**Mr.sc. Snježana Sikirić**[[1]](#footnote-1)

**Ana Marija Sikirić, mag.oec.**[[2]](#footnote-2)

**Prof. dr.sc. Davor Vašiček**[[3]](#footnote-3)

**LOKALNI PRORAČUN I PROGRAMSKO PLANIRANJE U FUNKCIJI FINANCIRANJA PROJEKATA IZ EU FONDOVA**

**LOCAL BUDGET AND PROGRAM PLANNING IN FUNCTION OF EU PROJECT FUNDING**

***Sažetak:***

*Republika Hrvatska je jedna od najcentraliziranijih država EU što otežava koordinaciju u postupku planiranja programa koji se planiraju financirati iz fondova EU. Od 2003.godine se provodi proračunsko planiranje po programima. U programskom planiranju najvažniji dio je određivanje pokazatelja rezultata gdje odabir pogrešnih pokazatelja može dovesti do lošeg odabira ili realizacije programa. Uvođenje strateškog planiranja dovodi do povezivanja strateških ciljeva i prioriteta s programima i aktivnostima te omogućuje kandidiranje projekata na fondove EU. Kriteriji projektnog planiranja u EU kompatibilni su s programskim planiranjem u RH. Međutim, još uvijek nije dostignuta potrebna razina kvalitetnog programskog proračunskog planiranja za uspješno korištenje sredstava EU te su nužna daljnja unaprjeđenja.*

***Ključne riječi:*** *lokalna samouprava, planiranje, proračun, program, ciljevi, rezultati, fondovi EU*

***Abstract:***

*The Republic of Croatia is one of the most centralised EU countries which complicates coordination in the planning of the programs that will be applied for EU funding. Since 2003 programme budgeting has been implemented. The most important part in programme budget planning is determining performance indicators where the selection of wrong indicators can lead to poor selection or implementation of a programme. Introduction of strategic planning has led to linking of strategic objectives and priorities with programmes and activities, and facilitated project applications for EU funding. Project planning criteria in the EU are compatible with programme planning in the Republic of Croatia. However, the required level of quality programme budgeting in order to successfully use the EU funds has not been reached yet, and further improvements are necessary.*

***Key words: local government, planning, budget, program, goals, performance, EUfunding***

**UVOD**

Republika Hrvatska je od 1. srpnja 2013. g. punopravna 28. članica Europske unije (dalje u tekstu EU), a programe pomoći EU počela je koristiti još prije petnaestak godina. Najprije su bila dostupna sredstva iz programa OBNOVA (1996. -2000.), iz kojeg je povučeno 60 milijuna eura, a utrošeni su za obnavljanje ratom pogođenih područja. Po završetku ovoga programa, korištena su sredstva iz CARDS-a (2001.-2004.) u iznosu od 262 milijuna eura. Stjecanjem statusa države kandidatkinje za članstvo u EU, otvorila su se vrata pretpristupnih programa EU[[4]](#footnote-4), a ulaskom u EU dobivena je mogućnost korištenja europskih fondova te provedbe europske Kohezijske politike.

Fondovima EU financiraju se samo oni projekti koji su u skladu s temeljnim strateškim dokumentom *Europa 2020*, odnosno koji obuhvaća razvojne ciljeve EU, pa tako i Republike Hrvatske. Programi Unije su na raspolaganju državama članicama na razini EU, dok strukturne i investicijske fondove država članica koristi na nacionalnoj razini, po definiranju strateških dokumenata, odnosno operativnih programa za pojedine fondove, za što je potrebno definirati prioritete, te donijeti strategije za pojedina područja.

Kvalitetni strateški dokumenti su preduvjet uspješnog korištenja sredstava EU, a za njihovu kvalitetu neophodan je partnerski pristup koji znači povezivanje nacionalnih strateških dokumenata s regionalnim i lokalnim strateškim dokumentima, te koji omogućuje usmjeravanje sredstava tamo gdje su najpotrebnija i gdje će njihov učinak biti najveći. Koordinacija strateških prioriteta na svim razinama (lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj) s ciljevima kohezijske politike, jedan je od ključnih izazova i preduvjet za visoku apsorpciju sredstava.

Upravo stupanj iskoristivosti sredstava EU predstavlja najveći prijepor i izaziva najčešće rasprave u Republici Hrvatskoj kojoj je u sljedećih sedam godina na raspolaganju 11,7 milijardi eura. Proces planiranja projekata i programa za financiranje iz EU fondova temelji se na programima i strateškom planiranju, što znači da se financiraju samo dobro postavljeni i dobro definirani programi.

