

SPPD

Strategic Planning and Policy Development
Strateško planiranje i razvoj javnih politika

PRIRUČNIK ZA STRATEŠKO PLANIRANJE



Bosna i Hercegovina



Republika Srpska



Bosne i Hercegovine



A project co-funded by
the European Union



Kingdom of
the
Netherlands



SPPD

Strategic Planning and Policy Development
Strateško planiranje i razvoj javnih politika



PRIRUČNIK ZA STRATEŠKO PLANIRANJE



Bosna i Hercegovina



Republika Srpska



Federacija
Bosne i Hercegovine



Kingdom of
the
Netherlands





Ova publikacija je realizovana unutar Projekta Strateško planiranje i razvoj javnih politika Razvojnog programa Ujedinjenih nacija u Bosni i Hercegovini (UNDP BiH) uz pomoć Delegacije Evropske unije u BiH, vlada Norveške i Holandije, te UNDP-a.

Sadržaj ove publikacije isključiva je odgovornost autora i ne može ni na koji način biti shvaćena kao odraz stavova UNDP-a, Evropske unije, Norveške i Holandije.

UNDP je globalna mreža za razvoj Ujedinjenih nacija, koja zagovara promjene i povezivanje zemalja kroz znanje, iskustvo i resurse u cilju pomaganja ljudima da izgrade bolji život. UNDP postoji u 166 zemalja, radi sa njima na njihovim vlastitim odgovorima na globalne i nacionalne razvojne izazove. Razvijajući lokalne kapacitete oni se oslanjaju na ljudе iz UNDP-ja i na našu široku mrežu partnera.

Projekat Strateško planiranje i razvoj javnih politika radi na jačanju kapaciteta javnih institucija u odabranim sektorima kroz podršku strateškom planiranju, izradi javnih politika i upravljanju javnim finansijama.

Copyright © 2010

Razvojni program Ujedinjenih nacija (UNDP) u Bosni i Hercegovini,
Maršala Tita 48, 71000, Sarajevo

Supervizor: Arlett Stojanović

Glavni autor i konsultant: Mladen Milanović

Stručna recenzija (abecednim redom): Klelija Balta, Zuhra Osmanović Pašić, Peter van Ruyseveldt, Lejla Somun Krupalija, Louise Sperl, Arlett Stojanović, Almir Tanović, Darko Telić, Katarina Vuković, Nataša Žugić.

Design&DTP: Kurt&Plasto

Štampa:





Sadržaj

LISTA SKRAĆENICA.....	5
DEFINICIJA POJMOVA.....	7
1 PREDGOVOR	9
2 UVOD U STRATEŠKO PLANIRANJE.....	10
2.1 DEFINICIJA STRATEŠKOG PLANIRANJA	10
2.2 KARAKTERISTIKE.....	10
2.3 FAKTORI USPJEHA ZA PROCES STRATEŠKOG PLANIRANJA	11
2.4 STRATEŠKI PLAN I UČINKOVITOST ORGANIZACIJE.....	11
3 STRATEŠKO PLANIRANJE U 10 KORAKA	12
3.1 KORACI U STRATEŠKOM PLANIRANJU.....	12
3.2 PLANIRANJE NA NIVOU SEKTORA/RESORA I STRATEŠKI PLAN ORGANIZACIJE	13
3.3 USUGLAŠAVANJE IZRADE I REVIZIJE STRATEŠKOG PLANA SA CIKLUSOM IZRADE BUDŽETA	13
4 PRIPREMA ZA STRATEŠKO PLANIRANJE	15
4.1 PRIJEDLOG METODOLOGIJE	15
4.2 HORIZONTALNA I VERTIKALNA KOORDINACIJA	15
4.3 OČEKIVANO TRAJANJE PROCESA PLANIRANJA I KOORDINACIJA SA BUDŽETSKIM CIKLUSOM	16
4.4 UČESNICI UNUTAR ORGANIZACIJE	16
4.5 ODREĐIVANJE FORMATA I SADRŽAJA STRATEŠKOG PLANA	16
5 STRATEŠKI OKVIR	17
6 DEFINIRANJE MANDATA, MISIJE I VIZIJE.....	18
6.1 MANDAT	18
6.2 IZJAVA O MISIJI	18
6.3 IZJAVA O VIZIJI.....	19
7 ANALIZA SITUACIJE.....	20
7.1 SWOT ANALIZA.....	20
7.2 PESTLE	20
7.3 METODA ANALIZE RESURSA	21
7.4 METODA IZRADE ANALIZE SITUACIJE	21
7.5 PREGLED UČINKA (REZULTATA):.....	22
7.6 METODE PRIKUPLJANA PODATAKA.....	22
7.7 KADA RADIMO ANALIZU SITUACIJE?.....	22
8 STRATEŠKA PITANJA I STRATEŠKI CILJEVI	23
8.1 ODREĐIVANJE STRATEŠKIH PITANJA	24
8.2 ODREĐIVANJE STRATEŠKIH CILJEVA.....	25





9 ODREĐIVANJE STRATEŠKIH PROGRAMA.....	28
9.1 RELACIJA IZMEĐU STRATEŠKIH CIJELVA I PROGRAMA.....	28
9.2 METODA IDENTIFIKACIJE RELEVANTNIH STRATEŠKIH PROGRAMA.....	28
10 UTVRĐIVANJE TROŠKOVA I VEZA SA BUDŽETSKIM PROCESOM	31
10.1 REALNOST STRATEŠKOG PLANIRANJA U ODNOŠU NA FINANSIJSKE RESURSE	31
10.2 KARAKTERISTIKE BUDŽETSKOG PROCESA U BIH	31
11 PRAĆENJE I EVALUACIJA	33
12 UTVRĐIVANJE KRITERIJA ZA ODREĐIVANJE PRIORITETNIH AKTIVNOSTI	35
13 IZRADA AKCIJSKOG PLANA	36
13.1 STRATEŠKI AKCIJSKI PLAN.....	36
13.2 GODIŠNJI PLAN RADA.....	36
14 INSTITUCIONALNA PODRŠKA PROCESU STRATEŠKOG PLANIRANJA	37
14.1 INSTITUCIONALNA PODRŠKA PROCESU PRAĆENJA I EVALUACIJE REZULTATA	38
15 PRILOG 1 - SADRŽAJ RAZVOJNOG SREDNJOROČNOG STRATEŠKOG PLANA	39
16 PRILOG 2 - SWOT ANALIZA	40
17 PRILOG 3 - PESTLE ANALIZA	42
18 PRILOG 4 - ANALIZA RESURSA	44
19 PRILOG 5 - ANALIZA REZULTATA	45
20 PRILOG 6 - UTVRĐIVANJE STRATEŠKIH PITANJA – OPERATIVNA VS. STRATEŠKA PITANJA	46
21 PRILOG 7 - OKVIR ZA OCJENU IZVRŠENJE PLANA.....	47
22 PRILOG 8 - ODREĐIVANJE PRIORITETNIH AKTIVNOSTI I PROGRAMA - PRIMJER.....	48
23 PRILOG 9 - NACRT AKCIJSKOG PLANA - ENERGETIKA - PRIMJER.....	50
24 PRILOG 10 - PRIMJER GODIŠnjEG PLANA RADA	51





List skraćenica

BND	Bruto nacionalni dohodak
BiH	Bosna i Hercegovina
CEFTA	Srednjeoevropski ugovor o slobodnoj trgovini
DOB	Dokument okvirnog budžeta
EU	Evropska unija
EZ JE	Energetska zajednica jugoistočne Evrope
FBiH	Federacija Bosne i Hercegovine
IT	Informacijske tehnologije
M&E	Praćenje i procjena
MF	Ministarstvo finansija
OECD	Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj
PAF	Okvir za praćenje i ocjenu izvršenja plana
PESTLE	Vrsta okvira za analizu vanjskih trendova i pitanja – političkih (P), ekonomskih (E), društvenih (S), tehnoloških (T), pravnih (L) i okolišnih (E)
PKF	Međunarodna tvrtka
RS	Republika Srpska
SMART	Metoda za definiranje i testiranje strateških ciljeva – specifičan (S), mjerljiv (M), ostvariv (A), realan (R), vremenski ograničen (T)
SP	Strateško planiranje
SPPD	Jačanje kapaciteta za strateško planiranje i razvoj javnih politika
SWOT	Vrsta okvira za analizu snaga (S), slabosti (W), prilika (O) i prijetnji (T)
UNDP	Razvojni program Ujedinjenih naroda







Definicija pojmove

Analiza situacije: početni korak procesa strateškog planiranja, koji podrazumijeva analizu i ustanovljenje unutarnjeg organizacijskog konteksta, kao i konteksta vanjskog okruženja. Analiza situacije ima za cilj ustanoviti snage i slabosti organizacije, te potencijalne prijetnje (prepreke za organizaciju u ostvarenju uspjeha) i prilike (za rast, razvoj ili uspjeh organizacije) sa kojima se suočava.

Akteri u strateškom procesu (engl. stakeholders): svaka grupa ili pojedinac koji mogu utjecati na ostvarenje ciljeva organizacije ili na koje utječe ostvarenje tih istih ciljeva.

Ciklus upravljanja učinkom: kontinuiran proces koji obuhvata ne samo izradu strateških i operativnih planova, nego, također, i praćenje realizacije te procjenjivanje ovih planova, kao i njihovo povezivanje sa godišnjim procesima planiranja i praćenja izvršenja budžeta.

Indikator: koristi se u situacijama kada je potrebno pronaći način da se doneše sud o učinku koji je ostvaren u odnosu na neki strateški cilj ili program, a nije ga moguće direktno izmjeriti. Indikatore je potrebno tumačiti, a uglavnom su kvalitativni ili 'proxy' mjera, na temelju koje je moguće napraviti procjenu učinka ostvarenog u odnosu na određeni cilj.

Mandati (nadležnosti) organizacije: opis onih stvari za koje je organizacija nadležna da ih izvršava, bilo da se radi o formalnim obavezama koje slijede iz zakona ili neformalnim očekivanjima drugih zainteresiranih strana u procesu.

Mjera: prikladno za slučajeve kada je moguće direktno mjeriti napredak ostvaren kada je u pitanju određeni cilj ili program. Mjera je obično kvantitativne naravi, te neposredno relevantna i razumljiva. Svi zacrtani ciljevi povezani s mjerama moraju biti utemeljeni na ranijem učinku (rezultatima), kako bi se osiguralo da su ostvarljivi, ali da istovremeno predstavljaju i izazov.

Misija: općenit opis onoga što organizacija radi, s kim ili za koga to radi, šta čini njene specifične nadležnosti, te zašto organizacija radi to što radi.

Operativno planiranje: proces izrade, praćenja i procjene godišnjih planova, usmjerenih ka ostvarenju strateških ciljeva utvrđenih u strateškom planu. Organizacija bi trebalo posjedovati operativne planove koji se podudaraju sa fiskalnom godinom za svaku veću organizacijsku jedinicu.

Program: skup srodnih i povezanih aktivnosti koje pridonose ostvarenju zadatih ciljeva

Projekt: organizacijska forma sa ograničenim trajanjem, uz pomoć koje se realizira jedan ili više međusobno povezanih programa ili aktivnosti strateškog plana, usmjerenih prema zajedničkom cilju.

Strateška pitanja: oni problemi ili prilike kojima organizacija mora upravljati kako bi uspjela ostvariti svoj mandat i misiju.





Strateški ciljevi: opći navodi o tome šta se organizacija nada da će ostvariti u trogodišnjem periodu. Usmjereni su na rezultate i kvalitativne su naravi.

Strateško planiranje: discipliniran napor, koji ima za cilj donošenje temeljnih odluka i poduzimanje temeljnih aktivnosti koje oblikuju i vode to što organizacija jeste, te ono čime se ona bavi i razloge zbog kojih se bavi time čime se bavi, koncentrirajući se pri tome na budućnost.

Strateški program: specifična aktivnost ili niz aktivnosti koje pridonose provedbi određenog strateškog cilja. U okviru jednog cilja može postojati nekoliko programa.

Vizija: kako će organizacija izgledati kada se razvije do svog punog potencijala – zacrtani cilj kome težimo.

Vrijednosti: suštinska uvjerenja koja naglašavaju kako bi organizacija trebala da se vlada i obavlja svoj posao.





1 Predgovor

Ovaj je priručnik namijenjen ministarstvima i drugim institucijama BiH, entiteta i Distrikta Brčko kao prilog aktivnostima na uvođenju programskog strateškog planiranja i budžetiranja.

Priručnik se temelji na standardno prihvaćenim metodologijama za strateško planiranje i iskustvima koja je stekao tim SPPD projekta Razvojnog programa Ujedinjenih naroda (UNDP) tokom serije vrlo inspirativnih radionica, održanih tokom 2009. godine sa odabranim ministarstvima iz bh. institucija i entiteta. Mnoga metodološka rješenja, uvrštena u ovaj priručnik, nastala su tokom procesa detaljnih konsultacija sa državnim službenicima koji su u svojim organizacijama zaduženi za izradu godišnjih planova rada i budžetsko planiranje, sekretarima ministarstava i drugim rukovoditeljima u institucijama.

Nadamo se da će se upotrebotom ovog priručnika i postepenim uvođenjem funkcije strateškog planiranja i budžetiranja u sve organizacije, osigurati značajan napredak u alokaciji budžetskih i drugih izvora sredstava na razvojne prioritete u BiH.





2 Uvod u strateško planiranje

1.1 Definicija strateškog planiranja

Osnovni cilj strateškog planiranja je da jasno utvrdi prirodu i karakter organizacije i sektora koji ono predstavlja i upravlja njenim razvojem u budućnosti. Kroz proces strateškog planiranja ministarstvo utvrđuje svoje ciljeve, prioritete i strategije, te definira mјere za procjenu uspješnosti ostvarenja tih ciljeva.

Prema tome, strateški plan predstavlja integrirani skup strateških i operativnih ciljeva i aktivnosti, koji su potrebni kako bi se u budućnosti ostvario željeni rezultat (često definiran kao "misija" ili "vizija" organizacije)¹.

Strateški plan obično prati i izrada godišnjih planova rada, koji detaljnije definiraju odgovornost za izvršenje plana, rokove, potrebne resurse i eventualno organizacijske i operativne korake koje je potrebno uraditi kako bi se postigli ciljevi definirani planom.

1.2 Karakteristike

Strateško planiranje ima sljedeće osnovne karakteristike:

- *Uzima u obzir analizu okruženja u kojoj radi institucija*
Strateško planiranje se u velikoj mjeri oslanja na rezultate analize okruženja u kojem organizacija radi, a na koje ima vrlo malo utjecaja. Različiti faktori iz okruženja, kao, na primjer, demografski trendovi, makroekonomska situacija, politički trendovi, socijalna kretanja itd, mogu imati presudan utjecaj na rezultate organizacije.
- *Pruža srednjoročni okvir rada institucije*
Strateški plan se, između ostalog, pravi radi postizanja kontinuiteta i konzistentnosti aktivnosti organizacije, što nas upućuje na izradu plana sa što dužim vremenskim okvirom. S druge strane, stalne promjene u okruženju zahtijevaju fleksibilnost i dug period planiranja smanjuje preciznost plana. Radi toga, dobar izbor vremenskog okvira za koji se donosi strateški plan je 3-5 godina.
- *Dinamičan proces*
Zbog činjenice da se okruženje stalno mijenja i da je vrlo teško sa sigurnošću predvidjeti buduće događaje, planiranje je kontinuiran proces. Prilagođavanje plana novim uvjetima u okruženju obavlja se svake godine.
- *Temelj za alokaciju resursa*
Da bi plan bio ostvariv, proces strateškog planiranja mora biti integriran sa procesom budžetiranja tako da konačna alokacija resursa odražava izbor prioriteta ministarstva, koji će pridonijeti razvoju sektora za koje je ministarstvo odgovorno.

¹Perspectives on Strategic Planning in the Public Sector, Richard D. Young,
Institute for Public Service and Policy Research at the University of South Carolina, 2003





1.3 Faktori uspjeha za proces strateškog planiranja

Kvalitet strateškog plana ovisi o načinu na koji je organiziran proces strateškog planiranja u ministarstvu. Neki od bitnih elemenata tog procesa su:

- Prisustvo snažnog vodstva i vizije kod rukovodstva organizacije;
- Pristup koji podrazumijeva visok stupanj sudjelovanja i konsultacije sa širokim spektrom uposlenika unutar organizacije te vanjskim akterima koji su dio strateškog procesa;
- Posebno razvijen pristup koji se koristi najboljim iskustvima drugih, ali je prilagođen tako da odgovara specifičnim potrebama organizacije i resursima kojima ona raspolože;
- Prikupljanje čvrstih dokaza radi informiranja o procesu utvrđivanja strateških ciljeva;
- Realna procjena u vezi sa raspoloživim sredstvima i ljudskim potencijalima;
- Razmatranje širokog spektra gledišta i prioriteta prije donošenja odluka, što za cilj ima postizanje konsenzusa;
- Nove ideje i kontinuitet, tako da se strateški plan, kao i proces strateškog planiranja, redovito podvrgavaju analizi i reviziji.

