



# АНАЛИЗА НА ПОТРЕБИ ОД ОБУКИ И УНАПРЕДУВАЊЕ НА ПРОЦЕСИТЕ НА СТРАТЕШКО И БУЏЕТСКО ПЛАНИРАЊЕ



Проектот „Преосмислување на управувањето“ е имплементиран од Центарот за управување со промени (ЦУП) во соработка со Владата на Република Северна Македонија и со поддршка на Британската амбасада во Скопје.



# ИМПРЕСУМ

## АНАЛИЗА НА ПОТРЕБИ ОД ОБУКИ И УНАПРЕДУВАЊЕ НА ПРОЦЕСИТЕ НА СТРАТЕШКО И БУЏЕТСКО ПЛАНИРАЊЕ

### ИЗДАВАЧ

Центар за управување со промени (ЦУП)

### ЗА ИЗДАВАЧОТ

Неда Малеска Сачмароска

Извршен директор на Центарот за управување со промени (ЦУП)

### АВТОР

Искра Белчева Ристовска

### ДАТУМ И МЕСТО

Август 2023, Скопје

---

# СОДРЖИНА

ВОВЕД.....	5
ПОЗАДИНА НА АКТИВНОСТА.....	6
МЕТОДОЛОШКИ ПРИСТАП.....	6
АНАЛИЗА НА ПОДАТОЦИТЕ.....	8
ПРОЦЕСИ.....	8
КАПАЦИТЕТИ.....	12
ЗАКЛУЧОЦИ.....	16

## Вовед

Стратешкото планирање е еден од основните чекори кон исполнувањето на мисијата т.е. надлежностите на една институција како систематски структуриран начин на анализирање, планирање, следење и евалуација на: надлежности и функции, предности и недостатоци на министерството/органот, работно опкружување, визијата за развој на иднина, политиките и програмите во соодветната област и резултатите и ефективноста на предвидените програми и политики.

Како основа и рамка за успешно управување со организацијата и нејзините ресурси, како и обезбедување на отчетност се има во предвид стратешкото и буџетското планирање на институциите, како механизам кој и овозможува на Владата на Република Северна Македонија врз основа на претходно издржана анализа да ги утврди приоритетите, приоритетните цели и политиките поврзани со нив во рамките на буџетскиот процес да алоцира соодветни ресурси за нивно спроведување.

Правната рамка која ги уредува стратешкото и буџетското планирање е следната:

- ✓ Закон за Владата на Република Северна Македонија;
- ✓ Закон за буџетите;
- ✓ Деловник за работа на Владата на Република Северна Македонија;
- ✓ Методологија за стратешко планирање и подготвување на Годишната програма за работа за работа на Владата на Република Македонија;
- ✓ Упатство за начин на постапување на министерствата и другите органи на државната управа во процесот на подготвување на стратешкиот план и Годишниот план за работа;
- ✓ Упатство за начин на постапување на министерствата и другите органи на државната управа при подготвувањето и следењето на спроведувањето на Годишната програма за работа на Владата на Република Македонија и
- ✓ 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 работа.

Планирањето на целите и потребните средства за нивно постигнување мора да се усогласени. Согласно член 13 став (3) од Законот за буџети, матичните буџетски корисници изработуваат стратешки план за активностите и проектите во рамки на нивните надлежности, задолжително следејќи ги стратешките приоритети и приоритетни цели на Владата на Република Северна Македонија, а додека согласно став (4) потребните трошоци за спроведување на активностите содржани во програмите, потпрограмите, проектите и мерките вклучени во стратешкиот план треба да бидат во рамките на максималните износи на расходи (расходни лимити) утврдени во Фискалната стратегија. Стратешкиот план се усогласува и утврдува согласно со ревидираната фискална стратегија и донесениот буџет.

Во точка 5.4. од Методологијата за стратешко планирање и подготвување на Годишна програма за работа на Владата на Република Македонија е пропишано дека стратешкиот план и плановите за спроведување на програмите и проектите треба да се користат при секојдневна работа на министерствата и органите на државната управа, при што се овозможува вработените кои ги спроведуваат предвидените активности и раководството на министерството/органот на државната управа да имаат постојан увид за напредокот при спроведувањето на планот. Успешниот систем за следење подразбира редовно подготвување на извештаи за кои во зависност од природата на програмите и проектите, секое министерство/институција треба да утврди насоки за интервалите за прибирање на податоци. Секој извештај треба да содржи

информација за почетната состојба на индикаторот на успешност и сегашната состојба, проценка на разликата, оценка за напредокот на планот и препораки, доколку има значителни отстапувања од планот. Министерствата и другите органи на државната управа треба да водат сметка извештаите што ги подготвуваат да бидат јасни и концизни и да ги доставуваат на секои шест месеци до Генералниот секретаријат (јуни/декември).