1. **LOKALNA SAMOUPRAVA**

Do 1992. godine u Republici Hrvatskoj (dalje u tekstu: RH) bilo je 115 općina. Donošenjem Zakona o lokalnoj upravi i samoupravi formirane su 434 općine, 67 gradova, 20 županija i 2 kotara. Iz Tablice 1 vidljivo je da je danas u Republici Hrvatskoj formirano 556 jedinica lokalne samouprave (dalje u tekstu: JLS).

Tablica 1: Broj jedinica lokalne samouprave od 1992.-2008. godine

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| JLS | 1992. | 2015. | + % | + N |
| GRADOVI | 68 | 128 | 88,24 | 60 |
| OPĆINE | 418 | 428 | 2,39 | 10 |
| UKUPNO | 486 | 556 | 14,40 | 70 |

Izvor: izrada autora

Nepodijeljeno je mišljenje da je teritorijalni ustroj u RH neodgovarajući, kako sa stajališta prevelikog broja jedinica lokalne samouprave, tako i sa stajališta njihove ekonomske snage. Ovakva struktura predstavlja ograničenje u sposobnosti korištenja fondova EU. Tako je 46 % (256) JLS po razvijenosti razvrstano u I. i II. skupinu, odnosno indeks razvijenosti ovih JLS je manji od prosjeka razvijenosti RH. Među tih 256 JLS su 22 grada (17,5% od ukupnog broja gradova) i 234 općine (54,5 % od ukupnog broja općina).

Iako je broj gradova i općina velik, RH je jedna od najcentraliziranijih država EU (Tablica 2). Rashodi lokalne samouprave u 2013. godini iznose 5,8% BDP-a RH dok je prosjek na razini EU 14,8% BDP-a. Manji udio imaju jedino Malta, Grčka, Luksemburg i Portugal.

Tablica 2: Realizacija proračuna RH i proračuna JLS za 2013. godinu u 000 kn

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| redni broj | opis | državni proračun | JLS | % |
| 1. | POSLOVNI PRIHODI | 108.585.049,00 | 18.521.438,00 | 17,1 |
| 2. | "KAPITALNI" PRIHODI | 259.494,00 | 758.639,00 | 292,4 |
| 3. | PRIMICI | 42.873.596,00 | 693.074,00 | 1,62 |
| 4. | POSLOVNI RASHODI | 123.505.883,00 | 15.584.759,00 | 12,62 |
| 5. | "KAPITALNI" RASHODI | 1.564.011,00 | 2.940.685,00 | 188,02 |
| 6. | IZDACI | 21.822.367,00 | 758.692,00 | 3,48 |
| 7. | UKUPNO PRIHODI/PRIMICI | 151.718.139,00 | 19.973.151,00 | 13,16 |
| 8. | UKUPNO RASHODI/IZDACI | 146.892.261,00 | 19.284.136,00 | 13,13 |
| 9. | BRUTO OPERATIVNI REZULTAT | - 14.920.834,00 | 2.936.679,00 |  |

Izvor: Ministarstvo financija

Grafikon 1: Udio lokalnih proračuna u proračunu RH u 2013. godini

Izvor: Izrada autora prema podacima Ministarstva financija

Prema prikazanom očito je da je proračun na razini sustava lokalne samouprave stabilniji od sustava državnog proračuna, kao i da su lokalne jedinice manje zadužene, te da više ulažu u razvoj. Međutim, izvori za financiranje razvojnih programa su ograničeni, i izlaz je korištenje sredstava EU, o čijem uspjehu ovisi daljnji razvoj na lokalnoj razini. Da bi se sredstva mogla uspješno koristiti, potrebno je unaprijediti način planiranja proračuna na lokalnoj razini, i to na način da se više približi pravilima korištenja europskih sredstava.

1. **LOKALNI PRORAČUN**

Lokalni proračun je dio proračuna opće države koji obuhvaća središnju državu i jedinice lokalne i regionalne samouprave. U okvirima lokalnih financijaproračun je akt jedinice lokalne samouprave (općina i gradova) kojim se procjenjuju prihodi i primici te utvrđuju rashodi i izdaci za jednu godinu te glavni instrument fiskalne politike lokalnih jedinica čijim se prihodima osigurava financiranje planiranih rashoda u tijeku jedne ili više godina.

Iako je formalno utvrđeno da je proračun dokument u kojemu su navedeni prihodi i rashodi, te izvori financiranja manjkova (ili način korištenja viškova), njegov utjecaj treba sagledati sa šireg aspekta. Tako je proračun**:**

* sredstvo ostvarenja potreba i volje građana,
* sredstvo zadovoljenja godišnjih potreba raspoloživim sredstvima,
* dokaz fiskalne odgovornosti kroz sudjelovanje javnosti,
* iskaz političkih ciljeva vlasti,
* sredstvo kontrole troškova, likvidnosti i solventnosti lokalne jedinice.

