



# Патоказ

ЗА ОБЕЗБЕДУВАЊЕ КВАЛИТЕТЕН  
СТРАТЕШКИ ПРИСТАП И СЕКТОРСКА  
ОТЧЕТНОСТ



ЦЕНТАР ЗА  
УПРАВУВАЊЕ СО  
ПРОМЕНИ





British Embassy  
Skopje



Funded by  
UK Government

---

Оваа публикација е изработена во рамки на проектот „Носење промени – добро управување и ефективност на јавната администрација“ финансиран од Владата на Обединето Кралство, со поддршка на Британската амбасада Скопје. Мислењата и ставовите наведени во оваа содржина не ги одразуваат секогаш мислењата и ставовите на Британската Влада.

## СОДРЖИНА

1. Вовед .....	4
2. Методологија на истражувањето и содржина.....	5
3. Систем за планирање и стратешка рамка.....	6
3.1. Наоди за систем за планирање и стратешка рамка.....	6
3.2. Препораки за систем за планирање и стратешка рамка.....	9
4. Стратешко планирање и секторски пристап.....	11
4.1. Наоди за стратешко планирање и секторски пристап.....	11
4.2. Препораки за стратешко планирање и секторски пристап.....	12
5. Институционална стратешка рамка .....	16
5.1. Наоди за институционалната стратешка рамка.....	16
5.2. Препораки за подобрување на институционалната рамка .....	18
6. Финансирање на стратегиите, политиките и стратешкото планирање .....	20
6.1. Наоди за финансирање на стратегиите, политиките и стратешкото планирање.....	20
6.2. Препораки за финансирање на стратегиите, политиките и стратешкото планирање.....	21
7. Систем за мониторинг и евалуација .....	23
7.1. Наоди за системот за мониторинг и евалуација .....	23
7.2. Препораки за подобрување на системот за мониторинг и евалуација .....	24
8. Препораки и заклучоци.....	25

# 1. ВОВЕД

Стратешкото и оперативното планирање на една земја се заснова на способноста на „Центарот на Владата“ да размислува однапред и активно да се подготвува за очекуваното сценарио во иднина и притоа заедно со ресорните министерства и другите државни органи, да ја претворат стратешката визија во изводливи политики, програми и проекти.

Прашањето што се поставува е како да се воспостави стратешка рамка како правец на дејствување, најдобар однос помеѓу телата што го сочинуваат „Центарот на Владата“ и ресорните министерства и другите државни институции, каква е улогата на граѓанските организации, дали имаме доволно финансиски ресурси за сите потреби, на што да се даде приоритет за да се постигне повеќе и подобро. За жал, проблемот е во тоа што стратешкото и оперативното планирање, како и многу други работи што бараат дополнително време, не секогаш ги применуваме како што треба. Неефикасно е да се троши енергија на планирање и големи планови за потоа да се однесуваме на истиот начин и да не ги спроведуваме плановите, и на крајот да не го знаеме точно нивното влијание. Суштината на добро планирање е промени во пристапот, институционалните и организациските промени и прилагодувања, како и стекнување нови знаења и вештини.

Владите во РСМ сакаат да промовираат инвестиции, да ги решаваат социо-економските проблеми, да создадат бизнис опкружување што овозможува одржлив економски раст, да остварат долгорочни позитивни демографски ефекти и успешно да преговараат со ЕУ и затоа треба да го подберат своето стратешко и оперативно планирање и управување со политики и проекти, следејќи ги принципите на добро управување. Управувањето со јавна политика подразбира процес со кој политиките (стратегииите) и инструментите за нивно спроведување (на буџетот, законите и подзаконските акти) се креираат, дискутираат, потоа се усогласуваат и конечно се донесуваат во Владата или во случај на закон, во Собранието на РСМ.

Во овој труд ќе биде прикажан системот за стратешко планирање, но и на институционална рамка за создавање и имплементација, вклучувајќи финансирање, подготовка и управување со проекти, мониторинг и оценување. Имено, сите овие елементи мора да исполнуваат одредени критериуми со цел системот за стратешко планирање да биде целосен и функционален.

## 2. МЕТОДОЛОГИЈА НА ИСТРАЖУВАЊЕТО И СОДРЖИНА

Во подготовката на оваа анализа се користени следните начини на истражување и извори на информации:

- Анализа на документи
- Неформални консултации со засегнатите страни
- Сумирање на наодите и предлагање препораки

Анализата на официјалните документи вклучува стратегии, закони и меѓународни извештаи. Дополнително, во склоп на оваа анализа земено беше предвид и истражувањето за анализата на постојните линии на отчетност и на стратешкото планирање во секторот на труд и социјална политика како и процедурата за негова изработка. Во рамките на тоа истражување беа направени разговори со сите инволвирани страни во процесите за негова изработка, како и одржани три еднодневни работилници со сите институции во тој сектор.

Како структура, анализата подолу опфаќа идентификација на постојната состојба, предности и недостатоци на процесите на стратешко и оперативно планирање, како и препораки за адресирање на проблемите. Анализата на официјалните документи започнува од голем број документи што анализираат одредени фази од стратешкото планирање во Република Северна Македонија. Врз основа и на консултации со клучните засегнати страни, анализата се осврнува на неколку делови релевантни за стратешкото и оперативното планирање како секторскиот пристап, институционалната рамка, финансирањето и буџетот, управувањето и планирањето на проекти, како и нивното следење и евалуација. Во секој од овие делови се идентификувани и анализирани недостатоците во сегашниот систем и се дадени препораки за нивно подобрување.

Содржината на документот е поделена на пет дела. Во првиот дел е анализирана стратешката рамка, во вториот дел е стратешкото планирање и секторскиот пристап, институционалната стратешка рамка е обработена во третиот дел, финансирањето и поврзаноста со буџетот е анализирана во четвртиот дел и во последниот дел е системот за мониторинг и евалуација на политики, програми и стратегии.

