose strateškim ciljevima.** Za početak mogu se koristiti predlošci koji povezuju prijedloge potrošnje s ciljevima i pokazateljima u strateškim dokumentima. Slično tome, za objašnjavanje načina na koji proračunski proces podržava vladine prioritete politike mogu biti korisne dodatne izjave u proračunu koje objašnjavaju promjene resursa u srednjoročnom razdoblju.

- **Višegodišnji proračuni prema učincima, koje sastavljaju sektorska ministarstva i agencije, usklađuju ciljeve strateškog plana s raspoloživim resursima.** Dužnosnici za proračun imaju krajnju odgovornost za usklađivanje vladinih ambicija i raspoloživih proračunskih sredstava. Ovdje se izrada proračuna „odozgo prema dolje” spaja s izradom proračuna „odozdo prema gore”. U slučajevima u kojima proračunska ograničenja sprječavaju potpuno ostvarenje strateških ciljeva, to bi se trebalo odraziti u odstupanjima (ili prilagodbama) ciljeva u pogledu učinka.
- **Kada više programa potrošnje podržava iste međusektorske strateške ciljeve, oni se povezuju u predstavljanju proračuna i koordiniraju se tijekom provedbe.** Mnogi od najprioritetnijih strateških ciljeva vlade međusektorske su prirode. Primjeri su takvih ciljeva klimatske promjene, digitalna uprava, dobrobit i ravnopravnost spolova. Jedan od načina da se ostvari jest kategoriziranje programa u skupine „misije” ili „područja politike”. Koordinacija programa također je ključna u fazama osmišljavanja, planiranja proračuna i provedbe kako bi se izbjegli nedostaci i preklapanja. I ministarstvo financija i središnja vlada imaju važnu ulogu u osiguravanju usklađenosti među programima, među ostalim uspostavom mehanizama koordinacije među ministarstvima.
- **Dugoročna kapitalna ulaganja povezana su s ciljevima strateškog plana putem plana javnih ulaganja na nacionalnoj razini ili sektorskog plana ulaganja.** Proces planiranja kapitalnih

ulaganja trebao bi uključivati postupke ex ante procjene koji filtriraju i prioritiziraju ulaganja uzimajući u obzir njihov doprinos ciljevima određenim u nacionalnim i sektorskim strateškim planovima. Druga razmatranja, primjerice analiza troškova i koristi, također će biti važna u izradi popisa novih mogućnosti potrošnje raspoređenih prema razini prioriteta.

**Te predložene prakse treba prilagoditi različitim nacionalnim kontekstima, uzimajući u obzir uspostavljene institucionalne uloge i odgovornosti, koje se posebno razlikuju u pogledu planiranja.** Ključna je razlika između zemalja koje imaju centraliziranu funkciju planiranja (npr. u središnjoj vladi ili središnjem proračunskom tijelu) i onih u kojima je strateško planiranje u potpunosti preneseno na ministarstva i agencije. Druga je ključna institucionalna podjela između zemalja koje imaju odvojene procese planiranja proračuna za kapitalne i periodične rashode (takozvano „dvostruko planiranje proračuna”) i onih u kojima su ta dva procesa ujedinjena.

**Usvajanje tih pristupa također će se morati prilagoditi u skladu s mogućim ograničenjima kapaciteta.** Uspješna provedba može ovisiti o poboljšanjima kvalitete i pouzdanosti pojedinačnih elemenata sustava strateškog planiranja i planiranja proračuna, podatkovnih i informacijskih sustava koji podržavaju planiranje i planiranje proračuna te o vještinama državnih službenika. Iako su od ključne važnosti, ta će pitanja biti specifična za svaku zemlju i stoga su izvan opsega ove studije.





**Ovaj izvještaj je pripremljen kao odgovor na zahtjev Zajednice prakse za proračun (BCOP) PEMPAL-a koja je utvrdila da je su slabe veze između strateškog planiranja i planiranja proračuna ključni problem koji utječe na uspješnu provedbu planiranja proračuna prema programima i učincima.** Zabrinutost zbog te slabe točke u sustavima upravljanja javnim financijama potkrijepljena je dokazima iz PEFA-inih ocjena zemalja članica PEMPAL-a i drugih zemalja. Pokazatelj PEFA-e (Pi-16iii) općenito je nizak u području usklađivanja proračuna sa strateškim planovima (vidjeti sliku 6.). To je područje također slabije u odnosu na druge

aspekte strateškog planiranja proračuna izmjerenog u okviru 4. stupa okvira PEFA-e, što ukazuje na znatan opseg i potrebu za poboljšanjima vladinih praksi. U izvještaju OECD-a o središnjim vladama (2017.) također je utvrđeno da se u vladinim aktivnostima strateškog planiranja često teško definiraju prioriteti na način koji je dovoljno konkretan za poticanje angažmana i utjecanje na promjenu u resornim ministarstvima. Široki ili slabo definirani prioriteti često mogu dovesti do toga da resorna ministarstva naknadno usvoje status quo, uz tvrdnje da će ono što već rade vjerojatno doprinijeti vladinim prioritetima i stoga je usklađeno s ukupnim strateškim planom.

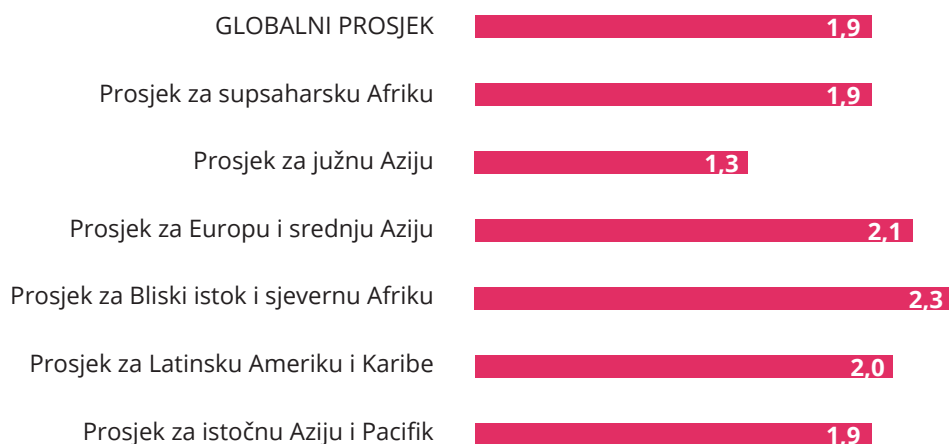
**Slika 1.** Ocjene PEFA-e za usklađivanje strateških planova i srednjoročnih proračuna

	<b>Prosječna ocjena za IV. stup: Fiskalna strategija i planiranje proračuna prema politikama</b>	<b>Ocjena za PI-16 Usklađivanje strateških planova i srednjoročnih proračuna</b>
Albanija (2017.)	3,2	2
Gruzija (2018.)	3,4	4
Kazahstan (2018.)	3,2	4
Kirgiska Republika (2021.)	2,8	2
Crna Gora (2019.)	3	2
Srbija (2021.)	3	2
Tadžikistan (2017.)	2,5	2
Ukrajina (2019.)	2,3	2
Uzbekistan (2019.)	2,5	1



**Slika 2.** Usporedba ocjena regija i zemalja članica PEMPAL-a za pokazatelj PI-16 (iii) PEFA-e

### Regionalna prosječna ocjena za najnovije procjene pokazatelja PEFA-e o usklađivanju strateških planova i srednjoročnih proračuna



### Ocjena zemalja članica PEMPAL-a prema najnovijim procjenama pokazatelja PEFA-e o usklađivanju strateških planova sa srednjoročnim proračunima



## REZULTATI

4	Srednjoročni strateški planovi pripremaju se te se utvrđuje njihov trošak za većinu ministarstava. Većina prijedloga politika rashoda u odobrenim srednjoročnim procjenama proračuna u skladu su sa.
3	Srednjoročni strateški planovi pripremaju se za većinu ministarstava i uključuju informacije o trošku. Većina prijedloga politika rashoda u odobrenim srednjoročnim procjenama proračuna u skladu je sa strateškim planovima.
2	Srednjoročni strateški planovi pripremaju se za neka ministarstava. Neki prijedlozi politika rashoda u procjenama godišnjih proračuna u skladu su sa strateškim planovima.
1	Učinak ne zadovoljava zahtjeve za ocjenu C.



**Cilj je ovog dokumenta pružiti dodatne smjernice o tome kako stvoriti učinkovitije veze između strateškog planiranja i planiranja proračuna prema učincima, uz ilustrativne primjere iz odabranih zemalja.** Smjernice su izrađene

prvenstveno za članove Radne skupine BCOP-a za planiranje proračuna prema programima i učincima (PPBWG) PEMPAL-a, koji zastupaju ministarstva financija iz zemalja srednje i istočne Europe i srednje Azije.



**Ova studija temelji se na pregledu dokumentacije i razgovorima s javnim dužnosnicima na temelju upitnika.** Izvještaj se u velikoj mjeri oslanja na javno dostupne izvještaje koje su izradile nacionalne vlade, međunarodne organizacije i akademici. Osim toga, provedeni su razgovori s dužnosnicima u nekoliko

zemalja na temelju upitnika kako bi se stekao dodatan uvid u način na koji se dobre prakse primjenjuju u praksi, popunile praznine u znanju i identificirali praktični izazovi u poboljšanju usklađenosti strateškog planiranja i planiranja proračuna.



**Dokument obuhvaća osnovni skup alata za strateško planiranje na nacionalnoj i sektorskoj razini koji obično utječu na proračunski proces, zajedno s nizom strateških alata za izradu proračuna koji se trenutačno koriste za usklađivanje proračuna sa strateškim ciljevima vlade u srednjoročnom razdoblju.** Oni uključuju:

- nacionalne planove razvoja,
- sektorske planove razvoja,
- planiranje proračuna prema programima i učincima,
- planiranje kapitalnih ulaganja te ekonomske i fiskalne projekcije,
- srednjoročne fiskalne okvire,
- višegodišnje okvire rashoda,
- planove javnih ulaganja i
- analiza potrošnje

**U izvještaju se analizira iskustvo u primjeni tih alata i u kojoj su mjeri učinkoviti, pojedinačno ili u kombinaciji, u usklađivanju planova i proračuna.**

U njemu se opisuju nedavne inovacije vlada diljem svijeta kako bi se ojačale veze i identificiraju se primjeri dobre prakse.

**U izvještaju se također razmatraju institucionalni aranžmani za upravljanje i koordinaciju tih procesa te kako se oni mogu poboljšati.**

Važno je prepoznati da se državne institucije uvelike razlikuju u smislu svojih uloga i odgovornosti. Zbog toga razvijaju politike, strategije i planove na vrlo različite načine i slijedeći vlastite vremenske okvire. Na primjer, neki se planovi odnose na provedbu, a drugi na moguće odgovore na neizvjesne buduće događaje. Neki se odnose na kratkoročne društvene ili ekonomske izazove, dok drugi imaju vrlo dugoročne horizonte koji se protežu na 10 ili 20 godina. To se posebno odnosi na infrastrukturu, ali je također relevantno za istraživačke programe i ekonomsku regulaciju. Ovaj dokument ne predstavlja pokušaj savjetovanja tome kako institucije trebaju provoditi svoje procese politike i planiranja, već daje smjernice o zahtjevima u vezi s informacijama u vezi s proračunom.

**Na temelju ove analize, u dokumentu se predstavljaju opće preporuke o načelima dobre prakse koje su potkrijepljene primjerima.**

Pitanja provedbe razmatraju se u završnom dijelu, ali će zahtijevati daljnje tumačenje i prilagodbu na temelju okolnosti pojedine zemlje.



# Strateško planiranje – analiza

**Strateško planiranje sustavan je proces za pretvaranje dugoročnih ciljeva i prioriteta vlade u provedive planove koji sadrži pojedinosti o aktivnostima, redoslijedu i ulaznim podacima potrebnim za postizanje cilja.** Strateško planiranje treba uključivati analizu postojećeg stanja te razmatranje alternativnih načina postizanja željenog rezultata. To zahtijeva logičku analizu i razumijevanje odnosa između ulaznih podataka, aktivnosti i rezultata na različitim razinama, kao i interventnih faktora ili rizika koji mogu spriječiti da ulazni podaci dovedu do ishoda i utjecaja. Ti osnovni pojmovi i odnosi prikazani su na **Slici 3**. Ovaj opći koncept može se primijeniti na gotovo svako područje djelovanja vlade bez obzira na njegovu veličinu.

**Početni izazov s kojim se suočava većina vlada jest racionalizacija strateških planova kako bi se utvrdilo koji su relevantni za donošenje odluka o proračunu.** Budući da se državne institucije uvelike razlikuju u smislu svojih uloga i odgovornosti, razvijaju

strategije vrlo različitih opsega i ciljeva na način koji se ne temelji na posebnim pravilima. Na primjer, neki se planovi odnose na provedbu, a drugi na moguće odgovore na neizvjesne buduće događaje. Neki se odnose na kratkoročne društvene ili ekonomske izazove, dok drugi imaju vrlo dugoročne horizonte koji se protežu na 10 ili 20 godina. To se posebno odnosi na infrastrukturu, ali i na druga područja kao što su znanstveno-istraživački programi i ekonomska regulacija.

**Ova je studija usredotočena na ograničen skup strateških planova koji su ponavljajuće prirode i utječu na odluke o proračunu na nacionalnoj razini.** Oni uključuju:

- nacionalne planove razvoja,
- sektorske planove razvoja,
- planove koji se temelje na međunarodnim ugovornim obvezama kao što su ugovori EU-a.

**Slika 3.** Ključni koncepti povezani s učinkom



Izvor: Južnoafrička Republika – Nacionalna riznica

**Iako koncepti strateškog planiranja imaju vrlo široku primjenu, povijesno su vlade bile pod snažnim utjecajem ograničenog broja modela.** Najutjecajniji su bili oni koje su sredinom dvadesetog stoljeća razvili Sovjetski Savez i Francuska. Sovjetski pristup, koji je 1920-ih razvila nacionalna komisija za planiranje (GOSPLAN), temeljio se na identificiranju i usmjeravanju ukupnih resursa dostupnih u gospodarstvu, uključujući financije, rad i materijale, prema prioritetnim ciljevima u okviru procesa upravljanja opskrbom ili balansiranja. Središnji dio sustava bili su petogodišnji plan i godišnji plan. Centralno planirano ekonomsko upravljanje omogućilo je proces brze industrijalizacije i urbanizacije (no visoke društvene i ekološke troškove) što je dovelo do toga da Sovjetski Savez postane supersila.<sup>1</sup> Sovjetski sustav planiranja bio je naširoko oponašan, ali je postupno došao na loš glas jer su centralno planirana gospodarstva imala loše rezultate i bila su opterećena nedostatkom točnih podataka, među ostalim o troškovima, ideološkom pristranosti koja je dovela do loših rezultata, netočnim izvještavanjem i razvojem neformalnog sektora.

**Francuska je ponudila alternativni model planiranja koji je pružao općenitije naznake smjerova gospodarskog razvoja, a ne (kao u sovjetskom modelu) specifične ciljeve za pojedinačna postrojenja i poduzeća.** Do kasnih 1960-ih godina, pod utjecajem sovjetskog i francuskog modela, planiranje razvoja proširilo se na većinu europskih i drugih razvijenih zemalja, kao i na mnoga tržišna gospodarstva u nastajanju (vidjeti Waterston 1969. i Caiden i Wildavsky 1974.). Snažna motivacija za strateško planiranje bila je uključenost vlada u glavne dugoročne infrastrukturne projekte i industrijsku politiku.

**Posljednjih godina strateško planiranje doživjelo je procvat, potaknuto događajima koji su podsjetili vlade na potrebu za dugoročnim strateškim planiranjem kako bi se osigurao dugoročni gospodarski razvoj i kako bi se upravljalo rizicima. Interes za strateško planiranje rastao je i opadao tijekom godina.** Kamate su se smanjile od 1980-ih kada su usporile državne investicije, a kapitalne investicije sve su se više premještale u privatni sektor. Događaji kao što su financijska kriza iz 2008., pandemija bolesti COVID-19 2020. i 2021., pojačane međunarodne napetosti i sve veći dokazi o klimatskim

promjenama naglasili su potrebu da vlade djeluju strateški. Broj nacionalnih planova razvoja više se nego udvostručio od 2006. do 2018. sa 62 na 134.

**EU je postao važan pokretač srednjoročnog strateškog i fiskalnog planiranja u mnogim zemljama.** Članice eurozone podliježu zahtjevima Ugovor o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju, Fiskalnog ugovora i financiranja regionalnog razvoja unutar EU-a. Još jedna velika skupina kandidatkinja za pristupanje dužna je izraditi strategije i planove u vezi s EU-om, strukturnim fondovima i zahtjevima za pristupanje koji se odnose na javne financije.

**Brojne su primjene koncepata strateškog planiranja u vladi, a upravljanje sustavima strateškog planiranja također je složeno i raznoliko.** Ipak, postoje zajedničke značajke sustava strateškog planiranja, a to su nacionalni planovi razvoja, sektorski planovi razvoja i planovi javnih ulaganja koji pružaju važne referentne točke za fiskalno i proračunsko planiranje. Ti zajednički elementi strateškog planiranja u fokusu su najnovijih aktivnosti u pogledu sistematizacije i jačanja usklađenosti sa strateškim procesima planiranja proračuna, uključujući srednjoročne gospodarske projekcije i srednjoročne fiskalne i proračunske okvire pripremljene na nacionalnoj, sektorskoj i podnacionalnoj razini.