Osim navedenog, proračun je i proces, sredstvo komunikacije, javni dokument, glavna knjiga, plan, sustav, nešto što gotov nikad nije uravnoteženo.

Tri su glavne funkcije lokalnog proračuna:

1. prikazuje najvažnije ciljeve lokalnih jedinica vlasti u fiskalnoj godini,
2. služi kao instrument kojim vlast utječe na ekonomsko stanje lokalnog okruženja,
3. služi kao sustav kontrole prikupljanja i trošenja proračunskih sredstava.

Proračunom se provode tri cilja ekonomske politike:

1. Alokacija ili dodjela javnih dobara građanima
2. Preraspodjela bogatstva (dohotka)
3. Stabilizacijski cilj.
   1. **Razvoj proračunskog planiranja u RH – tehnike izrade proračuna**

Tri su glavne tehnike izrade proračuna:

1. po stavkama (*eng. line items budgeting*),
2. po programima (*eng. program budgeting),*
3. proračun planiran na temelju mjerenja ostvarenih rezultata (eng. *performance-based budgeting*).

***Proračun po stavkama*** ili "proračun po linijskim stavkama" prikazuje rashode po organizacijskim i ekonomskim kategorijama. Takav sustav klasifikacija omogućava jasno utvrđivanje nadležnosti u upravljanju proračunom. Proračun po stavkama jednostavan je i jasan prikaz korištenja proračunskih sredstava tijekom godine. Proračun se planira po pojedinim stavkama (vrstama) rashoda proračunskih korisnika.Rashodi su organizirani primarno po vrstama rashoda (rashodi za zaposlene, materijalni rashodi, financijski rashodi i sl.).

Naglasak proračuna po stavkama je na planiranju tekućih i kapitalnih rashoda po ekonomskoj klasifikaciji, te usporedbi planiranih i ostvarenih iznosa na kraju godine. Usmjeren je na kontrolu trošenja sredstava, a ne daje odgovore koje su se vrste aktivnosti financirale javnim sredstvima i kakvi su rezultati postignuti. Kao mjerilo uspješnosti postavlja se veličina, a ne kvaliteta, a kao cilj se postavlja maksimum umjesto optimuma. U Tablici 3 su navedene prednosti i nedostatci proračuna po stavkama.

Tablica 3: Prednosti i nedostaci proračuna po stavkama (linijskog proračuna)

|  |  |
| --- | --- |
| PREDNOSTI | NEDOSTACI |
| * uobičajen je * detaljno razrađen, omogućuje kontrolu nad rashodima * relativno brza priprema i jednostavno izvještavanje | * pruža informacije samo o inputu * detaljna razrađenost smanjuje fleksibilnost * obično je temeljen na porastu (ne bavi se smanjenjem troškova i kvalitetom usluga) * ne daje informacije o ciljevima i rezultatima programa koji se provode |

**Izvor: Izrada autora**

Osnovni nedostatak je što se isključivo usmjerava na kontrolu trošenja sredstava, a ne na rezultate financiranih aktivnosti.

***Proračun po programima*,** odnosnoprogramsko planiranje u RH započelo je 2003. godine.Programski proračun izrazito je usmjeren na planiranje sredstava za utvrđene ciljeve koji se žele postići trošenjem proračunskih sredstava, te daje odgovor na pitanje „*što se želi postići*?“ i „*koliko će koštati ostvarenje tog cilja*?“ Takav je proračun osnova za mjerenje ostvarenih rezultata u jedinicama lokalne samouprave.

Proračun po programima trebao bi javnosti, predstavničkom i izvršnom tijelu predočiti što se planira raditi, kako se koriste proračunska sredstva, te koliko dobro se provode programi. Programski proračun je rezultat višegodišnjih aktivnosti i kontinuiranog razvoja proračunskih tehnika u nastojanjima da se stvori što kvalitetniji proračunski dokument.

Pojmove vezane za programsko planiranje definirao je Zakon o proračunu. Proračunom su definirane sljedeće proračunske klasifikacije (Zakon o proračunu, NN 87/08, 136/12, 15/15):

* organizacijska – prikaz prihoda i primitaka, rashoda i izdataka prema ustroju jedinice lokalne samouprave;
* ekonomska – prikaz prihoda i primitaka po prirodnim vrstama, te rashoda i izdataka prema njihovoj ekonomskoj namjeni;
* funkcijska – prikaz funkcija, poslova i programa jedinica lokane samouprave razvrstanih prema namjeni za koju služe;
* lokacijska - prikaz prihoda i primitaka, rashoda i izdataka prema teritorijalnom ustroju RH;
* programska – sadrži rashode i izdatke iskazane kroz aktivnosti i projekte, koji su povezani u program temeljem zajedničkih ciljeva;
* izvori financiranja – sadrže prihode i primitke iz koji se podmiruju rashodi i izdaci određene vrste i namjene.