## Позадина на активноста

Анализата на потреби од обуки и унапредување на процесите на стратешко и буџетско планирање е изработена во рамки на проектот „Преосмислување на управувањето“, спроведуван од Центар за управување со промени во соработка со Владата на Република Северна Македонија, а поддржан од Владата на Обединетото кралство преку Британската амбасада Скопје. Проектот има за цел да воспостави унапреден систем на планирање на политиките и средствата потребни за нивно спроведување, како и нивно координирано следење од единствена централна точка во Владата. Системот подразбира подобрување на правната рамка за стратешко планирање и планирање на политиките и буџетите,

За да постои ефикасен систем за координација и следење на спроведување на политики, неопходна е функционална правна рамка во која ќе се регулираат процесите на планирање, реализација, следење и евалуација на политиките и програмите, но и јаки институционални и административни капацитети за спроведување на процесите.

## Методолошки пристап

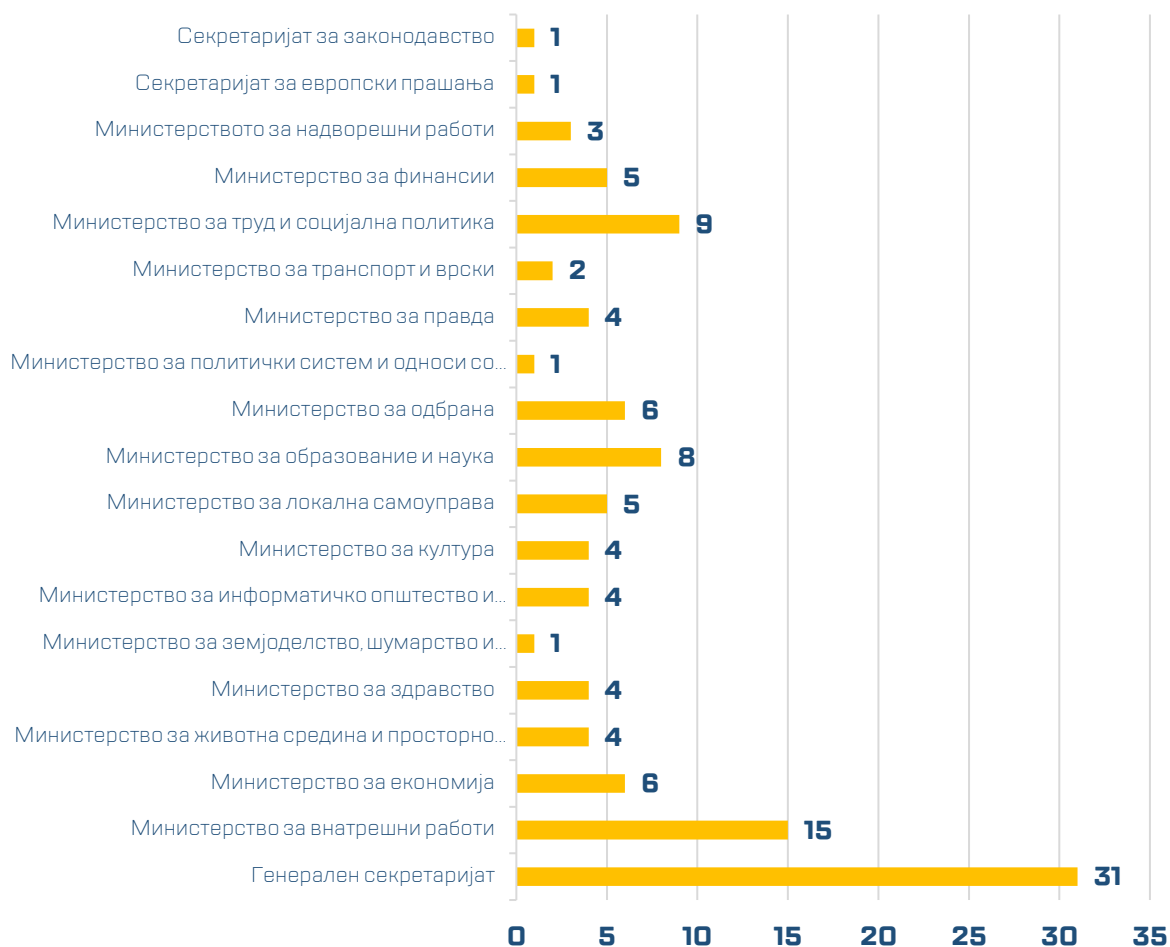
Како дел од проектот беше подготвен Прашалник за унапредување на процесите и потреби од обуки за стратешко планирање и координација и контрола на буџетите и доставен до сите министерства, Секретаријатот за законодавство и Секретаријатот за европски прашања и Генералниот секретаријат (државните советници, Сектор за стратегија, планирање и следење, Сектор за анализа на политики и координација и Сектор за финансиски прашања). Прашалникот беше наменет за прибирање на податоци за искуството со процесите и капацитетите на вработените кои работат на стратешко планирање и следење, како и планирање и контрола на буџетот.

