

ПРОЦЕНКА НА ВЛИЈАНИЕ НА ПОЛИТИКАТА И РЕГУЛАТИВАТА (ПВР) ЗА КОНЦЕПТОТ НА СТРАТЕШКО ПЛАНИРАЊЕ

ЈУНИ 2023

Проектот „Преосмислување на управувањето“ е финансиран од UK International Development од страна на Владата на Обединетото Кралство преку Британската Амбасада во Скопје и е спроведен од Центарот за управување со промени (ЦУП) во соработка со Владата на Република Северна Македонија. Ставовите изразени во овој материјал не мора да ги одразуваат официјалните политики на Владата на Обединетото Кралство.



СОДРЖИНА

1. АНАЛИЗА НА СОСТОЈБИТЕ.....	5
2. КОИ СЕ ЦЕЛИТЕ ШТО САКАМЕ ДА ГИ ПОСТИГНЕМЕ?.....	11
3. КОИ СЕ МОЖНИТЕ РЕШЕНИЈА ЗА ПОСТИГНУВАЊЕ НА ЦЕЛТА?.....	12
4. КОЕ Е ПРЕПОРАЧАНО РЕШЕНИЕ И ЗОШТО?	20
5. КОИ МЕРКИ И АКТИВНОСТИ ЌЕ СЕ ПРЕЗЕМАТ ЗА ДА СЕ ОБЕЗБЕДИ ДОСЛЕДНО СПРОВЕДУВАЊЕ НА ПРЕДЛОГОТ?	23

1. АНАЛИЗА НА СОСТОЈБИТЕ

ПРОБЛЕМИ ВО ПРАВНАТА РАМКА

Постоењето на единствена рамка за стратешко планирање, засновано на долгорочна основа и јасно дефинирани државни приоритети, мерки и проекти за нивно спроведување, е основа на добро управување и работа на Владата заснована врз ефикасност, одговорност, транспарентност и отчетност пред граѓаните за спроведување на јавните политики.

Стратешкото планирање и неговите две заемно поврзани фази (на планирање и реализација) кои го сочинуваат циклусот на стратешкото планирање, формално се дефинирани со утврдена правна рамка (закони и подзаконски акти). Клучни законски акти и документи кои го дефинираат процесот се:

- Законот за Владата на РМ¹,
- Законот за буџети²,
- Деловникот за работа на Владата на Република³,
- Методологијата за стратешко планирање и подготвување на Годишната програма за работа на Владата на Република Северна Македонија⁴,
- Упатството за формата, содржината и начинот на подготвување на стратешките планови на министерствата и другите органи на државната управа⁵,
- Упатството за начинот на постапување на министерствата и другите органи на државната управа во процесот на подготвување на Стратешкиот план и Годишниот план за работа⁶,
- Упатство за начинот на постапување на министерствата и другите органи на државната управа во процесот на следење, оценување и известување за спроведувањето на стратешкиот план и годишниот план за работа⁷
- Одлуката за утврдување на стратешки приоритети на Владата на Република Македонија (последна донесена за 2024 година⁸).

Правната рамка за прв пат е донесена во 2003 година и оттогаш е изменувана и прилагодувана за подобрување на резултатите.

Од друга страна секторските и мултисекторските стратегии се регулирани со Методологијата за начинот на подготвување, спроведување, следење, известување и оценување на секторските

¹ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 59/00, 26/01, 13/03, 55/05, 37/06, 115/07, 19/08, 82/08, 10/10, 51/11, 15/13, 139/14, 196/15, 142/16, 140/18 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 98/19

² „Службен весник на Република Македонија“ бр. 64/05, 4/08, 103/08, 156/09, 95/10, 180/11, 171/12, 192/15 и 167/16 и „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 151/21 и новиот Закон за буџети, од кој не сите одредби се влезени во сила „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 203/22.

³ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 38/01, 98/02, 9/03, 47/03, 64/03, 67/03, 51/06, 5/07, 15/07, 26/07, 30/07, 58/07, 105/07, 116/07, 129/07, 157/07, 29/08, 51/08, 86/08, 114/08, 42/09, 62/09, 141/09, 162/09, 40/10, 83/10, 166/10, 172/10, 95/11, 151/11, 170/11, 67/13, 145/14, 62/15, 41/16 и 153/16

⁴ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 124/08, 58/18, 223/19.

⁵

<https://vlada.mk/sites/default/files/dokumenti/Упатство%20за%20начинот%2C%20содржината%20и%20формата%20за%20подготвување%20на%20СП%20на%20Министерствата%20и%20другите%20ОДУ.pdf>

⁶ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 131/18

⁷ „Службен весник на Република Македонија“ бр. 131/18

⁸ „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 103/23

стратегии и Упатството за структурата, содржината и начинот на подготвување, спроведување, следење, известување и оценување на секторските и мултисекторските стратегии⁹. Оваа рамка е донесена во 2022 година и претставува основа за градење на капацитетите во државната администрација за подготовка на секторски стратегии како исклучително важна активност. Дополнувањето на системот за стратешко планирање со одредби за регулирање на секторските и мултисекторските стратегии е важно заради идентификуваната неусогласеност на овие стратегии и стратешките планови на институциите односно нивна неповрзаност. Во моментот се идентификувани се 73 државни секторски и мултисекторски стратегии кои би требало да бидат основа за годишното планирање на институциите (Прилог 1), а кои би требало еднакво да бидат усогласени со долгорочните цели на државата.

Дополнително, тековно се подготвува и Националната развојна стратегија со цели за развој до 2042 година (www.nrs.mk), како стратешки документ која треба да постави единствена јасна визија за развојните цели на и патека за нивно постигнување од сите чинители заедно. Откако ќе биде финализирана Националната развојна стратегија, истата ќе треба да се усвои на ниво на закон, а поврзаните правни акти ќе треба да реферираат на неа.