## 3. СИСТЕМ ЗА ПЛАНИРАЊЕ И СТРАТЕШКА РАМКА

### 3.1. Наоди за систем за планирање и стратешка рамка

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

Уставот предвидува дека Владата, меѓу другото, воспоставува и спроведува политика, предлага на Собранието на РСМ закони и други општи акти, а исто така ја насочува и координира работата на органите на државната управа и врши надзор на нивната работа. Правната рамка на системот за стратешко планирање во Република Северна Македонија преку која се регулира системот за планирање и креирање на политиките ја сочинуваат Законот за Владата на Република Македонија и Деловникот за работа на Владата на Република Македонија. Во нив се поставени основите за процесите на стратешкото планирање, анализа на политиките и координацијата. Овие процеси треба да обезбедат дека политичките приоритети утврдени од страна на Владата при нејзиниот избор во Собранието се поврзани со годишниот процес на утврдување на стратешките приоритети на Владата и со буџетот, а потоа се вградуваат во конкретни политики и иницијативи предложени во Годишната програма за работа на Владата.

Процесот на креирање политики во Република Северна Македонија започнува со поставување политичката агенда (експозе на претседателот на Владата односно политичката програма на партијата на власт) и тоа би требало да се преточи во Програмата за работа на Владата за четири години. Понатаму, таа се операционализира со процесот на усвојување стратешки приоритети на Владата за соодветната година и подготовката на годишна програма. Продолжува со конкретизирање на политиките во секоја област со изработката на тригодишни стратешки планови и годишни програми на министерствата, придружени со соодветни акциски планови. Процесот на планирање се одвива паралелно и координирано со буџетското планирање, што се врши среднорочно, за период од три години, како и на годишно ниво, со процесот на подготовка на фискална стратегија и усвојувањето на годишниот буџет.

Во практична и оперативна смисла, стратегиите се спроведуваат преку годишно планирање на Владата, врз основа на годишни и тригодишни (среднорочни) планови за работа на министерствата, што би требало да ги интегрира Генералниот секретаријат на Владата во годишниот работен план на Владата.

Сепак во одлуката за стратешките приоритети, Владата ги дава своите приоритети за само една година, иако праксата е дека тие најчесто се повторуваат. Дополнително, приоритетите се дадени општи, тие се на различно ниво, т.е. некои од нив се веќе содржани во други приоритети и заедничка карактеристика за нив е дека тие се немерливи односно немаат поставено ниво на исполнување. Поставувањето на стратешките цели, во истиот документ, треба да придонесе кон нивна конкретизација и мерливост, но тоа не е случај. Овие приоритети исто така треба да се операционализираат во целите на секое министерство, со поставувањето на целите на работа на министерството, но тоа не е пракса во функционирањето на институциите во РСМ.

Дополнително, недостатокот на квалитетно стратешко и оперативно планирање се рефлектира во фактот дека приоритетите на владата се засноваат на Програмата на Владата, но не се предвидува како тие ќе се имплементираат и немаат директна врска во стратешките планови на министерствата. Тоа значи дека нема цврста поврзаност на стратешките приоритети со клучните цели на министерствата и индикаторите за нивно постигнување. Понатаму тоа се одразува на поставувањето на целите и клучните индикатори на институциите кои се задолжени за спроведување на политики во рамките на односниот сектор. Тоа ги оневозможува линиите на отчетност и генерално отчетноста на институциите спрема целите и приоритетите кои треба да се постигнат.

Одејќи кон стратешките планови, вертикалните програми во стратешкиот план на министерствата се прават со пристап дека секој сектор од министерството би требало да има своја програма во стратешкиот план. Исто така, пракса е дека ако за некоја конкретна политика Владата има усвоено стратегија, тогаш за таа стратегија и активностите предвидени за исполнување, се предвидуваат во една програма од стратешкиот план. Оваа логика ја нарушува хиерархијата на стратешките цели и приоритети и не ретко, некои активности кои спаѓаат како поддршка на министерството, можат да се најдат во посебна програма. Активностите кои се поддршка, како човечки ресурси, странска помош итн. се третираат во посебни програми во стратешкиот план и истите треба да се распределат во програмите кои се во основните надлежности на министерствата. Така со распределбата на сите активности во основните програми, би се обезбедила нивна поголема кохерентност, би упатила на поголема соработка помеѓу секторите во организацијата на министерството и би го олеснила поставувањето и мониторингот на показателите на успешност на постигнувањата. Со тоа и поврзувањето на стратешките приоритети на Владата на сите активности кои се преземаат би била попрегледна, а со тоа и координацијата во Генералниот секретаријат олеснета.

Показателите на успешност на резултатите од програмите кои се употребуваат во најголем дел се всушност показатели на процес односно активности, а не и показатели на влијание т.е. постигнувања. Оваа појава најверојатно се должи на две состојби. Првата е бидејќи политиките и следствено нивните активности не се креирани на докази, т.е. како појдовна основа не е истражена почетната состојба. Во тие услови не е можно да се одреди интензитетот на посакуваната промена, а со тоа и да се креира показател на успешност. Исто така, несоодветна пракса е во показателите на успешност на програмите да се наведуваат збир од показателите на

активностите. Доколку показателите на успешност на резултатите, а со тоа и на програмите не се јасно дефинирани и не се по принципот на „СМАРТ“, целиот систем на планирање, следење и евалуација, т.е. отчетност, не може да се спроведе. Показатели се променливи (варијабли) чија цел е да ја измерат промената во настаните или процесите. Променливите може да се менуваат во квантитет, квалитет или големина, а кои мора да се земат предвид кога се разгледува ситуацијата во целост.

Показателите се исто така и раководни алатки кои играат важна улога при планирањето, мониторингот и оценувањето. Правилниот избор и формулација на показателите е важна за планирањето на самата интервенција, како и за дизајнирање на мониторинг системот со цел да се следи и информира за напредокот.

Многу често, што е поврзано со претходниот наод за показателите, е да се наведе активност како показател на успешност т.е. на влијание. Исклучително е важно да се направи разлика помеѓу процес и резултат. Резултатот претставува крајниот ефект кој треба да се постигне и во таа насока не би требало определени активности кои се во план да се преземат како нов закон, вработување на определен кадар, обука итн. да се наведат како показател на успешност. Тие не покажуваат никакво влијание на стратешките приоритети и цели на министерството, а со тоа ниту на стратешките приоритети на Владата.