Programska klasifikacija je prikaz rashoda i izdataka prema programima i njihovim sastavnim dijelovima. Program je skup povezanih aktivnosti koje izvršava jedna ili više organizacijskih jedinica radi postizanja ciljeva funkcija za koje je odgovorna lokalna samouprava. Aktivnost je dio programa u kojemu su planirani rashodi i izdaci za ostvarivanje ciljeva utvrđenih programom (trajnog je karaktera). Projekt je sastavni dio programa u kojemu su planirani rashodi i izdaci za ostvarivanje ciljeva utvrđenih programom, a koji se planira jednokratno za tekuće ili kapitalne rashode.

Hijerarhija organizacijsko-programske strukture:

- razdjeli/odjeli

- glave

- programi

- projekti

- aktivnosti.

**Program je skup aktivnosti** koje imaju definiran:

* naziv programa
* opis programa (općih i posebnih ciljeva)
* zakonsku osnovu za uvođenje programa
* svrhu i cilj
* organizaciju
* redoslijed aktivnosti
* sredstva za provedbu programa
* odgovorne osobe – nositelje aktivnosti
* načine praćenja realizacije
* vrijeme
* procjenu rezultata
* procjenu nepredviđenih rashoda i rizika.

Matrica programskog proračuna uključuje:

* Ime programa
* Svrha programa
* Program – opisni dio
  + opis programa (narativno)
  + zadani cilj
  + rezultati i dostignuća programa
  + najvažnije proračunske stavke programa
* Program – Financijsko-ekonomski dio
  + pregled aktivnosti
  + pregled rashoda
  + definiranje osoblja
* Pokazatelji/indikatori u programskom proračunu (pojam koji upućuje na veličinu, obuhvat, kretanje ili kapacitet)
  + pokazatelji aktivnosti ili
  + pokazatelji učinka.

Utvrđivanje kvalitetnih pokazatelja često predstavlja najveći problem u programskom planiranju, a upravo o kvalitetnim pokazateljima ovisi kvaliteta programa. Navest će se kao primjer određivanje pokazatelja za izgradnju javne rasvjete, jedna od djelatnosti na razini lokalnih jedinica.

* Pokazatelji aktivnosti:
  + Indikatori potrebe – određuju kvantitetu posla (ukupnost aktivnosti) koje trebaju biti učinjene. Na primjer: 35 gradskih ulica u zoni 3. (10% od ukupnih gradskih ulica) nema energetski učinkovitu javnu rasvjetu te ne zadovoljava svjetlotehničke standarde.
  + Indikatori količine – određuju veličinu obuhvata posla prema nekim mjernim jedinicama koji je potrebno učiniti ili količinu rada koji je potrebno uložiti.Na primjer: za potpunu javnu rasvjetu u gradu u sve tri zone nedostaje još 480 stupova javne rasvjete s led lampama.
* Pokazatelji/indikatori učinka:
  + Pokazatelji efikasnosti – Određuju i pokazuju odnose između uloženih inputa prema jedinici outputa za obavljeni posao. Na primjer za postavljanje stupova javne rasvjete (prema prethodnim izračunima) bit će potrebno uložiti 18.900 kn/stupu. Operativni troškovi održavanja iznose 70 kn/stupu godišnje. Potrošnja el. energije i emisija CO2 smanjit će se za 20%, što će pozitivno utjecati na zaštitu okoliša***.* Ovaj pokazatelj u skladu je sa strategijom EU 2020, nacionalnom strategijom i lokalnom strategijom i kao izvor financiranja mogu se koristiti nacionalna sredstva i sredstva EU.**
  + Pokazatelji rezultata trebaju pokazati koliko je uspješna aktivnost u nekom programu u odnosu na cilj koji je zadan za dostizanje ili na rješavanje problema. Pokazatelji mogu biti kvantitativni i kvalitativni. Na primjer: sve gradske zone (100%) bit će pokrivene javnom energetski učinkovitom rasvjetom te će zadovoljavati svjetlotehničke standarde. Smanjenje troškova električne energije za javnu rasvjetu iznosi 15%, a potrošnja električne energije i emisija CO2 manja je za 20%. Postotak stanovništva koje ocjenjuje javnu rasvjetu zadovoljavajućom ili odličnom je preko 85%. Zbog bolje javne rasvjete može se očekivati smanjenje broja naleta automobilom na bicikliste ili pješake uz rubnike za 10%.

**Programski proračun** treba:

* definirati strukturu programa i aktivnosti (za svakog korisnika),
* definirati glavni cilj svakog programa,
* prikazati rashode prema programima, projektima i aktivnostima,
* izraditi višegodišnji proračun,
* navesti posebne ciljeve za tekuću i buduće godine,
* definirati pokazatelje izvedbe.