Целта на анализата на добиените одговори по Прашалникот е да се добие слика за тоа како во пракса функционираат воспоставените процеси и процедури, со кои предизвици тековно се соочуваат вработените, како и за капацитетите на вработените да ги извршуваат пропишаните активности и функции, а потоа да се идентификуваат согледувања во врска со ресурсите со кој располагаат институциите и да може да се дефинираат препораки за нивно јакнење и надградба. Крајна цел и на анализата и на проектот е подобрувањето на процесите за стратешко, годишно и секторско планирање, како и нивно редовно следење и оценување.

Прашалникот беше доставен по електронски пат до вкупно 172 вработени лица во сите министерства и секретаријати во март 2023 година. Беа прибрани вкупно 114 одговорени прашалници, што се смета за доволно репрезентативен примерок.

Од вкупниот број на одговори, најголем процент беа добиени од вработени во Генералниот Секретаријат. Една причина за ваквата распределба е дека проектот соработува директно со Генералниот секретаријат, односно прашалникот беше дистрибуиран од вработени во ГС. Друга причина е дека вработените во ГС се најзасегнати со процесите на стратешко планирање и следење, па можат да ја увидат потребата за ваква анализа.

**Табела бр. 1 Распределба по институции на испитаниците (апсолутни бројки)**



Дел од испитаниците работат на само еден од наведените процеси, додека поголемиот дел се вклучени во повеќе поврзани процеси на планирање и реализација на активностите на Владата и буџетот. Оттука и добиените одговори се релевантни не само за процесите, туку и за поврзаноста меѓу нив.

**Табела бр. 2 Процес во кој се вклучени испитаниците (апсолутни бројки):**



# Анализа на податоците

## Процеси

Анализата даде приказ на области и процеси кои претставуваат предизвик во министерствата и секретаријатите.

На прашањето со какви предизвици се соочуваат вработените во процесот на подготовка на стратешкиот план, вклучувајќи прибирање и анализа на податоци, усогласување меѓу секторите, дефинирање на мерки и индикатори (показатели на успех) и други поврзани процеси, идентификувани се неколку повторливи забелешки.

**Во однос на човечките ресурси и градењето на капацитети за спроведување на активностите поврзани со стратешкото планирање, идентификувани се повеќе предизвици:**

- недоволен број на вработени во организационата единица за стратешко планирање;
- недостаток на човечки ресурси;
- ограничени финансиски ресурси;
- немање човечки ресурси со развиени компетенции за стратешко планирање;
- постојана промена на обучените луѓе и нивно заминување во други сектори;
- недостиг на институционална меморија;
- недостаток на обуки во изминатите 5 години од оваа област и мн други;
- Недостаток на посебни обуки за вработените за тоа како да се оценат ефектите од реализацијата на мерките од стратешкиот план;
- Доцнење на доставување на потребните податоци поради недоволен број на вработени во организационите единици;
- Недостаток на меѓуинституционална соработка
- Слаб квалитет за анализа на податоците
- Статусот на стратешкото планирање во министерството ниту одалеку не е на заслужената позиција и важност, и секој документ кој е испорачан е макотрпен труд кој не е валоризиран;
- Слаби капацитети за квалитетна анализа на состојбата, слаба или немање на внатрешна и надворешна евалуација на програмите и проекти кои се спровеле во претходниот плански период;
- 