Сепак, иако некои правни акти од правната рамка се неодамна донесени, постојат неусогласености кои влијаат на квалитетот на стратешкото планирање. Неусогласеноста на правната рамка е видлива во новиот Закон за буџети од 2022 година каде е предвидено дека Владата ги утврдува стратешките приоритети најмалку за наредните пет години најдоцна до 15 декември во тековната година, имајќи ги предвид изјавата за фискалната политика, фискалните принципи и правила, Програмата за работа на Владата, анализата на остварените резултати од спроведувањето на стратешките приоритети на Владата од претходната година, развојните стратешки плански документи, секторските стратегии и проценката на актуелните општествено-економски и социјални состојби во државата. Овој рок не се совпаѓа со роковите од процесот на стратешкото планирање каде за истата активност е предвиден рокот април и се однесуваат за тригодишен период.

ПРОБЛЕМИ ВО ФОРМАТА И ПРОЦЕСОТ

Од формален аспект, најпрво е забележливо е дека голем дел од институциите немаат стратешки планови и не се почитуваат роковите за нивно донесување, со што не се почитуваат одредбите од Методологијата за стратешко планирање и подготвување на Годишната програма за работа на Владата на Република Македонија. Иако е предвидено со истата методологија, дел од институциите ги поднесуваат стратешките планови до Генералниот секретаријат на Владата, иако истите во некоја форма ги поднесуваат до Министерството за финансии заедно со буџетските циркулари за да се запази формално обврската за одобрување на буџетот.

Во содржината, стратешките плановите во пракса не ги одразуваат приоритетите на Владата доследно, иако за ова постои обврска во Методологијата за стратешко планирање. Министерствата имаат обврска да ги следат и другите стратешки-плански документи во своите стратешки планови (НРП, ССА, НПАА), но често се забележуваат големи разлики меѓи сите овие

⁹ „Службен весник на Република Северна Македонија“ бр. 122/22

документи. Врската помеѓу нив и политичката програма на партиите на власт од една страна, со секторските стратегии и стратешкото планирање од друга страна не е направена. Политичката агенда (експозе на Претседателот на Владата односно политичката програма на партиите на власт) би требало да се преточи во Програмата за работа на Владата за четири години. Понатаму, се операционализира со процесот на усвојување стратешки приоритети на Владата за соодветната година и подготовката на годишна програма. Оттука, приоритетите на Владата кои се одразуваат на Програмата на Владата и годишната програма за работа на Владата, не се предвидува како тие ќе се усогласат и спроведат и следствено немаат директна врска во стратешките планови на министерствата. Особено заради фактот што Годишната програма за работа на Владата (ГПРВ) се изготвува со поднесување на иницијативи од министерствата кои може но и не мора да ги одразуваат активностите и законите кои се предвидени во стратешките планови односно во сите документи кои се вклучени во процесот на стратешкото планирање. Во исто време реализацијата на ГПРВ во многу мал процент ја одразува фактичката работа на владата и точките по кои се расправа на нејзините седници.

Исто така, нема цврста поврзаност на стратешките приоритети од хоризонталните секторски стратегии со клучните цели на министерствата (во нивните стратешки планови) и индикаторите за нивно постигнување и истите временски не се еднакви по времетраење. Имено, не постои воедначен пристап за временската рамка на секторските стратегии кои достигнуваат и до десет години и стратешките приоритетите на Владата кои се за 1 година, или Фискалната стратегија која се носи за 3 години, односно согласно новиот Закон за буџет ќе биде за пет години. Тоа се одразува на поставувањето на целите и клучните индикатори на институциите кои се задолжени за спроведување на политики на односниот сектор и ги оневозможува линиите на отчетност и генерално отчетноста на институциите спрема целите и приоритетите кои треба да се постигнат. Ова е една од причините заради која, за стратешките планови и стратешкото планирање, политичкото ниво во институциите не е заинтересирано и на него не гледа како на инструмент со кој ќе се раководи со институциите и ќе служи како референтна основа за отчетност и оценка на успешност на работењето.

Понатаму во истата оваа насока дискутабилна е поврзаноста на стратешките планови со секторските стратегии и другите стратешки и програмски документи. Предвидените цели и активности во стратегиите не се транспонираат во стратешките планови на министерствата со што истите не претставуваат релевантен документ по кој работат институциите. Од друга страна пак, кај секторските стратегии и самите не се направени согласно принципите за квалитет и не ги содржат суштинските елементи кои треба да ги содржи една стратегија. Различниот квалитет, ниво, формат и методологија по кои се направени упатува на непостоење на приоритизација во стратешките и програмските документи отсуство на меѓу секторска соработка и координација како и несогласеност на секторските стратегии по хиерархија.

Стратешките планови не поаѓаат од анализа на сегашната состојба и реализацијата на минатите планови не претставува основа за идно планирање. Недостасува анализа на податоци и анализа на влијанието кое е направено со нивното спроведување. Анализата и како функција во организациска структура недостасува во институциите за да биде квалитетна поддршка на изработката на стратешките планови.

Следењето на спроведувањето и анализата на постигнатите резултати се клучната повратна спрега која обезбедува квалитет и континуитет во креирањето на политиките. Оваа фаза соодветно кај стратешкото планирање е предвидена „периодично¹⁰“, а на барање на ГС се доставуваат извештаи еднаш годишно врз основа на кои ГС ја подготвува Анализа на остварените резултати во функција на стратешките приоритети на Владата на Република Северна Македонија. Сепак, оваа анализа е тешка за разбирање, односно не соодветствува сосем на приоритетите на Владата поставени на почетокот на мандатот. Следењето на спроведувањето и анализата на влијанието е дополнителни отежнато и неспроведливо поради несоодветното поставување на индикаторите кои се немерливи и не го одразуваат влијанието за постигнување на целта. Потребно е квалитетно реферирање, за следење на состојбите, мерење на резултатот и користење на истите информации за анализа на состојбите при изработка на следните стратешки документи.

На крајот, форматот на стратешките планови и неговите елементи се комплицирани за следење за граѓаните и во таа форма не нудат информации од корист за нив. Нејасно се дефинираат приоритетите и целите во нив, односно индикаторите се општи и немерливи. Понатаму, нема цврста поврзаност на стратешките приоритети со клучните цели на министерствата и индикаторите за нивно постигнување. Тоа се одразува на поставувањето на целите и клучните индикатори на институциите кои се задолжени за спроведување на политики во односниот сектор. Тоа ги оневозможува линиите на отчетност и генерално отчетноста на институциите спрема целите и приоритетите кои треба да се постигнат.