**Programski proračun treba biti**:

* precizan – u prikazivanju svakog programa;
* jasan – konkretna svrha programa;
* racionalan – u planiranju i provedbi programa;
* transparentan – u planiranju i provedbi;
* odgovoran – u planiranju i provedbi programa;
* kontrola – svih programa;
* prilagodljiv – konkretnim potrebama i strateškim prioritetima;
* kontinuiran – u planiranju programa;
* orijentiran prema rezultatima.

U Tablici 4 su navedene prednosti i nedostatci programskog proračuna.

Tablica 4: Prednosti i nedostaci programskog proračuna

|  |  |
| --- | --- |
| PREDNOSTI | NEDOSTACI |
| * naglašava kvalitetu i cijenu usluga * sadržava mjere i rezultate * menadžerima daje fleksibilnost za postizanje „ciljane razine usluga“ uz istu razinu rashoda * učinkovita i racionalna lokalna samouprava * transparentni i razumljivi dokumenti * povećanje sudjelovanja lokalnih stanovnika u proračunskom procesu * optimalno korištenje javnih prihoda * razvojna orijentacija lokalne samouprave * podjela odgovornosti u provedbi tekućih i strateških ciljeva | * izuzetno složen proces * potrebno vrijeme za utvrđivanje ciljeva, prioriteta * orijentiran prema analizi i pripremi dokumentacije * može pojačati konflikt jer otkriva da se, u slučaju povećanja jedne usluge, druga mora smanjiti * veći administrativni troškovi zbog detaljnog vođenja računovodstva troškova i alokacije svih troškova na pojedine programe |

Izvor: izrada autora

**Rezultati programskog pristupa proračunu:**

* zadovoljavanje stvarnih i prioritetnih potreba građana u jedinici lokalne samouprave
* raspoloživim sredstvima zadovoljiti optimalnu razinu potreba
* transparentno upravljanje javnim novcem
* sudjelovanje svih razina sustava u definiranju programa (građani, mjesni odbori, upravni odjeli, proračunski korisnici, predstavničko tijelo)
* utvrđivanje jasnih, realnih i čvrstih elemenata za postizanje ciljeva.

Proračun po programima omogućuje stručnoj i najširoj javnosti sudjelovanje u proračunskom procesu, te osigurava uvjete za povećanje stupnja odgovornosti stručnih službi. Programsko planiranje provodi se u RH od 2003. godine. Postojeći sustav proračunskog planiranja je unaprijeđen, ali još uvijek ne daje jasne odgovore na pitanja:

* Koji su strateški/prioritetni ciljevi u jedinicama lokalne samouprave?
* Koliko će se potrošiti za njihovu realizaciju?”

Također je nedovoljna usklađenost strateških područja/ciljeva s programskom klasifikacijom i rashodima u proračunu. Definiranje programa mora biti u skladu sa strategijom razvoja lokalne samouprave i odgovarati dugoročnim ciljevima.

***Proračun prema rezultatima*** je dogradnja planiranja po programima te ga je nužno usvojiti radi daljnjeg unaprjeđenja proračunskog planiranja. Proračun prema rezultatima usmjeren je na efikasnost, fokusiran je na cijenu po jedinici i na rezultate. Pojavio se kao sasvim nov način proračunskog planiranja u SAD-u. Cilj proračuna prema rezultatima je stvoriti osnovu za usporedbu cijene i kvalitete, te osnovu za ocjenu postizanja ciljeva pojedinih programa. Proračunom se raspoređuju sredstva po programima u svrhu pružanja definirane razine usluga i ostvarenja definiranih rezultata. Kao primjer se navodi **asfaltiranje ulica;** aktivnost koju ima svaka lokalna samouprava.

* Ulazna mjera: novac
* Izlazna mjera: broj asfaltiranih kilometara ulica
* Mjera efikasnosti: cijena po asfaltiranom kilometru
* Mjera rezultata: postotak ulica u zadovoljavajućem stanju.