Врз основа на горенаведеното, главните проблеми поврзани со стратешкото планирање планирањето и стратешката рамка се:

- Постоечката стратешка рамка треба да се допрецизира во делот на целите и меѓусебната поврзаност на плановите со приоритетите на Владата и ресорните министерства;
- Нема силна врска на спроведувањето на политичката програма на партијата на власт (експозе на претседателот на владата - мандатот) со стратешките приоритети на Владата и стратешките цели и годишната програма за работа на Владата во пракса;
- Нејасно се дефинираат стратешките приоритети и стратешките целите на Владата, односно тие се општи и немерливи;
- Нема систем за поврзување на актуелните секторски стратегии со политиките и годишната програма за работа на Владата на ниво на цели и индикатори на успешност;
- Целите на министерствата се немерливи и тие не се поврзуваат директно со стратешките цели и приоритети на Владата;
- Слаб квалитет на стратешките планови и нивна генерална неповрзаност со секторските стратегии;
- Слаб административен капацитет за изработка на стратегии и генерално стратешко планирање.



## 3.2. Препораки за систем за планирање и стратешка рамка

За да се адресираат проблемите и да се овозможи предлог решенијата да дадат резултат, потребно е исполнување на следните активности:

- Поставување на мерливи и прецизни стратешки цели по принципот на „СМАРТ“;
- 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;
- Акционен план со проценка на трошоците и институционална рамка за имплементација, мониторинг, евалуација и известување;
- Механизми за координација на стратешкото планирање и стратешките документи помеѓу надлежните органи.

За да се оствари спроведувањето на програмата на Владата и во исто време нејзино следење, треба да се обезбеди дека Генералниот секретаријат / Кабинетот на претседателот на владата, врз основа на експозето на претседателот на Владата, подготвува план за имплементација на програмата на Владата. Овој документ треба да биде подготвен за четири години и ќе ги става во функција целите и приоритетите изразени во владината програма. Документот ќе претставува основа за изготвување среднорочни и годишни планови на министерствата, како и годишен план за работа на Владата и онаму каде што е соодветно, би можело да се ревидира на годишно ниво.

Создавањето таков документ ќе воспостави јасна документ како хиерархија помеѓу документите (владина програма - владин план за спроведување - среднорочни планови на министерствата - годишни планови), ќе избегне забуна помеѓу повеќегодишното и годишното планирање што во моментот постои и ќе ја олесни работата на надлежните институции.

Воедно, неопходно е да се донесе Методологија за интегриран систем на планирање. Оваа методологија треба да воспостави врски помеѓу процесите на стратешкото планирање и буџетирање преку збир на логичко поврзани активности и рокови, и ќе обезбеди дека стратешките приоритети на Владата, среднорочната рамка за трошоци, воспоставените 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 ја истакнува потребата за повеќегодишно планирање и ги избегнува недостатоците на постојниот систем кој е фокусиран на годишно планирање и овозможува лесна ревизија на среднорочните приоритети.

За да се избегне ризикот дека решенијата во овие документи не се користени, можеби би требало да се воспостави рамката за стратешко и оперативно планирање на ниво на закон. Бидејќи овој документ промовира силна врска помеѓу стратешкиот и оперативниот систем на планирање и употребата на фондовите на ЕУ, правната рамка може да се воспостави со закон со кој би се регулирало и стратешкото/оперативното планирање, основите на буџетскиот систем и управувањето со целокупните финансиски ресурси, вклучително и фондовите на ЕУ, или две комплементарни регулативи кои би опфаќале стратешко/оперативно планирање, вклучително соодветна институционална рамка од една страна и систем за управување со финансиски ресурси од другата страна.

## 4. СТРАТЕШКО ПЛАНИРАЊЕ И СЕКТОРСКИ ПРИСТАП

### 4.1. Наоди за стратешко планирање и секторски пристап

Стратешкото планирање вклучува систематски процес на предвидување на посакуваната иднина и преточување на оваа визија во широко дефинирани цели и низ од чекори за нивно постигнување. Преку процесот на стратешко планирање, државата ги утврдува своите цели, приоритети и мерки за проценка на успехот на спроведување на своите цели. Стратешкото планирање вклучува развој на специфични стратегии и соодветни активности, планови, кои подетално ги дефинираат активностите, роковите, индикаторите, потребните ресурси и институционални рамки за нивно спроведување со цел да се постигнат дефинираните цели.

Во оваа анализа стратешкото планирање се смета дека вклучува ниво на стратегии и акциски планови и оперативно планирање; рана подготовка на програми, проекти и други акти. Можеме да го карактеризираме секторскиот пристап кон планирањето како процес насочен кон развој на усогласен начин на секторски политики и стратегии, процес што го дефинира начинот на работа на Владата, донаторите и други клучни актери во одреден сектор. Тој претставува практичен пристап кон планирањето и управувањето и ги зајакнува врските помеѓу секторските политики, буџети, активности и резултати. Европската комисија поддржува употреба на секторски пристап во планирањето на ИПА, како и координацијата на помошта.

Во пракса, секторскиот пристап подразбира:

- дефинирани национални политики / стратегии за секој дефиниран сектор;
- јасно дефинирана и функционална институционална рамка со водечка институција на ниво на сектор;
- воспоставен механизам за координација на националните институции и донатори;
- постоење на среднорочна буџетска перспектива и поврзаност на приоритетите со изворите на финансирање;
- воспоставен механизам за следење на примената на секторските стратегии и проекти, како и проценка на нивниот успех;

## 4.2. Препораки за стратешко планирање и секторски пристап

За да се овозможи секторски пристап воопшто, првиот чекор е да се дефинира секторот. Главните критериуми за идентификација на еден сектор се следните:

- важноста на секторот за пристапување во ЕУ (на пр. во Копенхагенските Критериуми, Националната програма за усвојување на ЕУ, извештаите за напредокот или новата Методологија за преговори) или пак за социо-економски развој.
- секторот треба да биде доволно широк за да обезбеди дека дава значаен придонес во целите на пристапување во ЕУ и социо-економскиот развој, додека истовремено е доволно тесен за да обезбеди фокус на повеќегодишно финансирање и одржување на институционална кохерентност (со ограничување на бројот на опсегот на институции и области кои се вклучени);
- секторот треба да има јасно воспоставена институционална рамка, институционално лидерство и одговорности, идеално би било едно министерство како управувачка институција на секторот;
- секторот треба да има јасна врска со изворите на финансирање од националниот буџет и неговото планирање.

Една од можните поделби на секторите во државата, согласно критериумите треба да биде следната: 1. Правда; 2. Внатрешни работи; 3. Реформа на јавната администрација; 4. Економија и конкурентност; 5. Животна средина и климатски промени; 6. Енергетика; 7. Транспорт; 8. Човечки ресурси и социјална инклузија 9. Земјоделство и рурални развој.

