



ЕФЕКТИВНА КООРДИНАЦИЈА НА ЈАВНИТЕ ПОЛИТИКИ СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ – ЕСТОНИЈА



УПРАВУВЊЕ ЗА ГРАЃАНИТЕ

СПОРЕД ПОСАКУВАНИ ВРЕДНОСТИ!

ЕФЕКТИВНА КООРДИНАЦИЈА НА ЈАВНИТЕ ПОЛИТИКИ СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ – ЕСТОНИЈА

Издавач:

Центар за управување со промени (ЦУП)

За издавачот:

Извршен директор на Центарот за управување со промени
Неда Малеска Сачмароска

Автори:

Искра Белчева-Ристовска, Нада Димитриевска и Марко Данаиловски
со поддршка на поширокиот тим на ЦУП

Дизајн и техничко уредување:

Марко Данаиловски и Димитар Врглевски

Место и година на издавање:

Скопје, 2024

СОДРЖИНА

ВОВЕД.....	4
1. РАЗВОЈ НА СИСТЕМОТ НА КООРДИНАЦИЈА НА ПОЛИТИКИТЕ.....	5
2. СЕГАШЕН СИСТЕМ НА СТРАТЕШКО ПЛАНИРАЊЕ.....	6
3. ИНСТИТУЦИОНАЛНА ПОСТАВЕНОСТ И НАДЛЕЖНОСТИ.....	8
3.1. Стратегиска единица на Канцеларијата на Владата.....	9
4. СЛЕДЕЊЕ НА РЕАЛИЗАЦИЈАТА НА ПРОГРАМАТА НА ВЛАДАТА.....	12
5. ВКЛУЧУВАЊЕ НА ГРАЃАНИТЕ И ЗАСЕГНАТИТЕ СТРАНИ.....	13
6. БУЏЕТИРАЊЕ ЗАСНОВАНО НА ПЕРФОРМАНСИ И УСЛУГИ.....	15
7. НАСОКИ НА ОЕЦД.....	17
7.1. ДОНЕСУВАЊЕ НА ОДЛУКИ ВРЗ ОСНОВА НА ДОКАЗИ.....	17
7.2. БУЏЕТИРАЊЕ.....	18
7.3. Препораки од СИГМА за Република Северна Македонија.....	19
8. ЗАКЛУЧОЦИ.....	21
9. ПРЕПОРАКИ.....	23
ИЗВОРИ.....	25

Во доменот на добро владеење и ефикасно работење на јавната администрација, успешното функционирање на институции од централната власт координирани од единствен „Центар на Влада“ е од огромно значење. Врз основа на истражување на практиките во голем број земји, Организацијата за економска соработка и развој (ОЕЦД) има подготвено препораки за планирање и успешно спроведување на јавните политики. Најдобрите примери се базираат на ефикасни, транспарентни и одговорни системи на јавна администрација.

ОЕЦД ја посочува Естонија како меѓународно признаен систем на ефикасно и ефективно работење на јавниот сектор, базиран на модерни дигитални решенија, но и со високо усовершен систем на координација во планирањето на политиките, усогласеноста со буџетот, планирањето на активностите на институциите и следењето на реализацијата и успешноста на политиките. Овој документ за политики навлегува во клучните елементи и добрите практики на Естонскиот систем, кои придонесуваат за успешно управување со институциите, усогласеноста со препораките на ОЕЦД, како и проценка за спроведливоста на естонските решенија во Северна Македонија. Овој документ е земен предвид при развојот и спроведувањето на реформата на системот за координирање и стратешко планирање во Северна Македонија.

Овој документ е изработен во склоп на подготовка на нов систем за стратешко планирање и следење на реализацијата на политиките од страна на Владата, која е дел од активностите на проектот „Преосмислување на управувањето“, финансиски поддржан од Владата на Обединетото Кралство преку Британската амбасада во Скопје, а имплементиран од страна на Центарот за управување со промени. Фокус на проектот е редизајнирање на системот на управување за подобрена координација при планирањето и следењето на реализацијата на владините политики, преку унапредување на релевантните процеси и акти и градење капацитети во администрацијата кои ќе работат кон испорака на резултати. Дополнително, проектот работи на подигнување на свеста за важноста на унапредена координација, но и пошироко за стандардите за добро владеење кај креаторите на политиките, граѓанските организации, медиумите и граѓаните.

1. РАЗВОЈ НА СИСТЕМОТ НА КООРДИНАЦИЈА НА ПОЛИТИКИТЕ

По стекнување на независност од Советскиот Сојуз во 1991 година, Естонците даваат отпор кон нешта како што се централизација и координација на ниво на целата влада, предводено од „Центар“. Причината за ова е затоа што ваквите решенија се изедначуваат со претходниот авторитарен систем на команда и контрола без надлежност за планирање донесување одлуки кај ресорните министерства.