1.4 Strateški plan i učinkovitost organizacije

Uvođenjem sistema strateškog planiranja možemo postići veće poboljšanje u poslovanju i rezultatima koje postiže organizacija kao, na primjer:

- Povećanu učinkovitost kroz ispunjavanje mandata i misije organizacije;
- Povećanu učinkovitost putem ostvarivanja boljih rezultata, a uz upotrebu manje resursa;
- Bolje razumijevanje i sposobnost predviđanja promjenljivih okolnosti, te prilagođavanje njima;
- Bolje donošenje odluka;
- Unaprijeđene organizacijske sposobnosti;
- Poboljšano komuniciranje putem koordinacije i suradnje;
- Veću transparentnost i odgovornost stvaranjem okvira prema kojem se može ocjenjivati učinak (rezultati) organizacije;
- Stvaranje zajedničke svrhe djelovanja među unutarnjim i vanjskim akterima u strateškom procesu i
- Stvaranje veće svijesti o operativnom okruženju i njegovom većem razumijevanju.





3 Strateško planiranje u 10 koraka

3.1 Koraci u strateškom planiranju

Tok procesa strateškog planiranja može se opisati u deset ključnih koraka²:

1:	Priprema za strateško planiranje (učesnici/organizacija/komunikacija)
2:	Strateški okvir
3:	Definiranje mandata, misije i vizije
4:	Analiza okruženja
5:	Strateška pitanja i strateški ciljevi
6:	Strateški programi
7:	Utvrđivanje troškova i veza sa budžetskim procesom
8:	Indikatori za praćenje i evaluaciju
9:	Utvrđivanje kriterija za određivanje prioritetnih aktivnosti
10:	Izrada akcijskog plana (trogodišnjeg i svake godine)

Strateško planiranje je cikličan proces i svaki od ovih koraka provodi se, u određenoj mjeri, svake godine (Dijagram 1). To ne znači da je potrebno svake godine mijenjati sve elemente plana. Do revizije misije i vizije, na primjer, dolazi se uglavnom prilikom promjene mandata ministarstva. Mandat ministarstva se rijeko mijenja, ali se može, recimo, desiti kao rezultat organizacijskih promjena, kao što su spajanje ili razdvajanje ministarstava. Strateški ciljevi, ukoliko su dobro definirani, obično ostaju na snazi više godina. Programi i aktivnosti mogu se tokom planskog ciklusa djelimično mijenjati jer su podložni utjecaju različitih formalnih procesa koji mogu promijeniti dinamiku realizacije (npr. EU integracije, CEFTA (Srednjoevropski ugovor o slobodnoj trgovini), regionalne politike itd). Također, kriteriji za određivanje prioriteta mogu se razlikovati ovisno o promjeni politike, resursa itd³.



Dijagram 1 - Ciklična priroda procesa planiranja

² Priručnik za strateško planiranje, Ministarstvo pravde BiH, Sarajevo, 2008

³ Strategic Planning Manual 2005-2006, Eastern Kentucky University, The Office of Institutional Effectiveness, 2004





3.2 Planiranje na nivou sektora/resora i strateški plan organizacije

Radi specifičnosti dijelova mandata organizacije koji se realizuju u okviru sektora/resora, proces izrade strateškog plana organizacije se zasniva na detaljnim planovima koji se izrađuju u okviru svakog od ključnih sektora/resora u organizaciji u skladu sa deset koraka navedenih u poglavlju 3.1 i detaljno opisanih u narednim poglavljima. Tako izrađeni plan se objedinjava u strateški plan organizacije kao cjeline. U Dijagramu 2 predstavljena je relacija između osnovnih kategorija u strateškom planu sektora/resora i strateškog plana organizacije.



Dijagram 2- Planovi sektora/resora i strateški plan organizacije (Ministarstva)

3.3 Usuglašavanje izrade i revizije strateškog plana sa ciklusom izrade budžeta

Izrada strateškog plana trebalo bi da bude sinhronizirana sa budžetskim ciklusom tako da svi potrebni ulazni podaci za proces izrade i odobrenja budžeta budu spremni u skladu sa predviđenim vremenskim okvirom. U Dijagramu 3 prikazani su rokovi za izradu pojedinih dijelova strateškog plana i predaju podataka neophodnih za proces budžetiranja, kojim upravljaju ministarstva finansija.

Korak 1: Početak novog ciklusa strateškog planiranja

Priprema za novi ciklus strateškog planiranja počinje u februaru tekuće godine. Svaki novi ciklus obuhvata svih 10 koraka za strateško planiranje, s tim da se, nakon izrade prvog strateškog plana institucije, proces odvija značano brže.

Nakon provjere eventualnih promjena u strateškom okviru i potvrđivanja Misije i Vizije institucije, pristupa se reviziji SWOT analize, koja bi trebalo da ukaže na eventualne promjene u unutarnjim i vanjskim faktorima koji utječu na izvršenje mandata. U skladu sa rezultatima SWOT analize, potvrđuju se ili mijenjaju strateški ciljevi institucije.

Revizija strateških programa i pripadajućih aktivnosti iz prethodnog ciklusa planiranja obavlja se na temelju SWOT analize i izveštaja o ispunjenju plana, koji su rezultat uspostavljene funkcije za praćenje i procjenu rezultata. Potom se, prema potrebi, definiraju novi programi i mijenja i dopunjuje lista aktivnosti, sa pripadajućim podacima o izvršiteljima, rokovima i troškovima.

Nakon potvrde ili dopune prethodno utvrđenih kriterija za utvrđivanje prioriteta, obavlja se prioritizacija na temelju nove liste aktivnosti.

Korak 2: Dostavljeni budžetski prioriteti Ministarstvu finansija u skladu sa strateškim planom za tri godine

Strateški plan za tri godine, sa utvrđenim prioritetima, predstavlja ključni referentni dokument za pripremu podataka za popunjavanje Budžetske instrukcije br. 1 Ministarstva finansija, koja se šalje svim budžetskim korisnicima u februaru tekuće godine.

Korak 3: Izrada preliminarnog Godišnjeg plana rada na temelju SP za tri godine

Odmah nakon predaje budžetske Instrukcije br. 1 potrebno je pristupiti izradi preliminarnog Godišnjeg plana rada. Godišnji plan rada predstavlja detaljan pregled programa i aktivnosti koje organizacija namjerava izvršiti prema potrebama i prioritetima, utvrđenim strateškim planom.





Korak 4: Izrada prijedloga Godišnjeg plana rada u skladu sa instrukcijom MF o budžetskim ograničenjima

Nakon usvajanja Dokumenta okvirnog budžeta, ministarstva finansija u julu šalju svim budžetskim korisnicima budžetsku Instrukciju br. 2, u kojoj su određena početna budžetska ograničenja za svakog korisnika. Na temelju primljenih ograničenja institucija, obavlja se revizija preliminarnog Godišnjeg plana rada, vodeći računa o utvrđenim prioritetima.

Korak 5: Dostavljeni budžetski zahtjevi MF

Sredinom augusta institucija dostavlja popunjenu budžetsku Instrukciju br. 2 svim ministarstvima finansija. Potrebno je voditi računa da se u periodu do predaje ovog dokumenta institucija pripremi za sadržajnu i argumentiranu diskusiju o svim predloženim programima i aktivnostima na temelju strateških ciljeva iz strateškog plana i utvrđenim kriterijem za određivanje prioriteta.

Korak 6: Konsultacije sa MF i drugim izvorima finansiranja

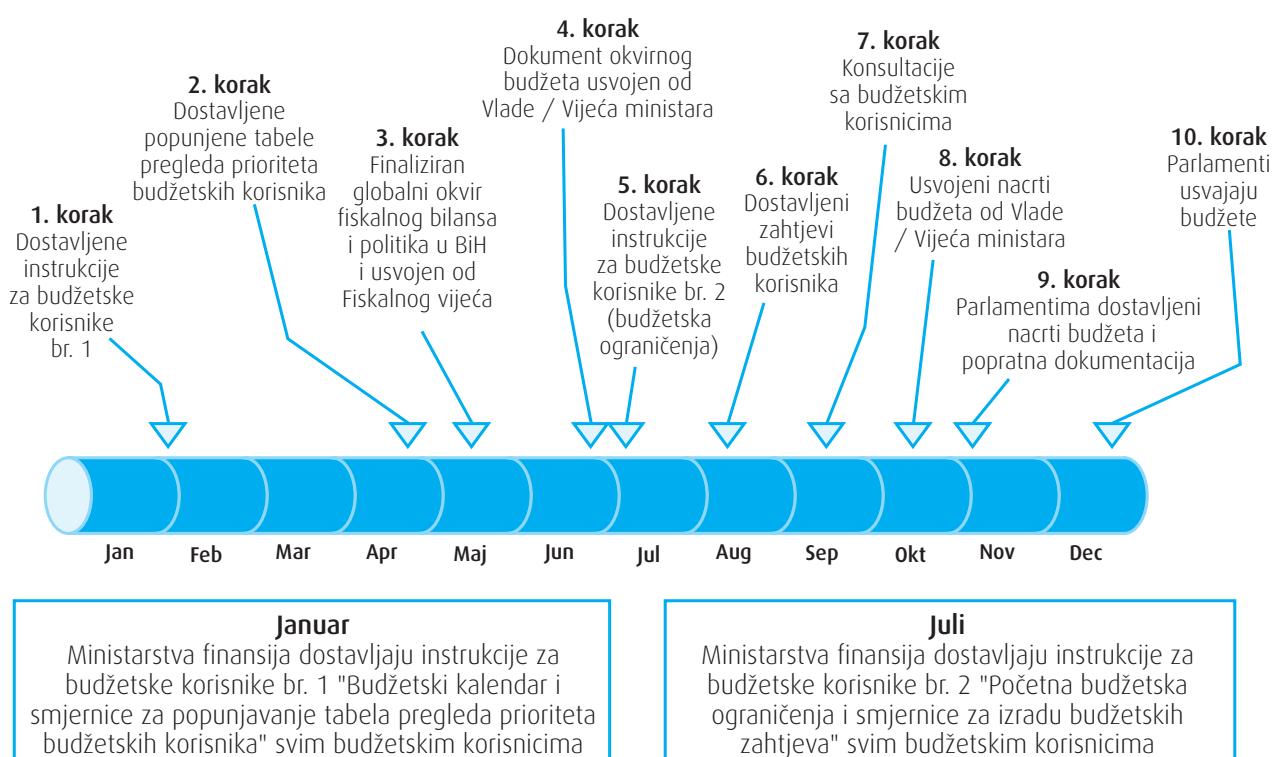
Nakon analize budžetskih zahtjeva, ministarstva finansija sredinom septembra organiziraju pregovore sa svim institucijama, koji bi trebalo da rezultiraju konačnom listom programa i aktivnosti koje će biti finansirane iz budžeta i predložene parlamentu na usvajanje. Tokom tog procesa, institucija bi trebalo da ima što je moguće bolje informacije o ostalim potencijalnim izvorima finansiranja programa i aktivnosti iz strateškog plana.

Korak 7: Predaja konačne verzije Godišnjeg plana rada MF

Nakon završetka pregovora sa Ministarstvom finansija, institucija početkom oktobra predaje konačni prijedlog Godišnjeg plana rada Ministarstvu finansija

Korak 8: Parlamenti usvajaju budžete

Do kraja tekuće godine parlamenti usvajaju predložene budžete.



Dijagram 3 – proces srednjoročnog planiranja i izrade budžeta u BiH (pristup u 10 koraka)
Izrađen u sklopu Projekta jačanja upravljanja javnim finansijama PKF-a





4 Priprema za strateško planiranje

Ključni prvi korak je pokretanje i osmišljavanje procesa za izradu strateškog plana. Ovo će zahtijevati da osoblje ministarstva, sa osobom odgovornom za izradu plana na čelu, održi interni sastanak ili radionicu, na kojoj će biti dogovoren pristup izradi plana, koji uključuje prijedlog metodologije za izradu plana, očekivano trajanje procesa planiranja, koordinaciju sa budžetskim ciklusom, definiranje učesnika u procesu i potrebnih resursa za izradu plana.

4.1 Prijedlog metodologije

Metodologija za izradu strateškog plana trebalo bi da uključuje sve principe kvalitetnog strateškog planiranja, opisane u poglavljima 2.2 i 2.3. Ona bi trebalo da omogući izradu strateškog plana u zadatom vremenskom okviru i u skladu sa željenim standardima. Također, trebalo bi da vodi do željenog ishoda. Na primjer, željeni ishod, između ostalog, može biti stimuliranje podrške procesu izrade strategije te samoj strategiji, što će zahtijevati metodologiju koja omogućava visok stupanj sudjelovanja i uključivanja širokog spektra odgovarajućih aktera u strateškom procesu.

Ovaj priručnik za planiranje može predstavljati temelj za zvanično prihvaćene metodologije ministarstva za izradu i praćenje izvršenja strateškog plana.

4.2 Horizontalna i vertikalna koordinacija

Potrebno je razviti način upravljanja procesom izrade strategije koji će definirati različite uloge i odgovornosti onih koji su uključeni u proces strateškog planiranja i pomoći da se osigura realiziranje principa poput jasnog vodstva i osjećaja vlasništva nad procesom; sudjelovanje velikog broja različitih aktera u procesu (koji predstavljaju sve ključne predstavnike društvenih grupa i institucija koje imaju mandat da štite njihove interese); te stvaranje osjećaja zajedničke svrhe djelovanja. Na Dijagramu 4 predstavljen je primjer upravljanja procesom izrade strateškog plana.



Dijagram 4 - Upravljanje procesom izrade strateškog plana

Procesom strateškog planiranja se upravlja na nivou institucije/ministarstva i kao rezultat izrađuje se strateški plan institucije kao cjeline. U cilju adekvatnog obuhvatanja planom pojedinih dijelova mandata institucije detaljno planiranje se odvija na nivou ključnih organizacionih dijelova, najčešće sektora/resora u instituciji. U tom kontekstu je ključna uloga Koordinatora za strateško planiranje koji organizuje i objedinjava rezultate procesa planiranja u sektorima/resorima na nivo strateškog plana institucije.





4.3 Očekivano trajanje procesa planiranja i koordinacija sa budžetskim ciklusom

Strateško planiranje na temelju tzv. *rolling* ili metode prenesenih procjena je kontinuiran proces i trebalo bi da bude u potpunosti sinhroniziran svake godine sa procesom izrade Dokumenta okvirnog budžeta (DOB) i Godišnjeg budžeta. Detalji o vezi između strateškog planiranja i procesa izrade budžeta nalaze se u Poglavlju 11.

4.4 Učesnici unutar organizacije

Različite faze procesa strateškog planiranja zahtijevaju sudjelovanje svih članova organizacije. U određivanju strateških ciljeva obično sudjeluju rukovoditelji sektora/resora koji na osnovu detaljnih strateških planova sektora/resora imaju stratešku viziju razvoja područja za koje su zaduženi u kontekstu mandata organizacije kao cjeline i opće razvojne politike i prioriteta BiH i entiteta.

U detaljnem definiranju aktivnosti i programa koji pridonose realizaciji ciljeva sudjeluju specijalisti za pojedina područja. Određivanje troškova izvršenja programa i aktivnosti zajednički je rad specijalista za problematiku sektora i specijalista za budžet.

Horizontalna koordinacija procesa osigurava se uvođenjem funkcije strateškog planiranja na razini organizacije i postepenom edukacijom specijalista za planiranje, koji imaju specifična znanja u vezi sa poslovima iz mandata organizacije.

U procesu strateškog planiranja organizacija bi, također, trebalo da vodi računa o spolnoj zastupljenosti u svim fazama izrade i provedbe strateškog plana. Ministarstvo, kao državna i javna institucija, dužna je da kroz svoj rad promovira, i koliko je moguće, osigura ravnopravnu zastupljenost spolova te na taj način pruži mogućnost jednakog sudjelovanja oba spola u svim svojim aktivnostima.

Ministarstva imaju osobe nominirane za pitanja spolne ravnopravnosti ili, u nedostatku ovih uposlenika, za podršku u integriranju pitanja ravnopravnosti spolova mogu konsultirati izvršne organe vlasti koji za to imaju mandat.

Konačna odluka o strukturi i sadržaju strateškog plana donosi se na razini menadžmenta organizacije. Ministar, pomoćnici ministra i sekretari ministarstva moraju aktivno pratiti proces izrade plana i biti uključeni u svim bitnim fazama donošenja odluka.

4.5 Određivanje formata i sadržaja strateškog plana

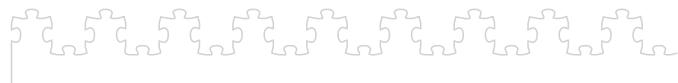
Radi formiranja čvrste strukture oko koje se gradi strateški plan, pripremne radnje uključuju definiranje početnog formata i sadržaja strateškog plana. Pravovremeno određivanje očekivanog sadržaja plana omogućava bolju podjelu zadataka između članova tima i osigurava početnu strukturu za planiranje aktivnosti.