Мултидисциплинарните прашања се дефинираат како регионален/локален развој и борба против дискриминација.

Како друг пример на поделба на секторите би можеле да се земат кластерите од „Методологијата за преговори со ЕУ“<sup>1</sup> но секако и да се прилагодат според потребите на Владата.

Во согласност со барањата на секторскиот пристап, за секој од секторите неопходно е да се дефинираат стратешка рамка, институционална рамка, водечка институција и механизми за координација за спроведување на стратешката рамка; механизми за координација на донаторите; активности, врски со среднорочно планирање на буџетот и механизми за мониторинг за спроведување секторски политики и проценка на ефектите од мерките што се спроведуваат.

<sup>1</sup> [https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/enlargement-methodology_en.pdf)

Сепак во Република Северна Македонија сеуште не постои стратешка рамка - сеопфатен стратешки документ во форма на Национален развоен план. Стратешката рамка е еден од основните предуслови за секторскиот пристап, но и за поврзување на стратегиите во сите сектори кои би се дефинирале. Причините за непостоењето на Национален развоен план т.е. единствена стратешка рамка може да се бараат во следните аспекти, и воедно тоа се и проблемите со кои може да се соочи државата при изработката на истата:

- Поради преклопување на надлежностите, за подготовката на овој документ неизбежно е да се донесе одлука и да се прецизираат надлежностите на Генералниот секретаријат, Министерството за финансии, Секретаријатот за европски прашања и недвосмислено да се потврди надлежноста за изготвување на овој документ;
- Многу од потребните податоци не се достапни како ажурирани статистики во одредени области (на пр. социјална инклузија, степен на развој на регионот, итн.), за кои една од причините, покрај неусогласеноста на статистичките податоци, е и немањето попис. За да се подготви таков документ, неопходно е да се имаат ажурирани и сеопфатни податоци за кои треба да се спроведат детални анализи;
- За да промениме нешто треба да знаеме каде згрешивме и што направивме добро. Така, за да се подготви Националниот развоен план, потребно е да се спроведе прелиминарна проценка на ефектите од мерките, стимулациите и проектите финансирани од буџетот, а за тоа е потребно време;
- Не е од суштинско значење документот само да се подготви без подоцна да се следи или да се направи проценка на неговата имплементација. Поради оваа причина, пред да се започне со изготвување на документот, потребно е да се утврди кој и како ќе го следи спроведувањето на документот;
- Кога ќе се подготвува таков документ, треба да биде придружено со голем број секторски стратегии и акциски планови. Тековната состојба на шумата со стратегии не поддржува развој на Национален развоен план. Покрај тоа, за подготовката и усвојувањето се очекува во наредниот период голем број на акциски планови во рамките на претпристапните преговори за кои ќе се бара поинаква динамиката на развојот на Националниот развоен план;
- Земјата во моментов се наоѓа во период на трансформација во програмски буџетот и треба да се посвети внимание на овој процес за успешно имплементирање т.е. за поврзување на стратешките програми со буџетските програми;
- Како идна членка на ЕУ, Северна Македонија ќе биде обврзана да го прилагоди својот систем за стратешко планирање по барања на ЕК. Тоа би значело повеќегодишно планирање што треба да се поклопува со повеќегодишната финансиска перспектива. Следниот седумгодишен циклус го покрива периодот 2021-2027 година. Нашето стратешко планирање и среднорочните програми во буџетот се на три години и тоа треба да се усогласи.

- Заради долгорочноста на планот и значајноста од континуитет на политиките, важно е да се изработи со широк опфат на политичките партии, граѓанските организации и сите засегнати страни.

Имајќи го предвид горенаведеното, одлуката да се подготви Национален развоен план без да се отстранат горенаведените пречки би резултирало во документ кој би бил уште еден во низата на делумно применливи или неприменливи стратешки документи.

Покрај националниот развоен план, на среднорочен период, за дефинирање на приоритетите треба да има улога Националната програма за усвојување на законодавството на ЕУ (НПАА). НПАА ќе презентира детален план за законодавни активности и градење на институции до крајниот рок за постигнување целосна внатрешна подготвеност за пристапување на Северна Македонија во Европската унија во контекст на процесот на законодавно усогласување.

Поради почетокот на преговорите за пристапување со Европската унија, овој документ ќе ги одразува барањата и начините за нивно исполнување спроведување во процесот на преговори за пристапување во ЕУ и ќе ги опфати сите активности и реформи на процесите што треба да се преземат за да се исполнат барањата за членство во ЕУ. Несомнено дека приоритетите кои произлегуваат од овој документ ќе резултираат во финансирање на различни потреби во форма на градење или зајакнување на институции, социо-економски или инвестициски проекти. Но, исто така е неопходно да се размисли за потребата од приоритизација како јасно би се дефинирале развојните потенцијали на Македонија (не е сè подеднакво важно) и истовремено основана насока на идните преговори за пристапување со ЕУ.

Меѓутоа, покрај овие документи кои се дел од стратешкото планирање и управување, а во исто време треба да се усогласиме со законодавството на ЕУ, се наметнува логичен заклучок дека треба да направи силна врска помеѓу програмата на Владата и НПАА. Ова би ги дефинирало националните приоритети како упатство за планирање на европски структурни и инвестициски фондови.

За да се реши проблемот со слабиот квалитет на стратегиите и нивната неусогласеност, неопходно е да се подготви методологија за развој на стратегии и акциски планови. Методологијата треба да ја дефинира содржината на документите (на пр. задолжително постоење на индикатори на процес и влијание), начинот на подготвување (на пр. задолжително учество на граѓанското општество), временска рамка за која се подготвуваат стратегии, т.е. акциски планови, улоги и одговорности за време и по подготвувањето, итн. Важен елемент на овој документ треба да биде „методологијата“ т.е. хиерархија на приоритети. За да се намали бројот на секторски стратегии и да се утврди оптимален број на стратегии по сектор, потребно е да се донесе соодветна одлука на Владата за да се утврди за секој сектор и тематска област дали секторот има рамковна (чадор) стратегија и кои се под-секторските стратегии. Истата одлука треба да обезбеди дека отстапувања од утврдената консолидација на секторските стратегии може да се направи само со согласност на Генералниот секретаријат и/или Секретаријатот за европски прашања.