Како последица на ваквите перцепции, Естонија се определува за систем на дифузирана моќ и надлежности кај министерствата и локалните власти. *Центарот на Владата* е осмислен да дејствува, во суштина, како центар за техничка поддршка и организација. Како резултат, капацитетот на *Центарот на Владата* да ја води подготовката на единствена владина стратегија и да ја координира имплементацијата е релативно ограничен. Оттука почетокот на 1990-тите години во Естонија може да се окарактеризираат како период во кој *Центарот на Владата* нема своја улога во сеопфатното стратегиско управување со работата на Владата, а националниот развој се следи преку некоординирано и (понекогаш) некохерентно издвоено донесување одлуки од страна на надлежните министерства.

Втората половина на 1990-тите години се карактеризира со значително зголемување на бројот на секторските стратегии, што е делумно поттикнато и од процесот на пристапување во Европската Унија (ЕУ), кој бара земјата да исполни бројни услови пред да пристапи во ЕУ како земја членка. Како резултат на подготовките на Владата за усвојување на *Acquis communautaire* и за усогласување со директивите на ЕУ, министрите пред Парламентот на Естонија презентираа значителен број секторски стратегии заради исполнување на барањата на ЕУ или заради усогласување на своите политичките приоритети во секторите со барањата на ЕУ (или за двете). Следствено на тоа, отсуството на централна координација доведува до постоење на изолирани стратегии за поединечни сектори. До почетокот на 2000-тите години бројот на секторски развојни стратегии усвоени од Владата или од Парламентот се зголемува на повеќе од 120.

2. СЕГАШЕН СИСТЕМ НА СТРАТЕШКО ПЛАНИРАЊЕ

Денес стратешкото планирање во Естонија се одвива по подобро структуриран систем, во кој има строга хиерархиска надреденост на стратешките документи, дефинирани надлежности на институциите на централната власт, како и поголема усогласеност на сите развојни активности на државата преку поставување долгорочна стратешка определба и мал број на секторски стратегии.

Во продолжение се прикажани и типовите стратешки документи согласно кои работи Владата во Естонија.

Типологија на стратешки документ	Назив на документот	Период на планирање
Политички обврски на владејачката коалиција	Коалициски договор	4 години
Политичките определби ги преточува во план за имплементација на целата влада	Владина програма	4 години
Друга долгорочна хоризонтална стратегија	Национална стратегија за конкурентност „Естонија 2020“.	5 години
Друга долгорочна хоризонтална стратегија	Национална стратегија за одржливост „Одржлива Естонија 21“.	15 години
Друга долгорочна хоризонтална стратегија	Концепт за национална безбедност	Нема фиксен период на планирање, периодично се обновува

Во продолжение е графички прикажан начинот на стратешкото планирање на Естонија со цел сликовит приказ на поврзаноста на документите, особено врската со Буџетот. На приказот се гледа и хиерархиската поставеност на документите, односно кои се долгорочните документи кои се основа на краткорочното и годишното планирање на активностите и буџетот.

Политичките обврски на Естонија се нарекуваат Коалициски договор. Коалицискиот договор ги прикажува политички ветувања и обврски на владината коалиција, врз основа на кој се подготвува Програмата на Владата. Програма на Владата е стратешка четиригодишна програма за работа на Владата, подготвен од Стратегиската единица во Канцеларијата на Владата. Оваа единица соработува со други институции и ресорни министерства на Центарот на Владата тогаш кога политичките определби предвидени со Коалицискиот договор се преточуваат во стратешки и акциски план за имплементација од страна на Владата. Освен владината програма, Владата на Естонија има развиено и три клучни хоризонтални долгорочни национални стратегии: Национална стратегија за конкурентност „Естонија 2020“, Национална стратегија за одржливост и Концепт за национална безбедност. Овие документи се подготвени со важност за подолги временски периоди и нивната цел е да имаат влијание врз повеќе владини програми односно владини мандати.