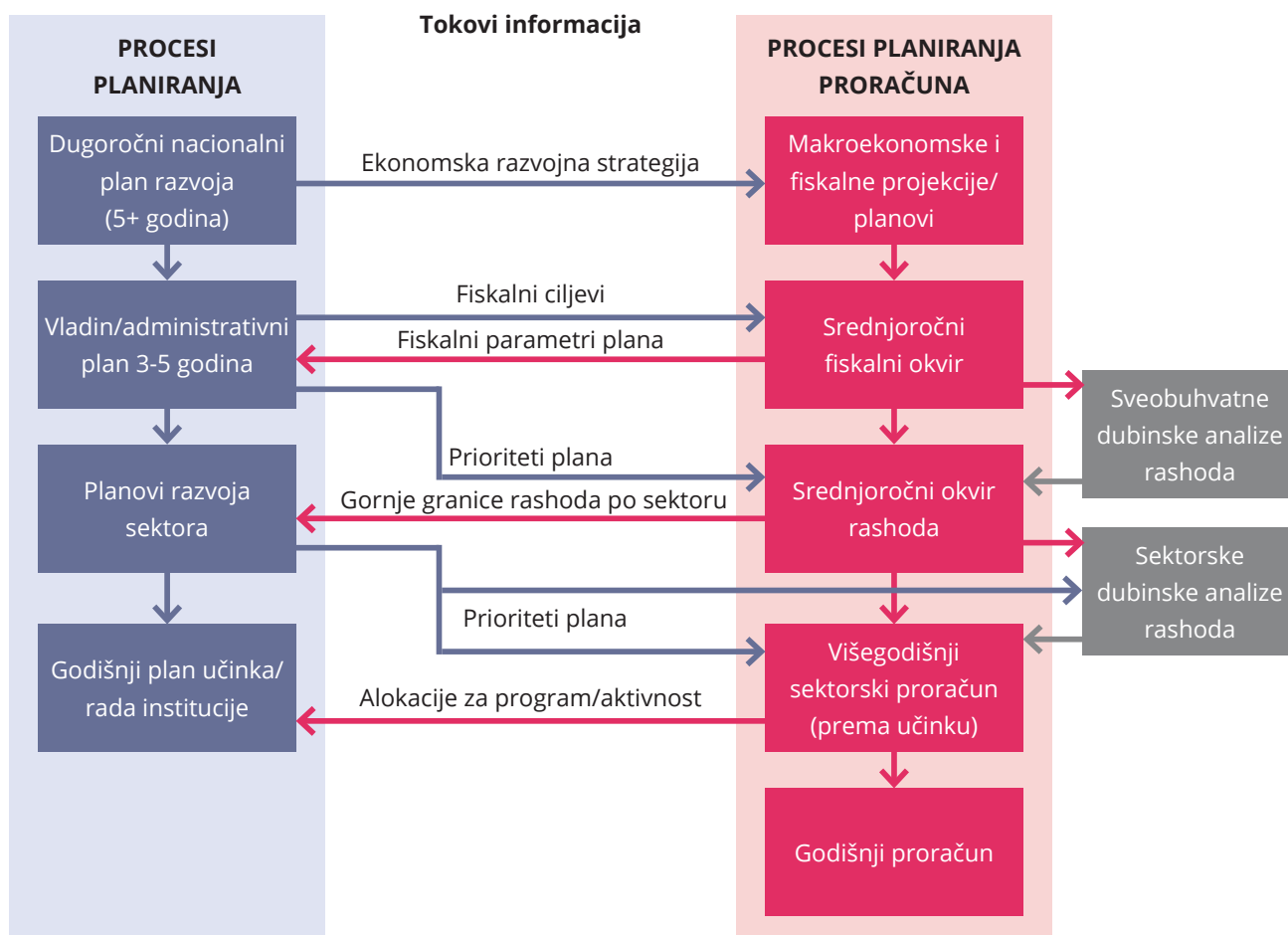
**Konceptualni okvir za povezivanje procesa strateškog planiranja i planiranja proračuna utvrđen je na slici 4.** Tamo su prikazani paralelni tokove pristupa planiranju i planiranju proračuna „odozgo prema dolje” i ključne informacije koje bi trebalo razmjenjivati kako bi se potaknulo usklađivanje.

## Dugoročni nacionalni planovi razvoja

**Nacionalni strateški planovi ključna su referentna točka za razvoj svih drugih strateških planova, uključujući fiskalnu strategiju vlade, sektorske strategije i srednjoročni proračunski okvir.** Nacionalni sustavi strateškog planiranja obično počinju od najviše razine, dugoročnog nacionalnog

<sup>1</sup> The Soviet Planned Economy, Richard Conolly, Oxford University Press, 2020)

Slika 4. Konceptualni okvir za usklađivanje procesa strateškog planiranja i planiranja proračuna



Izvor: Autor

plana razvoja ili strategije koja započinje nacionalnom vizijom koja se zatim razvija i produbljuje u okviru razina ciljeva, općih ciljeva, političkih inicijativa i programa, a može se proširiti i na velike projekte. Ti bi sustavi trebali biti jasno povezani s ciljevima nacionalnih planova razvoja i predstavljati glavno opravdanje za nove programe potrošnje ili preraspodjelu proračuna.

**Najčešći vremenski okvir za nacionalne planove razvoja je pet godina, ali u mnogim slučajevima predviđaju razdoblja od 10 ili čak 20 godina.**

Ne postoji fiskalni pandan tipičnom 10-godišnjem nacionalnom planu razvoja koji je vrhunac okvira strateškog planiranja u mnogim zemljama. Međutim, neke zemlje povezuju dugoročne strateške planove s fiskalnim planovima. Na primjer, bugarski 10-godišnji nacionalni plan razvoja utvrđuje vladine prioritete i područja utjecaja, od kojih je svako povezano s jednim od ciljeva održivog razvoja UN-a, a sa svakim od njih povezani su pokazatelji učinka i ciljevi. Vrijednosti EU-a

dodatna su referentna vrijednost. Nacionalni plan razvoja uključuje informacije o parametrima i izvorima financiranja. Financiranje je okvirno i obuhvaća financijska sredstva EU-a koja se dodjeljuju u okviru 7-godišnjeg razdoblja. (Informacije o financiranju nacionalnih planova razvoja pruža MF, a ciljevi bi se trebali prenijeti i na niže razine.)

**Jedno je od najvažnijih ograničenja dugoročnih nacionalnih planova razvoja to što u njima uglavnom nisu određeni troškovi te se sastoje bez upućivanja na srednjoročne fiskalne okvire.**

Istraživanje iz 2019. (Chimhowu, Hulme i Munro) pokazalo je da u 79 od 107 nacionalnih planova nisu bili navedeni specifični troškovi povezani s provedbom plana, već samo nejasna upućivanja na izvore financiranja. Čak i u slučajevima kada nacionalni planovi razvoja uključuju procjene troškova, oni se rijetko raščlanjuju po proračunskim godinama i ne ažuriraju se redovito.

## Srednjoročni nacionalni planovi razvoja

**Najčešći tip nacionalnog strateškog plana u zemljama OECD-a jest srednjoročni nacionalni program razvoja koji obuhvaća mandat vlade, odnosno razdoblje od obično 3 do 5 godina.**

Tim se programima konkretno utvrđuje program politike uprave i obično su usmjereni na postizanje ograničenog skupa ciljeva vladine politike. U nekim su zemljama te strategije izričito povezane s vladinom ekonomskom i fiskalnom strategijom. Na primjer, u Islandu svaka nova vlada mora objaviti izjavu o

politikama i strategiju za sljedećih pet godina. Takva izjava o politici i strategija odražavaju ciljeve i naglasak vlade u vezi s učinkom javnih financija na ekonomsku politiku, poreznom politikom i određivanjem prioriteta potrošnje (izvor: Izvještaj OECD-a za 2019.).

**Opći ciljevi utvrđeni u nacionalnim srednjoročnim planovima razvoja zatim se prenose na razinu sektorskih planova.** Konkretno usklađivanje s proračunskim planovima odvija se na razini godišnjih proračuna koji su izravno usklađeni s godišnjim planovima učinka, godišnjim operativnim planovima i dodijeljenim proračunom kako je prikazano na **Slici 5**.

**Slika 5.** Južna Afrika: odnosi između strateškog planiranja i proračunskog procesa

Financijske godine	2019/ 20.	2020/ 21.	2021/ 22.	2022/ 23.	2023/ 24.	2024/ 25.	2025/ 26.	2026/ 27.	2027/ 28.	2028/ 29.	2029/ 30.
Srednjoročno planiranje i planiranje proračuna	SREDNJOROČNI STRATEŠKI OKVIR					SREDNJOROČNI STRATEŠKI OKVIR					...
	Okvir za određivanje proračunskih prioriteta	Okvir za određivanje proračunskih prioriteta	Okvir za određivanje proračunskih prioriteta	Okvir za određivanje proračunskih prioriteta	Okvir za određivanje proračunskih prioriteta	Okvir za određivanje proračunskih prioriteta	Okvir za određivanje proračunskih prioriteta	Okvir za određivanje proračunskih prioriteta	Okvir za određivanje proračunskih prioriteta	Okvir za određivanje proračunskih prioriteta	Okvir za određivanje proračunskih prioriteta
	Srednjoročni okvir rashoda			Srednjoročni okvir rashoda			Srednjoročni okvir rashoda			Srednjoročni okvir rashoda koji završava 2031.*	
Strateški planovi	...	Petogodišnji strateški plan					Petogodišnji strateški plan				
Godišnji planovi učinka	APP	APP	APP	APP	APP	APP	APP	APP	APP	APP	APP
Godišnji operativni planovi	GOP	GOP	GOP	GOP	GOP	GOP	GOP	GOP	GOP	GOP	GOP
Godišnji dodijeljeni proračuni s projekcijama MTEF-a	Dodijeljeni proračun	Dodijeljeni proračun	Dodijeljeni proračun	Dodijeljeni proračun	Dodijeljeni proračun	Dodijeljeni proračun	Dodijeljeni proračun	Dodijeljeni proračun	Dodijeljeni proračun	Dodijeljeni proračun	Dodijeljeni proračun

\*SOR za 2028./29. završava u financijskoj godini 2030./31.

Izvor: Južnoafrička Republika, Odjel za planiranje, monitoring i evaluaciju



## Sektorski plan razvoja

Planiranje resornih ministarstava za njihove sektore proces je kojim se oblikovanje politika spaja s raspodjelom sredstava i kojim se ciljevi politike pretvaraju u skup predloženih mjera za koje se zatim mogu odrediti troškovi i koje se mogu uključiti u proračun. To je također proces u kojem se inicijative politike „odozgo prema dolje“ usklađuju sa zahtjevima koji dolaze „odozdo prema gore“. Sektorski planovi također se trebaju prilagoditi prioritetima politike koji zahtijevaju koordinirane mjere na razini cjelokupne vlade, kao što su mjere

kao odgovor na klimatske promjene i rodna pitanja te integracija koncepata kao što su socijalna uključenost ili dobrobit.

Sektorski planovi ključni su za usklađivanje proračuna s ciljevima politike jer predstavljaju protutežu ili referentnu točku za sektorske raspodjele sredstava u srednjoročnim okvirima rashoda. U njima bi trebalo navesti opravdanja za promjene u raspodjeli proračunskih sredstava. Primjer u nastavku (Slika 6.) prikazuje potreban sadržaj strateških planova na razini sektora/ ministarstva i povezanih godišnjih planova u slučaju Južne Afrike.

Slika 6. Struktura and sadržak strateških planova i planova učinaka

Strateški plan			Godišnji plan učinka		
<b>Dio A: cjelokupni odjel / javni subjekt</b>			<b>Dio A: cjelokupni odjel / javni subjekt</b>		
Vizija Misija Vrijednosti	Strateški ciljevi usmjereni na ciljeve		Ažurirana situacijska analiza		
Zakonodavni i drugi mandati	Po mogućnosti izvještaji „SMART“ o utjecaju i ishodu s 5-godišnjim ciljevima		Revizije zakonodavnih i drugih mandata		
Situaciona analiza <i>Kontekstualne informacije</i> <i>Institucionalni kapaciteti</i>			Pregled procjene proračuna i MTEF-a		
<b>Dio B: Strateški ciljevi</b>			<b>Dio B: Programi/potprogrami</b>		
Za svaki program (i odabrani potprogram)	Svrha programa	Strategija Opći ciljevi	Za svaki program (i odabrani potprogram)	Svrha programa	Godišnji i MTEF-ovi ciljevi „SMART“ za opće strateške ciljeve
	Razmatranja u pogledu resursa	Prvenstveno izvještaji „SMART“ o rezultatima s 5-godišnjim ciljevima		Usklađivanje ciljeva učinka i proračuna	Pokazatelji učinka za programe s godišnjim i MTEF-ovim ciljevima „SMART“
	Upravljanje rizicima				Tromjesečni ciljevi za pokazatelje (ako je moguće)
<b>Dio C: poveznice s drugim planovima</b>			<b>Dio C: poveznice s drugim planovima</b>		
Uvjetne donacije	Javni subjekti i JPP-ovi		Uvjetne donacije	Javni subjekti i JPP-ovi	
Poveznice s dugoročnim infrastrukturnim planom			Poveznice s dugoročnim infrastrukturnim planom		
Prilozi: druge relevantne informacije			Prilozi: revizije strateškog plana (ako postoje)		

**Detaljniji predlošci za strateške planove odjela i godišnje planove na temelju učinka navedeni su u Prilozima A i B.**

## Strateško planiranje – preporuke

**Potrebno je definirati ograničen okvir ili skup strateških planova koji pružaju srednjoročnu perspektivu, ponavljaju se i povezani su s dodjelom sredstava na nacionalnoj i institucionalnoj razini.** Taj osnovni skup planova treba biti pripremljen dosljedno u svim ministarstvima pod vodstvom središnjeg tijela. Taj bi okvir trebao bi uključivati najmanje:

- srednjoročni nacionalni plan razvoja koji obuhvaća mandat vlade i priprema se u okviru ograničenja utvrđenih okvirom fiskalne politike vlade (obično 3 do 5 godina). U zemljama u kojima postoji uspostavljen sustav nacionalnog planiranja razvoja koji obuhvaća dulje razdoblje, srednjoročni plan bio bi kraća verzija.
- U okviru srednjoročnog nacionalnog plana potrebno je identificirati i procijeniti strateške programe i aktivnosti za postizanje prioritarnih

ciljeva. Struktura programa treba biti dogovorena sa središnjim tijelom za proračun i resornim ministarstvima u skladu s programskom strukturom proračuna.

- Sektorske strategije priprema svaka institucija u skladu sa srednjoročnim nacionalnim planom razvoja. Potrebno ih je izraditi u okviru proračunskih ograničenja navedenih u srednjoročnom okviru rashoda.
- Sektorske strategije trebaju definirati ciljeve usmjerene na ishode za predmetne sektore koji bi bili izričito povezani s postizanjem ciljeva nacionalnog plana razvoja. U sektorskim planovima potrebno je razraditi programe i aktivnosti te povezane pokazatelje učinka i ciljeve koji će omogućiti ostvarenje ciljeva specifičnih za sektor. U njima bi također trebalo utvrditi način na koji programi i aktivnosti doprinose postizanju zajedničkih ili međusektorskih ciljeva u nacionalnom planu razvoja.

**Ovisno o upravnom sustavu zemlje, zahtjevi mogu biti određeni zakonom (npr. zakonom o planiranju ili organskim zakonom o proračunu) ili utvrđeni u obliku proračunskih propisa i postupaka.** Primjeri svakog pristupa navedeni su u slučajevima Bosne i Hercegovine (**Okvir 1.**) i Litve (**Okvir 2.**).

### **Okvir 1.** Bosna i Hercegovina: Zakon o razvojnom planiranju i upravljanju razvojem

Federalno ministarstvo financija (FMF) pokrenulo je razvoj poboljšanog sustava planiranja proračuna prema programima i učincima uz koordinaciju s promjenama sustava strateškog planiranja s ciljem približavanja tih dvaju procesa. Pripremu je pomno koordinirao Zavod za program razvoja Federacije Bosne i Hercegovine što je dovelo do usvajanja Zakona o razvojnom planiranju i upravljanju u Federaciji Bosne i Hercegovine (F BiH) i naknadnog usvajanja

Strategije razvoja FBiH 2021. – 2027. u 2022. Zakon o razvojnom planiranju i upravljanju razvojem propisuje sljedeće ključne strateške dokumente: Strategiju razvoja FBiH, sektorske strategije, 3-godišnje institucionalne planove koje je razvio svaki proračunski korisnik te godišnje institucionalne planovi koje je razvio svaki proračunski korisnik. Strategija razvoja FBiH 2021. – 2027. uključuje 4 strateška cilja, 18 prioriteta i 78 mjera. Za sve te razine definirani su pokazatelji učinka.

**Okvir 2.** Litva – reforma strateškog planiranja i planiranja proračuna

Ministarstvo financija, zajedno s Uredom Vlade i Središnjom agencijom za upravljanje projektima, provelo je reforme strateškog planiranja i planiranja proračuna u razdoblju od 2017. do 2024. Svrha je bila razviti visokokvalitetan sustav strateškog planiranja, ojačati planiranje proračuna prema učincima, upravljanje srednjoročnim rashodima i programima, osigurati preraspodjelu i izvršenje javnih financija u skladu s potrebama održivog društveno-gospodarskog razvoja.

2020. godine usvojen je Zakon o strateškom upravljanju. Time su utvrđena načela sustava strateškog upravljanja, definirane razine i vrste planskih dokumenata, njihovi međusobni odnosi i utjecaj na planiranje sredstava za napredak i operativnih sredstava, određeni su sudionici sustava strateškog upravljanja, njihova prava i dužnosti te su konsolidirane odredbe o upravljanju sustavom strateškog upravljanja.

Nacionalni plan napretka (NPN) služi kao krovni strateški dokument za sva područja učinka države tijekom 10-godišnjeg razdoblja. On određuje državne strateške ciljeve, opće ciljeve i pokazatelje utjecaja. Osim toga, utvrđuje horizontalna načela, financijske projekcije za razdoblje od 10 godina, uključujući projekcije državnog proračuna, planiranu financijsku pomoć EU-a i drugu financijsku pomoć te druge izvore financiranja. Kako bi postigli strateške ciljeve i ciljeve napretka koje je postavio NPN, voditelji aproprijacije pripremaju dokumente za okvir od 4 do 10 godina, odnosno razvojne programe, i planiraju mjere napretka. Strateški ciljevi i pokazatelji učinka, zajedno s odobrenim mjerama napretka i njihovim pokazateljima rezultata, prenose se u trogodišnje strateške

akcijske planove voditelja aproprijacija.

Time se osigurava da su sve mjere napretka izvedene iz strateških dokumenata i temelje se na analizi alternativa i analizi troškova i koristi. Proračunski programi mogu uključivati i kontinuirane mjere s vlastitim pokazateljima koji mogu, no ne moraju biti izravno povezani s napretkom.

Srednjoročni (trogodišnji) proračun usko je integriran u državni okvir strateškog upravljanja stvaranjem jasnih veza između proračunskih programa i strateških dokumenata, kao što su programi razvoja, te povezivanjem pokazatelja učinka utvrđenih u proračunskim i strateškim dokumentima. Nefinancijski pokazatelji utjecaja za 15 područja učinka u Zakonu o proračunu odobreni su od 2021. Pokazatelji učinka, zajedno s glavnim ciljevima na koje je usmjeren godišnji ili trogodišnji proračun, izvedeni su iz NPN-a.

Revidirana su i ažurirana pravila planiranja proračuna prema programima, poboljšana je struktura proračunskih programa, definirana su ograničenja i gornje granice aproprijacija za 3 proračunske godine, uvedena su područja učinka u proračunske dokumente te su uspostavljene dubinske analize rashoda.