Од друга страна, за да се постигнат стандарди за добра практика и да се исполнат барањата од секторскиот пристап, минималните барања поврзани со содржината на стратегиите се:

- Јасна хиерархија помеѓу приоритетите, целите, мерките, активностите и индикаторите за нивно спроведување;
- Јасно идентификување на приоритетите, целите, мерките, активностите, со цел да се овозможи јасна врска помеѓу изворите на финансирање;
- Акциски план со проценка на трошоците и институционална рамка за имплементација, мониторинг, евалуација и известување;
- Механизми за координација помеѓу надлежните органи.

## 5. ИНСТИТУЦИОНАЛНА СТРАТЕШКА РАМКА

### 5.1. Наоди за институционалната стратешка рамка

Институционално, системот за централно планирање е составен од повеќе актери:

- 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;
- Министерството за финансии со буџетското планирање, фискалната стратегија и макроекономските проекции;
- Ресорните министерства (и други тела) кои креираат политики и закони во рамките на нивната област на одговорност.

Генералниот секретаријат е одговорна институција за координирање на процесот на стратешкото планирање на ниво на министерствата и другите органи на државната управа, при што 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.

Оттука Генералниот секретаријат има клучна улога во креирањето на политиките и нивната координацијата. Генералниот секретаријат е одговорен пред Претседателот на Владата за својата работа, а овој секретаријат, меѓу другото, ги извршува задачите за подготовка на упатства, координација на подготовките и консолидација на материјали поврзани со изготвување на годишниот план за работа на Владата и годишниот извештај за работата на Владата; обезбедува стручна помош при подготовката на годишните оперативни планови и стратешките документи на министерства и другите институции; дава препораки, во соработка со одговорните тела, за усогласеноста на буџетските планови со донесените стратешки документи и планови, подготвува мислења и информации, материјали наменети за министерствата и другите институции при подготовката на стратешки документи и извештаи; развива стандарди и методологии за имплементација на процесот на стратешко планирање на Владата и спроведување на процесот на оперативно планирање и нејзината поврзаност со процесот на подготовка на буџетот; врши мониторинг и евалуација и известува за спроведувањето на општи и специфични цели содржани во годишните оперативни планови на министерствата и институциите; подготвува методологија, анализа и препораки за годишниот процес на дефинирање на стратешките приоритети; собира, обработува и консолидира материјал поврзан со подготовка на предлози за среднорочни и



краткорочни приоритети на Владата; го следи спроведувањето на актите на Владата и ги анализира на ефектите.

Покрај вака широко дефинираните надлежности на Генералниот секретаријат, во практиката, неговите активности се насочени најмногу кон секојдневните технички задачи што и овозможуваат на Владата да работи оперативно (подготовка на владини седници, проверка на формална усогласеност на документи, итн.), додека задачите за стратешко планирање не се во прв план. Овој факт, заедно со состојбата со големиот број и слабиот квалитет на стратегиите, нивната неповрзаност, како и фактот дека има само пет административни службеници кои работат во Секторот за стратегија, планирање и следење, резултира во ниско ниво на квалитет на стратешките и оперативните планови на Владата.

Оттука треба да се формира „Центар на Влада“ кој, меѓу другото, би извршувал професионални задачи поврзани со: анализа, идентификација на потребите и доставување иницијативи за изготвување стратешки документи за јавни политики; Обезбедување на постојаност и конзистентност на стратешките документи меѓусебно, како и со јавните политики и нацрт законите во фазата на нивното усвојување, бидејќи тие се носат за спроведувањето на стратешките документи; давање иницијативи за подобрување на постапките за изготвување стратешки документи за воспоставување јавни политики; подготовка на стратешки предлози документи што ја дефинираат јавната политика во рамките на повеќе тела на јавната администрација и др.

Извештајот на СИГМА од 2017<sup>2</sup> година, посочува: „И покрај постоењето на софистицирани годишни и повеќегодишни системи за планирање, многу значајни иницијативи не се интегрирани во формалното планирање, што покажува недостаток во планирањето на министерствата. Развојот на секторските стратегии не е ниту регулиран ниту централно контролиран, иако секторските капацитети за планирање и пракси се присутни во стратешките планови на министерствата.

Оттаму, централниот систем за планирање на политиките е недоволно развиен и квалитетот на развојот на политиките во министерствата е слаб. Воедно, Генералниот секретаријат на Владата е институционално слаб за да може да го унапредува квалитетот на политиките и да обезбеди нивен континуитет.

Врз основа на горенаведеното, главните проблеми поврзани со институционалната рамка и капацитетот во однос на стратешкото планирање се:

- Односите и координацијата со различни централни институции кои вршат специфични задачи за стратешко планирање и координација на политики, како што се Министерството за финансии, Секретаријатот за европски прашања и Генералниот секретаријат треба да се унапредат;

<sup>2</sup> <http://www.sigmaweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-the-former-Yugoslav-Republic-of-Macedonia.pdf>

- Во Генералниот секретаријат или во друг владин центар, треба да се обезбеди координација според секторски пристап и рамковна секторска стратегија;
- Стратешките планови и воопшто стратегиите кои се носат треба да бидат оценувани од суштински и квалитативен аспект, не само од формален. Треба да се оценува нивната поврзаност со рамковната стратегија, комплементарноста и усогласувањето со стратешките планови;
- 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 овие одговорности треба да се развие човечки капацитет во центарот на владата кој ќе има одлучувачка улога за прифаќање и преформулирање на суштината на документите, наместо само советодавна;
- „Центарот на Владата“ треба да обезбеди и соодветна институционална рамка за спроведување на проекти од стратешки интерес.

## 5.2. Препораки за подобрување на институционалната рамка

Сите услови за зајакнување на институционалната рамка за стратешко и оперативно планирање се предуслов за политичка поддршка за да се овозможи јасна институционална рамка, со институциите чии надлежности не се преклопуваат и кои имаат доволно обучен кадар да ги извршуваат задачите пропишани со закон.

Исто така, терминот „Центар на Владата“ има за цел да ја зајакне улогата на координација и спроведување на планирањето и извршувањето на политиките, во што и влегува стратешко планирање. Во моментов 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, Секретаријат за законодавство (воспоставување, следење и подобрување на правниот систем), 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.

Од институционална гледна точка, многу е важно да се напомене која институција треба да биде одговорна за подготовка на Националниот план за развој. Земајќи ја предвид улогата на Генералниот секретаријат, Секретаријатот за европски прашања (кој исто така ги извршува и задачите на канцеларија на НИПАК) и Министерството за финансии, за Националниот развоен план треба да се развијат капацитети, за да може една институција да ја преземе одговорноста за овој документ. Оваа позиција треба да се утврди не подоцна од една година пред почетокот на подготовката на Националниот план за развој.