Овие индикации упатуваат на недостатоци во стратешко и оперативно планирање и потребата за промена и унапредување на системот и концептот.

ИНСТИТУЦИОНАЛНА РАМКА

Триаголникот помеѓу Генералниот секретаријат на Владата, кој ги извршува задачите за креирање и координирање на политиките и следење на нивната имплементација, Секретаријатот за европски прашања, кој е одговорен за координирање на политиките на ЕУ и координирање на странската помош и Министерството за финансии со буџетското планирање, фискалната стратегија и макроекономските проекции е суштински одговорен за квалитетот на процесот.

Клучна улога во концептот на стратешко планирање треба да има Генералниот секретаријат кој е одговорна институција за координирање на процесот на стратешкото планирање на ниво на министерствата и другите органи на државната управа. Тој треба да прави анализа на програмите содржани во стратешките планови од аспект на нивната поврзаност со стратешките приоритети и конзистентноста меѓу побарувањата од Буџетот на Република Македонија и приоритетите на Владата.

¹⁰ Член 16 став 4 од Упатството за начинот на постапување на министерствата и другите органи на државната управа во процесот на следење, оценување и известување за спроведувањето на стратешкиот план и годишниот план за работа.

Оттука, Генералниот секретаријат би требало да има клучна улога во креирањето на политиките и нивната координација согласно неговите законски надлежности. Но, Генералниот секретаријат нема политичка и оперативна моќ да го оневозможи усвојувањето на стратешките планови на министерствата и да укаже на суштинските и формалните недостатоци на истите, со што би ги вратил на доработка и подобрување кај министерствата. Ова е заклучок врз основа на праксата на доставување на редовни активности, средби, извештаи од страна на министерствата како цели во стратешките планови, за кои ГС нема сила да се наметне да се избришат. Институционална поставеност во односите со другите министерства е слаба за да може да го унапредува квалитетот на политиките и да обезбеди нивен континуитет.

Овој факт заедно со актуелната состојба на големиот број и воедно слаб квалитет на секторски стратегии, нивната неповрзаност, како и фактот дека има и недоволен капацитет и во самиот Генерален секретаријат за координација следење и оцена на стратешките планови и нивно исполнување на ниво на Владата, резултира со ниско ниво на квалитет и спроведување на истите. Оттаму, централниот систем за планирање и координација на политиките е недовољно развиен и не ја извршува својата предвидена функција.

Со истиот проблем се соочуваат и министерствата и другите институции. Нивните административни капацитети на одделенија за стратешко планирање и аналитика се исто така неразвиени и забележана е висока флукуација на кадри што претставува пречка за квалитетно одвивање на процесот на стратешко планирање и слаб квалитет на плановите. Покрај проблемите во капацитетите во одделенијата за стратешко планирање и останатите вработени во секторите на министерствата немаат суштинско сфаќање од стратешкото планирање и најчесто не учествуваат при изработката на стратешките планови на своите министерства. Нивната работа на стратешкиот план е без мотивација и се доживува како товар и дополнителна обврска. Оттаму процесот на изработката на плановите не обезбедува нивен квалитет, а следствено ниту следењето на нивната реализација и известувањето.

ПРОБЛЕМИ ВО КООРДИНАЦИЈА НА ПРОЦЕСОТ

Координацијата со другите две институции од триаголникот, Секретаријатот за европски прашања и Министерството за финансии слаба точка во процесите. Имено, Секретаријатот за европски прашања, кој е одговорен за координирање на политиките на ЕУ и координирање на странската помош со него треба да се усогласуваат Националната програма за усвојување на правото на ЕУ и документите каде се планира странската помош.

Недостасува и координацијата со Министерството за финансии. Координацијата е слаба на неколку нивоа. Првенствено секторските стратегии би требало да се водат по анализи на Министерство за финансии за да се има предвид колку средства се на располагање. Но тие најчесто се прават без вклученост на МФ и информации за расположивост на средствата.

Понатаму буџетските алокации во програмите и потпрограмите не се соодветни на стратешките планови на министерствата за што би требало да постои координација помеѓу ГС и МФ во

фазата на усвојување на буџетот за усогласување на приоритетите и програмите од стратешките планови со буџетските програми односно алокации. Приоритетите во стратегиите и стратешките планови мора да бидат поврзани и со среднорочното буџетирање (среднорочната буџетска рамка). Поврзаноста помеѓу програмското планирање на буџетот и стратешкото планирање и среднорочната рамка за буџетско планирање мора да биде јасна. Предвидено е планирање на буџетот за 5 години согласно Законот за буџети (2022 год), додека во Методологијата за стратешко планирање, планирањето е за 3 години.

Покрај неповрзаноста во алокациите и програмите, во моментот постои и разлика помеѓу роковите во чекорите за подготовка и донесување на буџетот и стратешките планови, како на пример во усвојувањето на Одлуката за утврдување на стратешките приоритети на Владата, врз основа на која потоа се прават стратешките планови на институциите.

На крајот, но не помалку значајно, стратешкото планирање не е заокружено со информациски систем кој ќе овозможи негово следење, ефикасно спроведување, рана детекција на проблеми и изработка на оцена и извештаи. Истиот треба да биде поврзан и со другите системи кои се наменети за истите сродни и комплементарни процеси, како системите на Е-влада, кој сепак само помага за подготовка на програмата ама нема опција за следење. Внесот е мануелен според записниците од седниците на Влада и истиот не помага во следењето и испораката на резултатите.

2. КОИ СЕ ЦЕЛИТЕ ШТО САКАМЕ ДА ГИ ПОСТИГНЕМЕ?

Генералната цел

- Функционално и ефикасно стратешко планирање и стратешки планови на министерствата кои ги одразуваат приоритетите на владата и секторските стратегии

Специфичните цели кои произлегуваат од генералната цел се следните:

1. Јасни и разбирливи стратешки планови за граѓаните и видливи резултати од спроведувањето
2. Поврзани стратешки планови со секторски стратегии и нивна усогласеност
3. Активностите и програмите во стратешките планови да бидат усогласени со буџетските алокации
4. Хиерархија на приоритети на Влада и секторски стратегии и нивно поврзување со стратешките планови
5. Стратешки планови и стратегии базирани на докази
6. Контролни механизми кои ќе обезбедат функционирање на системот на стратешките планови.