3. ИНСТИТУЦИОНАЛНА ПОСТАВЕНОСТ И НАДЛЕЖНОСТИ

Координацијата на политиките и буџетот и работата на институциите во Естонија се координира од високо ефективен *Центар на Влада*. Повеќе институции го формираат *Центарот на Владата*:

Премиер¹ – врвно политичко раководство

❖ **Канцеларија на Владата**

административна структура која ја координира работата на Владата, во чиј состав се:

- Стратегиска единица
- Секретаријат за Европска Унија
- Национална единица за координација на одбраната и безбедноста

Функции на Стратешката единица:

- ✓ Поддршка на премиерот
- ✓ Обезбедување ефективна имплементација и управување со стратегиите на Владата, како и обезбедување имплементација и следење на програмата на Владата

❖ **Министерство за финансии (МФ)**

- Сектор за буџет
- Сектор за граѓански служби

Функции на МФ релевантни за координацијата на политиките:

- ✓ Буџетски процес
- ✓ Координација на граѓанските служби
- ✓ Координација на одредени активности поврзани со јавното управување

❖ **Министерство за правда (МП)**

- Сектор за законодавна политика

Функции на МП релевантни за координацијата на политиките:

- ✓ Координација на регулаторниот процес
- ✓ Надзор врз спроведувањето на проценката на влијанието врз регулативата

¹ Извор: Република Естонија (н.), почетна страница на Канцеларијата на Владата, <http://riigikantselei.ee/en/government-office>

❖ **Министерство за економски прашања и комуникации (МЕПК)**

- Сектор за информатичко општество и развој на услуги

Функции на МЕПК релевантни за координацијата на политиките:

- ✓ Координација на управувањето со информациските системи на државата
- ✓ Надзор врз спроведувањето на агендата за е-владеење

❖ **Министерство за внатрешни работи (МВР)**

- Сектор за регионално управување
- Сектор за политика за управување со заштитата и спасувањето

Функции на МВР релевантни за координацијата на политиките:

- ✓ Координација и односи на владеење со регионите
- ✓ Координација на подготвеност за итни ситуации и планирање за кризен менаџмент

Во Естонија постои само еден државен секретар, тоа лице е шеф на Канцеларијата на Владата. Државниот секретар е државен службеник од највисоко ниво и на некој начин се смета дека има ранг на министер, но сепак не е политички назначен (и затоа не мора да биде заменет при промена на Владата). Канцеларијата на Владата ги предводи активностите за следење на тоа како се извршува имплементацијата на стратегијата.

Во секое министерство има еден генерален секретар (највисок не политички државен службеник во министерството) кој ги предводи активностите за имплементација што ги спроведува министерството и тој обично има поддршка од помал број заменици генерални секретари. Овие високи државни службеници го надгледуваат функционирањето на секторите во министерството, преку што всушност се спроведува владината програма.

3.1. Стратегиска единица на Канцеларијата на Владата

Стратегиската единица е одговорна за преточување на Коалицискиот договор и на преземените обврски во единствена програма, со цел нивно спроведување од страна на Владата. Оваа единица има суштинска функција во Канцеларијата на Владата, а оттука и на Владата:

- Додека го води претворањето на политичките заложби на коалицијата во владина програма, единицата работи и со другите институции на *Центарот на Владата* и со ресорните министерства на преточување на политичките определби во акциски планови.
- Ова вклучува „рафинирање“ на целите на политиката по сектори и потсектори заедно со информации за успешност кои се потребни за да се процени дали секторите и министерствата ги постигнуваат резултатите на кои Владата се обврзува во рамките на својата програма.
- Одржува блиски работни односи со мрежата на заменици генерални секретари кои се одговорни за политиките во ресорните министерства за оваа цел и за следење на реализацијата на нивните секторски акциски планови.
- Одржува блиски работни односи со Министерството за финансии за да се обезбеди дека владината програма, Националната стратегија за конкурентност и повеќегодишната буџетска рамка се целосно усогласени.

За време на преговорите за постигнување коалициски договор, Канцеларијата на Владата или Министерството за финансии, исто така, може да бидат повикани од политичарите за нивен инпут во договорот. Сепак, ова не е цврсто зацртано правило и, во принцип, политичкото раководство постигнува коалициски договор со мал придонес од Канцеларијата на Владата или од министерствата. Откако коалицијата ќе ги договори своите политички определби, Стратегиската единица има задача да координира со министерствата со цел подготвување на мерки за нивно спроведување. Во овој процес се вклучени сите министри. Службениците во Стратегиската единица работат заедно со советниците на министрите или со самите министри за да обезбедат дека тие јасно ги разбираат политичките заложби кои се наведени во коалициониот договор, со цел понатаму тие да се преточат во конкретни обврски што треба да се спроведат преку владината програма.

Стратегиската единица има обврска да обезбеди усогласување на сите едно секторски и хоризонтални стратегии со владината програма. За време на

процесите на креирање или обновување на стратегии, Стратегиската единица обезбедува блиска комуникација со релевантните министерства со цел да се обезбеди дека нивните стратегии се усогласени со стратешките цели на Владата за секторот, како и на ниво на целата влада. За таа цел, секторските стратегии на министерствата мора да бидат придружени со акциски планови кои треба да ѝ се презентираат на Владата не повеќе од три месеци по усвојувањето на стратегијата и да се обновуваат на годишно ниво.