Исто така, кога станува збор за позицијата на Секторот за стратегија, планирање и следење на политики во Генералниот секретаријат во рамките на системот на јавна администрација, можно е овој сектор да остане дел од Генералниот секретаријат, но и да стане посебен државен орган, ако се смета дека така ќе се зајакне неговата улога.

## 6. ФИНАНСИРАЊЕ НА СТРАТЕГИИТЕ, ПОЛИТИКИТЕ И СТРАТЕШКОТО ПЛАНИРАЊЕ

### 6.1. Наоди за финансирање на стратегиите, политиките и стратешкото планирање

Важно е да се напомене дека оваа точка не се однесува на системот за финансиско управување и неговите предности и недостатоци, туку се однесува на врската помеѓу планирањето и финансирањето. Кога станува збор за финансирање на приоритетите и мерките предвидени со стратегиите, рамката за финансирање се состои во Законот за буџетите, Законот за буџет, Законот за извршување на буџетот, фискалната стратегија, среднорочната буџетска рамка и среднорочна рамка на расходи. Последните две го воведуваат среднорочниот план на трошење и јавни инвестиции, тригодишниот буџет и проценката на фискалниот ризик. Намерата е да се подобри среднорочното планирање преку воведување на среднорочна рамка за расходи во националниот буџет, со цел да се подобри предвидливоста на јавните средства што им се достапни на буџетските корисници, притоа да се спречи цикличното проширување на тековните расходи. Среднорочната рамка, исто така, се воведува во планирањето на инвестициите, како неопходен услов во процесот на дефинирање на проекти за стратешки развој. Повеќегодишните фискални проекции се направени исто така како дел од среднорочната рамка за расходи и се користат за одредување на фискалните лимити на секторите со доставување предлог буџет до ресорните министерства во оваа рамка. Повеќегодишни фискални проекции се користат за да се утврди (подоцнежниот) буџетски обем на средства и се дел од фискалната стратегија за календарската година и проекциите за следните две. Како и да е, корелацијата помеѓу повеќегодишните проценки и последователните ограничувања во годишниот буџет не е јасна.

Се подготвуваат секторски стратегии за сите клучни сектори, но заради недостаток на функционална Среднорочна рамка за расходи (МТЕФ), стратегиите не вклучуваат проценка на инвестициите и тековните расходи. Слично на тоа, Деловникот за работа на Владата предвидува дека изјавата за фискални импликации потребни за спроведување на одреден акт, важи само за правни акти на Владата, но не и за стратегии и политики. Дополнително, проценка на влијание на регулативата се прави само за законски акти, а не и за стратегиите и политиките, односно не постои проценка на влијание на политика/стратегија.

Буџетот само во определен дел е програмски и во тек се процеси кои треба да го променат. Досегашниот буџет се фокусира на расходите засновани на економска класификација (на пр. плати, стоки и услуги, итн.). Програмскиот буџет, од друга страна, ги класифицира расходите според мерките и одговорностите на буџетските корисници, т.е. покажува за кои цели се трошат средствата, како таквото трошење е поврзано со стратешките цели и какви резултати се

постигнуваат. Покрај појасна врска помеѓу приоритетите и буџетот, воведувањето на програмски буџет обезбедува и поголема транспарентност на буџетот.

Оценките на СИГМА во оваа област се дека среднорочното планирање на ниво на буџетски корисници се прави на конзистентен начин преку сеопфатни среднорочни стратешки планови, вклучувајќи ги и плановите на политики, годишните планови за работа. Сепак, не е позната врската помеѓу овие планови и фискалната стратегија<sup>3</sup>.

Врз основа на горенаведеното, главните проблеми поврзани со финансирањето на стратегиите се:

- Стратегиите не содржат проценка на трошоците и нејасна е врската помеѓу стратешкото планирање и буџетирањето;
- Нејасна е поврзаноста помеѓу повеќегодишните проценки во буџетот и нивната апликација во едногодишниот буџет;
- Програмскиот буџет сè уште не е имплементиран;
- Нема поврзаност помеѓу среднорочните планирања на буџетските корисници во стратешкиот план и фискалната стратегија.

## 6.2. Препораки за финансирање на стратегиите, политиките и стратешкото планирање

Потребна е подготовка на документи кои ќе обезбедат непрекината врска помеѓу стратешкото планирање и буџетирањето. За таа цел, неопходно е да се обезбеди комплементарност на постоечките процеси преку збир на логички поврзани активности и рокови, среднорочните планови и годишниот план за работа на Владата со процесот на планирање на буџетот, во светло на потребата за повеќегодишно планирање. Особено во процесот треба да се има предвид изработката на буџетот, бидејќи неговите прилагодувања кои се прават по завршувањето на стратешките планови, треба да се прават во консултација со засегнатите министерства. Еден од начините да се обезбеди оваа врска е да се обезбеди дека стратегиите вклучуваат проценка на трошоците на среднорочен/долгорочен период, истите да се предвидат во фискалната стратегија и Среднорочната буџетска рамка односно Среднорочната рамка на расходи.

Покрај прикажувањето на фискалните импликации за законите, при нивното поднесување за усвојување на седница на владата, истото треба да се обезбеди и за стратегиите, вклучувајќи проценка на финансиските ресурси потребни за нивно спроведување. Иако ова е обврска за законите, дури и кај нив тоа не се спроведува доследно туку само формално.

<sup>3</sup> <http://www.sigmaxweb.org/publications/Monitoring-Report-2017-the-former-Yugoslav-Republic-of-Macedonia.pdf>

Предвиденото воведување на програмски буџет во пракса треба да придонесе дека идните програми ќе бидат во согласност со структурата на Владата и одделните министерства. Сепак, во согласност со барањата на секторскиот пристап, неопходно е барем да се предвиди групирање на одделни програми според веќе предвидените сектори, како и улогата на Генералниот секретаријат во обезбедувањето на комплементарноста на програмите. Ова ќе овозможи подобра врска помеѓу меѓусебно поврзани индивидуални програми.

Со дефинирање на секторите и предвидувањето на фискални импликации за стратегиите, треба да се придонесе во насока на поврзаност помеѓу среднорочните планирања на буџетските корисници во стратешкиот план и фискалната стратегија.