3. КОИ СЕ МОЖНИТЕ РЕШЕНИЈА ЗА ПОСТИГНУВАЊЕ НА ЦЕЛТА?

Сублимирано решенијата кои ќе се понудат треба да ги разрешат проблемите и да ги постигнат зацртаните цели. Тоа претпоставува дека решенијата треба да содржат предлог активности за следните проблеми кои беа погоре објаснети, а подолу само таксативно ќе ги забележиме:

1. Стратешките планови да станат алатка на политичкото и административното ниво со која тие ќе управуваат со институциите и која ќе обезбеди отчетност спрема граѓаните. Ова подразбира стратешките планови да се усогласени со приоритетите на Владата од експозаето на премиерот со Годишната програма за работа на Владата, понатаму да ги одразуваат приоритетите на секторските стратегии, како и Националната развојна стратегија која е во изработка.
2. Роковите и процесите за стратешко планирање да се усогласат со роковите во Законот за буџет.
3. Целокупното планирање на работата на институциите и владата да биде координирано и и следено од „Центар на владата“, формално или неформално тело кое ќе обезбеди квалитетно планирање, високо ниво на спроведување на плановите, соодветно известување по нив и отчетност спрема граѓаните.
4. Генерално подигнување на квалитетот на стратешките планови и секторските стратегии кои ќе придонесат по подобра спроведливост. Со овој проблем директно е поврзан и изградба на капацитетите за подобро планирање и изработка на стратешки планови и хоризонтални секторски стратегии.
5. Буџетското планирање да биде поврзано со стратешките планови и хоризонталните секторски стратегии за што клучна улога треба да биде учеството на Министерството за финансии во „центарот на владата“.
6. Недостаток на систем кој ќе овозможи следење и известување, како и навремена детекција на доцнење, неисполнување итн.

Согласно на претходното резиме на проблемите, подолу се развиени 3 опции кои содржат решенија за сите елементи каде беа дефинирани проблемите. Сите мерки за зајакнување на стратешко и оперативно планирање имаат предуслов за политичка поддршка што ќе овозможи јасна институционална рамка, институции чии надлежности не се преклопуваат и имаат одговорности и кои имаат доволно обучен кадар да ги извршуваат пропишаните обврски.

МОЖНО РЕШЕНИЕ 1: „Не прави ништо“

Предвидени мерки

Во оваа опција не се предвидени регулаторни промени. Идејата е дека врз база на сегашната регулатива и воспоставени механизми, со ставање на акцент на спроведувањето и зајакнувањето на административните капацитетите ќе можат да се подобрат резултатите и да се надминат проблемите. Со серија на обуки и тренинзи, ќе се цели кон подобрување на сегашната состојба на квалитетот на стратешките планови, поставувањето на индикатори и цели на исполнувањето и ставање акцент на поврзувањето со приоритетите на владата и експозето на премиерот како и со хоризонталните секторски стратегии. Исто така веќе воспоставените механизми на координација, системот на седници на влада, Генерален колегиум и работни групи ќе се искористат за подобра координација при изработката, следењето и известувањето за исполнување на стратешките планови. Може да се предвиди и формирање на работна група која ќе работи на усогласување на стратешкото и секторското планирање и усогласување со приоритетите на владата во која би имало улога и Министерството за финансии заради поврзувањето со буџетските алокации. Оваа работна група би била и неформален „центар на влада“. Во оваа смисла е значајно враќањето на улогата на Генералниот секретаријат како надзор и коректор на процесот и квалитетот на изработката на стратешките планови.

Исто така за зајакнување на фокусот на подготовката и исполнувањето може да се предвиди тематска седница за отчет по реализација на стратешкиот план како механизам за следење во периодот март-април или јуни-јули за да кореспондира со новиот Закон за буџети кој предвидува 15 август прв нацрт стратешки план од матични буџетски корисници.

Слабиот административен капацитет за изработка на стратегии и генерално стратешко планирање, а особено за аналитика ќе се адресира преку пополнување на предвидените работни места во одделенијата за стратешко планирање и генерално зголемување на капацитетот на сите сектори во институциите за квалитетно стратешко планирање.

Можни влијанија и потенцијални ризици

- Нема да постои правна рамка која стратешко планирање ќе го допрецизира во делот на целите и меѓусебната поврзаност на стратешките плановите со приоритетите на владата и ресорните министерства, односно хиерархијата на приоритетите нема да биде уредено формално;
- Нема да има силна регулаторна врска на спроведувањето на политичката програма на коалицијата на власт (експозе на претседателот на владата – мандатот) со Стратешки приоритети на Владата и стратешки цели и годишната програма за работа на Владата во пракса. На административно ниво ќе биде одлуката дали и во која мера ќе се земат истите при изработката на стратешките планови, а на политичкото колку тие ќе бидат дел од работата на институциите во Владата.
- Оттаму ќе зависи и политичкото значење на стратешкиот план и неговата употреба како алатка при управување со институциите. Тоа ќе влијае на отчетноста и самиот процес на стратешко планирање и доколку не ги вклучува истиот го прави помалку актуелен и полезен бидејќи не ги вклучува политичките одредници и приоритети;
- Нема да постои формален систем за поврзување на актуелните секторски стратегии со политиките и годишната програма за работа на Владата на ниво на цели и индикатори на успешност. Тешко е усогласувањето на секторските стратегии и нивно ставање во функција на Националната развојна стратегија (2024-2044) државната стратегија. Тоа ќе треба да се направи до дополнително упатство, обуки и насоки;

- Резултатите и успешноста на работната група („центарот на Влада“) ќе зависи од поддршката од политичкото ниво и индивидуалната инволвираност на секој од членовите. Имајќи ги предвид постечките искуства со обезбедување на континуитет во целите и членовите на групата, тешко ќе биде истиот да се обезбеди за да може да се задржи нејзината улога која нема да биде регулаторно дефинирана.
- Релативно побрзо ќе биде спроведливо ова решение од аспект дека нема да биде потребно изработка на законски и подзаконски акти, со што акцентот би се дал на спроведувањето.
- Постои ризик дека при промена на актуелната политичка гарнитура неформалните процедури и постапки како и капацитетот за изработка на стратешките планови и генерално стратешкото планирање ќе опадне и дека нема да постои механизам кој ќе да обезбеди континуитет на активностите и квалитетот.
- Вклучувањето на локалната самоуправа во системот на стратешко планирање и секторски стратегии ќе остане на волонтаристичка основа, односно тие нема формално да имаат обврска за вклучување во целите и приоритетите од секторските стратегии.