Tipični format plana može imati sljedeća ključna poglavlja:

- Opis ministarstva i nadležnosti
- Opis okruženja u kojem radi ministarstvo, karakteristike sektora i unutarnje prilike u ministarstvu
- Izjavu o misiji i viziji ministarstva
- Listu i opis strateških ciljeva ministarstva
- Listu i opis strateških programa (u vezi sa strateškim ciljevima) i indikatore za praćenje rezultata na razini programa
- Procjenu troškova plana po aktivnostima i procjenu izvora sredstava
- Opis kriterija za određivanje prioritetnih aktivnosti
- Organizaciju procesa praćenja i evaluaciju izvršenja plana
- Akcijski plan (trogodišnji i godišnji) sa prioritetima, nositeljima aktivnosti i budžetom

Prijedlog strukture strateškog plana, sa kratkim opisom sadržaja svakog poglavlja, priložen je u Prilogu 1.





5 Strateški okvir

Strateški okvir za izradu plana sadržan je u ključnim dokumentima kojima se definira rad ministarstva i politika sektora, strateški razvojni dokumenti i dokumenti kojima se preuzimaju međunarodne obaveze, sa utjecajem na rad i razvoj ministarstva i sektora.

Tipični dokumenti koji čine strateški okvir za izradu plana uključuju:

- Ustav BiH, Ustav RS, Ustav FBiH i važeće zakone u BiH, RS, FBiH
- Strategiju razvoja Bosne i Hercegovine
- Gender akcijski plan Bosne i Hercegovine
- Entitetske razvojne strategije
- Sektorske strategije
- Strategiju za reformu javne uprave (PAR)
- Ugovor o partnerstvu sa EU
- Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju sa EU
- Regionalne i međunarodne sporazume

Detaljnog analizom ovih dokumenata tim za strateško planiranje u instituciji dobija informacije koje su potrebne za ispravno definiranje mandata organizacije i ključnih razvojnih pravaca i ograničenja, neophodnih za definiranje strateških ciljeva, programa i aktivnosti.





6 Definiranje mandata, misije i vizije

6.1 Mandat

Mandat predstavlja očekivanje, formalno ili neformalno, u vezi sa tim koje bi funkcije ministarstvo trebalo izvršavati.

Formalni mandat ili nadležnost su oni zahtjevi koji se moraju ili bi ih trebalo izvršiti u skladu sa zakonom, pravilnicima i propisima.

Neformalni mandat nastaje kao rezultat tumačenja formalnog mandata od strane ministarstva. Veliki broj funkcija u sastavu neformalnog mandata upućuje u nedovoljno preciznu formulaciju formalnog mandata ministarstva.

Analiza mandata ministarstva u svrhu izrade strateškog plana obuhvata analizu izvršenja mandata za svaku od ključnih funkcija ministarstva. Primjer analize mandata nalazi se u Tabeli 1.

Izvršenje mandata Ministarstva (primjer)	
Mandat Ministarstva	Provodi energetsku politiku Vlade
Izvor mandata	Zakon o republičkoj upravi (2008.), Zakon o energetici (2009.), Zakon o električnoj energiji (2008.), Zakon o plinu (2007.), Zakon o nafti i derivatima nafte (2009.), Zakon o korištenju prirodnih resursa u svrhu proizvodnje električne energije (2003.), Zakon o koncesijama (2002, 2006.)
Da li izvršavamo mandat?	Ne u potpunosti - Zakoni neprilagođeni ugovoru o osnivanju EZ JE - Neusklađeni sektorski zakoni sa Zakonom o energetici - Problemi u provedbi Zakona o koncesijama
Procjena izvršenja mandata u budućnosti	Rok za usklađivanje zakona za EU do 2014. Otvaranje tržišta energije do 2015. godine.

Tabela 1: Analiza izvršenja mandata

Detaljno izvršena analiza mandata Ministarstva omogućava bolje definiranje Misije i Vizije Ministarstva i realnije definiranje ciljeva i programa.

6.2 Izjava o Misiji

Izjava o Misiji je opća, obuhvatna, ali kratka izjava, utemeljena na mandatu, koja definira svrhu postojanja ministarstva⁴.

Izjava o Misiji trebalo bi da bude:

- Jasna i kratka
- Logična i vezana za mandat
- Izražajna i emotivna, a ne zamorna ili birokratska
- Razumljiva svima u organizaciji, kao i svim drugim učesnicima u procesu
- Definirana u odnosu na osnovne potrebe radi kojih je organizacija nastala
- Jasna u definiranju ciljne grupe radi koje je organizacija nastala
- Uzimati u obzir očekivanja drugih ključnih učesnika u izvršenju mandata organizacije

⁴The Resource Guide on Strategic Planning, Institutional Learning and Research Division (ILR) of SFCG, January 2004





Tipična izjava o Misiji sadrži četiri komponente:

- Naziv ministarstva
- Opis šta organizacija namjerava postići
- Opis ciljne grupe na koju se odnosi mandat (za koga to radi i sa kim to radi)
- Opis načina na koji organizacija izvršava mandat (standardi, metodologija)

Izjava o Misiji Ministarstva

Ministarstvo energetike uspostavlja pravni i institucionalni okvir u području energetike za sigurno i kvalitetno snabdijevanje energijom svih korisnika po načelima konkurentnog energetskog tržišta i održivog razvoja, uz učinkovito korištenje energije i zaštitu okoliša.

6.3 Izjava o Viziji

Vizija organizacije opisuje kako će izgledati organizacija kada dostigne svoj puni potencijal.

Prilikom definiranja Vizije korisno je razmotriti 3 pitanja⁵:

- Kako biste željeli da vaše ministarstvo unaprijedi stanje u sektoru u sljedećem planskom periodu?
- Kakvu ulogu u osvarenju imaju uposleni i organizacija, koji su potrebni resursi i koji bi uvjeti trebalo da se ispune u okruženju?
- Kako bi izgledao uspjeh?

Vizija se sastoji od svega jedne do dvije rečenice i trebalo bi da bude rezultat zajedničkog rada uposlenih iz različitih dijelova ministarstva.

Korisna metoda za izradu izjave o Viziji je da jedan ili dva člana grupe definiraju početnu izjavu i prezentiraju je radnoj grupi. Nakon detaljne diskusije, trebalo bi da je moguće modificirati početne izjave tako da Vizija odgovara većini članova grupe i bude prihvatljiva menadžmentu ministarstva.

Izjava o Viziji Ministarstva- Sektor energetike

Ministarstvo energetike provedbom zakona i propisa, te njihovim usuglašavanjem sa pravnim nasljедjem EU, utvrđenih politika i strategija u području energetike i obaveza iz međunarodnih sporazuma zaključenih od strane Bosne i Hercegovine, a uz suradnju sa svim subjektima u ovom području, osigurava sigurno i ravноправno snabdijevanje energijom svih korisnika i razvoj energetskog sektora.

⁵Uputa za izradu strateških planova, Ministarstvo finančija Hrvatske, Zagreb, 2009





7 Analiza situacije

Radi oslikavanja konteksta u kojem se razvija plan, potrebno je uraditi analizu situacije u smislu podataka i trendova koji utječu na potrebe organizacije.

Analiza će pomoći timu za planiranje da uzme u obzir:

- Utjecaj vanjskog okruženja na organizaciju, kao što su, na primjer, trendovi, događaji ili inicijative koje utječu na njenu sposobnost da ostvari svoju misiju, zahtjevi koji pristižu izvan organizacije i slično.
- Dijagnozu organizacije, radi utvrđivanja potencijala koji postoje unutar organizacije, to jeste, snage i slabosti organizacije, kao i prilike i prijetnje sa kojima se suočava.

Postoji niz alata koji se mogu koristiti kako bi se uradila analiza situacije. Preporučuje se kombiniranje svih navedenih alata, tako da se osigura da je urađena potpuna analiza i da su razmotreni svi relevantni interni i eksterni faktori.

7.1 SWOT analiza

SWOT analiza je ključni okvir za analizu situacije, koji omogućava integraciju drugih metoda, kao što su PESTLE, analiza resursa i rezultata i druge⁶.

SWOT analiza se koristi za utvrđivanje prilika i prijetnji koje utječu na organizaciju, kao i njenih snaga i slabosti. Na engleskom jeziku „SWOT“ je akronim koji predstavlja ova 4 faktora. Trebalo bi nastojati da analiza bude što objektivnija, koncentrirajući se što je moguće više na posmatranje stvari iz ugla učesnika u strateškom procesu, kao i građana, na koje utječe rad ministarstva. U Prilogu 2 nalaze se detaljnije upute u vezi sa izradom „SWOT“ analize.

Unutarnji faktori	SNAGE (Strengths)	SLABOSTI (Weaknesses)
Vanjski faktori	PRILOGE (Opportunities)	PRIJETNJE (Threats)

Tabela 2 – Osnovna struktura SWOT tabele

7.2 PESTLE

„PESTLE“ analiza je alat za analizu vanjskih trendova i pitanja koja utječu na misiju ministarstva. „PESTLE“ je akronim koji, zapravo, može poslužiti kao kontrolni popis tematskih oblasti koje je potrebno razmotriti u sklopu analize. Označava sljedeće oblasti: političku, ekonomsku, socijalnu, tehnološku, pravnu i okolišnu. Može se iskoristiti kako bi se ustanovili vanjski faktori koji utječu na organizaciju, identificirani u okviru sekcije 'prilike i prijetnje' u „SWOT“ analizi. U Prilogu 3 nalaze se detaljnije upute, a integrirani model ove analize nalazi se u Prilogu 3 a.

⁶ Strategic Planning Manual 2005-2006, Eastern Kentucky University, The Office of Institutional Effectiveness, 2004





7.3 Metoda analize resursa

Analiza resursa je alat za utvrđivanje kvaliteta i kvantiteta resursa kojima raspolaže ministarstvo. Može se iskoristiti da dopuni „SWOT“ analizu. Detaljnije upute u vezi s ovim nalaze se u Prilogu 4, a integrirana tabela, koja sadrži i model ove analize, nalazi se u Prilogu 3 a.

	SNAGE	SLABOSTI
Resursi	Dobra tehnička opremljenost i uvjeti za rad	Nedovoljan broj uposlenih u odnosu na potrebe
Organizacija	Dobra suradnja i komunikacija sa javnim ustanovama i privrednim subjektima	Nedovoljna suradnja sa univerzitetima, NVO-ima, stručnim udruženjima
Rezultati rada	Osigurano snabdijevanje naftnim derivatima i električnom energijom	Nedostatak sistema za praćenje i vrednovanja rezultata unutar ministarstva
	PRILIKE	PRIJETNJE
Političke	Ugovor o osnivanju EZ JI	Odsustvo političkog konsenzusa, država/entiteti
Ekonomski	Mogućnost pristupa međunarodnim fondovima pomoći zemljama u tranziciji	Nedovoljan priliv budžetskih sredstava (punjenje)
Socijalne i društvene	Suradnja sa profesionalnim asocijacijama i nevladinim organizacijama u područjima energije i zaštite okoliša	Siromašenje stanovništva kao posljedica ekonomske krize
Tehnološke	Razvoj IT tehnologija i brzi protok informacija unutar Vlade (elektronska Vlada)	Tehnološka zastarjelost energetske opreme i postrojenja
Pravne	Definiran zakonodavni i regulatorni okvir u energetskom sektoru	Neharmoniziranost pravnih propisa između entiteta i ministarstava koji utječu na energetski sektor
Zaštita okoline	Potencijal vjetra i sunca	Uništavanje prirodnih potencijala zagadživanjem i kroz nedostatak jasnih politika

**Tabela 3 - Skraćeni primjer kombinirane SWOT/PESTLE/Analize resursa
Sektor energetike jednog ministarstva**

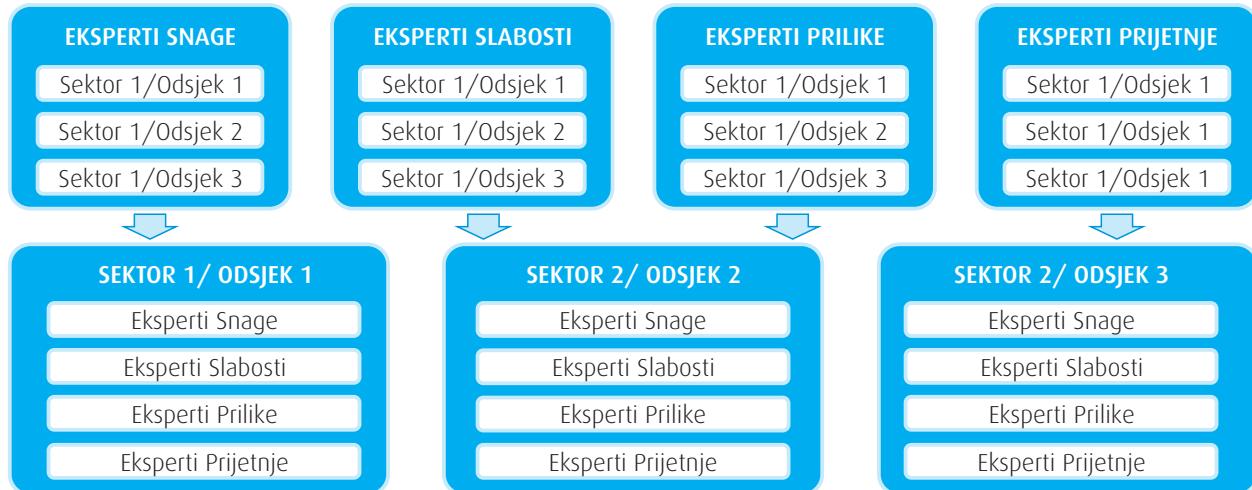
7.4 Metoda izrade analize situacije

SWOT analiza se koristi kao okvir za integraciju različitih metoda za analizu situacije⁷, kao što su PESTLE, Analiza resursa itd (Prilog 3a). SWOT analiza se radi u grupi koja bi trebalo da ima predstavnike različitih sektora ministarstva (ili odsjeka sektora). Tri su osnovne faze izrade (Dijagram 5):

1. U prvoj fazi svaki sektor (odsjek) ministarstva delegira "eksperte" za svaku od četiri oblasti SWOT analize (snage, slabosti, prilike, prijetnje). "Ekspertne grupe" pripremaju izvještaj iz dodjeljenje oblasti analize.
2. "Eksperti" se vraćaju u matičnu grupu (sektor, odsjek) i saopćavaju jedni drugima rezultate. Svaka grupa sada ima bar po jednog "eksperta" za svaku oblast SWOT analize. Na osnovu izvještaja sva 4 eksperta, grupa ministarstva izrađuje prvu SWOT tabelu.
3. O tabelama se detaljno diskutira, konsolidiraju se i formira konačna SWOT tabela.

⁷Strategic Planning: An Inquiry Approach, CEDPA (The Centre for Development and Population Activities), 1999





Dijagram 5: Metoda izrade SWOT analize – rad u grupama

7.5 Pregled učinka (rezultata):

Kao dio pripreme za formuliranje strateških ciljeva, važno je obaviti pregled učinka (rezultata) rada u odnosu na postojeće strateške planove. Detaljnije upute u vezi s ovim nalaze se u Prilogu 5.

7.6 Metode prikupljana podataka

Tokom analize situacije moguće je upotrijebiti različite metode prikupljanja relevantnih informacija. Na primjer:

- analiza relevantnih objavljenih dokumenata, kao i izvora sa interneta
- pojedinačni sastanci sa unutarnjim i vanjskim učesnicima u strateškom procesu
- grupni sastanci / radionice sa relevantnim učesnicima u strateškom procesu

Bez obzira koji su alati i metode odabrani, krajnji (direktni) rezultat bi trebalo da bude analiza koja definira unutarnji i vanjski kontekst u kome ministarstvo mora razvijati svoj strateški plan. Analiza situacije davat će ključne informacije koje se koriste prilikom ustanovljavanja strateških pitanja i prioriteta, što je opisano u poglavljiju koje se bavi sljedećim korakom procesa strateškog planiranja.

Pitanja relevantna za ravnopravnost spolova na koja je bitno obratiti pažnju prilikom prikupljana podataka za analizu situacije:

- Šta je predmet strateškog plana i da li utiče na žene i muškarce na različit način?
- Ko su donosioci odluka i ko su ostale interesne grupe? Da li uključuju pojedince ili grupe koje vode računa o pitanjima ravnopravnosti spolova?
- Koja su ključna pitanja koja razmatramo i kako (da li) ta pitanja mogu da utiču na žene i muškarce?
- Da li postoje specifične potrebe vezane za ravnopravnost spolova na koje moramo obratiti pažnju?
- Da li postoji balans između muškaraca i žena u instituciji? Da li postoji ekspertiza u instituciji u ovoj oblasti?
- Koje informacije imamo a koje je još potrebno prikupiti da bi se adekvatno obuhvatilo pitanje ravnopravnosti spolova u strateškom planu?