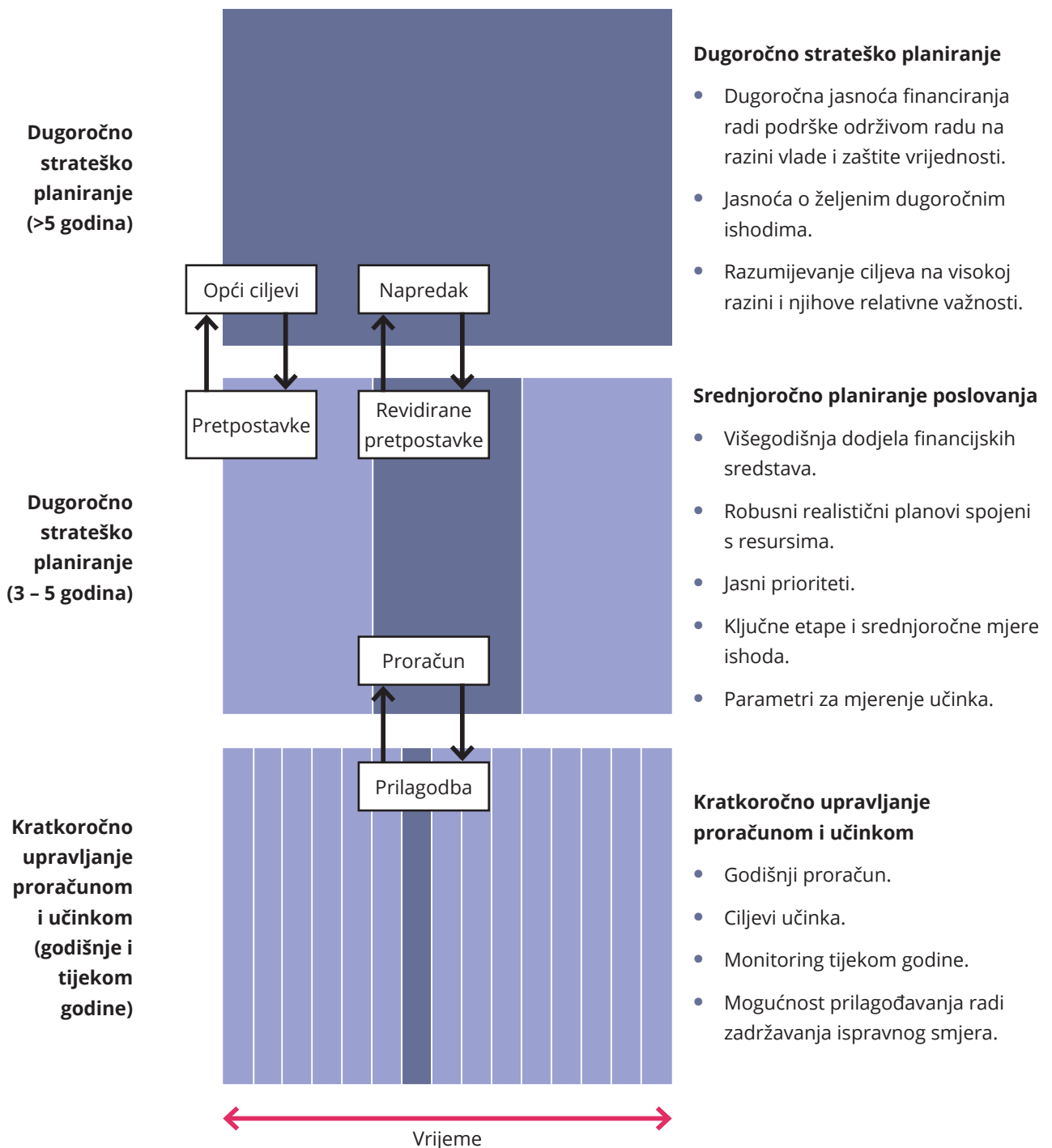
Tijekom 2023. usvojene su izmjene i dopune Zakona o strukturi proračuna i srodnih zakona koje će se koristiti za pripremu i odobravanje prvog detaljnog i obvezujućeg srednjoročnog (trogodišnjeg) konsolidiranog proračuna za razdoblje 2025. - 2027. U prošlosti je Sabor odobravao samo opće zbirne razine trogodišnjih prihoda i rashoda.

**Određivanje ograničenog skupa strateških planova koji su izričito povezani s proračunskim procesom ne bi trebalo isključiti druge dugoročne planove i strategije.** 10-godišnje, 20-godišnje ili 30-godišnje strategije i detaljniji strateški planovi koje su razvile pojedine agencije kako bi postigle određene rezultate. Srednjoročni plan svake institucije treba sadržavati pregled tih drugih planova i objasniti kako su oni povezani i koji dio njih će se postići u okviru

srednjoročnog plana. Ako sadrže informacije koje su relevantne za planiranje proračuna, te druge strateške dokumente treba posebno navesti u prijedlogu proračuna.

**Učinkovito povezivanje strateškog planiranja i procesa planiranja proračuna ovisi o tome zadovoljavaju li prag u pogledu kvalitete.** Ključne karakteristike, odnosno preduvjeti prikazani su na **Slici 7.**

**Slika 7.** Preduvjeti za učinkovit okvir planiranja i potrošnje



Neke će zemlje možda morati povezati dodatne strateške planove koji su utvrđeni dio njihova ciklusa planiranja i povezati ih s donošenjem proračunskih odluka. Uobičajeni primjeri u zemljama članicama PEMPAL-a i OECD-a uključuju:

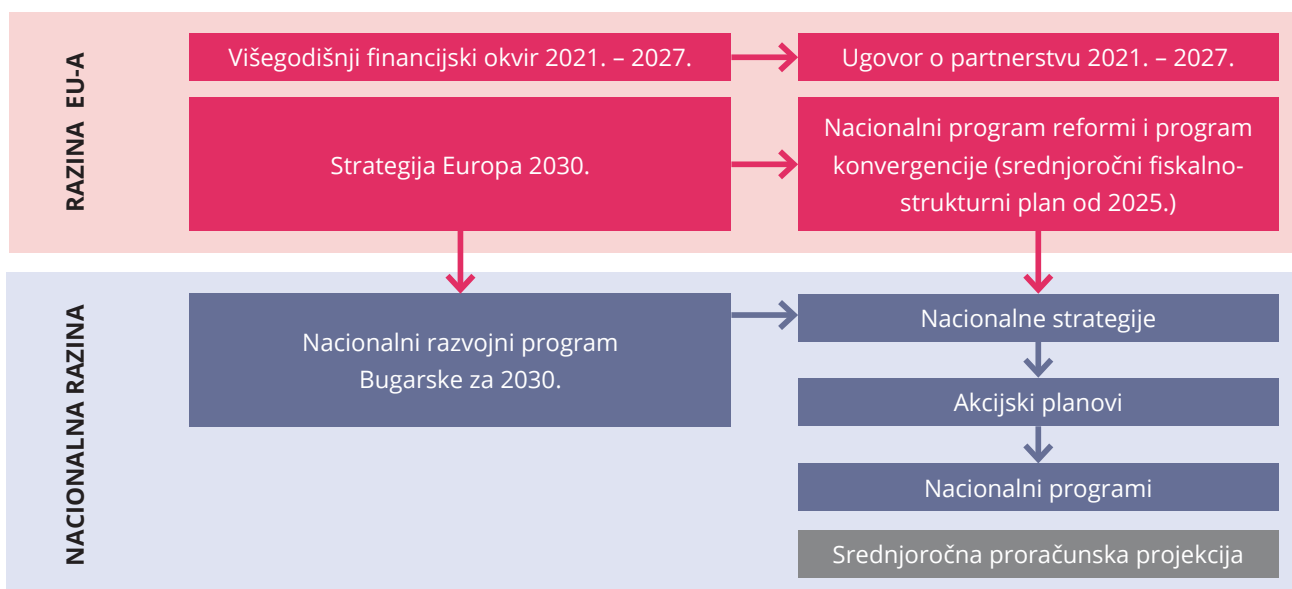
- planove strukturnih reformi koje zahtijeva EU prema Ugovoru o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji
- nacionalne planove infrastrukturnog razvoja, posebno u slučajevima kada su ti procesi planiranja kapitalnog i periodičnog proračuna odvojeni.

Primjere pružaju Bosna i Hercegovina i Bugarska, koja je definirala osnovni skup strateških planova koji su povezani s proračunskim procesom (vidjeti sliku 8). Time se osiguravaju poveznice i na nacionalnoj razini i na razini EU-a, što je u skladu sa zahtjevima iz ugovora. Postojeće odredbe detaljnije su opisane u nastavku.

Središnja vlada ili središnje tijelo za proračun trebali bi pružiti smjernice o tome kako povezati procese strateškog planiranja i planiranja proračuna. Smjernice bi trebale uključivati konceptualni okvir, formate planova, procese savjetovanja i rasporede kako bi se osigurala učinkovita sveukupna koordinacija.

Struktura područja učinka i programa unutar proračuna treba biti dogovorena sa središnjim tijelom nadležnim za planiranje kako bi se osigurala usklađenost strukture proračuna i nacionalnih ciljeva razvoja. Međutim, sveobuhvatna priroda proračuna znači da je odnos samo jedan od načina, tj. dok bi se svi nacionalni prioriteti u pogledu razvoja trebali odraziti u proračunskim programima, ne moraju se svi programi rashoda, posebno oni koji imaju stabilan i dugoročan karakter kao što je socijalno osiguranje, opravdavati na temelju nacionalnih strateških ciljeva.

Slika 8. Bugarska: okvir strateškog planiranja





# Usporedba planiranja i planiranja proračuna

**Prilikom razmatranja kako uskladiti planiranje i planiranje proračuna, važno je prepoznati i poštovati njihove bitne ciljeve i razumjeti gdje se spajaju, a gdje razlikuju.** Planiranje je u suštini „organizirano, svjesno i kontinuirano nastojanje odabira najbolje alternative kako bi se postigli konkretni ciljevi vlade“. Waterston (1969., str. 28.). Strateško planiranje u naravi je aspiracijsko i ekspanzionističko s vremenskim okvirom koji je srednjoročan (3 – 5 godina) ili dugoročan (10 ili više godina, npr. „Vizija za 2050.“). Planiranje ima srednjoročne do dugoročne izglede, dok je planiranje proračuna usmjereno na one vrlo kratkoročne. Pri planiranju postavlja se pitanje „Koji su nam resursi potrebni kako bismo postigli svoju namjeru?“, dok se pri planiranju proračuna postavlja pitanje „Što je ono najbolje što možemo učiniti s resursima koji su nam na raspolaganju?“

**Dugoročni nacionalni planovi razvoja najčešće se izrađuju bez upućivanja na proračunska sredstva potrebna za njihovo ostvarivanje.** Ako su planom obuhvaćena sredstva, to je sekundarno u odnosu na cilj. Strateškim planovima utvrdit će se koja su sredstva potrebna za postizanje cilja i mogući izvori financiranja, uključujući, ali ne nužno ograničavajući se na proračun.

**Na najosnovnijoj razini proračun je dokument u kojem se projiciraju i odobravaju godišnji prihodi i rashodi države.** Proračunska omotnica za sljedeću godinu proizlazi iz projekcija vladinih prihoda i drugog dostupnog financiranja, a ograničena sredstva zatim se dodjeljuju različitim vladinim funkcijama, uzimajući u obzir suprotstavljene zahtjeve za financiranjem.

**Proračuni su se iz planova prihoda i rashoda vlade za razdoblje od uglavnom godinu dana unaprijed razvili u sveobuhvatne sustave za raspodjelu i upravljanje javnim sredstvima u**

**srednjoročnom razdoblju.** Sastoje se od utvrđivanja makroekonomskog i fiskalnog okvira, pripreme i izdavanja proračunskih uputa, pripreme i razmatranja prijedloga proračuna, pregovora o tim prijedlozima, određivanja prioriteta među konkurentskim prijedlozima za financiranje te podnošenja tih prijedloga na zakonodavno odobrenje (Schiavo-Campo 2007.).

**Fokus strateškog planiranja obično je uži od proračuna.** Strateško planiranje usmjereno je na dinamične i transformativne politike koje će ostvariti ciljeve politike vlade. One su prolazne prirode. Mnoge su vlade odlučile usmjeriti nacionalno strateško planiranje na međuresorne transformacijske inicijative kao što su razvoj nacionalne infrastrukture, digitalizacija, ekološka održivost, socijalna uključenost i dobrobit, a koje nisu usklađene sa strukturom vlade ili s proračunskim programima.

**S druge strane, proračun nužno obuhvaća cijeli opseg vladinih aktivnosti.** Velika područja vladinih rashoda, npr. mirovine i socijalno osiguranje, u osnovi su statična ili se vrlo sporo razvijaju. Zbog toga možda uopće neće biti dio vladinog programa politika. Takve temeljne razlike stvaraju prirodna ograničenja u vezi s time u kojoj se mjeri ta dva procesa mogu ili trebaju integrirati.

**Stoga vlade ne bi trebale pokušavati u potpunosti uskladiti planiranje i planiranje proračuna, čak ni u srednjoročnom razdoblju.** Ono što bi trebalo biti moguće jest osigurati sljedeće:

- da se strateški ciljevi i ekonomske projekcije vlada temelje na izradi općeg fiskalnog plana (MTFF) i strateškim dodjelama proračunskih sredstava vlada (MTEF).
- Pri izradi srednjoročnih nacionalnih strateških planova i sektorskih planova poštuju se

ograničenja predviđena MTFF-om i MTEF-om i određuju se troškovi.

- U sadržaj proračunskih programa ulaze svi prioriteti strateškog plana, kao što su promjene u dodjelama sredstava, novi potprogrami i/ili aktivnosti i promjene u ciljevima. U nekim slučajevima može biti potrebno restrukturirati

programe, ali to općenito treba izbjegavati, osim ako za to ne postoji vrlo dobar razlog.

- Nove inicijative potrošnje (prijedlozi potrošnje „odozdo prema gore“) procjenjuju se u odnosu na prioritete utvrđene u strateškim planovima. Na njih je potrebno jasno uputiti.



## Strateško planiranje proračuna

**U posljednjih nekoliko desetljeća vlade diljem svijeta poduzele su značajne korake kako bi u planiranje proračuna integrirali strateško usmjerenje usklađivanjem dodjele sredstava s rezultatima uz srednjoročnu perspektivu.**

Planiranje proračuna „odozdo prema gore“, pri čemu su ministarstva zatražila inkrementalna povećanja proračuna za nove i proširene aktivnosti na godišnjoj osnovi, uvelike je zamijenjeno pristupom „odozgo prema dolje“ koji se temelji na srednjoročnoj fiskalnoj strategiji i sektorskim dodjelama sredstava povezanim s prioritetima politike u obliku programa.

**Pojavio se širok međunarodni konsenzus oko osnovnog skupa strateških alata za planiranje proračuna koje su, u različitim kombinacijama, usvojile mnoge zemlje članice PEMPAL-a.** Oni uključuju:

- srednjoročne fiskalne okvire
- srednjoročne okvire rashoda (ili proračuna)
- planiranje proračuna prema učincima
- dubinske analize rashoda
- planiranje javnih ulaganja

**U ostatku ovog odjeljka detaljnije se razmatra način na koji svaki od alata doprinosi usklađivanju proračuna sa strateškim ciljevima i identificiraju se dobre prakse koje bi se mogle općenito primijeniti za jačanje usklađenosti.**

### Srednjoročni fiskalni okvir – analiza

**Srednjoročni fiskalni okvir utvrđuje plan vlade za srednjoročno razdoblje u odnosu na prihode, rashode i dug. MTFF se temelji na ekonomskim projekcijama i opisuje stav vlade o zbirnim fiskalnim pokazateljima i sva fiskalna pravila koja vlada donosi ili ih se mora pridržavati prema međunarodnim sporazumima.** MTFF pruža potporu gospodarskim i socijalnim ciljevima vlade osiguravajući ekonomsku stabilnost i pruža ključne parametre za planiranje aktivnosti i rashoda u srednjoročnom razdoblju.



### Ciljevi i pravila fiskalne politike važno su ograničenje koje utječe na proračunsku politiku.

Fiskalna pravila na snazi su u 28 zemalja članica OECD-a. Nekoliko zemalja OECD-a ima zakonodavnu odredbu za utvrđivanje srednjoročnih fiskalnih ciljeva koji sami po sebi nisu pravno obvezujući, već funkcioniraju kao elementi političke odgovornosti.

### Za zemlje članice Europske unije MTFF je obveza prema Ugovoru o stabilnosti, koordinaciji i upravljanju u ekonomskoj i monetarnoj uniji (TSCG).

Prema revidiranim pravilima uvedenim 2024., države članice dužne su pripremiti nacionalni srednjoročni fiskalni strukturni plan za razdoblje od 4 do 5 godina, ovisno o mandatu nacionalnog zakonodavca. U svojim planovima države članice posvećuju se višegodišnjem kretanju javnih neto rashoda i navode načine na koje će ostvariti ulaganja i reforme koje odgovaraju na glavne izazove utvrđene u kontekstu europskog semestra, a posebno preporuke prilagođene određenoj zemlji.

**Europska komisija također pruža „referentnu putanju“ za države članice čiji državni dugovi premašuju 60 % bruto domaćeg proizvoda (BDP) ili čiji deficit premašuje 3 % BDP-a.** Time se državi članici navodi način na koji može osigurati da se do kraja razdoblja fiskalne prilagodbe od četiri godine

državni dug smanji ili ostane razboritim razinama u srednjoročnom razdoblju. Referentna putanja mora biti u skladu sa sljedećim:

- zaštitom održivosti duga kako bi se osiguralo minimalno smanjenje razine javnog duga i
- zaštitom otpornosti deficita kako bi se osigurala sigurnosna granica ispod referentne vrijednosti javnog deficita iz Ugovora od 3 % BDP-a radi stvaranja fiskalnog prostora.

## Srednjoročni fiskalni okvir – preporuke

**Zemlje razvijaju MTFF koji podržava srednjoročni plan razvoja i u idealnom slučaju bi se oba trebala podudarati s razdobljem mandata vlade (3 – 5 godina) ili njezinim srednjoročnim razdobljem planiranja.** Na primjer, u Irskoj su fiskalni planovi vlade usklađeni s njezinim programom politike za razdoblje mandata vlade (vidjeti **Okvir 3.**). Srednjoročni strateški planovi na nacionalnoj i sektorskoj razini trebali bi biti u skladu s prognozama u MTFF-u, barem za razdoblje koje on obuhvaća.

### Okvir 3. Irska: povezivanje srednjoročnog fiskalnog okvira i programskih proračuna s vladinim općim programom politike

Primjerice, u Irskoj su vladini fiskalni planovi povezani s Programom za partnersku vladu – vladinim političkom programom tijekom njezina mandata. Parametri za izradu proračuna određeni su godišnjim ljetnim ekonomskim izvještajem kojim se utvrđuje opći fiskalni okvir (MTFF) prihoda, potrošnje i duga. Na temelju toga svaki odjel priprema svoj prijedlog rashoda (REV) ili prijedlog proračuna u dogovoru s odjelom za javne rashode. U okviru tog odjela namjenski timovi analitičara rade na proračunu ili „glasuju“ za svako ministarstvo, a ministarstva pripremaju proračun u dogovoru s timovima za financije

u svakom ministarstvu i usko se savjetuju tijekom cijele godine o izvršenju proračuna i svim dodatnim procjenama.