МОЖНО РЕШЕНИЕ 2: Измена и дополна на постоечките методологии за стратешко планирање и секторски стратегии или нова единствена методологија

Предвидени мерки

Согласно оваа опција неопходна е измена и усогласување на методологиите за да се постигне интегриран систем на планирање. Усогласената методологија или методологии треба да воспостават врски помеѓу процесите на стратешкото планирање, секторските стратегии и буџетирањето преку збир на логичко поврзани активности и рокови. Истите треба да обезбедат стратешките приоритети на Владата, Среднорочната рамка за трошоци, воспоставување врски помеѓу буџетот и стратешките (среднорочни) планови на органите на државната управа се пренесуваат во Годишниот план за работа на Владата. Од суштинско значење е да се обезбеди дека оваа Методологија ќе ја истакне потребата за повеќегодишно планирање и ќе ги избегне недостатоците на постојниот систем кој е фокусиран на годишно планирање и овозможува лесна ревизија на среднорочните приоритети. Тоа е и една од најголемите предности на оваа опција во споредба со опцијата „не прави ништо“.

Понатаму методологиите треба да предвидат:

- Формирање на работна група која ќе работи на усогласување на стратешкото и секторското планирање и усогласување со приоритетите на владата
- Механизам на усогласеност помеѓу иницијативи за годишната програма за работа на владата согласно стратешките планови кои се вградени во нив
- Реорганизација на кадрите со точни утврдени надлежности и зајакнување на капацитетите на ГС и Одделенијата за стратешко планирање.
- Усогласување на методологиите со член 13 од новиот Закон за буџети
- Поставување на мерливи и прецизни стратешки цели по принципот на SMART и зајакнување на капацитетите согласно овие начела
- Поставување подвижни цели за повеќе години (адаптибилни според општествените услови или според динамиката на нивната реализација), особено бидејќи се работи за среднорочен односно перспективно долгорочен период.
- Јасна хиерархија и поврзување помеѓу приоритетите, целите, мерките, активностите и индикаторите за нивно спроведување во стратегиите и стратешките планови;
- Јасно идентификување на приоритетите, целите, мерките, активностите, со цел да се овозможи јасна врска помеѓу изворите на финансирање;
- Обезбедување механизми за координација на стратешкото планирање и стратешките документи помеѓу надлежните органи.
- Поради недефинирана хиерархија на стратешките документи, неопходно е да се прецизираат надлежностите и улогата на Генералниот секретаријат, Министерството за финансии, Секретаријатот за европски прашања во стратешкото планирање, како и хиерархиската сила на Фискалната стратегија, НПАА или стратешките цели на Владата;
- Потребно е засилување на координацијата од страна на Генералниот секретаријат или друго место, со одредување на клучна точка (лице) за координација кое ќе се грижи за одреден приоритет и ќе ги координира првата линија на институции поврзани со тој приоритет т.е. креаторите на политиките. Покрај координацијата исклучително е значајно да

се обезбеди систем за мониторинг и контрола на активностите, како и мерење на влијанието т.е. исполнувањето спрема показателите.

- За зајакнување на улогата на координација и спроведување на планирањето и извршувањето на политиките, во што и влегува стратешко планирање неопходна е координација на „центар на владата“. Во моментот нема официјална дефиниција/одлука за тоа кои тела го сочинуваат центарот на Владата, но со оглед на надлежностите и европските интеграции како насока на движење, може да се заклучи дека центарот на Владата се состои од Генералниот секретаријат Министерство за финансии / буџет и сектор за макроекономски и фискални анализи и проекции (буџетски планови и макроекономски анализи) и Секретаријатот за европски прашања (го координира процесот на евроинтеграција и ја координира странската помош).
- Потребен е силен „центар на владата“ што ќе постави стандарди за креирање на јавните политики, особено во делот на планирање и спроведување и соодветно ќе организира меѓуинституционална соработка. Истите треба да бидат во координација со државните буџетски средства, и странската помош особено имајќи ги предвид реформите во политиките и законите заради претстојните преговори за членство. Во пракса, тоа значи дека е потребно подобрување на системот за стратешко планирање и дефинирање на меѓусебните врски на овие тела во однос на засилен систем за стратешко планирање и воспоставување почести и оперативни односи меѓу нив.
- Тематска седница за отчет по реализација на стратешкиот план како механизам за следење во периодот март-април или јуни јули за да кореспондира со новиот Закон за буџети кој предвидува 15 август прв нацрт стратешки план од матични буџетски корисници.

Можни влијанија и потенцијални ризици

- Во Генералниот секретаријат и условно во „Центарот на владата“ нема доволно искуство од секторско планирање и процесите кои се карактеристично за него.
- Процесот на изготвување и усогласување на методологиите може да потрае подолго време со што и резултатите кои се очекувани ќе се одложат.
- Нема начин со кој вклучувањето на локалната самоуправа во системот на стратешко планирање и секторски стратегии ќе се предвиди со измена на методологиите, односно тие формално да имаат обврска за вклучување во целите и приоритетите од секторските стратегии.
- Доколку нема политичка поддршка на процесот и процесот на стратешко планирање и стратешки план не станат алатки за управување со институциите на политичкото ниво, а алатка за следење и отчетност на административното ниво, со само измена на методологиите нема да се обезбеди квалитетен процес и постигнување на очекуваните резултати.
- Доколку не се подобри административниот капацитет, само со измена на методологиите нема да се подигне нивото и квалитетот на стратешкото планирање. Исто така потребно е и зголемување на капацитетот и укажување на важноста од стратешкото планирање и кај останатите сектори внатре во институциите кои треба да бидат директно инволвирани во неговата изработка, спроведување и известување.
- Иако со измена на методологиите ќе се обезбеди регулаторно решение на проблемите со стратешкото планирање, истото не гарантира спроведување на методологиите. Многу примери укажуваат дека методологиите остануваат неспорведени и не се почитуваат доколку не се инсистира на тоа од сите вклучени во системот. Такако доколку не

функционира мерките каде е предвиден „центарот на владата“, тематските седници, вклученоста на политичкото ниво во процесите, истите нема да се спроведуваат.