7.7 Kada radimo analizu situacije?

Analiziranje okruženja i unutarnjih faktora organizacije je kontinuiran proces. Ministarstvo mora uspostaviti sistem stalnog konsultiranja izvora infomacija u različitim vremenskim intervalima ovisno o vrsti informacija. Prikupljene informacije bi trebalo organizirano arhivirati po temama i pretvarati u izvještaje, koji će se koristiti prilikom planiranja za naredni period.

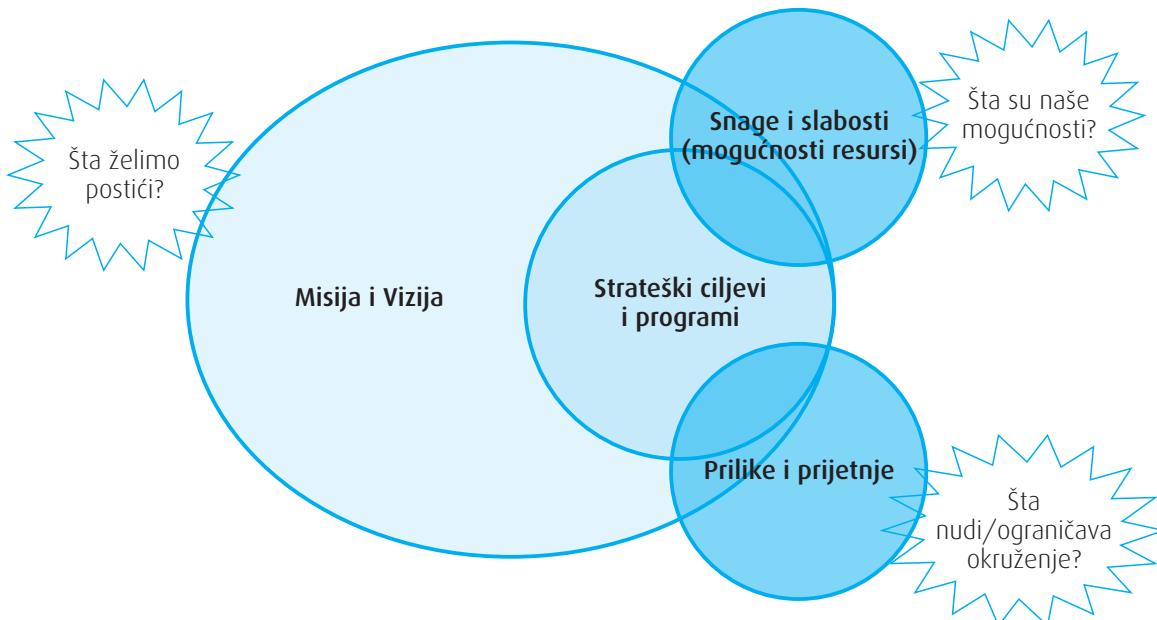
Preporučljivo je da svake godine bude urađena nova analiza situacije u kontekstu pripreme godišnjeg izvještaja o izvršenju plana jer ta dva dokumenta predstavljaju ključne inpute za novi ciklus strateškog i godišnjeg planiranja.





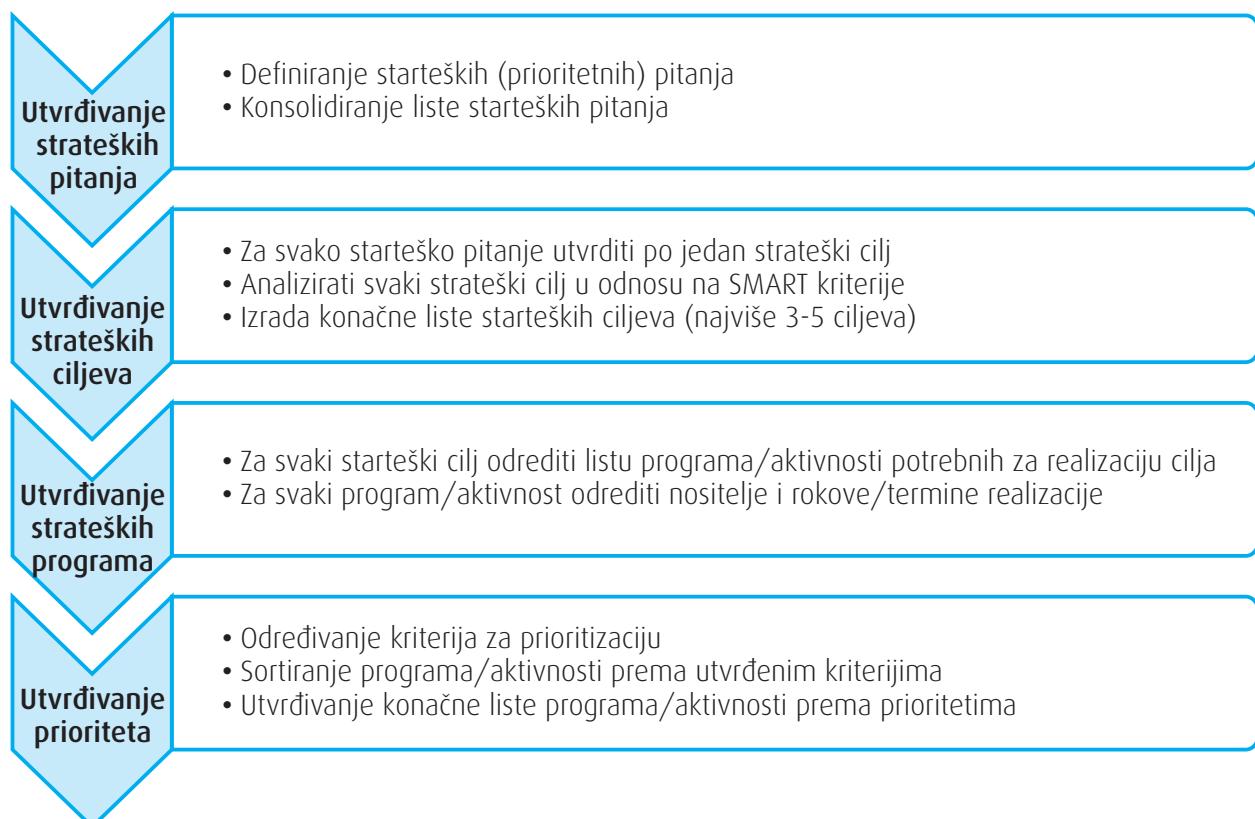
8 Strateška pitanja i strateški ciljevi

Definiranje strateških pitanja i strateških ciljeva direktno je vezano za rezultate analize situacije, koji proizilaze iz SWOT i drugih srodnih analiza unutarnjih i vanjskih faktora kao i Misije i Vizije ministarstva (Dijagram 6).



Dijagram 6: Misija, Vizija i SWOT u kontekstu definicije strateških ciljeva

Definiranjem strateških ciljeva stvaraju se uvjeti za izradu programa i aktivnosti koji će doprinijeti realizaciji cilja. U uvjetima ograničenih resursa za ostvarenje ciljeva, biće potrebno urediti izradu kriterija za određivanje prioriteta programa i aktivnosti. Ovaj redoslijed koraka predstavljen je u sljedećem dijagramu (Dijagram 7).



Dijagram 7: Proces definiranja strateških ciljeva i programa





8.1 Određivanje strateških pitanja

Strateško pitanje predstavlja ključni problem za razvoj sektora i institucije. Definiranje strateških pitanja odvija se u nekoliko koraka:

- Odredite koje rezultate želite potencijalno ostvariti kroz Misiju i Viziju
- Koristite listu slabosti koje su identificirane u SWOT analizi kako biste identificirali probleme koji mogu spriječiti ostvarenje ovih rezultata;
- Generirajte što više strateških pitanja/problema bez obzira da li su višeg ili nižeg reda
- Rasporedite pitanja u srodrne grupe i dajte grupama zajednički naziv
 - postavite početno strateško pitanje
- Testirajte da li je formulirano pitanje zaista na strateškoj ili operativnoj razini
- Formulirajte konačno strateško pitanje

Ponekad je teško odlučiti da li je neko pitanje strateško ili operativno. Podjela između ova dva pitanja često nije jasno utvrđena i ponekad će postojati operativna pitanja koja imaju dovoljno strateškog značaja da dobiju svoje mjesto u strateškom planu. Drugim riječima, samo zato što je neko pitanje operativno ne znači da se njime ne bi trebalo baviti u strateškom planu - naročito ukoliko je hitno i važno, mada bi općenito trebala postojati jasna razlika između ove dvije vrste pitanja.

U sljedećem primjeru navedena je lista pitanja, od kojih neka predstavljaju strateška, a neka operativna (Okvir 1).

Okvir 1: Primjer liste pitanja – Sektor energetike

- Nesigurno snabdijevanje električnom energijom
- Nizak priliv investicija u energetski sektor
- Neiskorišten energetski potencijal
- Niska energetska efikasnost
- Nedovoljan broj uposlenih u ministarstvu
- Nedovoljna stručnost i obučenost uposlenih u ministarstvu
- Nedostatak metodologije i kapaciteta za strateško planiranje
- Nesklad između preuzetih obaveza za razvoj energetskog sektora i institucionalnih kapaciteta za realizaciju

Kriteriji za sortiranje pitanja na operativna i strateška uključuju:

- Razinu odlučivanja
- Vrijeme/period za rješavanje
- Utjecaj na poslovanje (organizacijski, finansijski, zakonski, tehnološki)
- Utjecaj na odnose sa ključnim partnerima
- Organizacijsku kompleksnost rješavanja pitanja
- Značaj za obavljanje ključnih funkcija ministarstva
- Senzibilnost (politička, kulturna, vjerska, socijalna)

Na temelju primjene ovih kriterija urađena je podjela pitanja na strateška i operativna, kako je prikazano u narednom primjeru (Okvir 2).

Okvir 2: Strateška vs. Operativna pitanja – Sektor energetike

STRATEŠKA PITANJA

- Nesigurno snabdijevanje električnom energijom
- Neiskorišten energetski potencijal
- Niska energetska efikasnost
- Nesklad između preuzetih obaveza za razvoj energetskog sektora i institucionalnih kapaciteta za realizaciju

OPERATIVNA PITANJA

- Nedovoljan broj uposlenih u ministarstvu
- Nizak priliv investicija u energetski sektor
- Nedovoljna stručnost i obučenost uposlenih u ministarstvu
- Nedostatak metodologije i kapaciteta za strateško planiranje





Upitnik koji se nalazi u Prilogu 6 izrađen je tako da pomogne prilikom odlučivanja o tome da li je neko pitanje strateško ili operativno.

8.2 Određivanje strateških ciljeva

Strateški ciljevi se definiraju na temelju svih prethodnih analiza i predstavljaju ključni element strateškog plana. Polazni okvir za definiranje strateških ciljeva su strateška pitanja utvrđena u prethodnom koraku. Pretvaranjem formulacije problema u strateškom pitanju u pozitivnu formulaciju cilja dobijamo početnu definiciju strateškog cilja⁸. Na primjer:

Strateški cilj:	Strateško pitanje:
Povećanje kvaliteta i sigurnosti snabdijevanja energijom izgradnjom novih i dogradnjom postojećih kapaciteta za 20% do 2012. godine	Nesigurno snabdijevanje električnom energijom
Povećanje korištenja obnovljivih izvora energije i energetske efikasnosti za 10% godišnje istraživanjem novih potencijala i izgradnjom zakonskog okvira	Neiskorišten energetski potencijal i niska energetska efikasnost
Unapređenje menadžmenta i kvaliteta ljudskih resursa kroz trening i uvođenje novih metoda rada	Nesklad između preuzetih obaveza za razvoj energetskog sektora i institucionalnih kapaciteta za realizaciju

Strateški ciljevi se definiraju u općem obliku i testiraju koristeći SMART metodu⁹. Značenje ove engleske skraćenice je:

S - Specific (Specifičan)

M - Measurable (Mjerljiv)

A - Achievable (Ostvariv)

R - Realistic (Realan u odnosu na resurse)

T - Time bound (Vremenski ograničen)

Specifičan cilj

Specifičan cilj je: konkretan, detaljan, fokusiran i dobro definiran i direktno doprinosi rješenju strateškog pitanja. Osnovna pitanja na koje mora biti moguće odgovoriti, ako je cilj dovoljno specifičan, formulirana su ovako:

- Šta želimo uraditi? (upravljati, razvijati, izgraditi, planirati, izvršiti, zatvoriti)
- Zašto je to važno?
- Ko je uključen u izradu?
- Kada želimo da bude gotovo?
- Kako ćemo to uraditi?

Mjerljiv cilj

Cilj je mjerljiv kada ga je moguće izraziti numerički, kvantitativno, u odnosu na referentnu vrijednost ili period, i na taj način moguće je pratiti njegovu realizaciju. Drugim riječima, ako ne možemo mjeriti cilj, ne možemo znati da li smo ga ostvarili.

Ključna pitanja za ocjenu da li je cilj mjerljiv su:

- Kako ćemo znati da je napredak napravljen?
- Da li je moguće taj podatak dobiti/izračunati?

⁸Hoshin Planning, The Developmental Approach, pp. 4-2 - 4-5. , King, R., Methuen, MA: Goal/QPC 1989

⁹10 Steps to Setting SMART objectives, George Ambler, www.thepracticeofleadership.net, October 2006





Ostvariv cilj

Cilj je ostvariv ako ga je moguće realizirati u dogledno vrijeme i uz pomoć niza konkretnih programa/aktivnosti.

Ključna pitanja za mjerjenje ostvarivosti cilja su:

- Možemo li cilj ostvariti u predviđenom vremenu i izmjeriti rezultat (ako cilj nije mjerljiv nije ni ostvariv)?
- Da li su nam jasna ograničenja i prepreke za ostvarenje cilja?
- Da li je moguće ostvariti cilj sa resursima kojima raspolažemo?
- Da li je neko drugi uspio ostvariti isti ili sličan cilj?

Realan cilj

Cilj je realan ako imamo na raspolaganju ili možemo doći do resursa neophodnih za ralizaciju cilja.

Ključna pitanja za ocjenu da li je cilj realan su:

- Da li imamo na raspolaganju resurse za realizaciju cilja?
- Da li moramo definirati nove prioritete kako bismo realizirali cilj?

Vremenski ograničen cilj

Cilj je vremenski ograničen ako je njegovo ostvarenje moguće definirati u određenom vremenskom periodu, tj. moguće odrediti rokove izvršenja.

Ključna pitanja na koja mora biti moguć odgovor za ocjenu da li je cilj vremenski ograničen su:

- Kada će cilj biti ostvaren?
- Da li možemo realno utvrditi rokove izvršenja?

U sljedećem primjeru analiziran je jedan od strateških ciljeva, definiran u Poglavlju 9.2 koristeći SMART kriterije (Okvir 3).

Pitanja relevantna za ravnopravnost spolova na koja je bitno obratiti pažnju prilikom definisanja strateških ciljeva:

- Šta želimo da postignemo?
- Da li strateški ciljevi uključuju potrebe i pitanja važna i za žene i za muškarce?
- Da li strateški cilj može da uključuje opredjeljenje za promjene u instituciji u smislu odosa među zaposlenima i drugih faktora koji mogu da utiču na veću ravnopravnost spolova?





Okvir 3: Strateški cilj u SMART okviru - Povećanje kvaliteta i sigurnosti snabdijevanja energijom izgradnjom novih i dogradnjom postojećih kapaciteta za 20% do 2012. godine

SMART kriteriji	Opis
Specifičan	<p>Šta želimo uraditi? -Povećanje kvaliteta i sigurnosti snabdijevanja energijom Zašto je to važno? -Zadovoljenje potreba za energijom svih korisnika (vidi Izjavu o Misiji) Ko je uključen u izradu? -Ministarstvo, agencije za energiju, privatni sektor Kada želimo da bude gotovo? -Do 2010. godine Kako ćemo to uraliti? -Izgradnja novih i dogradnja postojećih kapaciteta</p>
Mjerljiv	<p>Kako ćemo znati da je napredak napravljen? -Korištenjem standardnih pokazatelja za instalirani kapacitet i kontinuitet snabdijevanja električnom energijom, plinom, tečnim i čvrstim gorivima Da li je moguće taj podatak dobiti/izračunati? -Podaci predstavljaju dio međunarodno utvrđenih pokazatelja kvantitativne prirode</p>
Ostvariv	<p>Možemo li cilj ostvariti u predviđenom vremenu i izmjeriti rezultat? -Da, završetkom postojećih hidroenergetskih objekata u izgradnji Da li su nam jasna ograničenja i prepreke za ostvarenje cilja? -Potencijalno, dinamika finansiranja i ekološki propisi Da li je moguće ostvariti cilj sa resursima kojima raspolažemo? -Odobrenjem kredita EBRD/EIB Da li je neko drugi uspio ostvariti isti ili sličan cilj? -Ostale zemlje u okruženju</p>
Realan	<p>Da li imamo resurse za realizaciju cilja? -Krediti EBRD, EIB – pregovori u toku Da li moramo definisati nove prioritete? -Ne</p>
Vremenski ograničen	<p>Kada će cilj biti ostvaren? -Do 2012 Da li možemo realno utvrditi rokove izvršenja? Planom će biti utvrđena tačna dinamika realizacije?</p>





9 ODREĐIVANJE STRATEŠKIH PROGRAMA

9.1 Relacija između strateških ciljeva i programa

Izrada strateških programa se temelji na definiranju odluka o tome koji su najprikladniji načini za rješenje utvrđenih strateških pitanja i pripadajućih strateških ciljeva. Svaki program se sastoji od niza aktivnosti koje zajedno doprinose njegovoj realizaciji (Dijagram 8).