Tablica 5: Prednosti i nedostaci proračuna prema rezultatima

|  |  |
| --- | --- |
| PREDNOSTI | NEDOSTACI |
| * transparentnost * učinkovitost i efikasnost upravljanja * omogućuje bolju procjenu rezultata i bolje informacije o kvaliteti usluga * važnost jasnog definiranja procedura u utvrđivanju mjerljivih pokazatelja * uključivanje javnosti u mjerenje ostvarenih rezultata | * izuzetno je složen, s mnoštvom informacija * usredotočen je na djelotvornost, a ne daje odgovor je li program uopće potreban ili kako ograničena sredstva najbolje rasporediti među programima * dužina procedure planiranja * opasnost od nekvalitetnih pokazatelja |

Izvor: Izrada autora

Cilj planiranja proračuna na temelju mjerljivih ostvarenih rezultata je povećanje učinkovitosti i transparentnosti u svim aktivnostima, pa tako i u planiranju prihoda i rashoda na lokalnoj razini. Kako bi se ti ciljevi ostvarili, planiranje proračuna zahtijeva strateško planiranje koje uključuje jasno određivanje ciljeva, prioriteta, mjera i aktivnosti za realizaciju i praćenje postignutih rezultata

Tablica 6: Sažetak - osnovne vrste proračuna

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **vrsta proračuna** | **karakteristike** | **pitanje** | **kriterij** | **mogućnost upravljanja i nadzora** |
| Proračun po stavkama | Prihodi i rashodi vezani su uz dobra i usluge prema iskazanim potrebama | Što se nabavlja? | Kontrola ostvarenja | Mala ili slaba |
| Programski proračun | Prihodi i rashodi vezani uz ciljeve i potrebe | Što se postiže? | Planiranje/ učinkovitost/kvaliteta | Visoka |
| Proračun prema rezultatima | Rashodi i prihodi vezani uz radno opterećenje prema dosegnutom stupnju zadovoljavanja javnih potreba | Što treba napraviti? | Upravljanje/ djelotvornost/rezultat/  cilj | Potpuna |

**Izvor: Izrada autora**

1. **STRATEŠKO PLANIRANJE**

Planovi razvojnih programa važni su za financiranje sredstvima EU iz razloga što programi i projekti koji se planiraju financirati iz navedenih fondova moraju imati vezu sa strateškim ciljevima i prioritetima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (dalje u tekstu:JLP(R)S), a koji opet moraju biti u suglasju s nacionalnim strateškim ciljevima i prioritetima. Strateško planiranje je planiranje s ciljem ostvarivanja rezultata.

Programski proračun obuhvaća popis aktivnosti i raspodjelu proračunskih sredstava kako bi se ostvarili postavljeni ciljevi. U RH ne postoji zakonom propisan jedinstven integrirani sustav planiranja razvoja koji bi obuhvatio državnu, regionalnu i lokalnu razinu. Metodologija i sadržaj za izradu strateških planova propisan je samo za županije, dok se ista metodologija ne odnosi na jedinice lokalne samouprave. Međutim, to nije prepreka, već preporuka za izradu strateških dokumenata na lokalnoj razini primjenjujući metodologiju za županije kako bi dokumenti bili usklađeni. U ovakvom načinu planiranja izražena je odgovornost za ostvarivanje rezultata koja obuhvaća stalni nadzor, periodično izvještavanje i ocjenu programa.

Strateško planiranje najvažnije je upravo u planiranju razvojnih projekata koji:

* imaju relativno visoke troškove realizacije;
* imaju visoke troškove pripreme ulaganja;
* visoki troškovi ulaganja smanjuju konkurentnost samog projekta;
* kombinacija visokih kapitalnih troškova i troškova pripreme ulaganja te dugo razdoblje izgradnje i povrata uloženih sredstava rezultiraju dužim vremenom otplate zajma, a time i višom stopom zaduženosti.

Proces strateškog planiranja vezan je uz višegodišnje planiranje i izradu plana razvojnih programa za trogodišnje razdoblje, a isti predstavlja poveznicu između strateških ciljeva i proračuna. Plan razvojnih programa razrađen je po:

* programima
* godinama
* izvorima financiranja.

Lokalni proračun temeljen na lokalnom strateškom razvojnom dokumentu je sredstvo lokalnog razvoja. Usklađena strateška područja/ciljevi nužno trebaju biti usklađeni s programskom klasifikacijom i rashodima u proračunu. Lokalna jedinica treba imati jasnu stratešku perspektivu, kao i strateške ciljeve usklađene s višim razinama. Strateški ciljevi moraju pridonijeti rješavanju otvorenih pitanja i razvoju lokalne jedinice. Ciljevi moraju biti konkretni, mjerljivi, izvedivi u određenom roku i realni[[5]](#footnote-5).

* 1. **Integracija strateškog i proračunskog planiranja**

Da bi programi i projekti planirani lokalnim proračunom bili podobni za financiranje sredstvima EU, programi moraju biti usklađeni s:

* razvojnom strategijom lokalne samouprave
* regionalnom razvojnom strategijom
* nacionalnom strategijom
* strateškim dokumentima EU.

Potrebno je definirati i rangirati strateška područja, definirati ciljeve i pokazatelje ostvarivanja ciljeva, mjere i aktivnosti za ostvarivanje ciljeva. Također je nužno razvijati analitičke kapacitete za potporu razvoju i vrednovanju programa, uvoditi procedure izvještavanja, nadzor, razvijati informacijski sustav i bazu podataka.