Detaljne procjene proračuna za svako ministarstvo/odjel predstavljaju se na temelju ekonomske klasifikacije i na programskoj osnovi. Svaki je program jasno povezan s „izjavom o strategiji“ kroz svoj cilj na visokoj razini. Pokazatelji i ciljevi učinka predstavljeni su kao dio REV-a. Jedan od glavnih ciljeva vlade pri usvajanju ovog pristupa povezanog s programima i učincima jest da se jasno priopći na što žele potrošiti sredstva i zašto.

## Srednjoročni okvir rashoda – analiza

**Srednjoročni okvir rashoda (MTEF) pruža strukturiran pristup integraciji fiskalne politike i planiranja proračuna tijekom višegodišnjeg razdoblja.** MTEF povezuje višegodišnje procjene proračuna s fiskalnim projekcijama, ciljevima fiskalne politike i fiskalnim pravilima. Buduće procjene rashoda u MTEF-u postaju osnova za pregovore o proračunu u godinama nakon proračuna i usklađuju se s konačnim ishodom u izvještajima o fiskalnim ishodom.<sup>2</sup>

**Višegodišnji pristup pruža jasne informacije o sredstvima koja će ministarstva i agencije imati na raspolaganju tijekom nekoliko godina.** Time se podupire strateški pristup dodjeli sredstava, izdvajanje sredstava za financiranje dugoročnih strukturnih promjena i ulaganja koja će poboljšati pružanje i učinak usluga u srednjoročnom razdoblju i pridonijeti odupiranju kratkoročnim proračunskim pritiscima.

**MTEF predstavlja pristup planiranju proračuna „odozgo prema dolje”, pri čemu središnje tijelo za proračun određuje gornje granice potrošnje koje osiguravaju da su dodjele sredstava o kojima se odlučuje u proračunskom procesu u skladu sa zbirnim fiskalnim ciljevima.** Da bi se ovaj pristup pretvorio u uspješne ishode, resorna ministarstva i agencije moraju slijediti disciplinirani pristup vlastitim internim procesima planiranja i planiranja proračuna, poštujući fiskalne parametre utvrđene u MTEF-u te određivanje troškova i prioriteta prijedloga rashoda na temelju strateških prioriteta.

**MTEF je vrijedan alat za planiranje koji postavlja ciljeve programa i razine potrošnje 3 – 5 godina unaprijed.** Kao takav predstavlja značajno poboljšanje vladinih sposobnosti u mnogim zemljama. Malo zemalja OECD-a ima različita ministarstva za planiranje ili procese planiranja. Umjesto toga, uglavnom se oslanjaju na planiranje proračuna, a često i na sektorska ministarstva za razvoj politika i

planova za srednjoročna i dulja razdoblja. Planiranje godišnjeg proračuna neadekvatan je alat za planiranje zbog kratkog vremenskog okvira i sklonosti definiranju pitanja uglavnom u okviru financija.

**Uspješna implementacija MTEF-a donijela je mnoge prednosti.** Poboljšana je učinkovitost javne potrošnje usklađivanjem javnih rashoda s nacionalnim prioritetima i podupiranjem politika koje zahtijevaju dulje vrijeme za provedbu, kao što su veliki kapitalni projekti, novi programi i restrukturiranje vlade. MTEF-ovi su također doprinijeli fiskalnoj disciplini, osiguravajući da se proračunske procjene sastavljaju u skladu s fiskalnim ograničenjima i raspoloživim sredstvima.

## Srednjoročni okvir rashoda – preporuke

**Tijekom razvoja MTEF-a potrebno je sustavno upućivati na nacionalne strateške prioritete.** U MTEF-u bi se trebale navesti glavne promjene u raspodjeli rashoda tijekom obuhvaćenog razdoblja (3 - 5 godina). Primjer švedskog izvještaja o promjenama u dodjeli rashoda u srednjoročnom razdoblju priložen je kao Prilog C.

**Dodjele sredstava na sektorskoj razini i niže (područje politike, program) treba diskutirati u zajedničkom odboru s ključnim dionicima prije nego što ih odobre središnja vlada / vlada i zakonodavac.** Ključni su dionici središnje tijelo za proračun, agencija za planiranje (ako je odvojena od središnjeg tijela za proračun) i sektorska ministarstva.

**Nakon što se utvrde, dodjele sredstava u MTEF-u trebale bi postati ključni financijski parametri za razvoj višegodišnjih strateških planova na razini sektora za razdoblje od 3 do 5 godina.** Ovisno o razini detalja u MTEF-u, to se može proširiti na razinu dodjela sredstava na razini programa.

<sup>2</sup> OECD (2019.), *Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019* („Planiranje proračuna i rashodi javnog sektora u zemljama članicama OECD-a 2019.”), OECD Publishing, Pariz. <https://doi.org/10.1787/9789264307957-en>

**Okvir 4.** Bosna i Hercegovina: povezivanje proračunskih programa sa strategijama razvoja.

Proračunski programi povezani su sa strateškim prioritetima/mjerama iz strategije razvoja i relevantne sektorske strategije brojčanim oznakama tako da je svaki proračunski program povezan sa strateškim prioritetom ili mjerom kojoj prvenstveno doprinosi.

Proračunski korisnici uključuju relevantne ključne pokazatelje iz strategije razvoja i relevantne sektorske strategije u pokazatelje za pojedine proračunske programe. Proračunski korisnici mogu u svojim institucionalnim planovima definirati dodatne izlazne pokazatelje i procesne/ulazne pokazatelje za aktivnosti/projekte.

Proračunski korisnici u svojim institucionalnim planovima razvijaju predložene aktivnosti/projekte unutar svakog proračunskog programa (i za njih određuju troškove). Na temelju troškova svih aktivnosti/projekata u okviru proračunskog programa, proračunski korisnici definiraju trošak tog proračunskog programa koji će predložiti FMF-u za srednjoročni proračunski okvir ili godišnji proračun. Ključne aktivnosti/projekti navedeni su u prilogu proračunu o pokazateljima uspješnosti proračuna po proračunskim programima, ali bez troškova (jer se proračun temelji samo na proračunskim programima).

*Izvor: Federalno ministarstvo financija BiH, 2024.*

## Planiranje proračuna prema programima i učincima – analiza

### Strukture proračunskih programa predstavljaju poveznicu između ciljeva određene institucije i njezina detaljnog operativnog proračuna.

Uključivanje planiranja proračuna prema učincima u kojem se ključni pokazatelji učinka (KPI) i ciljevi sustavno koriste i prate kao dio proračunskog procesa dodatno jača usklađenost proračuna sa strateškim ciljevima vlade.

### Kako bi ta veza bila učinkovita, struktura programa (uključujući potprograme i aktivnosti) svake institucije trebala bi odražavati njezina glavna područja odgovornosti i pružanja usluga.

Proračunski programi moraju biti uglavnom stabilni tijekom određenog razdoblja kako bi se srednjoročno i dugoročno mogli povezati sa strateškim prioritetima i planovima. Ciljevi i pokazatelji učinka također moraju biti stabilni kako bi se pratila učinkovitost potrošnje u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju.

### Razlike između strateškog planiranja i proračunskih programa uobičajene su jer su strateški planovi obično usmjereni na nove

**inicijative i promjene, a proračunske strukture obično su dugoročno stabilne.** Djelovanje institucije velikim se dijelom ne mijenja svake godine, a ni svako razdoblje strateškog planiranja. Stoga su ipak bitne mnoge aktivnosti koje se ne smatraju vrlo prioritetnima u strateškom planu. Slijedom toga, institucije ne bi trebale mijenjati svoje proračunske strukture kako bi se uzele u obzir stavke u planovima koje su vrlo prioritetne samo u određenom razdoblju.

**Ključno načelo koje treba slijediti jest da proračunski programi, aktivnosti i povezani pokazatelji i ciljevi u pogledu učinka trebaju predstavljati jasan i transparentan odgovor na strateške ciljeve vlade.** Na primjer, u Bosni i Hercegovini federalni proračun priprema se prema pravilima za koja je potrebno sustavno upućivati na definirani skup strateških dokumenata kako je opisano u gornjem odlomku. U **Okviru 4.** navedene su dodatne pojedinosti o tome kako to funkcionira u praksi.

**Dodatna razina iznad razine programa, koja se naziva različitim pojmovima kao što su misije, politike ili područja učinka, pomaže u povezivanju programa s ciljevima vlade na višoj razini objedinjavanjem relevantnih programa u različitim ministarstvima.** Iako programi predstavljaju primarnu vezu između strateških

planova i proračuna, također su ograničeni, osobito tamo gdje su strateški ciljevi politike transversalni i zahtijevaju koordinirane mjere koje obuhvaćaju različite agencije. Mnoge zemlje to rješavaju pristupom planiranju proračuna prema učincima pri kojem se dodaje jedna razina iznad razine programa. Za učinkovitu koordinaciju proračuna za potporu ciljevima na višoj razini vlada također treba uspostaviti administrativne strukture koje okupljaju glavne dionike i voditelje programa, kao što su pododbori više ministarstava ili pododbori kabineta.

**Dobri strateški proračunski dokumenti jasno objašnjavaju kako se dodjela sredstava mijenja tijekom vremena kao odgovor na strateške prioritete.** Na primjer, estonska strategija za državni proračun uključuje odjeljak u kojem se opisuju „diskrecijske proračunske mjere” koje odgovaraju prioritetnim ciljevima politike. Švedski proračun sadrži izvještaj o promjenama u dodjeli sredstava u srednjoročnom razdoblju po programu (vidjeti Prilog C). To uključuje i dodatne inicijative za potrošnju i štednju. Na razini odjela postoje pokušaji godišnje pripreme srednjoročnih proračuna koji uključuju strateške ciljeve i ciljeve učinka, na primjer u Ujedinjenoj Kraljevini, ali uz ograničen uspjeh. Najteži je izazov prevladati sklonost optimizmu i priznati kada sredstva nisu dostatna za ispunjavanje političkih obveza.<sup>3</sup>

Složenost mnogih problema koje vlade pokušavaju riješiti zahtijeva pristup tipa logičkog okvira koji uzima u obzir elemente rizika i neizvjesnosti. Problemi se često javljaju ako postoji loša priprema i nedostatak jasnog razmišljanja o vezama između ulaznih i izlaznih podataka i ishoda u vezi s proračunom. Razvoj novih politika i programa može se poboljšati sustavnim procesima kao što je analiza logičkog okvira. Time se osigurava veća temeljitost u osmišljavanju programa, određivanju troškova, odabiru relevantnih pokazatelja i poboljšanoj identifikaciji i upravljanju rizicima. Primjer takvog pristupa koji se primjenjuje na novi prijedlog programa prikazan je na **Slici 9**.

**Korištenjem predložaka za pripremu proračuna, koji zahtijevaju od ministarstava da dokumentiraju kako programi potrošnje**

**doprinosu strateškim ciljevima, osigurava se disciplina.** Predložci predstavljaju jednostavan način osiguravanja da se strateški prioriteti vlasti, kako su navedeni u ključnim planskim dokumentima, transparentno prenose u programe. Vrhovna revizijska institucija može pružiti podršku ovom procesu u obliku neovisnog pregled. Predložci također pružaju osnovu za monitoring, praćenje i izvještavanje o rashodima koji se odnose na međusektorske ciljeve.

## Planiranje proračuna prema programima i učincima – preporuke

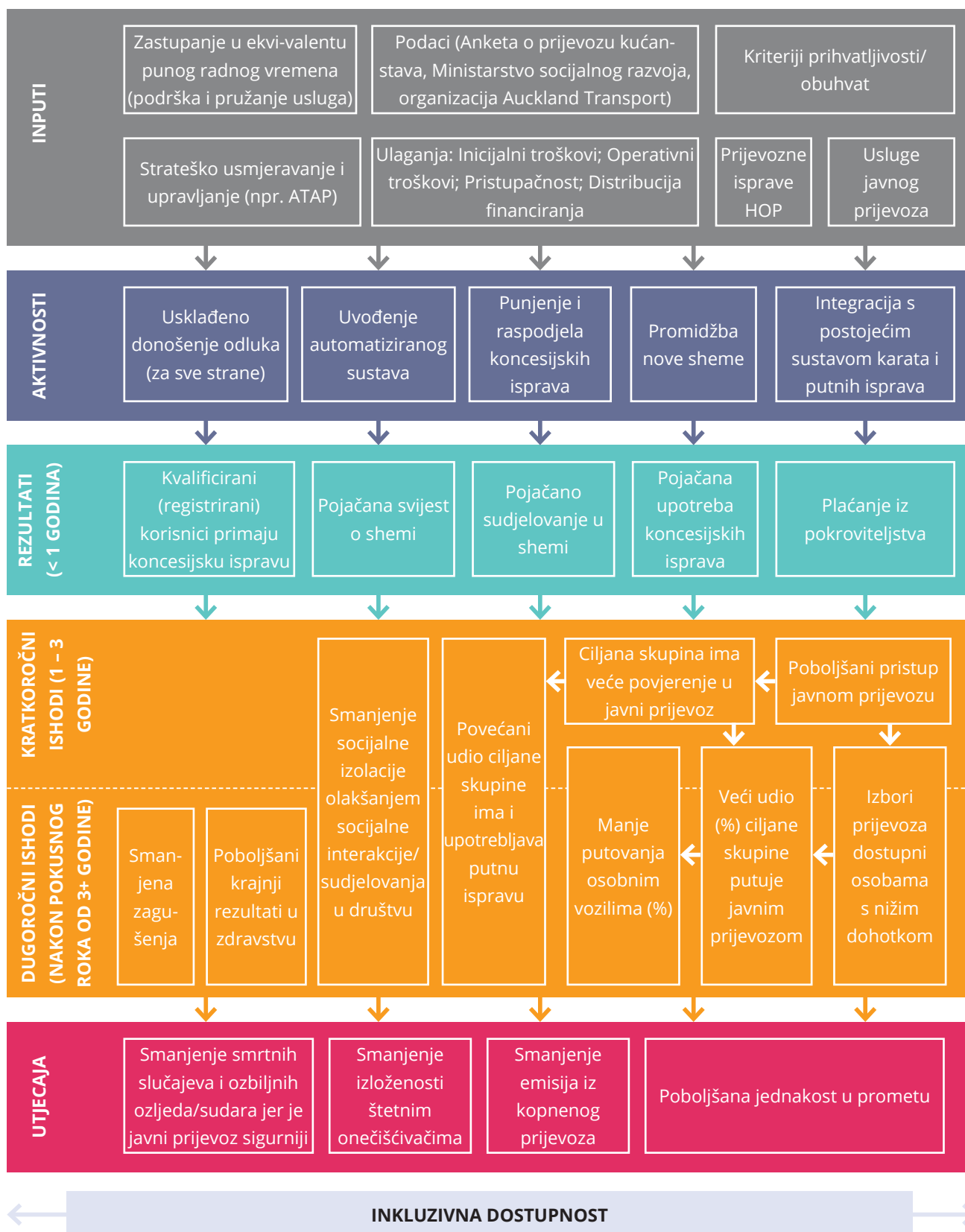
**Jačanje kvalitete dizajna programa korištenjem robusnih analitičkih procesa kao što su logički okviri.** To bi trebalo rezultirati programom koji je bolje osmišljen i usklađen s raspoloživim sredstvima.

**Proračunski programi, aktivnosti i povezani pokazatelji i ciljevi u pogledu učinka trebaju predstavljati jasan i transparentan odgovorit na strateške ciljeve vlade.** To se može podržati korištenjem standardiziranih predložaka koji osiguravaju da se strateški prioriteti vlasti, kako su navedeni u ključnim planskim dokumentima, transparentno prenose u programe.

**Proračunski dokumenti također bi trebali uključivati narativna objašnjenja strateških pomaka u dodjeli sredstava koji odgovaraju strateškim prioritetima.** Time se dodatno pojašnjava način na koji preraspodjela unutar proračuna podupire strateške prioritete vlade.

**Dodavanje misija, područja politike/učinka itd. u koje su grupirani povezani programi predstavlja način spajanja strateških ciljeva i programa potrošnje.** To zahtijeva koordinirano djelovanje više agencija. Ti ciljevi na visokoj razini moraju se odražavati u programima agencija koje doprinose procesu, uključujući vodeću agenciju, a opći smjer određuje središnja vlada.

<sup>3</sup> *Improving government's planning and spending framework* („Poboljšanje vladinog okvira planiranja i potrošnje”), izvještaj ispitivača računa i glavnog revizora Ujedinjene Kraljevine, studeni/novembar 2018.

**Slika 9.** Povezivanje programske logike sa strateškim ciljevima: Program povezivanja zajednice Novog Zelanda

*Pretpostavke: Koncesijske isprave prijevoz će učiniti jeftinijim, a time i dostupnijim osobama s nižim dohotkom.*

**Slika 9.** Povezivanje programske logike sa strateškim ciljevima: Program povezivanja zajednice Novog Zelanda - nastavak

POTENCIJALNI POKAZATELJI	
<p><b>Agencije za pružanje usluga:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• koliko je potrošeno (tj. inputi) i na što (tj. aktivnosti)</li> </ul> <p><b>Inkluzivna dostupnost (stanovništvo kvalificirano za primanje iskaznice za usluge zajednice – CSC)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• udio potrošnje u prijevozu na stanovništvo s nižim dohotkom</li> <li>• udio potrošnje na stanovništvo s nižim dohotkom upotrebom koncesijske isprave (podaci isprava HOP)</li> <li>• udio načina prijevoza za osobe – ukupno i %</li> <li>• nemogućnost pristupa uslugama liječnika opće prakse uslijed nedostupnog prijevoza i druga „neophodna putovanja“</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• percepcija javnog prijevoza</li> <li>• zaposlenost</li> </ul> <p><b>Interesne varijable: (u ciljanoj publici)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• br. putovanja (prema načinu prijevoza) i svrha (više putovanja u socijalne i obrazovne svrhe?)</li> <li>• udio AUD dohotka kućanstva potrošen na prijevoz (prema načinu prijevoza)</li> <li>• percepcije javnog prijevoza</li> <li>• percepcije pokusnog roka</li> <li>• prepreke dostupnosti javnog prijevoza</li> <li>• sociodemografski podaci (uklj. dob, spol, dio grada, dohodak)</li> </ul>



## Dubinske analize rashoda – analiza

**Dubinske analize rashoda važan su alat za usklađivanje dodjele sredstava sa strateškim ciljevima i prioritetima vlade.** Ključna značajka dubinskih analiza rashoda koje ih razlikuju od MTEF-a i planiranja proračuna prema programima jest da su usmjerene na osnovne rashode i identificiraju uštede unutar postojećih programa javne potrošnje radi ispunjavanja fiskalnih ciljeva ili preraspodjele na prioritetnija područja. Više od tri četvrtine zemalja članica OECD-a sada koristi dubinske analize rashoda, iako ih gotovo polovica (12 od 30 anketiranih zemalja) koristi na ad hoc osnovi. Zemlje OECD-a ocijenile su da su dubinske analize rashoda najučinkovitije kao alat za ponovno određivanje prioriteta potrošnje, a OECD preporučuje da one postanu trajna značajka procesa pripreme proračuna.