Dijagram 8 - Strateški ciljevi, programi i aktivnosti

9.2 Metoda identifikacije relevantnih strateških programa

Prilikom odlučivanja o odgovarajućim programima za ostvarenje strateških ciljeva, potrebno je postaviti više pitanja:

- Koje bismo praktične aktivnosti (ili grupe aktivnosti) mogli provoditi s ciljem ostvarenja želenog ishoda, u skladu sa onim što je navedeno u relevantnom strateškom cilju? (npr. izraditi novu ili poboljšanu politiku, zakonodavni instrument, proces, sistem itd.)
- Koje prepreke mogu sprečavati realizaciju ovih aktivnosti? (npr. otpor rukovodstva, niska razina vještina, loše osmišljena organizacijska struktura, manjak resursa itd.)
- Koje bismo inicijative mogli slijediti kako bismo realizirali aktivnosti i prevladali prepreke? (inicijative u smislu izrade politika, revizije, radne grupe, restrukturiranje organizacije itd.)
- Kako bismo mogli procijeniti moguće negativne posljedice strateških programa kao i strateških ciljeva? Bitno je da se u prvim fazama izrade strateškog plana programi i aktivnosti ispitaju kako bi se unaprijed spriječili nepoželjni, negativni ili diskriminirajući efekti protiv građana ili grupe građana (npr. pomoću metoda kao što su: „Procjena utjecaja na ravnopravnost spolova“, „Gender Impact Assessment“, „Procjena utjecaja na okoliš“, „Environmental Impact Assessment“ i drugim sličnim metodama).
- Ko će biti odgovoran i za koji vremenski rok?





Okvir 4 sadrži primjer razvoja strateških programa u odnosu na definirani strateški cilj.

Okvir 4: Razvoj strateških programa Ministarstva – Sektor energetike

Strateški cilj: *Povećanje kvaliteta i sigurnosti snabdijevanja energijom izgradnjom novih i dogradnjom postojećih kapaciteta za 20% do 2012. godine*

P1: Koje bismo praktične aktivnosti (ili grupe aktivnosti) mogli provoditi s ciljem ostvarenja željenog rezultata, u skladu sa onim što je navedeno u strateškom cilju?

- Izrada liste subjekata za praćenje parametara kvaliteta
- Donošenje propisa o sigurnosti snabdijevanja plinom
- Inicijativa za donošenje odluke o izmjeni odluke o kvalitetu nafte i naftnih derivata
- Usklađivanje regulative sa direktivama 2005/89, 2004/67 i uredbama
- Izrada prijedloga programa poticaja
- Izrada plana za dodjelu koncesija
- Poboljšanje zakonske regulative za privlačenje stranih investicija
- Sudjelovanje u izradi strategije i akcionalih planova

P2: Koje prepreke mogu sprečavati realizaciju ovih aktivnosti?

- Niska razina vještina
- Nedostatak politika i strategija

P3: Koje bismo inicijative mogli slijediti kako bismo realizirali aktivnosti i prevladali prepreke? (inicijative u smislu izrade politika, revizije, radne grupe, restrukturiranje organizacije itd.)

- Obuke kadrova u ministarstvu
- Angažiranje vanjskih savjetnika
- Korištenje rezultata i prijedloga energetske strategije BiH

P4: Ko će biti odgovoran i za koji vremenski rok?

- Resor za energetiku
- Resor za energente
- Rok do 2012 godine.

Diskutiranjem o ovim ključnim pitanjima dolazimo do jasnije slike o tome koji bi programi mogli najbolje doprinijeti ostvarenju cilja (Okvir 5).

Okvir 5: Primjer strateških programa Ministarstva– Sektor energetike

Strateški cilj: *Povećanje kvaliteta i sigurnosti snabdijevanja energijom izgradnjom novih i dogradnjom postojećih kapaciteta za 20% do 2012. godine*

Programi:

1. Uvođenje indikatora kvaliteta i energetskih indikatora
2. Donošenje regulative
3. Unapređenje uvjeta za građenje novih kapaciteta i privlačenje stranih investicija





Vrijeme izrade strateškog plana bit će potrebno uskladiti sa budžetskim procesom u Bosni i Hercegovini, koji se bazira na pristupu budžetskom planiranju u 10 koraka (Dijagram 3), a također je potrebno uzeti u obzir i programske planove donatora.

Prema pristupu planiranja "u 10 koraka", proces izrade budžeta u BiH otpočinje već u februaru, kada nadležna ministarstva finansija dostavljaju budžetskim korisnicima budžetsku Instrukciju br. 1, kojom zahtijevaju od budžetskih korisnika da najkasnije do 30. aprila dostave svoje "Tabele pregleda prioriteta", odnosno zahtjeve za budžetskim sredstvima za naredne tri godine u programskom formatu (korak 2).

Na temelju analize konkurenčnih zahtjeva budžetskih korisnika i očekivanih budžetskih prihoda u narednom trogodišnjem periodu, a uzimajući u obzir prioritete vladinih i sektorskih politika i strategija, vlade na svim razinama usvajaju Dokument okvirnog budžeta (DOB) najkasnije do 30. juna. DOB sadrži početne granice rashoda za svakog budžetskog korisnika, kao i presjek vladinih prioriteta politika.

Odmah po usvajanju DOB-a, vlade dostavljaju budžetskim korisnicima budžetsku Instrukciju br. 2 (korak 5), u kojoj traže od budžetskih korisnika da dostave svoje budžetske zahtjeve za naredni trogodišnji period u programskom formatu, uklapajući se u ograničenja potrošnje i zahtjeve DOB-a (korak 6). Zahtjevi koji prekoračuju ova ograničenja potrošnje predmet su dodatnih rasprava između budžetskih korisnika i ministarstava finansija, odnosno vlada (korak 7), i moraju biti adekvatno obrazloženi i argumentirani.

Ovaj proces trebalo bi da se okonča najkasnije do kraja oktobra, kada vlade usvajaju nacrte budžeta i dostavljaju ih parlamentima.

Proces strateškog planiranja unutar ministarstva trebalo bi posebno uskladiti sa koracima 2, 6 i 7 procesa upravljanja budžetom kako bi se osigurali odgovarajući ulazni elementi za planiranje budžeta, te potrebni resursi za implementaciju strateškog plana.

Bitan dio procesa strateškog planiranja trebalo bi da bude analiza o tome koliko se procjenjuje da će koštati provedba strateških programa. Ovo uključuje kako postojeća sredstva koja su raspoloživa prema odobrenom budžetu (troškovi postojećeg osoblja, materijala i usluga), tako i zahtjeve za dodatnim sredstvima (ljudima, opremom itd). Troškovi ljudskog rada (bruto plata i naknada) predstavljaju veliku većinu troškova u javnom sektoru i obično čine preko 80% tekucih troškova.

Prilikom analize troškova programa, osim ovih troškova, trebalo bi posebno razmotriti i potrebe za drugim vrstama ulaganja kao, na primjer:

- Ima li kapitalnih ili drugih jednokratnih izdataka, poput novog uredskog prostora, opreme i slično?
- Da li je potrebno uposlitи dodatne kadrove?

Nakon određivanja troškova strateških programa, potrebno je razmotriti izvore finansiranja. Može li se strateški program finansirati kroz postojeće budžete, ili će biti neophodno izvršiti preraspodjelu sredstava ili tražiti dodatno finansiranje (npr. od donatora)?

Primjer analize troškova za jednu aktivnost u okviru jednog strateškog programa dat je u Tabeli 5.





10 Utvrđivanje troškova i veza sa budžetskim procesom

10.1 Realnost strateškog planiranja u odnosu na finansijske resurse

Proces strateškog planiranja je potrebno pažljivo uskladiti sa procesom izrade budžeta. Ako želimo osigurati da strateški ciljevi ispunjavaju kriterije "ostvarivosti" i "realnosti", osnovni uvjet je da postoji dovoljno finansijskih sredstava za njihovu provedbu. Nema svrhe uključivati ambiciozne strateške ciljeve i programe za koje ne postoji nuda da će dobiti dovoljno finansijskih sredstava, bilo iz raspodjele budžeta ili vanbudžetskih sredstava.

10.2 Karakteristike budžetskog procesa u BiH

U Bosni i Hercegovini se primjenjuje proces upravljanja budžetom, koji karakterizira:

- Korištenje metodologije programskog budžetiranja, kao načina planiranja budžeta baziranog na rezultatima, u izradi budžetskih zahtjeva i finansijskom upravljanju. Ova metodologija zahtijeva direktno povezivanje finansijskih resursa sa rezultatima rada, koji se njima postižu kroz:
 - Definiranje strateških i operativnih ciljeva budžetskih korisnika, čijim se ispunjenjem ostvaruje njihova misija;
 - Definiranje budžetskih programa i aktivnosti, čijom će implementacijom ovi ciljevi biti postignuti;
 - Definiranje kvantitativnih mjera učinka, odnosno pokazatelja izlaznih i krajnjih rezultata, te učinkovitosti pojedinih budžetskih programa te
 - Planiranje potrebnih sredstava na bazi očekivanih rezultata rada
- Trogodišnji pristup planiranju budžeta na bazi tzv. *rolling* ili prenesenih procjena, kada budžet tekuće godine postaje osnov za planiranje budžeta naredne godine, a revizija se obavlja svake godine.
- Postojanje usklađenih budžetskih kalendara na svim razinama vlasti, koji definiraju proces planiranja budžeta na razini vlade "u 10 koraka".

Izrađa i provedba strateškog plana olakšat će proces izrade budžeta u ministarstvima, s obzirom na to da će osigurati veliki dio ulaznih elemenata za programski budžet, ali će isti proces, također, pomoći službama koje se bave planiranjem da budu realne u pogledu sredstava koja će vjerovatno stajati na raspolaganju.

Strateški plan predstavlja osnovu za izradu budžetskih zahtjeva institucija i po strukturi je usaglašen sa osnovnih kategorijama koje su definisane u Budžetskim instrukcijama. U Tabeli 4 prikazana je relacija između kategorija koje se koriste u procesu strateškog planiranja i procesu planiranja budžeta.

Tabela 4: Uporedni pregled kategorija iz strateškog plana i budžetskog planiranja

Strateški plan	Budžet
Strateški ciljevi	Strateški ciljevi
Sektori (u instituciji)	Programi
Operativni ciljevi	Operativni ciljevi
Strateški programi	Aktivnosti



**Tabela 5 - Primjer procjene troškova jedne aktivnosti**

Strateški cilj:	Uspostaviti organizacionu strukturu i ojačati kapacitete ministarstva u skladu sa Strategijom za reformu javne uprave u BiH s ciljem učinkovitije provedbe mandata
Program:	Poboljšanje institucionalne komunikacije
Aktivnost:	Izrada procedura za komunikaciju sa vanjskim faktorima

1. Plaće i naknade*3 stručna saradnika, svaki po 9 radnih dana:*

	Mjesečno	Po danu (prosjek 17 radnih dana mjesečno)	Broj radnih dana	Ukupno
Prosječna bruto plaća	1.700 KM	100 KM	27	2.700 KM
Prosječne naknade (uključujući srazmjeran dio naknada koje se isplaćuju godišnje, npr. regres)	360 KM	21 KM	27	572 KM
Ukupno troškovi rada:				3.272 KM

2. Troškovi materijala i usluga**2.1. Direktni troškovi**

Stručne usluge vanjskog konsultanta	10 dana	200 KM po danu	2.000 KM
-------------------------------------	---------	-------------------	----------

2.2. Indirektni troškovi

Postotak indirektnih troškova (komunalije, uredski materijal, osiguranje) na temelju izvršenja budžeta ministarstva iz prethodne godine:		28 %
x troškovi direktnog rada (stavka 1):		3.272 KM
Procijenjeni indirektni troškovi:		916 KM
Ukupno troškovi materijala i usluga (2.1 + 2.2)		2.916 KM

3. Kapitalna ulaganja

Nabavka računarske opreme za jednog uposlenika:	
Računar	1.200 KM
Štampač	400 KM
Ukupno kapitalna ulaganja:	1.600 KM

4. Sveukupno (1+2+3)**7.788 KM**



11 Praćenje i evaluacija

Ciljevi sistema praćenja i evaluacije strateškog plana organizacije uključuju:

- Utvrđivanje stupnja ostvarenja ciljeva strateškog plana;
- Analiza adekvatnosti strategija koje su izabrane za ostvarenje ciljeva strateškog plana;
- Stvaranje osnova za izradu narednog trogodišnjeg strateškog plana i godišnjeg plana rada.

Preporučljivo je da se sistem praćenja i vrednovanja ovih aspekta strateškog plana temelji na međunarodno prihvaćenim standardima. Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD¹⁰) definira pet ključnih kriterija: Relevantnost, Efikasnost, Efektivnost, Uspjeh, Održivost. Kriteriji su detaljnije objašnjeni u narednoj tabeli:

Tabela 6: OECD kriteriji za praćenje i vrednovanje rezultata

Relevantnost	<ul style="list-style-type: none"> • Adekvatnost strateškog plana u odnosu na potrebe sektora i ključnih aktera u sektoru, državne i entitetske politike i prioritete; • Stupanj podrške svih relevantnih institucija koje bi trebalo da podrže realizaciju plana; • Formulacija strateških ciljeva i strateških problema koji se njihovom realizacijom rješavaju u odnosu na potrebe sektora • Kvalitet procesa pripreme plana, tj. logika na kojoj se temelji plan, uključenost svih bitnih strana u izradu plana, koherentnost dizajna plana;
Efikasnost	<ul style="list-style-type: none"> • Ekonomična upotreba resursa s ciljem postizanja rezultata definiranih planom (kroz godišnje planove rada i odgovarajuće aktivnosti) • Adekvatnost dizajna plana u odnosu na troškove i svrhu plana; • Ocena stupnja uspješnosti pretvaranja iskorištenih resursa u rezultate u smislu kvaliteta, količine i utrošenog vremena i kvaliteta postignutih rezultata (izrada zahtjeva, usporedba izabrane strategije za ostvarenje rezultata sa alternativnim strategijama i ocjena da li bi druge strategije bile efikasnije)
Efektivnost	<ul style="list-style-type: none"> • Stupanj dostizanja rezultata u odnosu na postavljenje ciljeve; • Analiza razloga za (ne)postizanje rezultata i prijedlozi za povećanje efektivnosti; • Analiza stupnja u kojem su rezultati koje smo postigli doprinijeli ispunjenju svrhe i ciljeva plana i u kojoj mjeri su se pretpostavke na kojima smo bazirali plan ostvarile.
Uspjeh	<ul style="list-style-type: none"> • Analiza ostvarenja ekonomskih, socijalnih, društvenih i drugih ciljeva strateškog plana; • Stupanj u kojem glavni učesnici u realizaciji plana smatraju da su direktno imali koristi od njegove realizacije, uključujući i povećanje kapaciteta opremljenosti ministarstva; • Ocena mjerljivosti efekata ostvarenja strateškog plana; • Ocena efekata koje je realizacija strateškog plana imala na šire okruženje i njegov doprinos širim sektorskim ciljevima koji su definirani tokom pripreme plana.
Održivost	<ul style="list-style-type: none"> • Stupanj finansijske održivosti ostvarenih rezultata; • Adekvatnost primijenjenih strategija i metoda u odnosu na dugoročnu filozofiju razvoja sektora, ministarstva, entiteta i/ili BiH; • Mjera u kojoj ostvareni rezultati omogućavaju efikasan nastavak procesa planiranja kroz narednu fazu; • Ocjena vjerovatnoće da se efekti postignuti realizacijom plana nastave i da imaju pozitivan utjecaj na ministarstvo i sektor u ekonomskom, ekološkom, tehnološkom i društvenom smislu te da su unapređenja u organizaciji i menadžmentu trajnog karaktera.