4. СЛЕДЕЊЕ НА РЕАЛИЗАЦИЈАТА НА ПРОГРАМАТА НА ВЛАДАТА

Во Естонија функционира ефикасен систем на следење на реализацијата на политиките кои се дел од Програмата на Владата, како и нивна евалуација. Наведените структури имаат специфични надлежности во овие процеси, но постои и распоред за редовен отчет пред надредените институции и пред јавноста.

- Квартален извештај до Колегиумот на генерални секретари со кој претседава Канцеларијата на Владата, врз основа на повратни информации добиени од секое министерство во однос на спроведувањето на секторските мерки (поголем број од нив се доставени од самите министерства со цел исполнување на коалициониот договор)
- Годишна обврска за известување во однос на сите стратегии кои се одобрени од Владата: еднаш годишно (на крајот на четвртиот квартал) се прави собирање на суштински информации кои се доставени од министерствата и истите се испраќаат до Владата (најчесто преку е-пошта).
- Еднаш годишно, најдоцна до 1 март, до Министерството за финансии се доставува акциски план за Програмата на Владата со буџетот.
- Напредокот во спроведувањето на Програмата на Владата се ревидира секоја пролет: се одржуваат состаноци со замениците генерални секретари за секоја политичка област (нивниот број зависи од соодветните политички области кои се идентификувани во владината програма), а целта е да се разговара за потребата од тоа да се коригираат одредени активности, бришење на стари активности или додавање на нови. Учесници на состаноците се вработените задолжени за буџет во Владата и во Министерството за финансии, од една страна, и ресорните министерства (претставувани од замениците генерални секретари или од генералните секретари) од друга страна.

5. ВКЛУЧУВАЊЕ НА ГРАЃАНИТЕ И ЗАСЕГНАТИТЕ СТРАНИ

Ефективните консултации се од клучно значење за да се обезбеди дека интересите на граѓаните и приватниот сектор се земаат предвид при подготовката и осмислувањето на регулативата. Тие ја подобруваат ефективнос­та на регулативата преку добивање на информациите што ги имаат регулираните субјекти во врска со веројатните влијанија на регулативата. Позитивниот ефект од зголемената транспарентност и ангажманот на засегнатите страни не се сведува само на регулатива, туку исто така ги подобрува и подготовката и реализацијата на политики и програми. Ова е во согласност со принципот на отворена влада, што е барање предвидено со Препораката на OECD на Советот за регулаторна политика и владеење². Дополнително, учеството на граѓаните и инклузивното одлучување е подеднакво корисно и во однос градењето на долгорочна стратешка визија за земјата и за буџетските процеси.

Вклучувањето на граѓаните и засегнатите страни во Естонија е делумно поврзан со задолжителната ex-ante проценка на влијанието на политиките и регулативата. Ваквото ангажирање е задолжително за министерствата при отпочнување на подготовка на акт за регулирање, како и при формулирање на предлог стратегија. Во подготовката на законот/стратегијата/политиката, ресорното министерство има обврска активно да ангажира интересни групи кои ќе бидат директно засегнати од избраниот политички инструмент.

За таа цел, на релевантните интересни групи се поканети да учествуваат во дебата и за одлуката за носење на актот/документот и за неговата содржина преку воспоставена електронска алатка. Засегнатите министерства, агенции, Министерството за правда, интересни групи и пошироката јавност можат да се вклучат во подготовката на онлајн платформата Eelnoude infosusteeem (Естонски информативен систем за нацрт-текстови на правни акти - EIS; достапно на <http://eelnoud.valitsus.ee>). Платформата ги опфаќа сите нацрт-текстови кои се доставени од владините институции и се предвидени за јавна консултација, за консултација помеѓу институциите или за доставување на Седница на Владата. Покрај националните документи, EIS системот овозможува и пристап до нацрт-законодавството на ЕУ и до други документи кои се поврзани со процесот на донесување одлуки во ЕУ. Преку овој систем, сите засегнати страни имаат можност да ги следат постапките поврзани со

² <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/359/359.en.pdf>

нацрт-текстовите, да учествуваат во јавни консултации и да доставуваат мислења во врска со нацрт-документи кои се предмет на консултации.

Опкружувањето во кое се одвиваат консултации меѓу министерствата е отворено и за интересни групи и за јавноста. Интересните групи пристапуваат до мислењата на министерствата во однос на нацрт-текстовите и можат да дадат свои коментари.