**U mnogim su se zemljama dubinske analize rashoda razvile na temelju početnog fokusa na smanjenje rashoda u cjelokupnoj vladi, tzv. „sveobuhvatne dubinske analize rashoda“, u smjeru raznovrsnijih pristupa i ciljeva, a takve se analize općenito nazivaju „ciljane analize rashoda“.** Vrlo su raznolike i obuhvaćaju širok raspon tema, uključujući dubinske analize određenih programa, područja politike, agencija ili poslovnih procesa kao što je upravljanje dugotrajnom imovinom.

**U nekoliko su zemalja dubinske analize rashoda sistematizirane kao godišnja ili višegodišnja aktivnost.** Na primjer, u Danskoj se svake godine provodi između 10 i 15 posebnih studija usmjerenih na povećanje prostora za nove prioritete u pogledu



**Slika 10.** Nizozemska: teme dubinskih analiza rashoda za razdoblje 2021. – 2024.

2021.	2020.	2023.	2024.
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Financiranje energetske tranzicije</li> <li>• Prostorni plan</li> <li>• Stanovanje ili obrazovanje</li> <li>• Agencije</li> <li>• Nekretnine Ministarstva obrane</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Javne investicije</li> <li>• Raspodjela bogatstva</li> <li>• Kriminalitet mladih</li> <li>• Osnovnoškolsko i srednjoškolsko obrazovanje</li> <li>• Gerijatrijska skrb</li> <li>• Pojednostavnjenje socijalnog osiguranja</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Klima</li> <li>• Bioraznolikost</li> <li>• Strukovne škole otporne na buduće promjene</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instrumenti za stambenu industriju</li> <li>• Financiranje poduzeća</li> <li>• Učinkovito visoko obrazovanje</li> <li>• Mirovine</li> <li>• Problematični dugovi</li> </ul>

Izvor: Nizozemsko Ministarstvo financija

rashoda. (OECD, 2013.: str. 10., 13.). Nizozemska i Finska imaju slične programe dubinske analize rashoda koji se ažuriraju svake godine. Nizozemska pruža primjer dubinskih analiza rashoda koje se bave različitim pitanjima od velike strateške važnosti za vladu (vidjeti **Sliku 10.**).

**Irski pruža tipičan primjer razvoja dubinskih analiza rashoda od sveobuhvatnih dubinskih analiza rashoda koje se provode svakih nekoliko godina prema tekućem programu kojim se podupiru širi strateški ciljevi (vidjeti Okvir 5.)**

#### Okvir 5. Dubinske analize rashoda u Irskoj

Dubinske analize rashoda postale su sastavni dio procesa određivanja proračuna u Irskoj. Razvile su se u strateški alat na temelju aktivnosti usmjerene na utvrđivanje načina za smanjenje rashoda te analiziraju područja rashoda kako bi se utvrdile potencijalne uštede ili načini za poboljšanje učinka i politika. Kao platforma za donošenje politika utemeljenih na dokazima, ciljevi uključuju sljedeće:

- povećanje korištenja širokog raspona izvora podataka na temelju kojih se može provesti analiza politike,
- poticanje angažmana, učenja i promišljanja između odjela u odnosu na oblikovanje i provedbu javnih politika na temelju uvida u vezi s politikama,
- procjena učinkovitosti javnih rashoda u ispunjavanju ciljeva politike,
- učinkovito unošenje uvida u vezi s politikama na temelju podataka u sve faze procesa politike, uključujući u vrijeme proračuna; i

- korištenje dokaza i uvida kao temelj za donošenje odluka o programima reforme i pokretanju reforme kad je to prikladno.

Upravljačka skupina viših dužnosnika pruža nadzor nad postupkom na visokoj razini i redovito se sastaje tijekom ciklusa dubinske analize rashoda kako bi se osiguralo da je analiza relevantna za politiku, da ima utjecaja i da podupire postizanje općih ciljeva dubinske analize rashoda.

Provedbu nadzire Služba za ekonomiju i evaluaciju irske vlade (IGEES), koja je neovisna o Ministarstvu za javne rashode. Ta služba priprema ex ante i ex post dokumente za analizu rashoda. Dubinske analize rashoda može pokrenuti sam IGEES, Ministarstvo za javne rashode i ministarstva. Ideje se predstavljaju Upravljačkoj skupini. Izvještaji o dubinskim analizama rashoda objavljuju se i dostupni su javnosti na internetu.

Izvor: Irski, Ministarstvo za javne rashode i reformu



**Prilagodljivost dubinskih analiza rashoda čini ih vrijednim pandanom strateškom planiranju na nacionalnoj razini, sektorskoj razini ili za pojedinačne programe te one pridonose poboljšanju učinka programa i preraspodjeli sredstava za potporu strateškim prioritetima vlade.**

## Dubinske analize rashoda – preporuke

**Na početku svog mandata nova vlada trebala bi razmotriti pokretanje sveobuhvatnog postupka dubinske analize rashoda.** Glavni je cilj osloboditi sredstva iz postojeće osnove za financiranje novih programa i aktivnosti koje podržavaju strateške ciljeve nove vlade. Na primjer, Irska i Ujedinjena Kraljevina provele su sveobuhvatne analize na početku novih mandata vlasti kao osnovu za oblikovanje srednjoročnih planova rashoda.

**Druga je mogućnost da se dolazna vlada, ako postoji dobro uspostavljen proces godišnjih dubinskih analiza rashoda, dogovori o prioritetima za program dubinske analize rashoda koji je usklađen sa strateškim prioritetima i temama od**

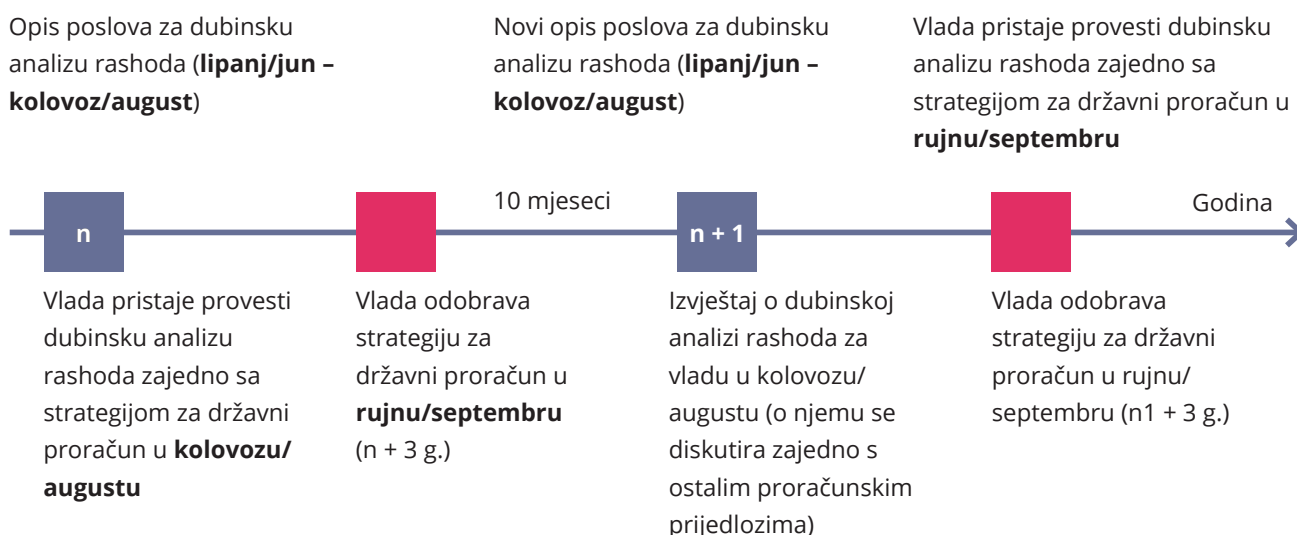
**interesa za vladu.** Taj program može biti kontinuiran i trajati dulje od jedne godine, kao u slučaju Irske.

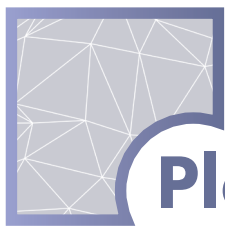
**Raspored dubinskih analiza rashoda treba biti usklađen s rasporedom za pripremu proračuna, uključujući izradu pretporračunskih procjena, MTEF-a i sektorskih prijedloga potrošnje.**

Planiranje unaprijed, pri čemu se dubinske analize rashoda tretiraju kao prva faza procesa pripreme proračuna, ključno je za njihov utjecaj. Ovisno o složenosti teme, izrada dubinskih analiza rashoda može potrajati. Datum početka dubinske analize rashoda stoga treba odrediti gledajući unatrag od trenutka kada će biti potrebno podnijeti izvještaj, iako može biti i slučaj da će za preporučene promjene politika trebati nekoliko godina da se u potpunosti provedu, pri čemu se većina utjecaja očituje u srednjoročnom razdoblju, a ne u proračunu za sljedeću godinu. Primjer vremenskog okvira dubinske analize rashoda u Estoniji prikazan je na **Slici 11**.

**Ovisno o fiskalnoj situaciji i strateškim vladinim ciljevima, dubinska analiza rashoda također može ministarstvima omogućiti reinvesticiju ograničenog iznosa uštedenih sredstava u skladu sa strateškim prioritetima.** To je pristup koji je koristila kanadska vlada koja je pružila određene poticaje ministarstvima da utvrde uštede.

**Slika 11.** Estonija: vremenski okvir za dubinske analize rashoda.





# Planiranje javnih ulaganja i povezano planiranje proračuna – analiza

**Dugoročna kapitalna ulaganja jedno su od područja potrošnje u kojima je vrijednost usklađivanja perspektiva strateškog planiranja i planiranja proračuna u srednjoročnom i dugoročnom razdoblju odavno prepoznata.** Za važna strateška ulaganja potrebno je izdvojiti sredstva za višegodišnje razdoblje i zaštititi ih od kratkoročnih proračunskih pritisaka. Zbog toga je uobičajena praksa razviti zaseban proces planiranja i planiranja proračuna za veliku kapitalnu potrošnju.

**Tijekom 2018. više od polovice zemalja članica OECD-a izvijestilo je o ukupnoj dugoročnoj strateškoj infrastrukturnoj viziji koja obuhvaća sve sektore.** Ipak, prakse se uvelike razlikuju, a jedna trećina zemalja imala je infrastrukturne strategije samo na sektorskoj razini, i to samo za nekoliko kapitalno intenzivnih sektora (npr. ceste, željeznice, energetika, stanovanje, zdravstvo), a brojne zemlje potpuno odvajaju planiranje kapitalnog od planiranja periodičnog proračuna.

**Javna ulaganja obično su zajednička odgovornost na svim razinama vlasti.** Različite razine vlasti mogu dijeliti odgovornost i za politiku i za financiranje, što upravljanje čini složenim. Na podnacionalnoj razini javne investicijske odluke trebale bi se temeljiti na strategiji razvoja povezanoj sa stvaranjem mogućnosti i uklanjanjem prepreka rastu u određenom mjestu. Također je važno tražiti komplementarnosti i smanjiti konflikte između sektorskih strategija. Na primjer, ulaganja u stanovanje potrebno je nadopuniti odgovarajućim ulaganjima u elektroenergetske i prometne mreže. Takve komplementarnosti često je potrebno posložiti i kombinirati u integrirane strategije. U Novom Zelandu sve podnacionalne vlade dužne su razviti dugoročne planove koji utvrđuju

namjere u pogledu potrošnje i ulaganja za sljedećih deset godina. Ti su planovi osmišljeni kako bi osigurali da odluke o ulaganjima podnacionalnih vlada budu integrirane i povezane sa željenim ishodima svake zajednice.

**Vremenski okviri planiranja u programu javnih ulaganja i MTFF-u/MTEF-u obično su neusklađeni jer su za većinu strateških ulaganja potrebne obveze koje traju znatno dulje od uobičajenog trogodišnjeg vremenskog okvira MTFF-a/MTEF-a.**

Ipak, ne postoji razlog zašto planovi sektorskih ulaganja i program javnih ulaganja ne bi trebali biti u skladu sa srednjoročnim proračunskim okvirima. U mnogim se zemljama za dopunu proračunskih sredstava koristi izvanproračunsko financiranje (uključujući javno-privatna partnerstva) i financiranje razvoja od strane međunarodnih tijela. Zbog toga je važno da se u programu javnih ulaganja jasno utvrde izvori financiranja za svako ulaganje i doprinosi potrebne iz proračuna.

**Ključni mehanizam za osiguravanje usklađenosti sa strateškim ciljevima jest proces evaluacije i odabira.** U naprednim zemljama postupak odabira temelji se na filtriranju kako bi se osigurala usklađenost s prioritetima utvrđenima u strateškim planovima i analizi troškova i koristi. Na taj se način uži izbor prijedloga s određenim troškovima može prenijeti u program javnih ulaganja koji podržava specifične ciljeve i opće ciljeve u nacionalnom planu razvoja. U nekim zemljama navode se grube procjene ukupnih troškova tih projekata, ponekad raščlanjenih po godinama, ali kvaliteta tih projekcija uvelike varira. U naprednijim sustavima program javnih ulaganja uključuje plan provedbe samo za projekte koji su već bili predmetom evaluacije.

## Planiranje javnih ulaganja – preporuke

**Planovi javnih ulaganja trebali bi pomoću jasnih upućivanja povezati pojedinačna ulaganja s nacionalnim strateškim ciljevima i istodobno biti u skladu sa srednjoročnim fiskalnim i proračunskim okvirima.** Primjer Irske (**Okvir 6.**) pokazuje kako su ta načela primijenjena u razvoju njezina strateškog programa ulaganja.

**Odabir pojedinačnih projekata za uključivanje u nacionalni ili sektorski program javnih ulaganja temelji se na dosljednom postupku evaluacije i filtriranja.** To bi trebalo obuhvaćati filtriranje prema strateškoj usklađenosti s vladinim prioritetima, doprinosu ostvarenju mjerljivih rezultata (ključnih pokazatelja učinkovitosti – KPI) i analizu troškova i koristi (ostvarenu vrijednost za uloženi novac), čime se postiže rangiranje na konsolidiranom popisu ili programu javnih ulaganja.

### Okvir 6. Strateško planiranje ulaganja u Irskoj

Irska je izradila nacionalni plan razvoja za razdoblje 1989. – 1994. kao osnovu za zahtjev za financijsku potporu Europske unije. Drugi nacionalni razvojni plan, onaj za razdoblje 1994. – 2000., uglavnom je bio strateški plan ulaganja. Novi planovi izrađuju se u redovitim intervalima, a fokus se prebacio s financiranja Europske unije na nacionalne prioritete ulaganja. Postojeći plan obuhvaća razdoblje 2018. – 2027.

#### Strateški prioriteti ulaganja u nacionalnom planu razvoja Irske za razdoblje 2018. – 2027.

Prioriteti	EUR (u mil.)
Kompaktni rast	14.500
Povećan regionalna pristupačnost	7.300
Ojačane ruralne ekonomije	8.800
Održiva mobilnost	8.600
Snažno gospodarstvo	9.400
Visokokvalitetna međunarodna povezivost	4.800
Poboljšani sadržaji i baština	1.400
Prijelaz na niskouglično društvo otporno na klimatske promjene	21.800
Održivi vodni resursi i okoliš	8.800
Pristup skrbi o djeci, obrazovanju i zdravstvenim uslugama	20.100

Prioriteti	EUR (u mil.)
Ostali sektori	3.000
Nepredviđeni događaji	7.400
<b>Total</b>	<b>195.900</b>

Nacionalni plan razvoja za razdoblje 2018. – 2027. vodi Ministarstvo financija. Za plan su u potpunosti utvrđeni troškovi i u cijelosti je usklađen s proračunskim procesom. Nacionalni plan razvoja pruža pokazatelje financiranja koji su u skladu s dugoročnim fiskalnim projekcijama koje se ažurirati i revidirati tijekom srednjoročnih i godišnjih proračunskih razmatranja. Izdvajanja za kapitalna ulaganja predviđena su za petogodišnje razdoblje i prenositi će se svake godine. U nacionalnom planu razvoja za razdoblje 2018. – 2027. kombiniraju se izravna ulaganja državne riznice od 91 milijarde EUR i ulaganja državnog sektora od približno 25 milijardi EUR. To će povećati javna ulaganja s približno 3 posto na približno 4 posto bruto nacionalnog dohotka tijekom tog razdoblja. Nacionalni plan razvoja uključuje 10 strateških investicijskih prioriteta koji su usklađeni s 10 strateških ishoda u nacionalnom okviru za planiranje i identificira 43 velika investicijska projekta ili programa. Sadrži znatan dio sredstava dodijeljen za nepredviđene situacije. Godišnji izvještaji o napretku pokazuju da nacionalni plan razvoja učinkovito usmjerava javna ulaganja u Irskoj.

**Nacionalni programi javnih ulaganja trebaju biti izrađeni u okviru parametara predviđenih MTEF-om.** U zemljama u kojima se planiranjem ulaganja upravlja na sektorskoj osnovi, sektorski investicijski planovi trebaju biti izrađeni u okviru ograničenja MTEF-a. Periodične posljedice u pogledu troškova (poslovanje, održavanje, osoblje itd.) potrebno je utvrditi i uskladiti s periodičnim proračunom.

**Raspored za pripremu programa javnih ulaganja treba biti usklađen s rasporedom za pripremu općeg proračuna.** Kapitalna ulaganja treba prikazati zajedno sa svim ostalim rashodima u MTEF-u i u sektorskim proračunima, uključujući izvore financiranja i implikacije periodičnih troškova.