Bez strateškog planiranja nije moguće ostvariti razvojne ciljeve u lokalnoj jedinici. Planiranju sredstava u lokalnim proračunima za sufinanciranje projekata iz fondova EU potrebno je posvetiti posebnu pažnju, odnosno prihodi i rashodi se trebaju planirati u skladu s provedbom projekta. Planiranje se može znatno unaprijediti na način da se planirana sredstva temelje na usvojenoj strategiji lokalnog razvoja, planu provedbenih aktivnosti i tekućim aktivnostima jedinice lokalne samouprave. Programi trebaju imati definirane izvore i pokazatelje na temelju kojih su provedeni izračuni i procjene sredstava za ostvarenje programa, izvješća o ostvarenju programa, kao i pokazatelje za vrednovanje rezultata programa, ocjenu nepredvidivih izdataka i rizika.

Integrirano planiranje osigurava efikasnije upravljanje lokalnim financijama usklađenim s utvrđenim prioritetima razvoja u lokalnoj jedinici. Osigurava se viši stupanj usklađenosti strateškog i proračunskog planiranja na lokalnoj razini slijedom iskustava u EU. Strateško planiranje smanjuje ovisnost o političkom sustavu u kojemu promjena često ne jamči nastavak i dovršetak započetih projekata upravo zbog nepostojanja jasne lokalne strategije prihvaćene od predstavničkog tijela. Planiranje i praćenje izvršenja proračuna po programima daje podlogu za apliciranje projekata za dobivanje sredstava iz EU fondova. Osnovni cilj programskog proračuna je osigurati sustav proračunskog planiranja koji se temelji na strategiji razvoja.

Tablica 7: Izvadak iz Strategije razvitka Grada Crikvenice

|  |  |
| --- | --- |
| **Strateški ciljevi** | **Prioriteti** |
| 1. **Održivi razvoj lokalnog gospodarstva** | * 1. **Širenje gospodarske strukture**   2. **Povećanje kvalitete turističke ponude i smanjenje sezonalnosti**   3. **Očuvanje prirodnih resursa i zaštita okoliša** |
| 1. **Zaustavljanje negativnih demografskih procesa i razvoj ljudskih potencijala** | * 1. **Osiguranje visoke razine zaposlenosti domicilnog stanovništva**   2. **Jačanje obrazovne, zdravstvene i socijalne dimenzije kvalitete života** |

Izvor: Izrada autora

Planovi razvojnih programa važni su zbog financiranja sredstvima EU iz razloga što programi i projekti koji se planiraju financirati iz navedenih fondova moraju imati vezu sa strateškim ciljevima i prioritetima JLP(R)S, a koji opet moraju biti u suglasju s nacionalnim strateškim ciljevima i prioritetima (primjer Tablica 7).

Planom razvojnih programa definiraju se ciljevi i prioriteti razvoja povezani s programskom i organizacijskom klasifikacijom proračuna. Planom razvojnih programa predviđeni su projekti i aktivnosti za koje su Proračunom osigurana sredstva u okviru pojedinih program.

Integracija strateškog i proračunskog planiranja doprinosi:

* efikasnijem upravljanju lokalnim financijama usklađenim s utvrđenim prioritetima,
* spremnosti za prijavu i financiranje projekata sredstvima EU,
* povećanju informiranosti lokalnog stanovništva o trošenju proračunskih sredstava,
* sustavu planiranja koji ostvaruje željene rezultate.

Usklađenost strateškog planiranja, programiranja i proračunskog planiranja u EU obavlja se izradom dokumenta “Godišnja strategija politike”. Dobro strateško programsko planiranje sukladno je sadržaju projektne dokumentacije za prijavu projekta na fondove EU. Projekt, sukladno jedinstvenoj metodologiji kojom se planiraju i provode projekti/programi koji se financiraju iz programa i fondova EU, treba osigurati:

* doprinos projekta općim ciljevima definiranim u strateškim dokumentima EU (Strategija *Europa 2020*),
* relevantnost projekta za dogovorenu strategiju i za stvarne probleme ciljnih skupina,
* izvedivost projekta (realno postizanje ciljeva u okviru postavljenih ograničenja),
* održivost projekta.