6. БУЏЕТИРАЊЕ ЗАСНОВАНО НА ПЕРФОРМАНСИ И УСЛУГИ

Од 2020 година Естонија започнува целосна реформа на буџетското планирање и спроведување. Ова подразбира планирање на ресурсите засновано на перформанси односно резултати. Во овој период Естонија воведува програмско буџетирање, каде трошоците се 100% врзани за услугите кои ги даваат институциите³. Институциите го составуваат предлог буџетот по активностите кои ги планираат. Трошоците засновани на активности овозможуваат буџетирање на ниво на институција. Естонското планирање на трошоците врз основа на активностите е со цел подобро управување со резултатите и ефективна распределба на ресурсите во рамките на буџетирање засновано на перформанси.

Ваквото планирање на буџетот е вообичаена практика во земјите на ОЕЦД каде што индикаторите за успешност се следат и заради управување со трошењата и заради следење на перформансите. Естонија е првата што ги поврза перформансите и финансискиот менаџмент и за ова користи единствен софтвер за следење и известување. Ваквото планирање на активностите на институциите и на буџетот резултира со транспарентен буџет и ефективна држава.

Планот за развој за секој сектор ги идентификува долгорочните цели и индикаторите за перформанс и успех, како и политиките со кои ќе се постигнат целите. Планот за развој се одобрува од Владата. Буџетските програми се определени во ваквите секторски планови со што се воспоставува директна врска меѓу програмското и секторското ниво, а секторите се наведени во Националната буџетска стратегија. Националната буџетска стратегија сега содржи 24 сектори и 60 програми. Програмите во рамки на секој сектор се дефинирани преку програми, за кои има дефинирано управувачка структура и линии на отчетност. Програмите се усвојуваат од страна на министрите.

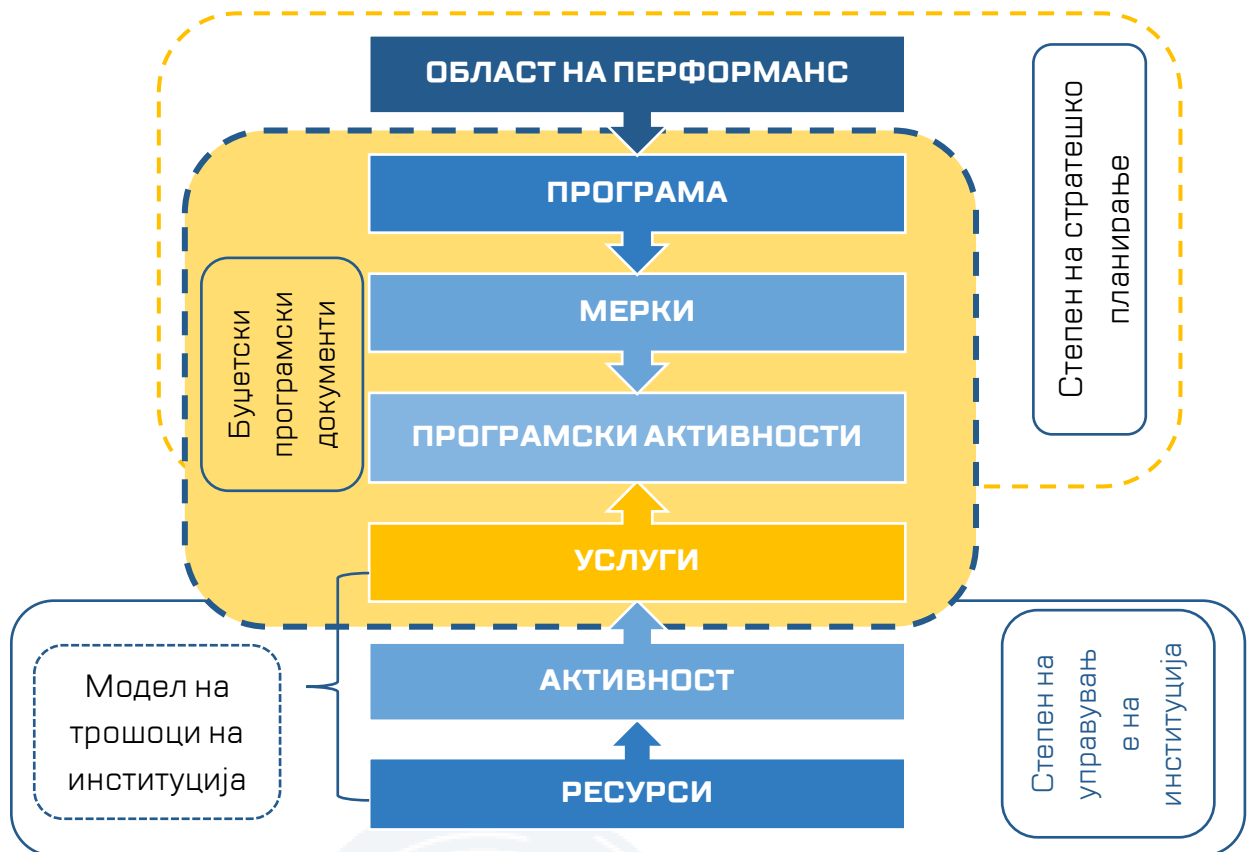
Нај иновативниот аспект на управувањето во Естонија е целосната поврзаност со услугите. Премиот кон управување засновано на услуги овозможува поконцентриран пристап кон клиентите и поефикасно управување со ресурсите. Јавните услуги кои се опфатени вклучуваат директни и индиректни услуги за граѓаните, како и меѓу институциите. Врската на планирањето со услугите им помага на раководителите во институциите да ги одредат целните групи и да постават мерливи индикатори при подготовката на услугите и програмите. Класификацијата на типовите услуги е исто така основа