МОЖНО РЕШЕНИЕ 3. Закон за стратешко планирање или Уредба за стратешко планирање

Предлог мерки:

- За да се избегне ризикот дека решенијата во овие документи нема да се користат, опцијата претпоставува да се воспостави рамката за стратешко и оперативно планирање на ниво на закон. Бидејќи овој документ промовира силна врска помеѓу стратемскиот и оперативниот систем на планирање, правната рамка може да се воспостави на два начина. Првиот начин е со Законот за стратешко планирање да се регулираат и стратешкото/оперативното планирање односно основите на буџетскиот систем и управувањето со целокупните финансиски ресурси, вклучително и фондовите на ЕУ.
- Во општите одредби на законот, бидејќи е обврзувачки за сите и предвидено е да го усвои Собранието, да се дефинираат највисоките државни приоритети од државните стратегии (како во дел 3.2. од методологијата за секторски стратегии). Единствено со овој тип на законско решение можат да се опфатат и ЕЛС и да се поврзат нивните стратешки планови со стратешките приоритети на државата.
- Усогласување на законот со член 13 од новиот Закон за буџети во поглед на временската рамка
- Законот да предвиди механизам на усогласеност помеѓу иницијативи за годишната програма за работа на владата согласно стратешките планови кои се вградени во нив
- Реорганизација на кадрите со точни утврдени надлежности и зајакнување на капацитетите на ГС и Одделенијата за стратешко планирање.
- Усогласување на методологиите со член 13 од новиот Закон за буџети
- Поставување на мерливи и прецизни стратешки цели по принципот на SMART и зајакнување на капацитетите согласно овие начела
- Поставување подвижни цели за повеќе години, особено бидејќи се работи за среднорочен односно перспективно долгорочен период.
- Јасна хиерархија и поврзување помеѓу приоритетите, целите, мерките, активностите и индикаторите за нивно спроведување во стратегиите и стратешките планови;
- Јасно идентификување на приоритетите, целите, мерките, активностите, со цел да се овозможи јасна врска помеѓу изворите на финансирање;
- Во законот да се внесат одредби за законско задолжително постапување по стратешките планови. Откако стратешки планови ќе бидат консултирани со Генералниот секретаријат, институциите да мора задолжително да постапат по коментарите и препораките од ГС пред да се усвојат т.е. финализираат плановите
- Генералниот секретаријат да прави анализа на постигнатите резултати и тие да бидат влезна информација за одлуките за стратешки приоритети, односно институциите и министерствата да постапуваат по заклучоците од анализите на ГС. Исто така известувањето треба да биде кратко јасно и согласно индикаторите.
- За зајакнување на улогата на координација и спроведување на планирањето и извршувањето на политиките, во што и влегува стратешко планирање неопходна е координација на „центар на владата“. Во моментот нема официјална дефиниција/одлука за

тоа кои тела го сочинуваат центарот на Владата, но со оглед на надлежностите и европските интеграции како насока на движење, може да се заклучи дека центарот на Владата се состои од Генералниот секретаријат Министерство за финансии / буџет и сектор за макроекономски и фискални анализи и проекции (буџетски планови и макроекономски анализи) и Секретаријатот за европски прашања (го координира процесот на евроинтеграција и планови и ја координира странската помош).

- Потребен е силен „центар на владата“ што ќе постави стандарди за креирање политики и ќе организира меѓуинституционална соработка, како во случајот со државните буџетски средства, така и со странската помош особено имајќи ги предвид претстојните преговори за членство. Во пракса, тоа значи дека е потребно подобрување на системот за стратешко планирање и дефинирање на меѓусебните врски на овие тела во однос на засилен систем за стратешко планирање и воспоставување почести и оперативни односи меѓу нив.
- Да се предвиди тематска седница за отчет по реализација на стратешкиот план како механизам за следење во периодот март-април или јуни-јули за да кореспондира со новиот Закон за буџети кој предвидува 15 август прв нацрт стратешки план од матични буџетски корисници.
- Регулација на планирањето и на локално ниво во насока на рамномерен регионален развој (плус врска со член 30 од новиот Закон за буџети), следење на стратешките приоритети на Владата и мултисекторските и секторските стратегии на државно ниво – за сите области без разлика на изворот на средства.
- Потребно е засилување на координацијата од страна на Генералниот секретаријат, со одредување на клучна точка (лице) за координација кое ќе се грижи за одреден приоритет и ќе ги координира првата линија на институции поврзани со тој приоритет т.е. креаторите на политиките. Покрај координацијата исклучително е значајно да се обезбеди систем за мониторинг и контрола на активностите, како и мерење на влијанието т.е. исполнувањето спрема показателите. За овие одговорности треба да се развие човечки капацитет во центарот на владата кој ќе одлучува за прифаќање и преформулирање на суштината на документите, отколку само советодавна.