Koristeći ove kriterije kao okvir, moguće je definirati indikatore za različite razine strateškog plana:

Logička razina	Indikatori
Strateški cilj	Mjere uspjeha ostvarenja strateškog cilja
Operativni ciljevi	Mjere uspjeha ostvarenja operativnog cilja
Resursi	Mjere količinu resursa ili troškova potrebnih da se ostvari rezultat
Rezultati	Mjere predmet ili uslugu koja je nastala kao rezultat rada

¹⁰ Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD),





Sljedeći primjer ilustrira kako bi izgledali indikatori na različitim logičkim razinama za strateški cilj i sektor energetike.



Dijagram 9 - Primjer indikatora

Prilikom određivanja indikatora potrebno je obratiti pažnju na sljedeća pitanja¹¹:

- Da li izabrani indikator precizno opisuje cilj, resurs ili rezultat? Ako ne, onda ga je potrebno ponovo definirati ili dodati nove indikatore. Moguće je imati više od jednog indikatora za svaku logičku razinu.
- Da li indikatori za ciljeve uključuju održive koristi za ciljne grupe? U definiciju indikatora potrebno je uključiti relevantnu kombinaciju sljedećih elemenata :
 - jasan opis proizvoda ili usluga namijenjenih korisnicima;
 - definiciju korisnika (spol, godine, etnička pripadnost, klasa) koji će imati koristi;
 - odgovornosti pri održavanju ovih usluga i proizvoda;
 - vremenski period u kojem će ciljne grupe ostvariti dobiti.

Postoje tri vrste indikatora s obzirom na način na koji mjerimo njihove vrijednosti:

- Direktni indikator - varijabla je jasno definirana i mjerljiva, npr. povećanje proizvodnje električne energije za 10%
- Indirektni indikator - kod kojeg je mnogo teže opisati promjene varijable, npr. povećana svijest
- 'Proxy' indikator – kada definiramo indikator kojim se indirektno mjeri realizacija cilja (u slučajevima kada ne možemo doći do direktnih podataka), npr. mjerimo proizvodnju električne energije kroz mjerjenje potrošnje i uvoza/izvoza struje.

Za praćenje indikatora vezanih za strateške ciljeve trebalo bi imati jasnu sliku polazne situacije, izraženu kroz referentne vrijednosti indikatora, i napraviti realan opis željene situacije u budućnosti. Korisna forma za izradu pregleda indikatora je Okvir za praćenje i ocjenu izvršenja plana¹². Primjer Okvira nalazi se u Prilogu 7.

Pitanja relevantna za ravnopravnost spolova na koja je bitno obratiti pažnju prilikom definisanja okvira za praćenje i evaluaciju:

- Da li postoji plan za praćenje koji uključuje aspekte ravnopravnosti spolova?
- Da li su definisani indikatori i ciljne veličine koji se odnose na ravnopravnosti spolova?
- Da li muškarci i žene ravnopravno učestvuju u donošenju odluka vezanih za implementaciju strateškog plana?
- Da li su muškarci i žene u ravnopravnom položaju kao donosioci odluka, implementatori aktivnosti i učesnici u planiranju?
- Da li su svi učesnici u implementaciji, praćenju i evaluaciji strateškog plana stalno motivisani da vode računa o bitnim aspektima ravnopravnosti spolova?

¹¹ Joachim Friedrich Pfaffe, Monitoring and Evaluation System for the Second Five-Year-Plan 2007-2011
- Consultancy Report, MoEHE, Palestine May 2007

¹² Performance Assessment Framework (PAF)





12 Utvrđivanje kriterija za određivanje prioritetnih aktivnosti

Strateški programi se sastoje od niza aktivnosti, koji zajedno, u različitoj mjeri, doprinose ostvarenju strateških ciljeva. U strateškom planu mora postojati mehanizam za donošenje odluka koji od tih aktivnosti i programa imaju ključnu ulogu za realizaciju ciljeva. Mehanizam za određivanje prioriteta nam omogućava da pristupimo izvršenju plana u različitim scenarijima raspoloživosti finansijskih sredstava.

Određivanje prioriteta obavlja se nakon definiranja strateškog akcijskog plana i realizira se na razini aktivnosti. Jedna od praktičnih metoda za rangiranje aktivnosti akcijskog plana po važnosti sastoji se od četiri koraka¹³:

1. Definiranje kriterija
2. Određivanje pondera za svaki kriterij
3. Bodovanje aktivnosti po kriterijima
4. Rangiranje aktivnosti

Ne postoje jedinstveni kriteriji za rangiranje jer izbor u velikoj mjeri ovisi o instituciji i sektoru. Kriteriji mogu, na primjer, uključivati:

- Postojanje potrebnih kadrova
- Postojanje materijalnih resursa
- Obavezu po međunarodnim sporazumima
- Zakonski kriterij
- Važnost aktivnosti za proces
- Utjecaj drugih institucija na proces

Ponderiranje je proces određivanja relativnog značaja kriterija. Ponderiranje se obavlja u opsegu 1-99%. Zbir pondera za sve kriterije mora biti 100%.

Nakon ponderiranja kriterija, sljedeći korak je bodovanje svake aktivnosti u odnosu na definirane kriterije.

Sabiranjem bodova dodijeljenih za aktivnost po svim kriterijima, dobija se osnov za rangiranje aktivnosti.

Primjer tabele za rangiranje nalazi se u Prilogu 8.

¹³ The Quality Toolbook, http://www.syque.com/quality_tools/toolbook/Priority/example.htm





13 Izrada akcijskog plana

13.1 Strateški akcijski plan

Akcijskim planom se objedinjuju rezultati prethodnih koraka u strateškom planiranju u tabeli koja sadrži sve bitne informacije potrebne za prezentiranje i praćenje izvršenja plana. Tipična tabela akcijskog plana ima format kao u sljedećem primjeru:

Tabela 7 – Strateški akcijski plan

Strateški cilj 1									
	Program		Aktivnost	Nositelj	Rok izvršenja	Budžet 2011.	Budžet 2012.	Budžet 2013.	Mjerljivi indikatori za izvršenje
Program 1.1		1.1.1							
		1.1.2							
Program 1.2		1.2.1							
		1.2.2							

Kompletna tabela akcijskog plana izrađuje se za svaki od definiranih ciljeva, sa programiranim budžetom za svaku aktivnost za naredne tri godine. Nositelji za svaku aktivnost moraju biti jasno identificirani. U slučaju da se aktivnost implementira u više dijelova organizacije, potrebno je navesti onaj organizacioni dio koji upravlja izvršenjem aktivnosti.

Popunjeno primjer tabele Strateškog akcijskog plana nalazi se u Prilogu 9.

13.2 Godišnji plan rada

Godišnji plan rada je podskup Strateškog akcijskog plana i predstavlja skup aktivnosti, programa i operativnih ciljeva koje organizacija planira ostvariti tokom prve godine plana. Godišnji plan rada ima sličnu strukturu kao i strateški plan. Dodatne informacije se odnose na detalje oko ulaznih i izlaznih indikatora za svaku aktivnost. Kao opcija mogu se navesti izvori sredstava za finansiranje izvršenja aktivnosti i nedostajuća sredstva. Pored toga, u godišnjem planu se određuju operativni ciljevi koji se izvode iz strateškog cilja na koji se odnose programi i aktivnosti odabrani za implementaciju u godini za koju se radi godišnji plan.

Godišnji plan rada ima strukturu koja je navedena u sljedećem primjeru:

Tabela 8 – Godišnji plan rada

Strateški cilj 1													
Operativni ciljevi 2011:													
	Program		Aktivnost	Izvršeno u 2010. (%)	Utrošeno u 2010.	Ulazni indikatori	Izlazni indikatori	Budžet 2011.	Nositelj	Rok izvršenja	Mjerljivi indikatori za izvršenje	Izvori sredstava	Nedostajuća sredstva
Program 1.1		1.1.1											
		1.1.2											
Program 1.2		1.2.1											
		1.2.2											
		1.2.3											

Popunjeno primjer tabele Godišnjeg plana rada nalazi se u Prilogu 10.

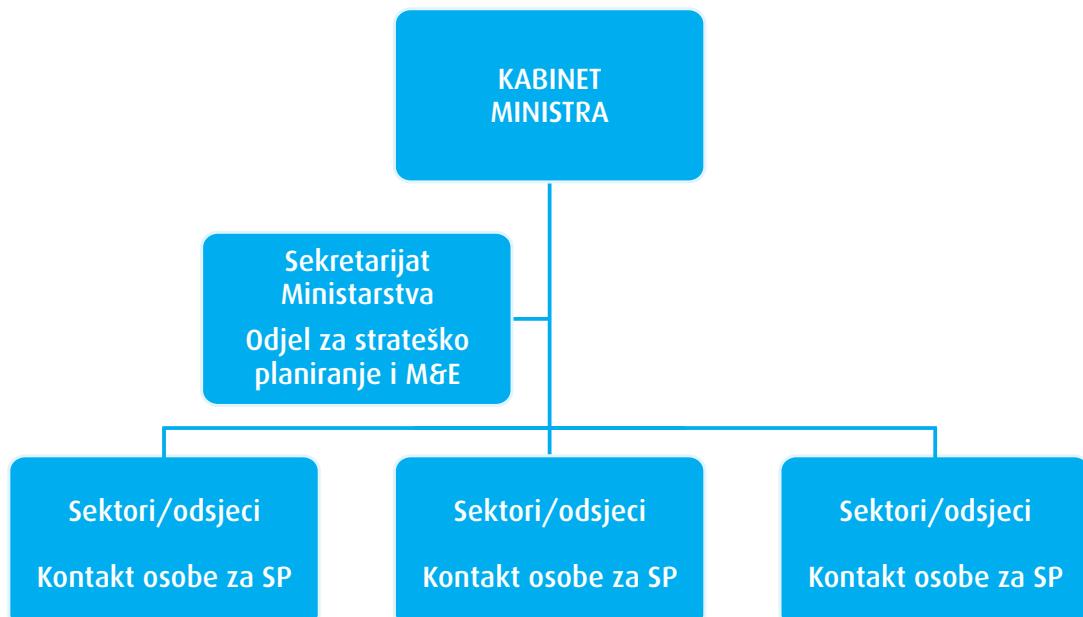




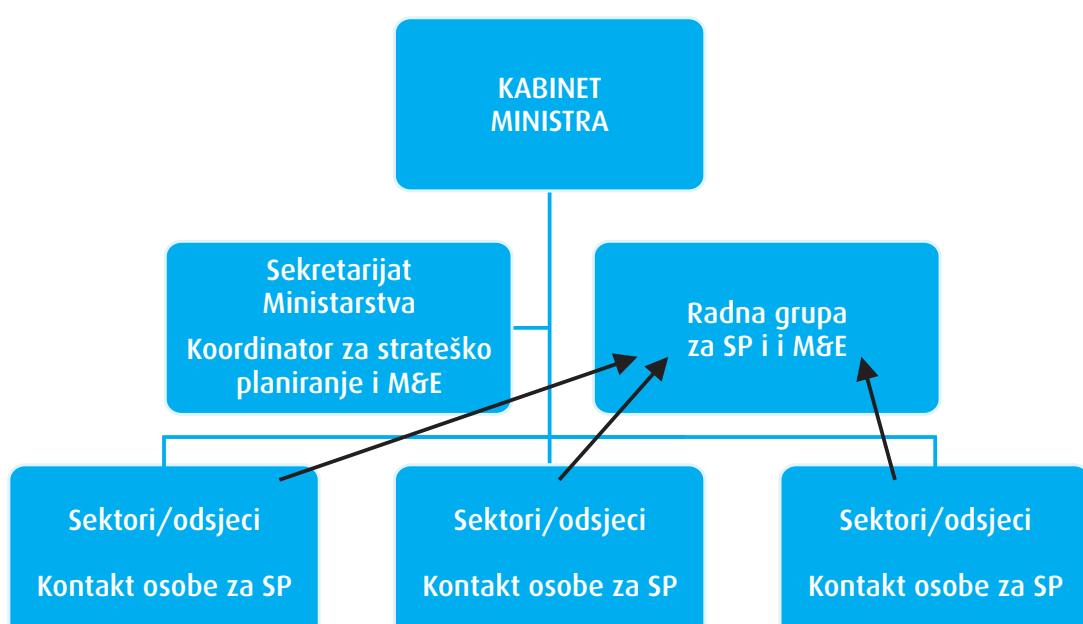
14 Institucionalna podrška procesu strateškog planiranja

Uspjeh svakog procesa planiranja ovisi o tome kako je funkcija planiranja postavljena u organizaciji. U principu, što je odgovornost za izradu i koordinaciju strateškog plana uspostavljena niže na organizacijskoj ljestvici, teže je uspostaviti efikasnost funkcije planiranja. S druge strane, uspostava operativne odgovornosti visokih državnih službenika za funkcioniranje sistema planiranja također nije efikasna jer te osobe rijetko imaju dovoljno vremena za operativne poslove.

Sljedeća dva dijagrama ilustriraju dva osnovna modela za uspostavu funkcije planiranja:



Dijagram 9 - Centralizirani sistem organizacije Strateškog planiranja



Dijagram 10 - Decentralizirani sistem organizacije Strateškog planiranja





14.1 Institucionalna podrška procesu praćenja i evaluacije rezultata

Uvođenje procesa za praćenje i evaluaciju rezultata zahtijeva institucionalno organiziranje za ispunjavanje ključnih poslova vezanih za ovu funkciju:

- Da sistematski i periodično prikuplja podatke ključne za izračunavanje definiranih pokazatelja iz svih primarnih i sekundarnih izvora;
 - Da prikuplja podatke o izvršenju plana od svih odjela/sektora u ministarstvu;
 - Da priprema podatke potrebne za sljedeći ciklus planiranja;
 - Da analizira prikupljene podatke i priprema izvještaje prema utvrđenom rasporedu izvještavanja.
- Radi direktnе povezanosti i vitalnog značaja praćenja i evaluacije za funkciju strateškog planiranja, ona se najčešće organizira u okviru ove funkcije kao jedna od ključnih aktivnosti.





15 Prilog 1 - Sadržaj razvojnog srednjoročnog strateškog plana

RAZVOJNI SREDNJOROČNI STRATEŠKI PLAN MINISTARSTVA (unijeti puni naziv ministarstva) ZA PERIOD 2011-2013. GODINA

Verzija
(datum)

SADRŽAJ

Lista tabela i grafikona

Lista skraćenica

Uvodna riječ

(komentar ministra o značaju plana, osnovnim smjernicama u vezi sa vizijom)

Poglavlje 1: Metodologija

(opis procesa izrade plana – učesnici, komunikacija, institucionalizacija procesa)

Poglavlje 2: Pregled rezultata ministarstva 2008-2010.

(kratak opis rezultata, maksimalno 2 stranice)

Poglavlje 3: Strateški okvir

(kratak opis ključnih dokumenata vezanih za sektor i rad ministarstva, kojima se direktno ili indirektno određuju strateški pravci razvoja sektora, ograničenja, rokovi, ključni događaji, ciljevi i mandat ministarstva, izjava o mandatu)

Poglavlje 4: Vizija i misija ministarstva

(izjava o viziji, izjava o misiji)

Poglavlje 5: Analiza okruženja

Institucionalna analiza ministarstva po sektorima ministarstva i elementima mandata (rezultati SWOT analize)

Poglavlje 6: Učesnici i partneri

(kratak opis institucija na koje su delegirane nadležnosti, opis drugih ključnih partnera)

Poglavlje 7: Strateški ciljevi i operativni ciljevi 2011-2013.

- Strateška pitanja (po sektorima ministarstva)
- Strateški ciljevi (vezani za strateška pitanja)
- Operativni ciljevi (очекivani rezultati) (za svaki strateški cilj definirati jedan ili više specifičnih ciljeva i pripadajuće rezultate)
- Programi (definirati jedan ili više progama za ostvarenje specifičnog cilja)

Poglavlje 8: Resursi i kapaciteti potrebni za postizanje ciljeva

- Mogućnosti i izvori finansiranja (budžet, vanbudžetska sredstva)
- Jačanje organizacijskih kapaciteta (organizacija ministarstva potrebna za izvršenje plana)





16 Prilog 2 – SWOT analiza

SWOT analiza može biti veoma koristan način rezimiranja odnosa između utjecaja iz okruženja i ključnih nadležnosti, te stoga oblikuje program rada za izradu novih strategija. Može se jednostavno shvatiti kao ispitivanje unutarnjih snaga i slabosti, te vanjskih prilika i prijetnji neke organizacije ili strategije.