³ <https://www.fin.ee/en/public-finances-and-taxes/state-budget-and-economy/performance-based-budgeting>

за подготовка на програмски буџет, на пример, трошоците за услугите наспроти вредноста која ја создаваат.

Графиконот бр. 2 ги прикажува нивоата на управување со планските документи и буџетите.

Графикон бр.2



7.1. ДОНЕСУВАЊЕ НА ОДЛУКИ ВРЗ ОСНОВА НА ДОКАЗИ

ОЕЦД се залага за креирање политики кои се засновани на докази, со став дека кохерентните политики бараат од владите да ги земат предвид сите релевантни информации. Ова подразбира дека владите прават проценка на придобивките од политичките предлози во однос на идните трошоци, како и на нивната интеракција со структурните реформи. Анализата на политиките засновани на докази овозможува донесување одлуки кои се насочени кон спроведување и управување со стратегијата со земање предвид на среднорочните и долгорочни интереси на државата, врз основа на докази кои се добиени од стратешко предвидување и скенирање на опкружувањето кои правилно ги препознаваат домашните и меѓународни краткорочни и долгорочни предизвици и можности, потоа за проценка на работниот учинок што овозможува разумно одредување на тоа кои се приоритети во трошењето во насока на постигнување на најдобри резултати, а со најмалку ресурси, и за поединечни прашања кои се анализираат во поширока стратешка рамка.

Поенти од прегледите на ОЕЦД за јавното владеење ги посочуваат клучните области за донесување одлуки врз основа на докази:

- Буџетирање кое ќе биде направено врз основа на работниот учинок, како средство за поддршка на одлуките кои се засновани на докази во однос на распределбата на ресурсите.
- Аналитички капацитет во рамките на министерствата за вршење анализа и спроведување на политиките базирани на докази.
- Правење проценка на влијанието заснована на докази со цел да се обезбеди кохерентност и ефективност на политиките, законите и регулативите.
- Приоретизирање на клучните прашања кои треба да бидат предмет на оценување.
- Интерни (и екстерни) консултации со цел споделување на проблемите и обезбедување повратна информација.

Во рамките на ОЕЦД, практиката на добро владеење упатува на тоа дека политиката треба да се заснова на издржани докази кои се добиени со ригорозна анализа на расположливите факти. Практиките на управување определуваат на кој начин доказите придонесуваат за идентификување на

политичките опции. Овие докази треба да бидат достапни во вистинско време и да бидат согледани од вистинските луѓе. Практиката на ОЕЦД упатува на тоа дека е потребно да се обезбедат следниве главни состојки за да може да се добијат и да се користат „вистинските докази“:

- Соодветна методологија која ќе овозможува соодветно разгледување на непосредната и долгорочната природа на проблемот и на образложението за тоа зошто да се поддржат различни опции за политичка интервенција (вклучително и опцијата за не правење ништо).
- Добри податоци за анализа.
- Јавен пристап до податоците, претпоставките и методологиите што се користат за обликување на проблемот и идентификување на опциите за негово решавање, така што ќе може да се направи контрола, а анализата ќе може да се повтори независно.
- Време за правилно да се спроведе оваа анализа и да се консултира пошироката јавност за нејзините резултати.
- Способна и квалификувана јавна служба што вклучува луѓе кои се вешти со квантитативни методи.
- Опкружување кое е „рецептивно на креирање политики“: тоа се политичките лидери кои се подготвени и способни да одлучуваат врз основа на презентирани докази.