## 7. СИСТЕМ ЗА МОНИТОРИНГ И ЕВАЛУАЦИЈА

### 7.1. Наоди за системот за мониторинг и евалуација

Следењето и проценката на влијанието/ефектите од стратегиите, јавните политики и проектите е неопходен предуслов за подобрување на ефикасноста и ефективноста на јавните политики за постигнување на нивните цели. Во Република Северна Македонија постои соодветен систем за проценка на влијанието има за регулативата, додека за стратегиите и јавните политики недостасува.

Гледајќи компаративно, проценката на влијанието е многу позначајно да се спроведува на стратегии и политики, бидејќи законите се само составен дел од нив и нивното влијание може полесно да се определи доколку истото е направено на стратегиите.

Една од причините за недостаток на проценка на трошоците и влијанието лежи во фактот дека огромното мнозинство стратегии не содржат основни показатели и показатели на влијание, како и вредности за исполнување на целите и резултатите. Оттука, не постои обврска и нема можност да се следат и оценуваат. Со тоа, повратната спрега во креирањето на новиот циклус на стратегии / политики останува лишен од знаењата за добри и лоши активности од минатиот циклус и во исто време насоки за идните одлуки.

Кога се зборува на основните показатели и показателите на влијание, за нивно поставување мора да се биде внимателен и да се исполнат одредени предуслови. Во отсуство на соодветно знаење и соодветна статистика, исто така постои ризик од поставување нереални индикатори, како и ризикот индикаторите да водат политика наместо обратно.

Следењето и проценката на влијанието / ефектите од јавната политика особено бара капацитет за управување и координација, прегледување и прибирање на податоци, анализирање на податоци и подготовка на извештаи и презентирање на резултатите од мониторингот на креаторите на политиките на централно и локално ниво, како и на други засегнати страни (граѓанско општество, деловниот сектор итн.).

Врз основа на горенаведеното, главните теми поврзани со мониторингот и евалуацијата се:

- Отсуство на формална правна рамка и институционална рамка за мониторинг и евалуација на политики /стратегии;
- Недоволно знаење за задачите на мониторингот и евалуацијата и недостаток на свесност за нивната важност.
- Непостоење доволно квалитетни податоци за изведба на евалуацијата како и институционални механизми за прибирање на податоците.

## 7.2. Препораки за подобрување на системот за мониторинг и евалуација

Не постои соодветен систем за мониторинг и евалуација и тој треба да биде изграден на цврсти темели. Тоа што во моментот постои е известување што треба да вклучува систем за мониторинг и евалуација, но во пракса тоа не е така. Претежно известувањето се сведува на собирање информации и презентирање на спроведени активности односно известувања од мониторингот на процесот. Она што недостасува е систем базиран на индикатори што во пракса автоматски подразбира следење на планираните активности со цел да се постигнат резултати и влијание, а исто така вклучува и проценка (екс-анте, среднорочни и екс-пост) активности преземени за утврдување на нивната цел, ефекти и сл.

Следењето и евалуацијата се дополнително значајни со воведување на програмски буџет што ќе значи дека има програми во рамките на секторот и резултати и индикатори во рамките на програмата. Сепак, за овој систем да работи во пракса, неопходно е формално да се наметне обврска за мониторинг и евалуација и да се воспостави соодветна институционална рамка (на пр. евалуацијата може да се спроведе од независни тела или оценувачи кои ќе бидат независни од телата за спроведување на политиките и стратегиите).



## 8. ПРЕПОРАКИ И ЗАКЛУЧОЦИ

Потребата за видливи и одржливи резултати во областа на социо-економскиот развој и системските реформи на централно и локално ниво, а од друга страна финансиските ограничувања наложуваат строга селекција на инвестиции и проекти, врз база на приоритети кои придонесуваат кон што поефикасно остварување на целите и создаваат поголема додадена вредност.

Многу е значајно средствата да се трошат на вистински начин. Овој пристап бара, пред сè, алокација и концентрација на средства за приоритетите, а во исто време избегнување на мали проекти кои во голем број области се помалку значајни и се спроведуваат само заради исполнување на различни аспирации во државата.

Оттаму, потребно е подобрување на стратешкото планирање на централно и локално ниво, подобрување на идентификацијата и изборот на јавни политики и проекти, нивно унапредување и спроведување, како и механизмите за мониторинг и евалуација. Колку добро ги управуваме овие активности, толку побрзо ќе ја подобруваме состојбата во државата.

Преку процесот на стратешко планирање, државата ги утврдува своите цели и приоритети, како и индикаторите за проценка на постигнување на тие цели. Стратешкото планирање е придружено со развој на специфични стратегии, акциски планови кои дополнително ги дефинираат активностите, роковите, индикаторите, потребните ресурси, законодавна и институционална рамка за нивно спроведување со цел да се постигнат дефинираните цели.

Системот за планирање и координација на јавните политики во Република Северна Македонија е развиен но постојат недостатоци во неговото спроведување, а реформите во самиот „центар на Владата“ досега биле ограничени во обемот и ефектите и тоа бара понатамошна поддршка и внимание.

Процесите на формулирањето на политиката се несоодветно регулирани и недоволно кохерентни, а капацитетите во ресорните министерства се слаби и нееднакво развиени. Во целокупниот циклус на јавната политика, доминира законодавната фаза, додека фазите на идентификација на проблемот, анализа и формулирање / развивање на јавни политики се нерегулирани и недоволно развиени. Системот за планирање во Република Северна Македонија, би требало да се заснова на програмата на Владата која е донесена при формирањето на секоја нова влада. Сепак, покрај програмите, во моментот постојат бројни секторски и меѓусекторски стратегии. Во пракса, Програмата на Владата не предвидува колку одредени цели и приоритети од нив ќе бидат ставени во пракса, додека повеќето стратешки документи немаат јасно наведени цели и начин на спроведување. Помеѓу стратегиите, постои значително преклопување, недостигаат акциски планови, немаат јасна врска за планирање на буџетот, како и јасен систем за следење на нивното спроведување и евалуација. Проблемот на институционалната рамка

претставува несоодветниот мандат на Генералниот секретаријат на Владата, судир на надлежностите на државните органи и неразвиената структура на државните органи. Стратегиите се непрактични бидејќи се изработуваат за многу тесен сегмент на секторот, недостасуваат проекти за спроведување и многу малку внимание се посветува на стратешката важност на проектите, додека завршувањето на планската и техничката документација е незадоволително. На крајот за жал, иако е предвидено Проценката на влијание на регулативата, на ниво на стратегии и јавни политики и програми не постои систем за следење и проценка на спроведувањето и влијанието. Сите споменати области се опфатени со проблемот на недоволен број на експерти како кадар во администрацијата и немање политика за нивно задржување.