SWOT analizu prate sljedeća ključna pitanja:

<u>Snage</u> (na engleskom: Strengths)	<u>Slabosti</u> (na engleskom: Weaknesses)
<ul style="list-style-type: none"> • Koje su (naše) prednosti? • Šta organizacija / sektor dobro radi? • Šta ljudi vide kao naše jake tačke? 	<ul style="list-style-type: none"> • Šta bi se moglo poboljšati? • Šta organizacija / sektor loše radi? • Šta drugi ljudi smatraju našim slabostima? • Šta bi trebalo izbjegavati? • Ima li nešto što možemo naučiti na osnovu iskustva drugih sličnih organizacija?
<u>Prilike</u> (na engleskom: Opportunities)	<u>Prijetnje</u> (na engleskom: Threats)
<ul style="list-style-type: none"> • Gdje se nalaze dobre prilike? • Koji su to interesantni trendovi sa kojima ste upoznati? • Korisne prilike mogu proizaći iz stvari kao što su promjene u tehnologiji i tržištima kako u širem tako i u užem smislu, promjene u socijalnim obrascima, profilu populacije, promjene u životnim stilovima i lokalnim događanjima. 	<ul style="list-style-type: none"> • Koje su to prepreke poboljšanju učink/djelovanja itd.? • Da li se nadležnosti organizacije/sektora mijenjaju? • Da li je organizacija / sektor pod pritiskom kao promjene okolnosti, zahtjeva/očekivanja? • Da li promjene u tehnologiji ugrožavaju našu poziciju?

Pravila

Kako bi se izbjeglo da „SWOT“ analiza bude pristrana, subjektivna ili previše optimistična, trebalo bi pratiti sljedeća pravila:

- „SWOT“ analizu bi trebalo raditi u timskom okruženju, koje će poslužiti kao mehanizam da se prikupe informacije od pojedinačnih članova tima i omogućiti timu da postigne konsenzus
- ništa se ne može ubilježiti u analizu bilo snaga ili slabosti, osim ako će se time jasno definirati razlog.
- ništa se ne može ubilježiti u analizu bilo snaga ili slabosti, osim ako će se time složiti sa analizom.

Ova analiza bi trebalo osigurati korisne uvide, koji će osigurati da strategija iskoristi utvrđene snage i svede na najmanju moguću mjeru ili u potpunosti otkloni slabosti, kao i iskoristi prilike i izbjegne ili umanji prijetnje.

Vrijedi napomenuti da isti faktor može biti i prilika i prijetnja, u ovisnosti o kontekstu i općem strateškom pravcu.





Poglavlje 9: Okvir za praćenje provedbe plana i evaluaciju rezultata

- Definiranje ključnih pokazatelja - mjera izlaznog rezultata (tj. količine), mjera krajnjeg rezultata (tj. rezultati ili utjecaj programa ili usluge) i mjera efikasnosti (tj. trošak po jedinici izlaznog rezultata)
- Metoda za prikupljanje informacija o pokazateljima
- Izvještavanje o izvršenju plana
- Rolling mehanizam plana i budžeta

Aneks 1: Akcijski plan 2011-2013.

Tabela koja sadrži:

- Strateške ciljeve
- Operativne ciljeve
- Programe i aktivnosti
- Nositelje aktivnosti (programa)
- Potrebna sredstva po aktivnostima i kategorijama sredstava (sredstva raspodijeljena na aktivnosti ili program prema ekonomskoj klasifikaciji plata, materijalnih troškova, transfera, kapitalnih troškova)
- Predviđene izvore sredstava (budžet, vanbudžetski izvori)

Godišnji akcijski plan 2011.

Tabela koja sadrži:

- Strateške ciljeve
- Operativne ciljeve
- Ispunjenoanje programa i aktivnosti za 2010. godinu (u % od planiranih aktivnosti i troškova)
- Programe i aktivnosti za 2011. godinu
- Nositelje aktivnosti (programa) za 2011. godinu
- Potrebna sredstva po aktivnostima i kategorijama sredstava (sredstva raspodijeljena na aktivnosti ili program prema ekonomskoj klasifikaciji plata, materijalnih troškova, transfera, kapitalnih troškova)
- Predviđene izvore sredstava (osigurana sredstva po izvorima-budžet, vanbudžetski izvori)
- Nedostajuća sredstva (financing gap)

Revizija plana 2011-2013. i rolling plan 2012-2014.





17 Prilog 3 - PESTLE analiza

PESTLE analiza ima za cilj utvrditi i rezimirati utjecaje okruženja na jednu organizaciju ili politiku.

PEST analiza uključuje utvrđivanje političkih, ekonomskih, socio-kulturoloških i tehnoloških utjecaja na organizaciju – osiguravajući način da se uradi ispitivanje utjecaja iz okruženja koji su u prošlosti djelovali na organizaciju ili politiku te utvrdi na koji bi način oni mogli djelovati u budućnosti. Međutim, sve češće se prilikom analize okruženja ili vanjskih utjecaja pravni faktori odvajaju od političkih (zbog sve većih pravnih utjecaja koji dolaze izvan državnih političkih sistema, kao što su evropsko ili regionalno zakonodavstvo).

Sve veće priznavanje značaja faktora okruženja dovelo je do toga da je i okruženje postalo dodatna opća kategorija, stoga 'PESTLE analiza' postaje termin koji se sve više koristi i prepoznaje, te kao takav zamjenjuje tradicionalnu 'PEST analizu':

- P** - politički
- E** - ekonomski
- S** - socio-kulturološki
- T** - tehnološki
- L** - pravni ('legal')
- E** - okruženje ('environment')

Ono što slijedi može se iskoristiti kao kontrolni popis za razmatranje i brzu analizu različitih utjecaja. Taj model se potom može iskoristiti da informira i vodi daljnje analize.

1. Koji od faktora iz okruženja utječe na organizaciju?
2. Koji od njih su trenutno najvažniji? A koji će biti u narednih nekoliko godina?

Politički

- politika oporezivanja
- lokalna vlast/uprave na koje su prenesene ovlasti

Ekonomski

- poslovni ciklusi
- BND trendovi
- kamate
- inflacija
- neuposlenost
- raspoloživi dohodak

Socio-kulturološki

- demografija stanovništva
- raspodjela prihoda
- društvena mobilnost
- promjene u stilovima života
- stavovi prema poslu i slobodnom vremenu
- razine obrazovanja

Tehnološki

- brzina transfera tehnologije

Pravni

- međunarodni/evropski sporazumi/zakon
- zakoni o upošljavanju
- zakoni o konkurenciji
- zakoni o zdravstvu i sigurnosti
- regionalno zakonodavstvo

Okruženje

- utjecaj okruženja

Osobito je važno da se PEST(LE) upotrebljava kako bi se razmotrio budući utjecaj vanjskih faktora, koji se može razlikovati od utjecaja koji su imali u prošlosti. PEST(LE) analiza može također pomoći da se ispita različit utjecaj pojedinih vanjskih utjecaja na organizacije, bilo historijski ili u smislu vjerovatnog budućeg utjecaja.



**Prilog 3a - Tabela za analizu okruženja** (SWOT, PESTLE, Analiza resursa)

Uputstvo: Analiza stanja obuhvata analizu okoline i analizu ministarstva. Pitanja ispod svake tabele koristiti za svaki element analize naveden u tabeli, npr: "Koje su naše prednosti u raspoloživosti i izvoru finansiranja u oblasti resursa?"; "Koje su naše prednosti u vještinama menadžmenta u oblasti resursa?" itd.

Lista oblasti	Analiza SNAGE ministarstva	Analiza SLABOSTI ministarstva
Resursi (raspoloživost i izvor finansiranja, vještine: organizacijske, lideriske, tehnička stručnost, raspoloživost fizičkih resursa, IT kapaciteti, kadrovske kapaciteti)	1. 2. 3.	1. 2. 3.
Lista oblasti	Analiza SNAGE ministarstva	Analiza SLABOSTI ministarstva
Organizacija (dobar ugled ministarstva, brendiranje, kontakti, imidž)	1. 2. 3.	1. 2. 3.
Lista oblasti	Analiza SNAGE ministarstva	Analiza SLABOSTI ministarstva
Rezultati rada (ispunjene nadležnosti, ispunjenje planova/strategija/ciljeva, usporedba sa drugim ministarstvima)	1. 2. 3.	Koje su (naše) prednosti? Šta organizacija / sektor dobro radi? Šta ljudi vide kao naše jače tačke?
Ključna pitanja		Šta bi se moglo poboljšati? Šta ministarstvo / sektor još radi? Šta drugi ljudi smatraju našim slabostima? Kakva su iskustva drugih sličnih organizacija?
Lista oblasti	Analiza SNAGE ministarstva	Analiza SLABOSTI ministarstva
Političke	1. 2. 3.	1. 2. 3.
Ekonomske	1. 2. 3.	1. 2. 3.
Lista oblasti	Analiza SNAGE ministarstva	Analiza SLABOSTI ministarstva
Socijalne i društvene	1. 2. 3.	1. 2. 3.
Tehnološke	1. 2. 3.	1. 2. 3.
Lista oblasti	Analiza SNAGE ministarstva	Analiza SLABOSTI ministarstva
Pravne	1. 2. 3.	1. 2. 3.
Prirodna okolina	1. 2. 3.	Gdje se nalaze dobre prilike? Koji su interesantni trendovi sa kojima ste upoznati?
Ključna pitanja		Koje su prepreke poboljšanju učinka / djelovanja? Da li se nadležnosti organizacije / sektora mijenjaju? Da li je organizacija / sektor pod pritiskom kao posljedica promjene okolnosti, zahajeva/ocekivanja?





18 Prilog 4 – Analiza resursa

PESTLE analiza ima za cilj utvrditi i rezimirati utjecaje okruženja na jednu organizaciju. Ispitivanje resursa može se uraditi kako bi se utvrdili kvantitet i kvalitet resursa koji su na raspolaganju organizaciji(ama) koje će sudjelovati u provedbi nove strategije. Ključne oblasti koje je potrebno procijeniti uključuju:

- raspoloživost i izvore finansiranja
- vještine: organizacijske, liderske, tehnička stručnost
- raspoloživost fizičkih resursa, npr. zgrade, uredi itd.
- IT kapacitet
- kadrovski kapaciteti.

Također, postoje neka neopipljiva organizacijska sredstva koja bi trebalo procijeniti, kao što su:

- dobar ugled preduzeća
- brendiranje
- kontakti
- imidž itd.

Ispitivanje bi trebalo biti obuhvatno, ali koncentrirano na utvrđivanje resursa koji su ključni za sposobnost djelovanja organizacije. Također, može biti korisno uraditi historijsku analizu, koja će razmotriti raspoređivanje resursa organizacije poredeći ga sa ranijim godinama. To može pomoći da se utvrde sve značajne promjene i otkriju trendovi koji, inače, možda ne bi bili vidljivi. Određivanje glavnih pokazatelja ili usporedba sa drugim sličnim organizacijama također može pomoći u sagledavanju organizacije u pravoj perspektivi.

Na kraju, može biti korisno napraviti analizu o tome u kojoj su mjeri resursi organizacije izbalansirani u cjelini. Tri ključna aspekta analize izbalansiranosti resursa su:

1. u kojoj mjeri različite aktivnosti i resursi organizacije nadopunjavaju jedni druge
2. stupanj izbalansiranosti ljudi unutar organizacije u smislu individualnih vještina i tipova osobnosti
3. da li je stupanj fleksibilnosti u resursima organizacije odgovarajući u odnosu na razinu neizvjesnosti u okruženju i stupanj rizika koji će organizacija vjerovatno preuzeti na sebe.





19 Prilog 5 – Analiza rezultata

Analiza učinka (rezultata) razmatra kakav je učinak organizacija imala u prošlosti u odnosu na specifične planove ili svoju nadležnost općenito. U sklopu ove analize potrebno je postaviti sljedeća pitanja:

- (za planove koji se izrađuju prvi put) Kakva je bila naša strategija do sada (iako nije postojala u pisanoj formi) i koliko je uspješna i korisna bila? (za drugi i kasnije procese planiranja) Koliko je uspješna i korisna bila strategija do sada?
- Kakav je bio učinak (rezultati) u odnosu na posljednji plan? (u slučajevima kada je on postojao) Da li smo ispunili sve naše ciljeve? (u skladu sa procjenama na temelju indikatora / mjera i ciljanih rezultata)
- Koji trendovi u smislu učinka (rezultata) postoje? (npr. da li se naš učinak poboljšava, ostaje statican, opada). Iz kojih razloga?
- Kako stojimo u usporedbi sa sličnim organizacijama? (vježba određivanja glavnih pokazatelja)
- Da li ispunjavamo svoje nadležnosti?
- Da li na adekvatan način upravljamo svojim učinkom (rezultatima)? Kakvi sistemi za praćenje i procjenu postoje?
- Da li se kultura organizacije promijenila tako da u većoj mjeri bude usklađena sa postojećom strategijom?
- Da li su se struktura, sistemi i procesi približili tako da u većoj mjeri budu usklađeni sa postojećom strategijom?

Iz odgovora na ova pitanja moguće je početi graditi sliku postojeće sposobnosti djelovanja organizacije u smislu efektivnosti i efikasnosti.





20 Prilog 6 - Utvrđivanje strateških pitanja – Operativna vs. strateška pitanja¹⁴

Pitanje/problem	Operativno ► Strateško
1. Koja je najniža rukovodna razina koja može odlučivati kako će se postupati o ovom pitanju?	Ne	Da
2. Kada će se izazov ili prilika ovog strateškog pitanja ispriječiti pred vama?	Sada	Naredne godine Za 2 ili više godina
4. Koliko će širok utjecaj to pitanje imati?	Jedan sektor ili dio jednog sektora	Cijela organizacija
5. Koliki je postotak godišnjeg budžeta potreban za rješavanje ovog problema?	Neznatan ($\leq 10\%$ budžeta)	Umjerjen ($10\text{--}15\%$ budžeta) Veliki ($\geq 25\%$ budžeta)
6. Da li je vjerovalno da će strategije za rješavanje ovog pitanja zahtijevati: a. promjenu u definiranju misije? b. izradu novih ciljeva ministarstva?	Ne	Da
c. značajne promjene u izvorima i iznosima prihoda?	Ne	Da
d. značajne izmjene i dopune zakona ili propisa?	Ne	Da
e. značajne kadravske promjene?	Ne	Da
f. značajne tehnološke inovacije?	Ne	Da
g. velike promjene u pogledu izgradnje novih objekata?	Ne	Da
h. velike promjene u odnosima između aktera u procesu izvršenja mandata ministarstva?	Ne	Da
7. Koliko je očigledan najbolji pristup za rješavanje ovog pitanja?	Očigledan, spremam za provedbu Šef sektora	Široki parametri, malo detalja Vrh ministarstva
9. Koje su moguće posljedice ne rješavanja ovog pitanja?	Neugodnosti, neefikasnost	Veći dugoročni prekid pružanja usluga u sektoru i veliki troškovi ili pogoršanje u smislu prihoda
10. Na koliko vanjskih aktera u strateškom procesu ima utjecaja ovo pitanje i koliko njih mora biti uključeno u njegovo rješavanje?	Nijednog	1 ili 2 pojedinačna aktera u procesu 3 ili više, sve učesnike u sektoru
11. Koliko je ovo pitanje osjetljivo u odnosu na socijalne, političke, vjerske i kulturne vrijednosti?	Neopasno	Osjetljivo Visoko osjetljivo