7.2. БУЏЕТИРАЊЕ

Буџетирањето врз основа на работниот учинок (успешност) става акцент на тоа на кој начин информациите за излезните резултати и за исходите се користат во буџетирањето и за целите на распределба на ресурсите. Буџетирањето според успешност широко се користи во земјите на ОЕЦД, но во моментов не постои консензус за тоа како ваквото буџетирање да се искористи на најдобар можен начин.

ОЕЦД има препознаено три општи категории на буџетирање според успешност и тоа:

- Буџетирање според прикажан (презентиран) учинок
- Буџетирање кое само се информира од тоа каков е работниот учинок (успешноста)
- Директно буџетирање врз основа на работниот учинок (буџетирање засновано на формула)

Целите во однос на нивоата на учинок, а во врска со резултатите и исходите даваат важни информации во врска со стратешката насока на програмите. Резултатите во однос на таквите цели покажуваат дали и до кој степен програмите се ефективни и ефикасни. Редовните (годишни) извештаи за успешноста кои се подготвувани од програмите и од владините институции, како и евалуациите на тие програми, би можеле да им дадат важни информации на ресорните министерства кои можат да бидат корисни за дискусии и би ги имало во Центарот на Владата за долгорочни промени на политиките, заедно со импликации врз програмите. Информациите за тоа каков е работниот учинок кај стратешките насоки на програмите, исто така, може да бидат една од повеќето влезни информации во правењето преглед на трошењата. За менаџерите на програми, раководителите на единиците кои ги трошат средствата и за ресорните министерства, информациите за работниот учинок се важни како на краток, така и на долг рок. Тоа е, исто така, суштински дел од пристапот на отворена влада и би можел да овозможи на Законодавниот дом, на Државниот завод за ревизија и на граѓанското општество суштински позадински информации со кои се проценува одговорноста (отчетноста) на Владата.

7.3. Препораки од СИГМА за Република Северна Македонија

Забелешките на СИГМА (заедничката иницијатива на ЕУ и ОЕЦД, која ги воспостави Принципите на јавната администрација) во Извештајот за Северна Македонија во 2021 година⁴ нотираат дека има доцнење во спроведувањето на клучните реформи во планирањето на политиките, поконкретно: „Воспоставени се клучните акти за ефективно функционирање на институциите во Центарот на Владата и систематскиот развој на политики, но постојат празнини и имплементацијата е неконзистентна. Иако просечната вредност на индикаторот за областа *Развој и координација на политиките* е зголемена, во

⁴ Извештај достапен на: <https://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Republic-of-North-Macedonia.pdf>

споредба со 2017 година, сепак е меѓу најниските оценки во регионот. Не е постигнат напредок во критичните области, како што се секторското планирање, мониторинг и известување. Квалитетот на владиното планирање и мониторинг, вклучително и за интеграцијата во ЕУ, има празнини во спроведувањето, а некои од клучните структури за координација не се целосно воспоставени и функционални.“ Препораките кои произлегуваат за оваа област се следните: „Генералниот секретаријат, во соработка со Министерството за финансии и други клучни институции, треба да развие и одобри нова регулаторна и методолошка рамка за развој и следење на секторските стратегии, вклучително и утврдување на трошоците на стратегиите. Тоа треба да резултира со соодветно финансирање на стратегиите преку подобро трошење и финансиско планирање во државниот буџет... Владата треба да ги зајакне прописите за редовно следење и известување за работата на владата, вклучително и известување за Годишната програма за работа на Владата и НПАА, како и да обезбеди нивна доследна и целосна имплементација.“

8. ЗАКЛУЧОЦИ

Институционалната поставеност на Центарот на Владата има суштинска улога во динамиката на управување со стратегијата на Владата во целина во Естонија. Соработката меѓу институциите во рамките на Центарот на Владата има централно место за успешно насочување на развојот на државата.

- Естонија ги има имплементирани препораките на ОЕЦД и има усвоено реформи за подобрување на капацитетот за насочување на координацијата на стратемскиот развој во Центарот на Владата. Реформи биде поддржани и спроведени од постоечките и нови капацитети за подобрена хоризонталната координација во рамките на Владата и оптимално користење на ресурсите на државата.
- Естонија е релативно мала и има релативно мала Влада и администрација, како што може да се забележи и од малиот број на министри.
- Естонија функционира како систем на коалициски влади, кој е чест во правната и институционалната рамка на континентална Европа.
- Премиерот има лидерска улога како дел од Договорот за коалицирање и додека функцијата, *de facto*, е *primus inter pares* (прв меѓу еднаквите) во рамките на Советот на министри, не мора да значи дека таа/тој истовремено е и лидер на обединето парламентарно мнозинство.
- Министерот за финансии има многу значајна улога, поради што оваа функција често му се доделува на лидерот на втората најголема партија од владината коалиција.
- Стратешките функции се споделени помеѓу институциите на Центарот на Владата, при што Канцеларијата на Владата на Естонија делува како централно координативно тело, но одредени делови од Министерството за финансии играат значајна улога во процесот на определување на буџетот и во обезбедувањето на кохерентно стратешко насочување на владината програма.
- Секторите во министерствата (како што е Министерството за правда, а во помала мера и Министерството за економски прашања и врски, и Министерството за внатрешни работи во Естонија) подеднакво извршуваат стратешки функции, но

сепак имаат поограничена улога во споредба со Канцеларијата на Владата/ Кабинетот на премиерот и Министерството за финансии.