Можни влијанија и потенцијални ризици

- Во Генералниот секретаријат и условно во „Центарот на владата“ нема доволно искуство од секторско планирање и процесите кои се карактеристично за него.
- Не може во овој закон да се предвиди посебна организациска единица (одделение во склоп на сектор за стратешко) како аналитичко одделение или стратешко планирање заради градење на аналитички капацитети
- Административните капацитети не можат да се зајакнат по пат на закон
- Во едно место ќе ги обедини сите обврски за уредување на системот за стратешко, со висока правна сила.
- Ќе се предвиди дека сите стратешки документи ќе мора да се усогласат со целите и приоритетите во Националната развојна стратегија и истото ќе мора да се почитува бидејќи ќе биде на ниво на закон.
- Времето за спроведување на ова решение ќе биде релативно подолго бидејќи ќе треба да се усвои законското решение во собрание.
- Со широки политички консултации и консензус со сите засегнати страни во фаза на усвојување на законското решение и широка дебата и консензус при изработката на

Националната развојна стратегија ова решение може да обезбеди континуитет во процесот на стратешко планирање и државните цели и приоритети.

- Иако во законското решение може да се предвидат механизми кои ќе обезбедат негово спроведување сепак потребно е и подигнување на свесноста за значењето на стратешкото планирање и негова инструментализација во секојдневната работа на сите сектори.
- Носењето на закон е комплексен процес кој треба да ги запази сите процедури и за кој е потребен подолг временски период. Покрај процесот кој го обременува ова решение, Законот кој се носи во Собрание има и политичка димензија за која треба да се одбере поволен период кој може да се искористи за вакви прашања. Обезбедувањето на широки политички консултации и консензус, како и усвојувањето на Националната развојна стратегија се прашања од овој тип за кои времето како фактор е значајно за нивниот квалитет и спроведливост.
- Оттука спроведувањето на ова решение би можело да се одолговлечи со што придобивките би се одложиле. Затоа е и можноста спроведувањето на ова решение со сите негови елементите кои се предвидени, најпрво да се спроведат преку Уредба донесена од Владата на РСМ. Со тоа сите елементи ќе се преточат во регулаторен акт и ќе се започне со спроведување преку формирање на структурите и телата, јакнењето на капацитетите и обуките согласно предложеното решение. Подоцна останува можноста заедно со Националната развојна стратегија евентуално да се обединат во закон.
- Со овој пристап ќе се провери и функционалноста на сите елементи на решението пред да се преточи истото во закон со што би се добило на квалитет на евентуалното законско решение и би се избегнало негово често менување.

4. КОЕ Е ПРЕПОРАЧАНО РЕШЕНИЕ И ЗОШТО?

Препорачаното решение согласно оваа анализа е опцијата три т.е. опцијата за постриктно регулирање на материјата со Уредба или Закон за стратешко планирање. Критериумите кои беа земени предвид во изборот на ова решени се следните:

1. Целосност на решението кое ги покрива сите елементи каде е потребно подобрување како прв најзначаен критериум
2. Долгорочност односно трајност и ефект како втор најзначаен критериум
3. Комплексност при спроведувањето како трет најзначаен критериум
4. Брзина на спроведувањето и очекување на резултатите како четврт најзначаен критериум

Подолу следува анализата на секоја од опциите во однос на критериумите.

Од аспект на **целосност** на решението кое вклучува поврзување на стратешкото планирање и секторските стратегии и мултисекторски стратегии како и нивната усогласеност со иницијативи за годишната програма за работа на владата согласно стратешките планови кои се вградени во нив, опциите два и три се од избор. Тоа е случај и со понудување на решение за поставување на јасна хиерархија и поврзување помеѓу државните стратешки приоритети, целите и нивно спроведување во стратегиите и стратешките планови.

Опцијата три, специфично усвојување на Закон за стратешко планирање, единствено има дополнителна можност за вклучувањето на локалната самоуправа во системот на стратешко планирање и секторски стратегии односно следење на стратешките приоритети согласно мултисекторските и секторските стратегии на државно ниво – за сите области без разлика на изворот на средства. Опцијата еден според овој критериум не нуди можност за усогласување на стратешкото планирање со секторските и мултисекторските стратегии како ни вклучување на локалната самоуправа. Овој е релативно најважен критериум кој обезбедува директно квалитетно решение.

Долгорочноста и крајниот ефект е повеќе одреден од решение со закон или уредба како подолгорочна категорија и категорија која има поголема правна сила. Дополнително имајќи го предвид фактот ако законот се донесе низ широки консултации со сите засегнати страни со учество и на политичката опозиција, таквото решение би требало да изгради чувство на сопственост кај сите државни чинители. Во светло и на усогласени државни цели и приоритети преку Националната развојна стратегија, долгорочноста на опцијата три е цврсто одредена.

Опциите два и три се прилично **комплексни** во спроведувањето и ги содржат истите елементи во решенијата, со единствената разлика што опцијата со уредување со закон во опфатот ја има и локалната самоуправа. Во двата случаи се работи за системски решенија кои во суштина мораат да бидат комплексни и доброто планирање на решенијата и соодветната координација на процесите треба да ги надмине предизвиците и да испорача поголеми корисности. Во овој случај опцијата еден е најдобра по која следат опциите два и три.

Опцијата еден и според последниот критериум на брзина е најдобра со оглед дека не е потребно никакви регулаторни измени, туку се става акцент веднаш на зголемување на капацитетите и подобрување на спроведувањето. Но, оттаму таа и не нуди целосно решение, ниту решение за подоследна примена на одредбите од постоечките акти. Опцијата два пак е подобра во однос на **времето** за кое може да биде спроведена формално бидејќи за измената на методологиите процедурата е многу пократка и зависи само од институциите во владата. Сепак комплексноста на процедурата за донесување на опцијата три (Законското решение или уредба) и потребата за инволвирање на Собранието и политичката опозиција во моментот, може да се покаже како клучна предност во нагласувањето од важноста на стратешкото планирање и секторските стратегии за исполнувањето на државните цели и приоритети.

Имено, доколку законот се донесе низ широки консултации со сите засегнати страни и се искористи моментот заедно со усвојувањето на Националната развојна стратегија која во моментот е во фаза на изработка, како пакет решение оваа опција може да обезбеди континуитет во процесот на стратешко планирање и државните цели и приоритети. Тоа би била и главната предност на опцијата три во однос на опцијата два. Исто така опцијата да се подготви Уредба, а потоа доколку се уште има потреба истото да се преточи во закон, ги премостува недостатоците од аспект на време на опцијата три и практично во тој дел се изедначува со опцијата два.