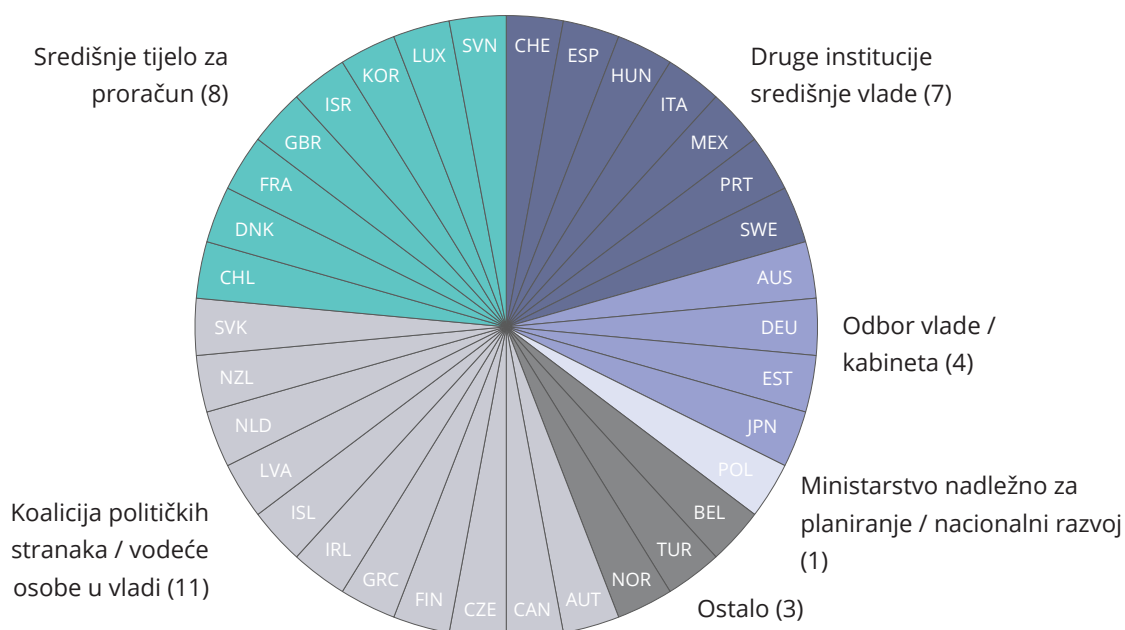


## Institucionalni aranžmani

**Planiranje i planiranje proračuna odvojeni su procesi zasebnih i različitih ciljeva.** Napetost između tih suprotstavljenih perspektiva potencijalno je konstruktivna, što dovodi do boljih ishoda. Međutim, u praksi su te dvije perspektive često neusklađene. Uobičajeno je da se strategije razvijaju bez fiskalnih ograničenja, a proračuni se često pripremaju tako da ne nude očigledan odgovor na strateške ciljeve politike vlade. Institucionalno razdvajanje doprinosi

izazovima usklađivanja i vjerojatno pridonosi objašnjavanju toga zašto je veza između strateškog planiranja i planiranja proračuna jedna od najslabijih značajki sustava upravljanja javnim financijama na međunarodnoj razini, što pokazuju ocjene PEFA-e (pokazatelj PI16-iii). Razlike između zemalja također će utjecati na način primjene dobrih praksi predloženih u ovom dokumentu.

**Slika 12.** Institucije odgovorne za strateško planiranje u zemljama članicama OECD-a



**Institucionalne uloge i odgovornosti za strateško planiranje različite su, kao što je prikazano na Slici 12.** U izvještaju OECD-a za 2019. utvrđeno je najmanje šest različitih institucionalnih modela. Najčešći su aranžman politički vođeni procesi, a ni samo središnje tijelo za proračun (8 zemalja) i središnja vlada ne zaostaju mnogo. Što se tiče mehanizama za promicanje takvog usklađivanja, oni uključuju diskusiju u kabinetu / vijeću ministara (15 zemalja) i oslanjanje na srednjoročni okvir rashoda koji izričito usklađuje dodjelu proračunskih sredstava sa srednjoročnim planovima i prioritetima (14 zemalja).

## Središnja vlada

**Istraživanje o organizaciji i funkcijama središnjih vlada iz 2017. pruža dokaze o ključnoj važnosti suradnje između središnje vlade i ministarstva financija u osiguravanju pravilnog financiranja nacionalnih strategija i poštovanja fiskalnog okvira zemlje.** S obzirom na to da su proračunske odluke najvažniji faktor koji određuje mogu li se ostvariti strateški ciljevi, za diskusije o usklađivanju proračuna sa strateškim planovima potrebna je bliska suradnja središnjeg tijela za proračun i središnje vlade. Također se ističe uloga koju u značajnoj manjini zemalja imaju središnje vlade pri osiguravanju da se za strateške planove koje pripremaju resorna ministarstva također pravilno odrede troškovi i da ti planovi poštuju fiskalna ograničenja (vidjeti **Sliku 13.**). Međutim, strateško planiranje za cjelokupnu vladu smatralo se ključnom odgovornošću središnje vlade u samo nešto više od polovice anketiranih zemalja.

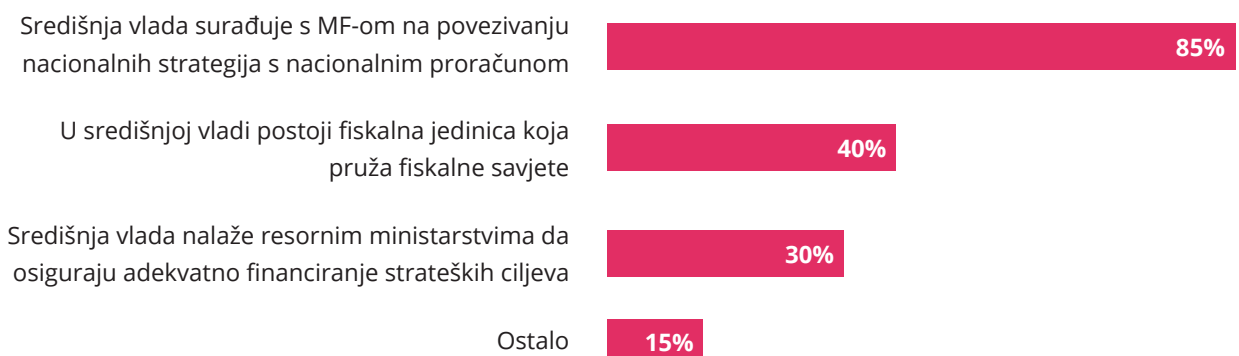
Središnje vlade usredotočene su više na koordinaciju i nadzor nego na određivanje strateških prioriteta, na primjer osiguravajući da resorna ministarstva imaju dugoročne planove i pružajući smjernice o njihovoj dizajnu i sadržaju.

## Zasebna agencija za planiranje

**Mnoge zemlje članice PEMPAL-a imaju centraliziranu agenciju odgovornu za funkciju planiranja, obično pod središnjom vladom.** U zemljama članicama OECD-a to nije čest slučaj. Funkcije planiranja češće su pod središnjom vladom. Tipičan je primjer France Strategie (Opća komisija za strategiju i predviđanje) koja je dio ureda premijera. Obično su takve institucije odgovorne za dugoročno planiranje na nacionalnoj razini te također mogu podupirati i usmjeravati strateško planiranje na nižim razinama (sektor/regija).

**Za poboljšanje dizajna i upravljanja procesima radi boljeg usklađivanja planiranja i planiranja proračuna potrebna je snažna koordinacija između središnjeg tijela za proračun i bilo kojeg drugog središnjeg tijela odgovornog za funkciju planiranja.** To može zahtijevati izravno uključivanje vrlo visokog dužnosnika kao što je premijer ili potpredsjednik vlade, barem za pokretanje zajedničkih aktivnosti reformi i odobravanje preporuka. Za to također može biti potrebno uvesti promjene u zakonodavstvu koje uređuje planiranje i/ili izradu proračuna.

**Slika 13.** Uloga središnje vlade u osiguravanju financiranja nacionalnih strategija i poštovanja fiskalnog okvira zemlje



## Integrirano planiranje i planiranje proračuna u središnjem tijelu za proračun

**Značajan broj zemalja članica OECD-a objedinjuje ukupnu odgovornost za funkcije planiranja i planiranja proračuna u okviru središnjeg tijela za proračun.** Iako to znatno olakšava zadatak koordinacije, obično postoji značajna podjela u smislu vještina i izgleda između odjela i središnjeg tijela za proračun odgovornog za te dvije funkcije.

## Planiranje je preneseno na resorna ministarstva ili agencije

**Mnoge zemlje članice OECD-a nikada nisu imale centraliziran proces planiranja.** Procesi strateškog planiranja nisu centralno definirani i nema dosljednosti u definiranju strateških dokumenata, osim planova naloženih izvana, kao što su oni koje zahtijeva Europska komisija u pogledu Pakta o stabilnosti i rastu i europskog semestra. U takvim slučajevima koordinacija može biti lakša (npr. zadaća središnje vlade ili središnjeg tijela za proračun), ali zadatak je složeniji, tj. obuhvaća definiranje paketa strateških dokumenata na razini cjelokupne vlade, donošenje zakona, izrada detaljnih smjernica, pilot-projekti, osposobljavanje itd.

**Neke su zemlje pokušale koristiti odbore i komisije više ministarstava kako bi bolje koordinirale rad na planiranju i planiranju proračuna te postigle ravnotežu između prethodno navedenih suprotstavljenih ciljeva politike.** Primjer je toga Kolumbija gdje odbor na visokoj razini sastavljen od ministara (*El Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES*), kojim predsjeda predsjednik, odobrava nacionalni plan razvoja, srednjoročni fiskalni okvir i godišnji proračun, nakon što potonjeg pregleda CONFIS (*Consejo Superior de Política Fiscal*). CONFIS-om predsjeda ministar financija uz potpunu uključenost nacionalnog odjela za planiranje.<sup>4</sup>

## Preporuke

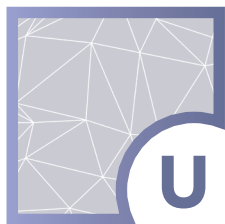
**Središnje tijelo za proračun ili središnja vlada upravlja ključnim razmjenama informacija između proračunskih i planskih tijela tijekom izrade temeljnih strateških planova, MTFF-a, MTBF-a i godišnjeg proračunskog procesa.** To obično uključuje ured premijera, kabinet ili tijelo za planiranje. To je važno zbog važnosti proračunskog procesa za postizanje ciljeva vladine politike. Forum bi obično bio vladin odbor. Južnoafrička Republika dobar je primjer strukturiranog sveobuhvatnog pristupa usklađivanju koji promiče ministarstvo financija. Nacionalni okvir riznice za strateške planove i godišnje planove učinka utvrđuje ključne dokumente, protok informacija, raspored i smjernice u vezi sa sadržajem koje ministarstva i agencije mogu slijediti. To uključuje pojedinosti kao što su:

- Položaj okvira unutar ustavnog, pravnog i političkog poretka kojime se uređuje planiranje i izrada proračuna.
- Opis ključnih strateških dokumenata o ciklusima planiranja i izrade proračuna, tokova informacija i krucijalnih odnosa među njima.
- Pružanje standardnih obrazaca, opisa sadržaja i vremenskih rokova za izradu ključnih dokumenata.
- Definiranje procesa savjetovanja (npr. vladin odbor), uključujući uloge i odgovornosti institucija, tokove informacija i zainteresirane strane s ciljem osiguranja učinkovitog savjetovanja i razmjene informacija.
- Definiranje općih vremenskih rokova za strateško planiranje i planiranje proračuna koje dopušta provedbu svih potrebnih postupaka.
- definiranje veza između srednjoročnih strateških planova, proračuna i drugih povezanih procesa, uključujući institucionalizirane dubinske analize rashoda i dugoročne (npr. desetogodišnji planovi) i kratkoročne procese (godišnji proračun i planovi učinka).

U slučaju da je za planiranje i proračun odgovorno središnje tijelo za proračun, koordinacija bi trebala biti usmjerena na središnju vladu kako bi se uspostavio opći smjer politike i strategije, te resorna ministarstva i agencije.

<sup>4</sup> *Well Spent: How Strong Infrastructure Governance Can Prevent Waste in Public Procurement* („Kvalitetno trošenje: kako čvrsto upravljanje infrastrukturom može spriječiti stvaranje otpada u javnoj nabavi“): MMF





## U smjeru preporuka dobre prakse

**Postojeće smjernice o povezivanju strateškog planiranja i planiranja proračuna prema programima/učincima ograničene su i na visokoj razini.** Glavni su izvori utvrđeni u ovoj studiji:

**Načela OECD-a za upravljanje proračunom. Načelo br. 2 savjetuje vlade da „pobliže usklade proračune sa srednjoročnim strateškim prioritetima vlade“.**

To je podijeljeno na pet dodatnih podciljeva ili načela:

- razvijanje jače srednjoročne dimenzije u proračunskom procesu onkraj tradicionalnog godišnjeg ciklusa;
- proračunska alokacija organizirana strukturirana na način koji je u skladu sa specifičnim nacionalnim ciljevima;
- MTEF je stvarno djelotvoran u postavljanju granica za glavne kategorije rashoda za svaku godinu srednjoročnog razdoblja.
- njegovanje bliskog radnog odnosa između središnjeg tijela za proračun i drugih institucija središnje vlade (npr. ured premijera, vlada ili ministarstvo za planske poslove) s obzirom na međusobnu ovisnost proračunskog procesa i postizanja politika na razini vlade;
- razmatranje načina osmišljavanja i provedbe redovitih procesa preispitivanja postojećih politika rashoda, uključujući porezne rashode, na način koji pomaže da se proračunska očekivanja odrede u skladu s razvojem događaja na razini cjelokupne vlade.

**Alat Programa za rashode javnog sektora i financijsku odgovornost (PEFA).** PEFA-inim alatom za procjenu implicitno se definira dobra praksa. Konkretno, PI-16, kojim se procjenjuje srednjoročna

perspektiva u planiranju rashoda, sadrži potpokazatelj (iii) koji procjenjuje usklađenost strateških planova i srednjoročnog proračuna. U okviru tog pokazatelja navodi se sljedeće:

- „Strateškim planovima utvrđuju se sredstva potrebna za postizanje srednjoročnih do dugoročnih specifičnih ciljeva te planiranih rezultata i ishoda. Planovima bi se trebali utvrditi procijenjeni troškovi trenutačno preuzetih obveza u okviru politika, uključujući potencijalne nedostatke u financiranju, a prioritet se daje prijedlozima nove rashodovne politike usklađene sa specifičnim ciljevima vladine politike.

**OECD-ove dobre prakse za planiranje proračuna prema učinku.** Dobra praksa br. 2: planiranjem proračuna prema učincima rashodi se usklađuju sa strateškim ciljevima i prioritetima vlade.

- Prijedlozi proračuna sustavno se povezuju s odgovarajućim planovima razvoja, vladinim preuzetim obvezama u okviru programa i drugim izjavama o strateškim smjernicama i prioritetima
- Višegodišnji proračunski okviri pružaju realne i pouzdane fiskalne parametre za pripremu proračuna na temelju učinka.
- Postizanje složenih ciljeva, koji zahtijevaju suradnju među ministarstvima, potpomognuto je koordinacijom aktivnosti i proračuna koju provodi središnja vlada.

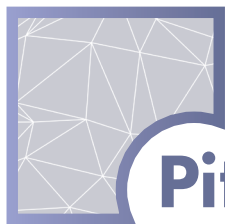
**Na temelju tih općih načela u ovom se izvještaju nude konkretnije smjernice.** Radi jednostavnosti organizirane su po tematskim područjima i sažete u tablici u nastavku te dodatno sažete u sažetku na početku ovog izvještaja.



Slika 14. Sažete konkretne smjernice

Tema	Postojeća smjernica	Dodatna smjernica
Strateško planiranje	Strateškim planovima utvrđuju se sredstva potrebna za postizanje srednjoročnih do dugoročnih specifičnih ciljeva te planiranih rezultata i ishoda. Planovima bi se trebali utvrditi procijenjeni troškovi trenutačno preuzetih obveza u okviru politika, uključujući potencijalne nedostatke u financiranju, a prioritet se daje prijedlozima nove rashodovne politike usklađene sa specifičnim ciljevima vladine politike.	<p>Potrebno je definirati ograničen okvir ili skup strateških planova koji pružaju srednjoročnu perspektivu, ponavljaju se i povezani su s dodjelom sredstava na nacionalnoj i institucionalnoj razini.</p> <p>Neke će zemlje možda morati povezati dodatne strateške planove koji su utvrđeni dio njihova ciklusa planiranja i povezati ih s donošenjem proračunskih odluka.</p> <p>Struktura područja učinka i programa unutar proračuna treba biti dogovorena sa središnjim tijelom nadležnim za planiranje kako bi se osigurala usklađenost strukture proračuna i nacionalnih ciljeva razvoja.</p>
Srednjoročni fiskalni okvir	Nema posebnih smjernica o poveznicama sa strateškim planiranjem	Zemlje razvijaju MTEF koji podržava srednjoročni plan razvoja i u idealnom slučaju bi se oba trebala podudarati s razdobljem mandata vlade (3 – 5 godina) ili njezinim srednjoročnim razdobljem planiranja.
Srednjoročni okvir rashoda	<p>MTEF je stvarno djelotvoran u postavljanju granica za glavne kategorije rashoda za svaku godinu srednjoročnog razdoblja.</p> <p>Višegodišnji proračunski okviri pružaju realne i pouzdane fiskalne parametre za pripremu proračuna na temelju učinka.</p>	<p>Tijekom razvoja MTEF-a potrebno je sustavno upućivati na nacionalne strateške prioritete. U MTEF-u bi se trebale navesti glavne promjene u raspodjeli rashoda tijekom obuhvaćenog razdoblja (3 – 5 godina).</p> <p>Dodjele sredstava na sektorskoj razini i niže (područje politike, program) treba diskutirati u zajedničkom odboru s ključnim dionicima prije nego što ih odobre središnja vlada / kabinet i zakonodavac.</p> <p>Nakon što se utvrde, dodjele sredstava u MTEF-u trebale bi postati ključni financijski parametri za razvoj višegodišnjih strateških planova na razini sektora za razdoblje od 3 do 5 godina.</p>
Planiranje proračuna prema programima i učincima	<p>Prijedlozi proračuna sustavno se povezuju s odgovarajućim planovima razvoja, vladinim preuzetim obvezama u okviru programa i drugim izjavama o strateškim smjernicama i prioritetima</p> <p>Postizanje složenih ciljeva, koji zahtijevaju suradnju među ministarstvima, potpomognuto je koordinacijom aktivnosti i proračuna koju provodi središnja vlada.</p>	<p>Jačanje kvalitete dizajna programa korištenjem robusnih analitičkih procesa kao što su logički okviri. To bi trebalo rezultirati programom koji je bolje osmišljen i usklađen s raspoloživim sredstvima.</p> <p>Proračunski programi, aktivnosti i povezani pokazatelji i ciljevi u pogledu učinka trebaju predstavljati jasan i transparentan odgovorit na strateške ciljeve vlade.</p> <p>Proračunski dokumenti također bi trebali uključivati narativna objašnjenja strateških pomaka u dodjeli sredstava koji odgovaraju strateškim prioritetima.</p> <p>Dodavanje misija, područja politike/učinka itd. u koje su grupirani povezani programi predstavlja način spajanja strateških ciljeva i programa potrošnje. To zahtijeva koordinirano djelovanje više agencija.</p>

Tema	Postojeća smjernica	Dodatna smjernica
Dubinske analize rashoda	Nema posebnih smjernica o poveznicama sa strateškim planiranjem.	<p>Na početku svog mandata nova vlada trebala bi razmotriti pokretanje sveobuhvatnog postupka dubinske analize rashoda.</p> <p>Druga je mogućnost da se dolazna vlada, ako postoji dobro uspostavljen proces godišnjih dubinskih analiza rashoda, dogovori o prioritetima za program dubinske analize rashoda koji je usklađen sa strateškim prioritetima i temama od interesa za vladu.</p> <p>Raspored dubinskih analiza rashoda treba biti usklađen s rasporedom za pripremu proračuna, uključujući izradu pretporračunskih procjena, MTEF-a i sektorskih prijedloga potrošnje.</p>
Planiranje javnih ulaganja	Nema posebnih smjernica o poveznicama sa strateškim planiranjem	<p>Nacionalni programi javnih ulaganja trebaju biti izrađeni u okviru parametara predviđenih MTFF-om.</p> <p>Planovi javnih ulaganja trebali bi pomoću jasnih upućivanja povezati pojedinačna ulaganja s nacionalnim strateškim ciljevima.</p> <p>Raspored za pripremu programa javnih ulaganja treba biti usklađen s rasporedom za pripremu općeg proračuna.</p> <p>Kapitalna ulaganja treba prikazati zajedno sa svim ostalim rashodima u MTEF-u i u sektorskim proračunima, uključujući izvore financiranja i implikacije periodičnih troškova.</p>
Institucionalni aranžmani	Nema posebnih smjernica o poveznicama sa strateškim planiranjem	Središnje tijelo za proračun ili središnja vlada upravlja ključnim razmjenama informacija između proračunskih i planskih tijela tijekom izrade temeljnih strateških planova, MTFF-a, MTBF-a i godišnjeg proračunskog procesa.