Tablica 8: Okvir kvalitete u sklopu upravljanja projektom prema EK

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Relevantan projekt | Izvediv projekt | Učinkovit i dobro upravljan projekt |
| Projekt ispunjava prioritetne potrebe | Dobro razrađen i proizvest će održive koristi za ciljne skupine. | Ostvaruju se očekivane koristi i njima se dobro upravlja. |
| Usklađen s razvojnim politikama EU | Pojedinačni ciljevi i program rada su jasni, logični i rješavaju jasno utvrđene potrebe. | Projekt ostaje relevantan i izvediv. |
| Usklađen i podržava politike vlade i relevantne sektorske programe | Utjecaji sredstava i troškova su jasni, projekt je isplativ i ima ekonomski povrat. | Pojedinačni ciljevi projekta su postignuti. |
| Glavni sudionici i ciljne skupine jasno određeni | Sustav koordinacije, upravljanja i financiranja su jasni. | Projektom se kvalitetno upravlja. |
| Problemi su analizirani na odgovarajući način | Sustavi nadzora, evaluacije i revizije su jasni i praktični. | Pitanja održivosti i učinkovitosti se uspješno rješavaju. |
| Ocijenjena su dosadašnja iskustva i povezanost s drugim planiranim projektima | Utvrđene su pretpostavke/rizici i uspostavljene su odgovarajuće strukture upravljanja rizicima. | Voditelji projekta primjenjuju načela dobre prakse u upravljanju projektima. |
|  | Projekt je ekološki, tehnički i socijalno ispravan i održiv. |  |

Izvor: Izrada autora

Način planiranja programa/projekata u sustavu integralnog i programskog planiranja proračuna dobra je podloga za planiranje i provođenje programa financiranih prema pravilima Europske komisije.

**ZAKLJUČAK**

Planiranje i praćenje proračuna po programima daje podlogu za planiranje traženja sredstava iz fondova EU. Strateškim programskim planiranjem povećava se stupanj odgovornosti različitih razina i motivacija za postizanje boljih rezultata.

Lokalne jedinice još uvijek najčešće:

* kao mjerilo uspješnosti postavljaju veličinu proračuna umjesto kvalitete postizanja rezultata,
* za cilj postavljaju maksimiziranje umjesto optimiziranja,
* na promjene gledaju kao prijetnje umjesto kao nove prilike,
* teško usvajaju načelo upravljanja.

Programski proračun neće sam po sebi donijeti nedostajuća sredstva, ali predstavlja dobar alat za financiranje programa/projekata, za upravljanje, i postizanje razvojnih rezultata na lokalnoj razini.

Lokalne jedinice izložene su sljedećim izazovima:

* Uvođenje dugoročnog strateškog planiranja,
* Uvođenje pametne specijalizacije regija,
* Praćenje i redovito uključivanje u partnerske konzultacije i partnerstva ovisno o temi interesa,
* Osiguranje dobro pripremljenih projekata - započeti s pripremom što prije,
* Osiguranje proračunskih sredstava – sufinanciranje,
* Ispunjenje svih preduvjeta za provedbu projekata (imovinsko-pravni odnosi, dozvole, planovi...),
* Osiguranje/jačanje vlastitih kapaciteta za pripremu i provedbu projekata,
* Jačanje stručnosti i učinkovitosti na svim razinama,
* Osiguranje koordinacije na svim razinama,
* Sustavno informiranje i educiranje svih potencijalnih dionika na projektima,
* Korištenje najbolje prakse i naučene lekcije.

Samo tako će se u što većoj mjeri uspjeti iskoristiti sredstva EU na dobrobit lokalne zajednice.

Literatura:

1. Bešlić, B. et al. (2014.) *Upravljanje EU projektima* TIM4PIN
2. Pravilnik o proračunskim klasifikacijama, NN 26/10, **120/13**
3. Zakon o proračunu, NN 87/08, 136/12, 15/15

1. Grad Crikvenica, Ulica kralja Tomislava 85, Crikvenica, snjezana.sikiric@crikvenica.hr [↑](#footnote-ref-1)
2. Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci, Ivana Filipovića 4, Rijeka, sikiric@efri.hr [↑](#footnote-ref-2)
3. Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci, Ivana Filipovića 4, Rijeka, dvasicek@efri.hr [↑](#footnote-ref-3)
4. Prva generacija programa: PHARE, ISPA, SAPARD, te pretpristupni program IPA, koji se sastojao od pet komponenti [↑](#footnote-ref-4)
5. SMART: ***S****pecific* (konkretan) – razvojni ciljevi trebaju biti konkretni i jasno definirani, a odnose se na sve lokalne dionike; ***M****easurable* (mjerljiv) – razvojni ciljevi trebaju imati mjerljive rezultate; ***A****chievable, action oriented* (izvediv, orijentiran prema djelovanju) – razvojni ciljevi trebaju se postići u kratkom, srednjem, dugom roku; ***R****ealistic* (realističan) - što više rezultata uz što manje trošenje resursa; ***T****ime bound* (vremenski ograničen) - za svaki cilj treba utvrditi vremenski okvir [↑](#footnote-ref-5)