Секако при овој критериум го земаме предвид и потребното време за зголемувањето на административните капацитете за стратешко и секторско планирање и поставувањето на механизмите за негово следење и известување. Овие процеси бараат пополнување на предвидените работни места, селекција на соодветен кадар и негово обучување. Овие процеси ќе траат подолго од самата формална измена на методологиите од опцијата два и од донесувањето на Уредбата од опцијата три, со што брзината на спроведувањето не е критериум врз база на кој некоја од опциите би имала предност.

Како уште еден од аргументите кои се разгледуваа во текот на работилниците и консултациите при изготвувањето на оваа анализа беше дека Методологијата за начинот на подготвување, спроведување, следење, известување и оценување на секторските стратегии и Упатството за структурата, содржината и начинот на подготвување, спроведување, следење, известување и оценување на секторските и мултисекторските стратегии е донесена во 2022 година и сеуште не е спроведена соодветно со што и резултатите и користите не се дојдени во соодветен обем. Во таа насока, како препорачана опција три, при нејзината изработка потребно е да се вградат и дел од одредбите од оваа методологија во уредбата/законот за да се обезбеди поцврста основа за продолжување на веќе започнатиот систем. Но, неопходна е едновремено и усогласеност на одредбите од оваа Методологија со Методологијата за стратешко планирање и Законот за буџети и да се подготви нова единствена методологија врз основа на уредбата/законот.

Имајќи предвид дека опцијата три беше најдобра во првите два најзначајни критериуми, а според другите два критериуми имаше иста оцена како и второ рангираната опција два, истата е оценета како најдобра опција.

Поради невозможноста во сегашната политичка ситуација да се усвои нов закон, следна најдобра опција би била да се подготви уредба, но за ова се уште нема изречна одредба која ќе упатува на доуредување. Заради ова се бара измена на Законот за буџети, но и за реализација на оваа опција може да е потребно дополнително време.

И покрај потребата за изработка и усвојување на Уредба за стратешко планирање, останува потребата и обврската за ревидирање на постоечките методологии и новините во Законот за буџети. Оттука Генералниот секретар веднаш иницира ревидирање на одредбите од методологиите за нивно усогласување.

5. КОИ МЕРКИ И АКТИВНОСТИ ЌЕ СЕ ПРЕЗЕМАТ ЗА ДА СЕ ОБЕЗБЕДИ ДОСЛЕДНО СПРОВЕДУВАЊЕ НА ПРЕДЛОГОТ?

Согласно анализата на опцијата три, следните мерки мора да се исполнат за да може да се спроведе.

Опција	Опис на ризици кои треба да се адресираат	Тип на ризик (висок, среден или низок)	Начин на управување – активност
Опција 3	Непоставување по одредбите на уредбата и методологијата	Висок	<ol style="list-style-type: none"> 1. Да се внесат одредби за задолжително постапување по насоките и коментарите од Генералниот секретаријат за стратешките планови, пред да се усвојат т.е. финализираат плановите. Да се предвидат и други механизми за контрола на квалитетот и спроведувањето на одредбите како разгледување со заклучоци од тематска седница, генерален колегиум итн. 2. Стратешкиот план да стане алатка за управување на политичкото ниво на институциите и да биде агенда за работа на административното ниво со што нема да може да се занемари.
	Обезбедување континуитет во спроведувањето на методологијата и стратешки цели и приоритети на државата	Висок	<ol style="list-style-type: none"> 3. Законот треба да се донесе со широки политички консултации и консензус со сите засегнати страни во фаза на усвојување на законското решение (преферирано во пакет со Националната развојна стратегија). Ова решение може да обезбеди континуитет во процесот на стратешко планирање и државните цели и приоритети. 4. Треба да се предвидат контролни и мониторинг механизми кои ќе оневозможат непоставување по

			<p>предвидените активностите од планот.</p> <p>5. Стратешките планови да бидат во формат кој ќе биде лесно разбирлив и транспарентен спрема граѓаните и ќе биде алатка за отчетност. Тоа ќе биде дополнителен притисок од јавноста за квалитено изготвување, редовно ажурирање и спроведување на плановите.</p>
	<p>Несоодветен административен капацитет</p>	<p>Висок</p>	<p>6. Пополнување на предвидените работни места во одделенијата за стратешко планирање и генерално зголемување на капацитетот на сите сектори во институциите за квалитетно стратешко планирање</p> <p>7. Организирање на тренинзи и работилници за квалитетно планирање и анализа, односно развој на аналитичките капацитети, првенствено во одделенијата за стратешко планирање</p> <p>8. Спроведување на систем за мотивација и наградување на вработените во одделенијата за стратешко планирање</p> <p>9. Поттикнување на вработените од другите сектори на институциите активно да учествуваат и да придонесуваат во изработката, спроведувањето и известувањето по стратешките планови</p>
	<p>Стратешкиот план да не биде од интерес само за политичкото ниво</p>	<p>среден</p>	<p>10. Форматот на стратешкиот план да биде лесно следлив и разбирлив.</p> <p>11. Во приоритетите од стратешкиот план да биде вградена политичката програма на коалицијата на власт (експозе на претседателот на владата - мандатот) со Стратешки приоритети на Владата и стратешки цели и годишната програма за работа на Владата во пракса, но следејќи ги и врвните национални приоритети дефинирани на долг рок (НРС)</p>

			12. Да се размисли за вклучување на мандатните писма како интегрален чекор во новата методологија
	Недостаток на административен капацитет во првичниот период од донесувањето на законот за спроведување особено кај локалната самоуправа	среден	13. Користење на консултанти за изработката на плановите и/или континуирана поддршка од ГС/МФ 14. Изработка на пилот планови со меѓусебна соработка и помош на повеќе институции
	Подигнување на свесноста за значењето на стратешкото планирање и негова инструментализација во секојдневната работа на сите сектори	среден	15. Кампања и серија обуки за вработените во институциите за значењето на стратешкото планирање и новите одредби/чекори 16. Учество на политичкото ниво во кампањата 17. Редовна точка на агендата на Владата и на министрите да биде следењето на реализација на Програмата за работа ба Владата, односно стратешките планови