## Pitanja koje je potrebno razmotriti pri provedbi

**Preporuke u izvještaju predstavljaju idealizirani model koji se temelji na pretpostavci da su različiti elementi procesa strateškog planiranja i planiranja proračuna uspostavljeni i potpuno funkcionalni.** U praksi će se provedba preporuka razlikovati ovisno o varijacijama u postojećim praksama i institucijama.

**Pojedinačne mjere s popisa preporuka također mogu biti korisne same po sebi te bi se mogla usvojiti različita rješenja, primjerice za usklađivanje/integraciju strategije i proračuna u jedinstveni dokument (npr. nacionalna strategija za proračun, sektorska strategija ili razvijenija verzija MTEF-a).**

**Postoje i ograničenja u mjeri u kojoj je integracija moguća s obzirom na različite ciljeve i opseg planova i proračuna.** Na primjer, ako se od zemalja zahtijeva da se pridržavaju fiskalnih pravila EU-a, potrebno je za to uskladiti dodatne strateške dokumente. Neke zemlje mogu odlučiti kombinirati strateško planiranje i planiranje proračuna u jedinstvenom planu (npr. strategija državnog proračuna) ili sektorskoj strategiji za proračun, dok druge više vole zadržati jasnu razliku između planova i proračuna.

**Vladama se savjetuje da osiguraju da su osnovni elementi sustava planiranja i planiranja proračuna čvrsti prije uvođenja dodatnih struktura povrh postojećih procesa.** Na primjer, ako fiskalne projekcije nisu pouzdane, MTEF neće pružiti pouzdanu osnovu za srednjoročno planiranje.

**Slično tome, kvaliteta MTEF-a uvelike ovisi o pouzdanosti godišnjeg proračuna i temeljnih troškova.** Ako proračun za tekuću godinu nije vjerodostojan, onda ni predviđeni rashodi u MTEF-u neće biti vjerodostojni.

**Veće usklađivanje dvaju vrlo složenih procesa unutar vlade izazovan je zadatak.** Utoliko je složenije kada elementi postojećih procesa sami po sebi nisu u potpunosti funkcionalni, odnosno funkcioniraju na razini koja nije optimalna. Djelomična provedba preporuka predstavljala bi značajno postignuće.

**Ministarstva financija također moraju raditi na dostupnosti podataka i sposobnosti sustava za obradu podataka (npr. modul za planiranje proračuna sustava FMIS) radi pružanja potpore, na primjer za određivanje troškova novih prijedloga za potrošnju.** Ministarstvo financija možda će također morati preuzeti vodeću ulogu u razvoju sustava koji mogu objediniti nefinancijske podatke o učinku i usporediti ih s financijskim podacima.



Chimhowu, Admos, David Hulme i Lachlan Munro. 2019. *The New National Development Planning and Global Development Goals: Processes and Partnerships* („Novi ciljevi u pogledu nacionalnog planiranja razvoja i globalnog razvoja: procesi i partnerstva“). *World Development*, sv. 120.: 76. – 89.

*Public Financial Management and its Emerging Architecture* („Upravljanje javnim financijama i njegova nova struktura“): MMF, 2013.

*Centre Stage 2: The Organization and Functions of The Center of Government in OECD Countries* („Središnja uloga 2: organizacija i funkcije središnje vlade u zemljama članicama OECD-a“): OECD, Pariz 2018.

*Budgeting and Public Expenditures in OECD Countries 2019* („Planiranje proračuna i rashodi javnog sektora u zemljama članicama OECD-a 2019.“), OECD, Pariz, 2019.

*The Soviet Planned Economy* („Gospodarstvo planirano na sovjetski način“), Richard Conolly, Oxford University Press, 2020.

*Well Spent: How Strong Infrastructure Governance Can End Waste in Public Investment* („Kvalitetno trošenje: kako snažno upravljanje infrastrukturuom može zaustaviti rasipanje u okviru javnih ulaganja“): MMF, 2020.

Schiavo-Campo, Salvatore. 2007. *Budget Preparation and Approval* („Izrada i odobravanje proračuna“). U *Budgeting and Budgetary Institutions*, uredio Anwar Shah. Washington, DC: Svjetska banka: 2. – 5.

Nacionalna riznica Južnoafričke Republike – Okvir za strateške planove i godišnje planove učinka: kolovoz/august 2010.

Waterston, Albert. 1969. *Development Planning: Lessons of Experience* („Planiranje razvoja: lekcije na temelju iskustva“). Washington DC: Svjetska banka.

*Strategic Infrastructure Planning: International Best Practice* („Strateško planiranje infrastrukture: međunarodne najbolje prakse“). OECD, Pariz. 2017

*Ireland's Public Expenditure Framework in Comparative Perspective* („Irski okvir javnih rashoda iz komparativne perspektive“) ([assets.gov.ie](https://assets.gov.ie))

*National Development Plan Delivery and Reform* („Ostvarenje i reforma nacionalnog plana razvoja“), Služba za ekonomiju i evaluaciju irske vlade, 2022. (ažurirano 2024.).

*Improving government's planning and spending framework* („Poboljšanje okvira planiranja i potrošnje vlade“), izvještaj ispitivača računa i glavnog revizora Ujedinjene Kraljevine, studeni/novembar 2018.

*Integrating Current and Development Budgets – A Four-Dimensional Process* („Integriranje postojećeg proračuna i proračuna razvoja – četverodimenzionalni proces“). David Webber, *OECD Journal on Budgeting*, 2007.

Okvir za ocjenjivanje upravljanja javnim financijama PEFA 2016.; Svjetska banka, 2016.

*Recommendation of the Council on Budgetary Governance* („Preporuka Vijeća za proračunsko upravljanje“): OECD, Pariz 2015.

Nacrt proračunskog plana Estonije za 2024., Ministarstvo financija, 2023.

*Chile: Review of DIPRES' programme evaluation system* („Čile: pregled DIPRES-ova sustava evaluacije programa“). Ivor Beazley i Ana Maria Ruiz, OECD, Pariz, 2021.

OECD-ove dobre prakse za planiranje proračuna prema učincima, OECD, Pariz, 2019.



## Prilog A

# Opći predložak za sektorske strateške planove

## Sadržaj

Potrebno je navesti sadržaj u kojem se utvrđuju individualni elementi strateškog planiranja, prilozi i svi ostali dodatni materijali. Primjerice:

<b>Dio A: Strateški pregled</b> .....	
1. Vizija .....	
2. Misija .....	
3. Vrijednosti .....	
4. Zakonodavni i drugi mandati .....	
4.2. Zakonodavni mandati .....	
4.3. Politički mandati .....	
4.4. Relevantne sudske presude .....	
4.5. Planirane političke inicijative .....	
5. Situacijska analiza .....	
5.1. Okruženje učinka .....	
5.2. Organizacijsko okruženje .....	
5.3. Opis procesa strateškog planiranja .....	
6. Strateški ciljevi institucije usmjereni na ishode .....	
<b>Dio B: Specifični strateški ciljevi</b> .....	
7. Program X (unijeti naziv programa) .....	
7.1. Specifični strateški ciljevi .....	
7.2. Razmatranja u pogledu resursa .....	
7.3. Upravljanje rizicima .....	
<b>Dio C: Veze s drugim planovima</b>	
8. Veze s dugoročnim infrastrukturnim i drugim kapitalnim planovima .....	
9. Uvjetne donacije .....	
10. Tijela javne vlasti .....	
11. Javno privatna partnerstva .....	
<b>Prilog C.</b> .....	
Dio A: Strateški pregled .....	
Dio B: Planovi programa i potprograma .....	
Dio C: Veze s drugim planovima .....	
<b>Prilog D.</b> .....	
<b>Prilog E. Tehnički opisi i primjeri pokazatelja</b> .....	

## Dio A: Strateški pregled

### 1. Vizija

Navedite viziju institucije.

### 2. Misija

Navedite misiju institucije.

### 3. Vrijednosti

Navedite vrijednosti institucije.

### 4. Zakonodavni i drugi mandati

Odredite konkretne ustavne i druge zakonodavne, funkcionalne i političke mandate institucije. Usredotočite se na zakonodavne i druge mandate za čiju je provedbu, upravljanje ili nadzor odjel izravno odgovoran, umjesto na cijeli popis zakonodavstva kojem institucija podliježe u svom radu.

#### 4.1. Ustavni mandati

Navedite relevantni odjeljak ili odjeljke Ustava i kako je odjel ili javni subjekt izravno odgovoran za osiguravanje usklađenosti s tim odjeljkom ili odjeljcima.

#### 4.2. Zakonodavni mandati

Navedite naziv relevantnog akta i ključne odgovornosti koje to zakonodavstvo propisuje za instituciju.

#### 4.3. Politički mandati

Navedite naziv politike i ključne odgovornosti koje ona podrazumijeva za instituciju.

#### 4.4. Relevantne sudske presude

Ispunite ovaj odjeljak ako postoje određene sudske odluke koje imaju značajan i trajan utjecaj na rad ili obveze pružanja usluga.

Naziv sudskog predmeta: [opišite utjecaj sudske

odluke na rad institucije ili obveze pružanja usluga]

### 4.5. Planirane političke inicijative

Navedite u natuknicama najvažnije inicijative politike koje odjel planira nastaviti ili pokrenuti u razdoblju koje je obuhvaćeno planom. Ovaj se odjeljak odnosi samo na odjele.

### 5. Situacijska analiza

Predstavite općenite informacije o učinku i širem institucionalnom okruženju na temelju detaljnih informacija prikupljenih u procesu strateškog planiranja. Također treba razmotriti različite srednjoročne i dugoročne politike i planove institucija. Planiranje proračuna treba biti utemeljeno na identificiranim ključnim politikama i planovima institucija.

Nacionalni i pokrajinski odjeli u svakom sektoru istovremenih funkcija trebali bi surađivati kako bi standardizirali vrste informacija koje su ovdje predstavljene. Na primjer, bilo bi korisno kad bi svi odjeli u određenom sektoru mogli predstaviti informacije o različitim aspektima svojih usluga i strukture koristeći iste skupove institucionalnih i opisnih pokazatelja.

#### 5.1. Okruženje učinka

Sažmite ključna pitanja u okruženju isporuke i pružite važne osnovne informacije o potražnji za uslugama i drugim faktorima koji su utjecali na izradu strateškog plana. Predstavite niz opisnih pokazatelja koji odražavaju potražnju za uslugama i prirodu izazova koje treba riješiti.

#### 5.2. Organizacijsko okruženje

Sažmite strukturu institucije i istaknite sva važna pitanja. Cilj je pružiti informacije o kapacitetu institucije i drugim unutarnjim faktorima koji su utjecali na izradu strateškog plana.

#### 5.3. Opis procesa strateškog planiranja

Opišite aktivnosti i procese koji su slijedili za izradu strateškog plana, uključujući rasporede i dionike s kojima ste se savjetovali.

## 6. Strateški ciljevi institucije usmjereni na ishode

Navedite strateške ciljeve institucije usmjerene na ishod.

Ishodi odjela koje je utvrdilo predsjedništvo moraju se ovdje navesti u obliku izjave o ciljevima.

Strateški cilj usmjeren na ishod br. 1	Navedite kratak naslov za cilj povezan s ishodom
Izjava o cilju	Napišite puni opis cilja povezanog s ishodom - u idealnom slučaju ta bi izjava trebala biti u skladu s kriterijima „SMART“

Navedite slične informacije za svaki strateški cilj usmjeren na ishod koji je institucija postavila. Za svaki strateški cilj usmjeren na ishod ispunite tehnički opis pokazatelja (primjere potražite u Prilogu E) koji bi trebao biti objavljen na web-stranici institucije zajedno sa strateškim planom.

## Dio B: Specifični strateški ciljevi

Ovaj odjeljak obuhvaća specifične strateške ciljeve utvrđene za postizanje postavljenih ciljeva. Utvrđeni strateški ciljevi trebali bi biti povezani s odobrenom strukturom proračunskog programa i o njima bi se trebalo diskutirati u tom kontekstu.

### 7. Program X (upišite naziv programa)

Navedite svrhu programa kako je navedena u proračunskoj dokumentaciji. Navedite kratak opis programa: kako je strukturiran, koje su institucije odgovorne za ostvarenje učinka i postoje li ključne kategorije osoblja u vezi s kojima je potrebno pratiti kretanja. Kad god je to moguće, koristite sažete tablice, grafikone i karte za prikaz informacija. Opis ne smije biti duži od tri stranice.

### 7.1. Specifični strateški ciljevi

Navedite strateške ciljeve institucije za program.

Strateški cilj (SC) 1.1.	Navedite kratak naslov za strateški cilj
Izjava o cilju	Napišite cilj u cijelosti – izjava bi trebala biti u skladu s kriterijima „SMART“
Osnovica	Koja je sadašnja osnovna razina učinka u odnosu na ovaj strateški cilj?

Na isti se način nastavlja dalje za sve strateške ciljeve koji postoje za program.

Za svaki pokazatelj institucija mora ispuniti tehnički opis pokazatelja (vidjeti Prilog E) koji bi trebao biti objavljen na web-stranici institucije zajedno sa strateškim planom.

### 7.2. Razmatranja u pogledu resursa

Prilikom izrade strateških ciljeva diskutirajte o pitanjima u vezi s resursima koja se razmatraju. U diskusiji bi se, prema potrebi, trebalo posvetiti sljedećim pitanjima:

- trendovi rashoda u proračunu programa i očekivanje njihova razvoja tijekom petogodišnjeg razdoblja (ta analiza trebala bi biti usmjerena i na trendove rashoda prema ekonomskoj klasifikaciji),
- trendovi u vezi s brojem ključnog osoblja,
- trendovi u vezi s priljevom ključnih inputa.

Diskutirajte o pitanjima pod ovim naslovima ako su važna za ostvarenje strateških ciljeva relevantnih za ovaj program. U ovaj odjeljak mogu se dodati i drugi naslovi kako bi se riješila druga važna pitanja povezana s resursima. Kad god je to moguće, predstavite informacije u sažetim tablicama.

### 7.3. Upravljanje rizicima

Važno je navesti i diskutirati o pet ključnih rizika koji mogu utjecati na ostvarenje strateških ciljeva navedenih za ovaj program. Za svaku stavku uključite odlomak koji opisuje rizik i odlomak koji pokazuje kako odjel namjerava ublažiti njegove učinke.

Na isti način navedite rizike za svaki program.

## Dio C: Veze s drugim planovima

Važno je navesti veze s drugim planovima kao što su dugoročni infrastrukturni i drugi kapitalni planovi institucije, njezine uvjetne donacije, planovi za pregled njezinih javnih subjekata i upravljanje njezinim javno-privatnim partnerstvima.

### 8. Veze s dugoročnim infrastrukturnim i drugim kapitalnim planovima

Svaki odjel i javni subjekt trebali bi imati dugoročne infrastrukturne i druge kapitalne planove u kojima

bi trebalo opisati njihove potrebe za ulaganjima u infrastrukturu za sljedećih 10, 20 ili čak 30 godina. Ovdje navedite koji od projekata navedenih u dugoročnom planu kapitalnih ulaganja institucije namjeravaju provesti ili pokrenuti tijekom razdoblja strateškog plana.

### 9. Uvjetni grantovi

Ovaj se odjeljak odnosi samo na odjele. Važno je navesti i ukratko opisati svaku od relevantnih uvjetnih donacija i navesti hoće li se donacija nastaviti ili će završiti tijekom razdoblja plana.

Tablica X-1. Poveznice s dugoročnim infrastrukturnim planom

Br.	Naziv projekta	Program	Općina	Opis projekta / vrsta strukture	Rezultati	Procijenjeni trošak projekta	Dosadašnji rashodi (ako postoje)	Trajanje projekta	
								Početak	Završetak
<b>1. Nova i zamjenska imovina (u tis. ZAR)</b>									
1									
...									
n									
<b>Ukupno nove i zamjenske imovine</b>									
<b>2. Održavanje i popravci (u tis. ZAR)</b>									
1									
...									
n									
<b>Ukupno za održavanje i popravke</b>									
<b>3. Nado gradnje i dodaci (u tis. ZAR)</b>									
1									
...									
n									
<b>Ukupno za nadogradnje i dodatke</b>									
<b>4. Obnova, renovacije i preuređenja (u tis. ZAR)</b>									
1									
...									
n									
<b>Ukupno za obnovu, renovacije i preuređenja</b>									



Naziv donacije	Navedite naziv uvjetne donacije
Svrha	Navedite svrhu uvjetne donacije
Pokazatelj učinka	Navedite barem jedan pokazatelj učinka koji mjeri učinak u odnosu na gore navedenu svrhu — ova izjava o pokazatelju mora biti u skladu s kriterijima „SMART“
Nastavak	Navedite hoće li se program donacija nastaviti ili prekinuti tijekom razdoblja koje je obuhvaćeno strateškim planom
Motivacija	Navedite motivaciju za nastavak ili prekid programa donacija

## 11. Javno privatna partnerstva

Važno je navesti i ukratko opisati svako od javno-privatnih partnerstava kojima upravlja odjel i navesti koja će partnerstva završiti tijekom petogodišnjeg razdoblja. Također navedite korake koji se poduzimaju kako bi se osigurao nesmetan prijenos odgovornosti u slučaju sporazuma koji će isteći tijekom pet godina obuhvaćenih planom (Tablica X-3).

## Prilozi

Institucije mogu dodati priloge kako bi predstavile druge informacije koje se smatraju relevantnima za njihov strateški plan, kao i tehničke opise pokazatelja.