¹⁴ Priručnik za strateško planiranje, Ministarstvo pravde BiH, Sarajevo, 2008



21 Prilog 7 - Okvir za ocjenu izvršenje plana



22 Prilog 8 - Određivanje prioritetnih aktivnosti i programa - primjer

Prioritizacija aktivnosti

				Postojanje potrebnih kadrova	Postojanje materijalnih resursa	Obaveza po međunarodnim sporazumima	Zakonski kriterij	Važnost aktivnosti za proces	Utjecaj drugih institucija na proces	
				Kriterij 1 15 %	Kriterij 2 poeni 20 %	Kriterij 3 poeni 25 %	Kriterij 4 poeni 15 %	Kriterij 5 poeni 10 %	Kriterij 6 poeni 10 %	TOTAL 100 %
Strateški cilj 1 1. POVEĆANJE KVALITETA I SIGURNOSTI SNABDJEVANJA ENERGIJOM										
Program Aktivnost										
Program 1.1 Uvođenje indikatora kvaliteta										
Program 1.1.1 izrada liste standarda										
Program 1.1.2 izrada liste subjekata za praćenje parametara kvaliteta										
Program 1.2 Donošenje regulative										
1.2.1 donošenje propisa o sigurnosti snabdjevanja gasa										
1.2.2 inic. za don. odluke o kvalitetu nafte i naftnih deriv.										
1.2.3 Usklajivanje regulative sa direktivama 2005/89, 2004/67 i uredbama										
Program 1.3 Unapređenje uslova za građenje novih kapaciteta										
1.3.1 Izrada prijedloga programa podsticaja										
1.3.2 Izrada plana za dodjelu koncesija										
Program 1.4 Usvajanje energetske strategije RS										
1.4.1 Učešće u izradi strategije										
Strateški cilj 2 2. POVEĆANJE KORIŠTENJA OBNOVLJIVIH IZVORA ENERGIJE I ENERGETSKE EFIKASNOSTI										
Program Aktivnost										
Program 2.1 Istraživanje novih energetskih potencijala										
2.1.1 Izrada studijja za korištenje energije iz obnovljivih izvora (vjetra, sunca, biomase i sl.)										
Program 2.2 Donošenje regulative										
2.2.1 Izrada uredbe o korištenju obnovljivih izvora i kogeneraciji										
2.2.2 Donošenje propisa o energetskoj efikasnosti										
Program 2.3 Promocija energetske efikasnosti										
2.3.1 Javna kampanja										
2.3.2 Seminari										
2.3.3 Saradnja sa lokalnom zajednicom										
Program 2.4 Uređenje tržista zelene energije										
2.4.1 Donošenje propisa o zelenoj energiji										
Strateški cilj 3 3. UBRZATI DONOŠENJE PRIORITETNIH PROPSA I NJIHOVOG USKLADJIVANJA SA ACQUIS, ZAHTJEVIMA SSP-A I EU PARTNERSTVA										
Program Aktivnost										
Program 3.1 Donošenje prioritetnih propisa										
3.1.1 Izrada liste prioritetnih propisa										
3.1.2 Izrada plana aktivnosti										
Program 3.2 Donošenje propisa uslovljenih usklajivanjem sa Acquis, SSP-i EU partnerstvom										
3.2.1 Izrada liste prioritetnih propisa										
3.2.2 Izrada plana aktivnosti										
Strateški cilj 4 4. UNAPREĐENJE MENADŽMENTA I KVALITETA LJUDSKIH REURSA										
Program Aktivnost										
Program 4.1 Kadrovsko osposobljavanje										
4.1.1 Izmjena pravilnika o sistematizaciji										
4.1.2 Prijem novih radnika										
4.1.3 Izrada programa stručnog usavršavanja										
4.1.4 Izrada godišnjih kadrovskih planova										
Program 4.2 Poboljšanje organizacije rada u ministarstvu										
4.2.1 Izrada propisa o obaveznosti izrade polugodišnjih i god. izvještaja i analiza istih										
4.2.2 Uvođenje procedura interne komunikacije										
Program 4.2 Unapređenje suradnje sa relevantnim ministarstvima, JU, PD i NVO-ima										
4.3.1 Organiziranje kolegija i sastanaka sa nabrojanim subjektima										
4.3.2 Međusobna razmjena relevantnih informacija										





Prioritizacija ciljeva

		Postojanje potrebnih kadrova		Postojanje materijalnih resursa		Obaveza po međunarodnim sporazumima		Zakonski kriterij	Važnost aktivnosti za proces		Utjecaj drugih institucija na proces		TOTAL
		Kriterij 1		Kriterij 2		Kriterij 3			Kriterij 4		Kriterij 5	Kriterij 6	
		15 %	poeni	20 %	poeni	25 %	poeni		15 %	poeni	10 %	poeni	100 %
Strateški cilj 1 1. POVEĆANJE KVALITETA I SIGURNOSTI SNABDIJEVANJA ENERGIJOM													
	Program												
	Uvođenje indikatora kvaliteta												
Program 1.1		2	0,3	1	0,2	2	0,5	2	0,3	2	0,3	1	0,1
Program 1.2	Donošenje regulative	2	0,3	1	0,2	3	0,75	1	0,15	2	0,3	1	0,1
Program 1.3	Unapređenje uslova za gradenje novih kapaciteta	1	0,15	3	0,6	2	0,5	1	0,15	2	0,3	1	0,1
Program 1.4	Usvajanje energetske strategije RS	1	0,15	3	0,6	3	0,75	1	0,15	2	0,3	0	0
Strateški cilj 2 2. POVEĆANJE KORIŠTENJA OBNOVLJIVIH IZVORA ENERGIJE I ENERGETSKE EFIKASNOSTI													
	Program												
Program 2.1	Istraživanje novih energetskih potencijala	1	0,15	3	0,6	2	0,5	1	0,15	2	0,3	1	0,1
Program 2.2	Donošenje regulative	2	0,3	1	0,2	3	0,75	1	0,15	2	0,3	1	0,1
Program 2.3	Promocija energetske efikasnosti	2	0,3	3	0,6	1	0,25	1	0,15	2	0,3	1	0,1
Program 2.4	Uređenje tržišta zelene energije	2	0,3	2	0,4	2	0,5	1	0,15	2	0,3	1	0,1
Strateški cilj 3 3. UBRZATI DONOŠENJE PRIORITETNIH PROPISA I NJIHOVO USKLADJIVANJE SA ACQUIS, ZAHTJEVIMA SSP-A I EU PARTNERSTVA													
	Program												
Program 3.1	Donošenje prioritetnih propisa	3	0,45	1	0,2	3	0,75	1	0,15	2	0,3	0	0
Program 3.2	Donošenje propisa uslovljenih uskladjivanjem sa Acquis, SSP i EU partnerstvom	2	0,3	1	0,2	3	0,75	1	0,15	2	0,3	1	0,1
Strateški cilj 4 4. UNAPREĐENJE MENADŽMENTA I KVALITETA LJUDSKIH REURSA													
	Program												
Program 4.1	Kadrovsko ospozobljavanje	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Program 4.2	Poboljšanje organizacije rada u ministarstvu	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Program 4.2	Unapređenje suradnje sa relevantnim ministarstvima, JU, PD i NVO-ima	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0





23 Prilog 9 - Nacrt akcijskog plana - Energetika - primjer

Strateški cilj 1: 1. POVEĆANJE KVALITETA I SIGURNOSTI SNABDJEVANJA ENERGIJOM								
	Program	Aktivnost	Nositelj (najmanji organizacioni dio)	Rok izvršenja	Budžet 2010.	Budžet 2011.	Budžet 2012.	Mjerljivi indikatori za izvršenje
Program 1.1	Uvođenje indikatora kvaliteta	1.1.1 izrada liste standarda	Resor za el. energ.	2012. godina				Usvojena lista standarda
		1.1.2 izrada liste subjekata za pracenje parametara kvaliteta	Resor za el. energ.	2012. godina				Izrađena lista subjekata
Program 1.2	Donošenje regulative	1.2.1 donošenje propisa o sigurnosti snabdjevanja gasa	Resor za energente	2010. godine				Donesena uredba o sigurnosti snabdjevanja
		1.2.2 inicijativa za donošenje odluke o kvalitetu naftne i naftnih derivata	Resor za energente	2011. godina				Donesena odluka o kvalitetu naftne i naftnih derivata
		1.2.3. Uslagđivanje regulative sa direktivama 2005/89, 2004/67 I uredbama	Resor za el. energ.	2010. godine				Izjava o uskladjenosti
Program 1.3	Unapređenje uvjeta za građenje novih kapaciteta	1.3.1. Izrada prijedloga programa podsticaja	Resor za el. energ.	2012. godina				Izrađen program poticaja
		1.3.2. Izrada plana za dodjelu koncesija	Resor za el. energ.	2011. godina				Usvojeni plan za dodjelu koncesija
Program 1.4	Usvajanje energetske strategije RS	1.4.1 Uticaje u izradi strategije	Resor za el. energ.	2010. godina				Usvojena strategija
Strateški cilj 2: 2. POVEĆANJE KORIŠTENJA OBNOVLJIVIH IZVORA ENERGIJE I ENERGETSKE EFIKASNOSTI								
	Program	Aktivnost	Nositelj (najmanji organizacioni dio)	Rok izvršenja	Budžet 2010.	Budžet 2011.	Budžet 2012.	Mjerljivi indikatori za izvršenje
Program 2.1	Istraživanje novih energetskih potencijala	2.1.1 Izrada studija za korištenje energije iz obnovljivih izvora (vjetra, sunca, biomase i sl.)	Resor za el. energ.	2010. godine				Izrađena studija
		2.1.2.						
Program 2.2	Donošenje regulative	2.2.1 Izrada uredbe o korištenju obnovljivih izvora i kogeneraciji	Resor za el. energ.	2010. godine				Izrađena uredba o korištenju obnovljivih izvora i kogeneraciji
		2.2.2 Donošenje propisa o energetskoj efikasnosti	Resor za el. energ.	2011. godine				Usvojeni propisi
		2.2.3.						
Program 2.3	Promocija energetske efikasnosti	2.3.1 Javna kampanja	Resor za el. energ.	2011. godine				Provedena javna kampanja
		Seminari	Resor za el. energ.	2012. godine				Broj održanih seminara
		Saradnja sa lokalnom zajednicom	Resor za el. energ.	2012. godine				Broj realizovanih projekata
Program 2.4	Uredjenje tržista zelene energije	2.4.1 Donošenje propisa o zelenoj energiji	Resor za el. energ.	2012. godine				Doneseni propisi
		2.4.2.						
Strateški cilj 3:	3. UBRZATI DONOŠENJE PRIORITETNIH PROPISA I NJIHOVO USKLADJIVANJE SA ACQUIS, ZAHTJEVIMA SSP-A I EU PARTNERSTVA							
	Program	Aktivnost	Nositelj (najmanji organizacioni dio)	Rok izvršenja	Budžet 2010.	Budžet 2011.	Budžet 2012.	Mjerljivi indikatori za izvršenje
Program 3.1	Donošenje prioritetnih propisa	3.1.1 Izrada liste prioritetnih propisa	Resor za pravne poslove I evropske integracije	2010. godine				Izrađena lista prioritetnih propisa
		3.1.2 Izrada plana aktivnosti	Resor za pravne poslove I evropske integracije	2010. godine				Izrađen plan aktivnosti
Program 3.2	Donošenje propisa uslovljenih uskladjivanjem sa acquis, SSP I EU partnerstvom	3.2.1 Izrada liste prioritetnih propisa	Resor za pravne poslove I evropske integracije	2010. godine				Izrađena lista prioritetnih propisa
		3.2.2 Izrada plana aktivnosti	Resor za pravne poslove I evropske integracije	2010. godine				Izrađen plan aktivnosti
Strateški cilj 4:	4. UNAPRIJEDENJE MENADŽMENTA I KVALITETA LJUDSKIH REURSA							
	Program	Aktivnost	Nositelj (najmanji organizacioni dio)	Rok izvršenja	Budžet 2010.	Budžet 2011.	Budžet 2012.	Mjerljivi indikatori za izvršenje
Program 4.1	Kadrovsko osposobljavanje	4.1.1 Izmjena pravilnika o sistematizaciji	Sekretarijat	2010.				Donesen novi pravilnik
		4.1.2 Prijem novih radnika	Sekretarijat	2011.				Primljeni novi radnici
		Izrada programa stručnog usavršavanja	Sekretarijat	2011.				Uradjen program
Program 4.2	Poboljšanje organizacije rada u ministarstvu	4.2.1 Izrada propisa o obveznosti izrade polugodišnjih i god. izvještaja i analiza istih	Sekretarijat	2012.				Sertifikat
		4.2.2 Uvođenje procedura interne komunikacije	Sekretarijat	2011.				Izrađena procedura
Program 4.3	Unapređenje surađnje sa relevantnim ministarstvima, JU, PD I NVO-ima	4.3.1 Organiziranje kolegija i sastanaka sa nabrojanim subjektima	Sekretarijat	2011.				tbd
		4.3.2 Medusobna razmjena relevantnih informacija						





24 Prilog 10 - Primjer godišnjeg plana rada

Strateški cilj 1:									
Operativni ciljevi 2011:									
Program	Aktivnost	Izvršeno u 2010. (%)	Utrošeno u 2010.	Ulagani indikatori	Izlamni indikatori	Budžet 2011.	Nositelj izvršenja	Mjerljivi indikatori za izvršene	Izvori sredstava
Program 1.1	1.1.1								
	1.1.2								
	1.2.1								
Program 1.2	1.2.2								
	1.2.3								

Strateški cilj 2:									
Operativni ciljevi 2011:									
Program	Aktivnost	Izvršeno u 2010. (%)	Utrošeno u 2010.	Ulagani indikatori	Izlamni indikatori	Budžet 2011.	Nositelj izvršenja	Mjerljivi indikatori za izvršene	Izvori sredstava
Program 2.1	2.1.1								
	2.1.2								
	2.2.1								
Program 2.2	2.2.1								
	2.2.2								
	2.2.3								

Strateški cilj 3:									
Operativni ciljevi 2011:									
Program	Aktivnost	Izvršeno u 2010. (%)	Utrošeno u 2010.	Ulagani indikatori	Izlamni indikatori	Budžet 2011.	Nositelj izvršenja	Mjerljivi indikatori za izvršene	Izvori sredstava
Program 3.1	3.1.1								
	3.1.2								
	3.2.1								
Program 3.2	3.2.1								
	3.2.2								
	3.2.3								

Strateški cilj 4:									
Operativni ciljevi 2011:									
Program	Aktivnost	Izvršeno u 2010. (%)	Utrošeno u 2010.	Ulagani indikatori	Izlamni indikatori	Budžet 2011.	Nositelj izvršenja	Mjerljivi indikatori za izvršene	Izvori sredstava
Program 4.1	4.1.1								
	4.1.2								
	4.2.1								
Program 4.2	4.2.2								

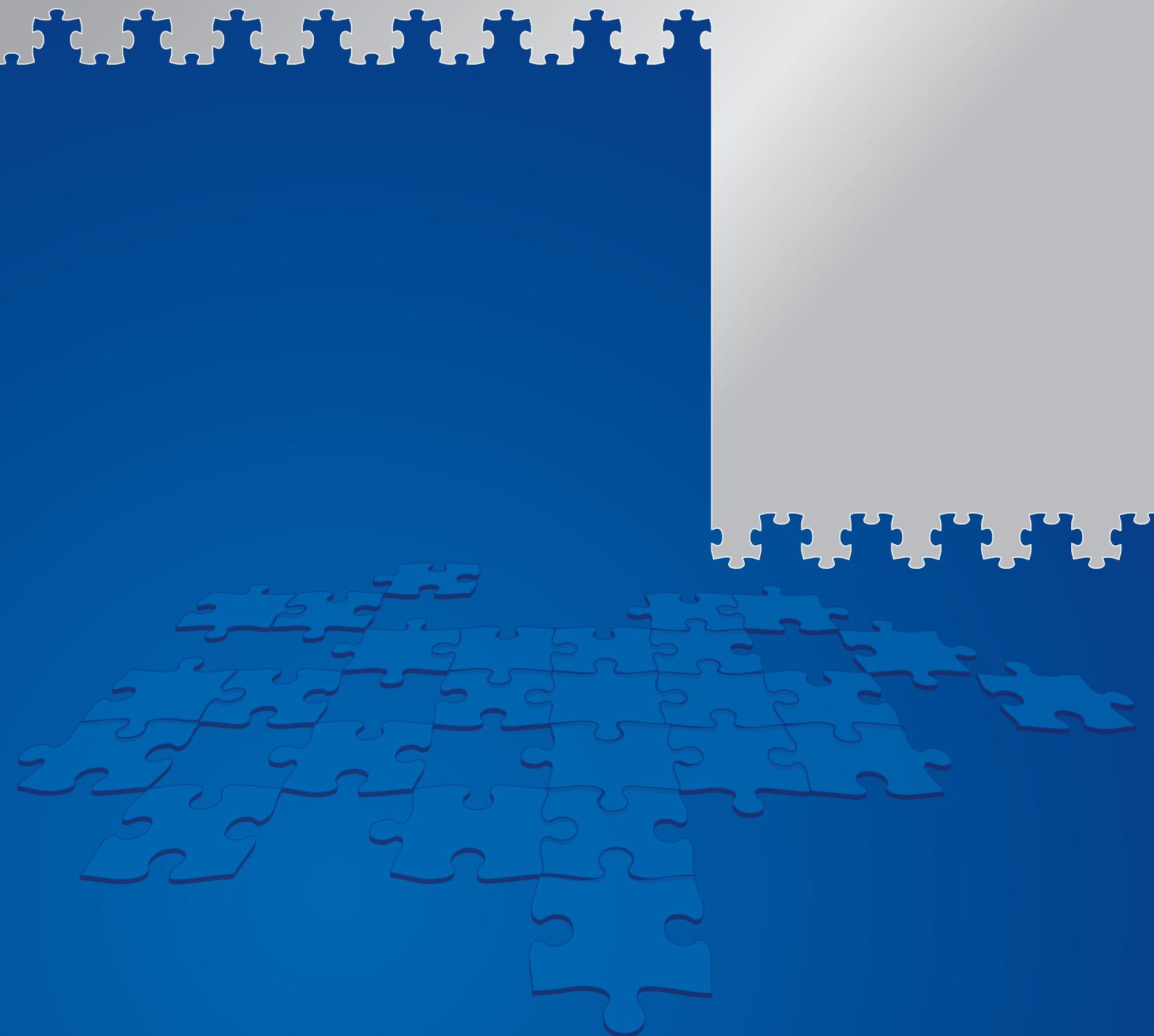


NOTES





Strategic Planning and Policy Development
Strateško planiranje i razvoj javnih politika



Bosna i Hercegovina



Republika Srpska



Federacija BiH



A project co-funded by
the European Union



Kingdom of
the
Netherlands