Во следниот среднорочен период и долгорочен период, со веќе извесниот почеток на преговорите за членство во ЕУ, Националната програма за усвојување на правото на ЕУ (НПАА) треба да биде водечки принцип за дефинирање на приоритетите покрај Националниот развоен план (НРП), документ кој сеуште не се изработува кај нас.

Покрај нив, со цел да се овозможи програмата на Владата да биде одржлив документ во пракса и во исто време да се провери спроведувањето на овој документ, треба да се предвиди Генералниот секретаријат / Кабинетот на претседателот на Владата на РСМ да подготвува план за спроведување на програмата на Владата.

Подготовките за Националниот план за развој треба да започнат три години пред приклучувањето во ЕУ, но унапредувањата на стратешките рамки во сите сектори треба да биде во рамките на подготвителните активности на НРП и треба да бидат завршени пред неговата официјална подготовка, за да може потоа ако е потребно да се направат понатамошни прилагодувања во согласност со Националниот план за развој и европските приоритети за претстојниот период.

Понатаму, од институционален аспект неопходно е да се дефинираат меѓусебните односи на органите што ја сочинуваат т.н. „Центар на Влада“ во однос на подобрениот систем за стратешко планирање и во однос на секторот / секторите. Институционалната рамка треба да се подобри и развива со оглед на барањата на структурните фондови и на Фондот за кохезија. Неопходно е да се обезбеди стратегиите и акциските планови да содржат проценки на трошоците и да ги идентификуваат механизмите за национално кофинансирање и предфинансирање на проекти кои се финансираат од ЕУ фондовите.

За да се овозможи расположливите средства да бидат насочени кон стратешки значајни инфраструктурни проекти, т.е. проекти кои ќе придонесат најмногу за постигнување на национални стратешки цели и да се избегнат тешкотиите и одложувањата во спроведувањето на инфраструктурни проекти, идната идентификација и приоритизација, без оглед на изворот на финансирање, треба да ги следи целите и инфраструктурните проекти, што треба да бидат составен дел од документот „Националниот развоен план“.

Неопходно е формално да се воведат обврската за мониторинг и евалуација на исполнувањето и ефектите од спроведените стратегии, програми и проекти и да се воспостави соодветна институционална рамка за овие цели. За целиот систем да биде стратешки и оперативен, неопходно е да се обезбеди соодветно поврзување со стратешкото планирање, како и понатаму потребно е да се обезбеди соодветен број на стручни службеници и да се воспостават политики за нивно задржување.

Планирањето е првата и клучната активност за успех. „Тие што не планираат ќе се соочат со проблеми при првиот чекор“<sup>4</sup>. Ова доволно зборува за значењето на темата опфатена со оваа анализа. Од тие причини, предвидените подобрувања во стратешкото и оперативното планирање, треба да се земат како неопходност и да се подобри процесот на донесување меѓусебно поврзани одлуки во сегашно време за подобра иднина.

Ако ги разгледаме некои од клучните проблеми во Северна Македонија како што е невработеноста, неконкурентноста на економијата или недоволно развиена инфраструктура, раширената корупција, слабо владеење на правото итн., и во исто време пресметаме колку средства и време имаме потрошено на овие цели, ќе увидиме дека не можеме да оцениме што и колку било ефикасно. Тоа јасно ја налага потребата од промена во пристапот при планирање и спроведување стратешки решенија.

Квалитетот на стратешкото и оперативното планирање зависи од неколку поврзани фактори: политичка волја за институционализирање на центарот за одлучување во системот на јавна администрација, воспоставување јасна рамка за институционално планирање со добро дефинирани компетенции и механизми за координација, дефинирање на единствена стратешка рамка и акциски планови за нејзино спроведување, поврзување на стратешко и буџетско планирање, подобрување на системите за планирање и управување со проекти и воведување на систем за следење и евалуација на програми и проекти.

Два дополнителни фактори кои влијаат на сите други се: доволен број квалификувани административни службеници и вклученоста на граѓанското општество во процесот на стратешко и оперативно планирање, како и во набљудувањето и проценката на реализираните програми и проекти.

Препораките од оваа анализа ќе допринесат кон подобрување на начинот на донесување на одлуки и креирање на јавни политики во Владата на Република Северна Македонија, како и во работата на државните органи што треба да го сочинуваат „Центарот на Владата“ (Генералниот секретаријат, Секретаријатот за европски прашања, Секретаријатот за законодавство и Министерството за финансии) и ресорните министерства, сите со цел да се постигнат резултати со поголеми ефекти во услови кога државата располага со ограничени финансиски ресурси. Дополнително, спроведувањето на препораките ќе ја зголеми можноста за прилагодување на

---

<sup>4</sup> Конфуциј – кинески филозоф

брзите промени, ќе ја зголеми транспарентноста во работата на јавните администрација и ќе го олесни трансферот на добри практики за стратешко и оперативно планирање на локалната власт.

Овие препораки дополнително добиваат на тежина во светло на почетокот на претстојните преговори со ЕУ. Сите овие проблеми на планирањето ќе го направат процесот на преговори неефикасен и ќе ги намалат придобивките за државата. Дополнително, правењето на паралелни структури кои ќе ги заобиколат овие процеси во преговорите, ќе ги зголеми ад хок решенијата и ќе придонесе кон ослабена позиција на државата во преговорите, а со тоа и зголемени негативни ефекти од пристапувањето.

Сите овие препораки би требало да се адресираат што побрзо бидејќи, постои голем ризик дека нема да бидеме подготвени за рамноправно водење на преговорите, да ги искористиме претпристапните фондови, а со тоа и ефектите кои треба да ги постигнеме.



ЦЕНТАР ЗА  
УПРАВУВАЊЕ СО  
ПРОМЕНИ

Центар за управување со промени  
ул. „Рајко Жинзифов“ бр. 44-1, Скопје  
тел.: +389 (0) 2 6092-216  
е-пошта: [info@cup.org.mk](mailto:info@cup.org.mk)  
веб-страница: [www.cup.org.mk](http://www.cup.org.mk)