## 10. Tijela javne vlasti

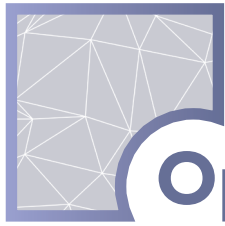
Ovaj se odjeljak odnosi samo na odjele. Važno je navesti i ukratko opisati svaki od javnih subjekata koji su u nadležnosti odjela i navesti popis javnih subjekata koji će se ocjenjivati tijekom nadolazećeg petogodišnjeg razdoblja (Tablica X-2).

Tablica X-2.

Naziv javnog tijela	Propisano zakonom	Rezultati	Tekući godišnji proračun (u tis. ZAR)	Datum sljedeće evaluacije

Tablica X-3.

Naziv JPP-a	Svrha	Rezultati	Tekuća vrijednost sporazuma (u tis. ZAR)	Datum isteka sporazuma



## Prilog B

# Opći predložak za godišnje planove učinka

## Sadržaj

Potrebno je navesti sadržaj u kojem se identificiraju pojedini elementi strateškog planiranja, dodaci i svi drugi dodatni materijali. Na primjer:

<b>Dio A: strateški pregled</b> .....	
1. Ažurirana situacijska analiza .....	
1.1. Okruženje za ostvarenje učinka .....	
1.2. Organizacijsko okruženje .....	
2. Revizije zakonodavnih i drugih mandata .....	
3. Pregled proračuna za 20XX. i procjene srednjoročnog okvira rashoda (MTEF) .....	
3.1. Procjene rashoda .....	
3.2. Povezivanje rashodnih trendova sa specifičnim strateškim ciljevima usmjerenima na ishode .....	
<b>Dio B: planovi programa i potprograma</b> .....	
4. Program X (upišite naziv programa) .....	
4.1. Godišnji ciljevi za 20XX. u okviru specifičnog strateškog cilja .....	
4.2. Pokazatelji učinka programa i godišnji ciljevi za 20XX. ....	
4.3. Tromjesečni ciljevi za 20XX. ....	
4.4. Usklađivanje ciljeva učinka s proračunom i MTEF-om .....	
<b>Dio C: veze s drugim planovima</b> .....	
5. Veze s dugoročnim infrastrukturnim i drugim kapitalnim planovima .....	
6. Uvjetne donacije .....	
7. Tijela javne vlasti .....	
8. Javno-privatna partnerstva .....	
<b>Prilozi</b> .....	
Prilog D. ....	
Vizija .....	
Misija .....	
Vrijednosti .....	
Specifični strateški ciljevi usmjereni na ishode .....	
Proračunski programi .....	
Prilog E. Tehnički opisi i primjeri pokazatelja .....	

## Dio A: Strateški pregled

### 1. Ažurirana situacijska analiza

Potrebno je predstaviti ažurirane informacije o postignutom učinku i institucionalnom okruženju na temelju informacija prikupljenih tijekom godišnjeg procesa planiranja učinka.

Prikazane informacije trebale bi imati visoku razinu korelacije s onima iznesenima u strateškom planu, ali ne bi trebale biti toliko detaljne. Fokus treba biti na evidenciji bilo kakvih promjena u vanjskim i/ili unutarnjim okruženjima koje mogu utjecati na učinak.

#### 1.1. Okruženje za postizanje učinka

Potrebno je ažurirati opisne pokazatelje iznesene u strateškom planu kako bi odražavali aktualnu potražnju za uslugama i izazove koje je potrebno ispitati. Ažurirane informacije potrebno je jasno naznačiti u odnosu na one iznesene u strateškom planu, kao i one koje su ostale iste. U pogledu ažuriranih informacija potrebno je analizirati najnovije trendove kako bi se pokazalo na koji način oni utječu na specifične ciljeve učinka.

### 1.2. Organizacijsko okruženje

Ove informacije ažuriraju se pri nastupanju značajnih promjena u odnosu na informacije iznesene u strateškom planu.

### 2. Revizije zakonodavnih i drugih mandata

Potrebno je sastaviti napomene u obliku natuknica o svim značajnim revizijama zakonodavnih i drugih mandata provedenima od sastavljanja strateškog plana. Također je potrebno naznačiti bilo koji neriješeni sudski spor koji bi mogao imati značajne posljedice.

Ako nije bilo značajnih revizija zakonodavnih i drugih mandata, jednostavno napomenite: „Nije bilo nikakvih značajnih revizija zakonodavnih i drugih mandata [institucije].”

### 3. Pregled proračuna za 20XX. i procjene srednjoročnog okvira rashoda (MTEF)

#### 3.1. Procjene rashoda

Koristiti Tablicu Y-1.

Tablica Y-1. [Naziv odjela ili tijela javne vlasti]

Program (u tis. ZAR)	Revidirani ishodi			Prilagodba aproprijacija	Procjena srednjoročnog okvira rashoda		
	20XX.	20XX.	20XX.	20XX.	20XX.	20XX.	20XX.
1. Administracija							
2.							
3.							
Međuzbroj	-	-	-	-	-	-	-
Izravne izmjene u Nacionalnom fondu prihoda	-	-	-	-	-	-	-
<b>Ukupno</b>	-	-	-	-	-	-	-
Promjena u odnosu na procjenu proračuna za 20XX.-1				-	-	-	-

Program (u tis. ZAR)	Revidirani ishodi			Prilagodba aproprijacija	Procjena srednjoročnog okvira rashoda		
	20XX.	20XX.	20XX.	20XX.	20XX.	20XX.	20XX.
<b>Ekonomska kategorizacija</b>							
<b>Tekuća plaćanja</b>	-	-	-	-	-	-	-
Naknade za zaposlene							
Roba i usluge, od čega:							
Komunikacija							
Računalne usluge							
Savjetodavne, izvođačke i posebne usluge							
Inventar							
Troškovi održavanja, popravaka i tekući troškovi							
Operativni zakupi							
Putna naknada i dnevnica							
Navedite							
Navedite							
Drugo							
Interes i zakupnina od zemljišta							
Financijske transakcije u aktivi i pasivi							
<b>Transferi i subvencije dodijeljene za:</b>	-	-	-	-	-	-	-
Provincije i općine							
Odjelne agencije i račune							
Sveučilišta i veleučilišta							
Javne korporacije i privatna poduzeća							
Strane vlade i internacionalne organizacije							
Neprofitne institucije							
Kućanstva							
<b>Plaćanja za kapitalnu imovinu</b>	-	-	-	-	-	-	-
Građevinske objekte i druge fiksne strukture							
Strojeve i opremu							
Poljoprivredna dobra							
Softver i drugu nematerijalnu imovinu							
Zemljišta i rudna bogatstva od kojih:							
Dokapitalizacijska naknada	-	-	-	-	-	-	-
<b>Ukupno</b>	-	-	-	-	-	-	-

### 3.2. Povezivanje rashodnih trendova sa specifičnim strateškim ciljevima usmjerenima na ishode

U formatu s natuknicama potrebno je naznačiti na koji su način gore navedeni proračun i alokacije u okviru MTEF-a pridonijele ostvarenju specifičnih strateških ciljeva usmjerenih na ishode institucije. Usredotočite se na bilo koje promjene u razinama financiranja.

## Dio B: planovi programa i potprograma

Ovaj odjeljak godišnjeg plana učinka koristi se za postavljanje ciljeva učinka za nadolazeću proračunsku godinu i tijekom trajanja MTEF-a za svaki specifični strateški cilj utvrđen u dijelu B strateškog plana. Ovdje bi institucije također trebale utvrditi pokazatelje učinka koji će olakšati procjenu ukupnog učinka svakog programa, uključujući pitanja kapitala i vrijednosti za novac u odnosu na korištenje resursa.

U slučaju odjela, specifikaciju tih pokazatelja učinka programa potrebno je izraditi u dogovoru s nacionalnom riznicom prije nego što budu uključeni u godišnji plan učinka institucije. U slučaju javnih subjekata, potrebno ih je izraditi u dogovoru s odjelom za nadzor.

Tablica Y-2.

Specifični strateški cilj		Revidirani/stvarni učinak			Procijenjena učinkovitost 20XX.-1	Srednjoročni ciljevi		
		20XX.-4	20XX.-3	20XX.-2		20XX.	20YY.	20ZZ.
1.1.	Kratki naziv							
1.2.	Kratki naziv							

Tablica Y-3.

Pokazatelj učinka programa		Revidirani/stvarni učinak			Procijenjena učinkovitost 20XX.-1	Srednjoročni ciljevi		
		20XX.-4	20XX.-3	20XX.-2		20XX.	20YY.	20ZZ.
1.1.	Kratki naziv							
1.2.	Kratki naziv							

## 4. Program X (upišite naziv programa)

Navedite svrhu programa kako je navedena u proračunskoj dokumentaciji. Ukratko opišite sva ažuriranja informacija predstavljenih u strateškom planu. Nove informacije trebale bi biti predstavljene u uglavnom istom formatu. Ako se struktura proračunskog programa nije promijenila, navedite da nema promjena.

### 4.1. Godišnji ciljevi za 20XX. u okviru specifičnog strateškog cilja

Važno je navesti ciljeve za proračunsku godinu i tijekom razdoblja MTEF-a za svaki specifični strateški cilj naveden za ovaj program u strateškom planu (Tablica Y-2). Primjere potražite u Prilogu D.

### 4.2. Pokazatelji učinka programa i godišnji ciljevi za 20xx.

Važno je navesti osnovne pokazatelje učinka programa i sve druge odabrane pokazatelje. Primjere potražite u Prilogu D (Tablica Y-3).

Tablica Y-4.

Pokazatelj učinka		Razdoblje za koje se podnosi izvještaj	Godišnji cilj za 20xx.	Tromjesečni ciljevi			
				1.	2.	3.	4.
1.1.	Kratki naziv	Kvartalno					
1.2.	Kratki naziv	Dvaput godišnje					
1.3.	Kratki naziv	Jednom godišnje					

Za svaki pokazatelj ispunite definiciju tehničkog pokazatelja (primjere potražite u Prilogu E) koji bi trebao biti objavljen na web-stranici institucije zajedno s godišnjim planom učinka.

Navedite u natuknicama kako su dodjele sredstava u proračunu i MTEF-u utjecale na ciljeve učinka i koje se mjere poduzimaju za ostvarivanje specifičnih strateških ciljeva postavljenih u strateškom planu.

#### 4.3. Tromjesečni ciljevi za 20xx.

Odredite tromjesečne ciljeve za navedene pokazatelje učinka programa.

Tablica Y-4 može se koristiti za pokazatelje učinka programa i potprograma.

#### 4.4. Usklađivanje ciljeva učinka s proračunom i MTEF-om

*Procjene rashoda (Tablica Y-5)*

Tablica Y-5. Naziv programa

Potprogram (U tis. ZAR)	Ishod rashoda			Prilagodba aproprijacija	Procjena srednjoročnog okvira rashoda		
	20XX.	20XX.	20XX.		20XX.	20XX.	20XX.
Ministar*							
Zamjenik ministra**							
Upravljanje							
Korporativne usluge							
P Upravljanje nekretninama							
<b>Ukupno</b>	-	-	-	-	-	-	-
Promjena u odnosu na procjenu proračuna za 2005.				-	-	-	-
* Dospijeva 1. travnja/aprila 2005. Plaća: ZAR Dodatak za automobil: ZAR							
** Dospijeva 1. travnja/aprila 2005. Plaća: ZAR Dodatak za automobil: ZAR							
<b>Ekonomska kategorizacija</b>							
<b>Tekuća plaćanja</b>	-	-	-	-	-	-	-
Naknade za zaposlene							
Roba i usluge od čega:							
Komunikacija							

Potprogram (U tis. ZAR)	Ishod rashoda			Prilagodba aproprijacija	Procjena srednjoročnog okvira rashoda		
	20XX.	20XX.	20XX.	20XX.	20XX.	20XX.	20XX.
Računalne usluge Savjetodavne, izvođačke i posebne usluge Inventar Trošak održavanja, popravka i tekući trošak Operativni zakupi Putna naknada i dnevnica Navesti Drugo Interes i zakupnina od zemljišta Financijske transakcije u aktivi i pasivi							
<b>Transferi i subvencije dodijeljene za:</b>	-	-	-	-	-	-	-
Provincije i općine Odjelne agencije i račune Sveučilišta i veleučilišta Javne korporacije i privatna poduzeća Strane vlade i internacionalne organizacije Neprofitne institucije Kućanstva							
<b>Plaćanja za kapitalnu imovinu</b>	-	-	-	-	-	-	-
Zgrade i druge fiksne strukture Strojevi i oprema Poljoprivredna dobra Softver i ostala nematerijalna imovina Zemljišta i podzemna nalazišta od kojih: Dokapitalizacijska naknada							
<b>Ukupno</b>	-	-	-	-	-	-	-

*Trendovi u pogledu učinka i rashoda*

Navedite u obliku natuknica kako su proračunske alokacije utjecale na ciljeve učinka i mjere koje će se

provoditi kako bi se osigurao nastavak ispunjavanja strateških ciljeva.

I tako dalje, za svaki dodatni program.





## 7. Javni subjekti

Odjeljak se odnosi samo na odjele. Navedite konkretne informacije o bilo kakvim značajnim promjenama statusa quo u pogledu javnih subjekata koje nadzire odjel. Posebnu pažnju obratite na planove za evaluaciju javnih subjekata.

## 8. Javno-privatna partnerstva

Odjeljak se odnosi samo na odjele. Navedite koja će javno-privatna partnerstva završiti tijekom petogodišnjeg perioda i ukratko opišite korake koji će se poduzeti kako bi se osigurao nesmetan prijenos

odgovornosti u slučaju ugovora koji istječu. Također navedite izlazne rezultate koji će se postići s pomoću ugovora javno-privatnog partnerstva.

## Prilozi

Dodajte odjeljke koji će se baviti pitanjima strateške prirode koja bi se trebala rješavati u njihovu godišnjem planu učinka. Ovdje možete uključiti izmjene strateškog plana.



## Prilog C

# Izjava o strateškim promjenama u proračunu Švedske

	2023.	2024.	2025.
<b>Jače gospodarstvo s više radnika</b>			
Privremeno smanjeni porez na benzin i dizel	6,73	6,86	6,86
Proširenje naknade za stanovanje	0,52		
Smanjenje poreza za radnike starije od 65 godina	0,77	0,77	0,77
Ojačano strukovno obrazovanje za odrasle (yrkesvux) i više radnih mjesta na temelju radnog iskustva	0,45		
Održavanje trenutne razine osiguranja u slučaju nezaposlenosti	5,82	6,35	6,64
Veći odbici za prijevoz	1,81	1,81	1,81
Povećana sredstva za dovršetak izgradnje Europskog postrojenja za spalaciju	0,36	0,57	0,53
Povećani odbici za istraživanje i razvoj	0,10	0,20	0,20
<b>Povećana sigurnost i jednakost</b>			
Povećana sredstva za Švedsku policiju	0,90	1,21	1,17
Ojačani pravosudni sustav	0,31	0,46	0,66
Povećana sredstva za Švedsku sigurnosnu službu	0,16	0,30	0,36
Preventivne inicijative	0,91	1,02	0,59
Veće mogućnosti za povrat imovinske koristi otuđene kaznenim djelom	0,06	0,12	0,12
Veće mogućnosti za primjenu prikrivenih i preventivnih prisilnih mjera		0,27	0,27
Povećani kapacitet u Švedskoj službi za zatvore i uvjetni otpust			1,16
Stroža pravila za uvjetni otpust			1,20
<b>Pouzdan sustav socijalne zaštite</b>			
Bolji udžbenici	0,69	0,56	0,56
Veća dostupnost učitelja, inicijativa za obrazovanje i razreda za djecu s posebnim potrebama	0,60	0,90	1,00
Škole za dopunsku nastavu i bihevioralnu intervenciju	0,05	0,10	0,10
Timovi socijalne službe	0,08	0,25	0,25
Više mjesta za liječenje i ojačano zdravstvo	2,00	0,50	2,00
Porodiljna njega	0,20	1,50	1,50
Proširenje izuzeća naknade za bolovanje zbog odgođenog liječenja	0,21		

	2023.	2024.	2025.
Podrška za suzbijanje bolesti i samoće u starijih osoba	0,30	0,30	0,30
Dječja iskaznica za sportove i rekreacijske aktivnosti (Fritidskort)	0,05	0,73	0,79
Povećana bespovratna sredstva vlade općinama i regijama	6,00	6,00	6,00
<b>Jača nacionalna obrambena i vanjska politika</b>			
Jača nacionalna obrana	4,26	8,77	9,09
Jačanje Švedske obalne straže	0,03	0,27	0,25
Civilna obrana	0,91	1,28	1,39
Isplativija politika pomoći	-7,29	-9,51	-12,72
<b>Nova učinkovita i ambiciozna energetska i klimatska politika</b>			
Pripreme za nove nuklearne elektrane	0,08	0,15	0,15
Ukinut porez na spaljivanje otpada	0,41	0,45	0,47
Ukidanje poreza na ugljik u postrojenjima za kombiniranu proizvodnju topline i električne energije i toplanama u okviru Sustava za razmjenu kvota emisija EU-a	0,10	0,10	0,10
Povećana rata subvencija za solarne ćelije	0,28	0,28	0,28
Podrška za energetska učinkovitost u prebivalištima za jednu obitelj	0,38	0,40	0,40
Ukinuta porezna olakšica za podatkovne centre	-0,14	-0,28	-0,28
Internacionalne klimatske investicije	0,06	0,10	0,10
Industrijski napredak	0,60	0,60	0,60
Proširena infrastruktura punionica i punionica na radnom mjestu	0,54	1,61	1,12
Ukinuti klimatski bonus	2,99	-2,97	-2,97
Bolji vodeni okoliš	0,25	0,25	0,25
Obnova močvarnih područja	0,20	0,20	0,20
Zbrinjavanje onečišćenih lokacija	0,34	0,34	0,34
<b>Život za cijelu zemlju</b>			
Proširenje širokopojasne veze	0,60	0,60	0,60
Povećano održavanje cesta	1,00		
Privremeno smanjeni porez na dizel u poljoprivredi, šumarstvu i akvakulturi	0,38		
Ojačano zdravstvo u ruralnim područjima	0,30	0,30	0,30
Investiranje u infrastrukturu	1,00		
<b>Održiva politika migracije i integracije</b>			
Smanjeni broj kvota za izbjeglice	-0,39	-0,94	-1,28
Povećano financiranje Švedske agencije za migracije i migracijskih sudova	0,57	0,35	0,14
<b>Bolja kontrola vladinih rashoda</b>			
Poboljšana evidencija stanovništva novim popisom stanovništva	0,08	0,17	0,17
<i>Druge reforme i neizbježnosti</i>	3,82	6,58	4,50
<b>Učinak na opće vladine financije</b>	<b>40,43</b>	<b>39,88</b>	<b>38,03</b>