- Најголемата реформа во системот на планирање и следење на реализацијата и успехот на работата на Владата е направена поради воведувањето на програмското буџетирање.
- Постои утврден систем на хиерархија на стратегиските документи, со нивен рок и одговорно ниво/институција за секој од нив.

9. ПРЕПОРАКИ

Функционирањето на системите кои се среќаваат на меѓународен план не може никогаш да бидат пресликани директно во друг национален контекст. Оттука ниту еден пример за успешно функционирање на Центарот на Владата и координација на политиките не може директно да се примени ниту во Северна Македонија.

Од прикажаните успешни практики на системот во Естонија, се издвојуваат неколку аспекти кои се корисни да послужат како основа за развој на унапреден систем на координација на политиките во Северна Македонија:

Северна Македонија има коалициски влади кои предлагаат различни политички програми во време на избори. По формирањето на коалицијата тие ја составуваат програмата која мандатарот ја презентира пред Собранието. Потоа врз основа на оваа програма Владата ја усвојува својата програма за работа во текот на мандатот. Оттука се препорачува да се искористи добра естонска пракса на формализирање на коалицискиот договор, со што се дава тежина на политичките ветувања кои партиите ги дале пред избори.

1

Неопходно е формализирање на хиерархијата меѓу постоечките стратегиски документи кои сега се носат на различни нивоа во државата и Владата. Ова би можело да се уреди со правен акт кој би можела да го донесе Владата, која е одговорна за дефинирање на стратешките приоритети и на буџетот.

2

Задолжително во системот на хиерархија на стратегиските документи мора да се вклучи Националната развојна стратегија, која е извесно дека ќе биде донесена наскоро и која веќе се споменува во некои акти. На неа би требало да се надоврзуваат и Програмата за работа на Владата и секторските и мултисекторските стратегии.

3

4

Неодложно мора да се воведи планирање и на целите и на буџетот врзано за конкретни индикатори на изведба (перформанс) и успех. Истите треба да се дефинираат на сите нивоа и да се следат интегрално и во документите и во буџетот.

Како и во Естонија, така и во Северна Македонија треба да се искористи моментот на воведување на програмско буџетирање за да се модернизира системот на планирање и следење на политиките.

5

6

Дефинирањето на надлежностите на Центарот на Владата и поединечните институции се покажува како успешно за спроведувањето на развојни програми, а ова е клучно за Северна Македонија со оглед на претстојниот период на приближување кон ЕУ.

Како и во Естонија, така и во Северна Македонија, одговорноста за реализација на програмата и реформите, како и успешноста на политиките, е лоцирана кај Претседателот на Владата. Оттука се препорачува да се воспостави систем на

7

8

Примерот на Естонија за целосната работа на Владата е комплетна транспарентност при подготовката на политиките и актите и при нивната реализација, па овој пристап ќе биде од корист и за институциите и за граѓаните и во нашата држава.

- OECD (2015), OECD Public Governance Reviews: Estonia and Finland: Fostering Strategic Capacity across Governments and Digital Services across Borders, OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264229334-en>.
- OECD (2015), "Budgeting as a tool for strategic agility", in Achieving Public Sector Agility at Times of Fiscal Consolidation, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264206267-4-en>.
- Shewbridge, C. and F. Köster (2021), "Strategic thinking and whole-of-system perspective", in Promoting Education Decision Makers' Use of Evidence in Flanders, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/3f983e56-en>.
- <https://www.ekonomisti.lv/wp-content/uploads/2023/08/Budgeting-in-Estonia-2023.pdf#:~:text=Why%20Performance%2Dbased%20Budgeting%3F&text=The%20state%20reform%20activities%20are,expenditures%20in%20the%20government%20sector>.
- <https://www.fin.ee/en/public-finances-and-taxes/state-budget-and-economy/performance-based-budgeting>
- <https://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2021-Republic-of-North-Macedonia.pdf>
- Recommendation of the Council on Open Government, OECD, 2023 <https://legalinstruments.oecd.org/public/doc/359/359.en.pdf>