**Во однос на координацијата, процесот на прибирање и анализа на податоци, усогласување меѓу секторите, дефинирањето на мерки и индикатори (показатели на успех), можат да се забележат некои почести недостатоци:**

- Недостаток на комуникација со секторите и одделенијата кои учествуваат во подготовка на буџетот;
- Секторите или доставуваат многу малку податоци, или доставуваат премногу податоци, но истите не се релевантни;
- Нема квалитетни и усогласени податоци меѓу единиците во институцијата, не можат да се споредуваат и обработуваат по исти методи;
- Нема координација со највисокото раководство, најчесто поради незаинтересираност;



- Не постои соработка од други надлежни органи.
- Процесот на прибирање и доставување податоци се перцепира како факултативен, вон редовните работни обврски и има отпор;
- Ненавремено доставување податоци, па се појавува потреба од ажурирање
- При прибирање и анализа на податоци, усогласување меѓу секторите се појавува како еден од главните предизвици, бидејќи не се дава соодветна важност на процесот на стратешко планирање
- Нема капацитети во институциите за квалитетна обработка на податоците, вкрстување, трендови;
- Необјавување на планските документи интернет страницата на институцијата, како и на извештаите за работа, за вработените да знаат какви податоци се потребни да прибираат во текот на годината
- Стратешкиот план не предвидува мерки/активности од релевантните стратешки секторски/мултисекторски документи, усогласени со владините приоритети;
- Слаб квалитет на показатели на успешност, не постои регистар на верифицирани показатели на успешност по сектори, области и подрачја;
- Незаинтересираност и неактивност на секторите од кои се бара придонес;
- Слаба соработка со другите сектори кои ја имаат ресорната експертиза;
- Недоставување на податоци мерливи согласно индикаторите, општост на податоците, ненавремено доставување на податоци
- Не постои прецизно дефинирање на мерки и индикатори (показатели на успех) на секое ниво (на активности, резултати и ефекти во општеството), кои ќе им бидат познати на вработените;
- Најчесто нема воспоставени електронски системи за автоматско прибирање на податоци. Се додека вработените треба рачно да ги прибираат, споредуваат и вкрстуваат податоците, работата нема да биде со соодветен квалитет.

Во однос на поширокото функционирање на институциите во контекст на стратешкото и финансиското планирање, вработените забележуваат повеќе предизвици:

- Недоволен квалитет на извештаите за работата на единиците;
- Нема доволен инпут од ресорните сектори, односно често е предизвик да ги достават редовните извештаи за нивното работење, иако според процедура треба да го прават тоа двапати годишно;
- Несоодветно следење на активностите кои се спроведуваат преку прибирање податоци и нивна евалуација;
- При недостаток на континуирано (преку цела година) следење и оценка на ефектите од реализацијата на мерките од стратешкиот план, не може да се идентификуваат одредени недостатоци за постигнување на планираните резултати, со што би можело навремено да се реагира со прилагодување на активностите во стратешкиот план;
- Формално спроведување на процесите без квалитет и суштина;
- Доцнење на доставување на потребните податоци поради недоволен број на вработени во организациските единици;
- Предизвици со следење на перформансите на секторите;
- Отпор, перцепција дека планирањето е дополнителна работа на секторите, активност која не е приоритетна;
- Ненавремни информации од страна на други институции.

- Недостастуваат длабински анализи на проблематиките;
- Предизвик е да се вкомпонираат сите фази во изработка на стратешкиот план до неговото успешно изготвување;
- Реално не се планираат сите приоритети и потреби, активностите се менуваат во текот на годината, па затоа планот губи на својата релевантност и важност за вработените;
- Нема структурирано дефинирање на мерки и индикатори и нивно усогласување со други стратегии;
- Ненавремено доставени податоци, несоодветни поставени индикатори за мерење и цели
- Утврдување на методолошките постапки и критериуми во процесот;
- Постои предизвик на нереализација на вкупните средства за одредени програми заради слаб квалитет за јавни набавки и ефективно трошење на расположливиот буџет;
- Јавноста скоро воопшто не е информирана за активностите на институциите и реалните постигнувања.

**Во однос на процесите на подготовка на годишниот буџет на министерството и следењето на неговата реализација, вработените најчесто ги споменуваат следните проблеми:**

- собирање на податоци по сектори, споредување и усогласување на истите
- усогласување со стратешки план, неусогласеност на Сектор буџет и останати сектори, што го отежнува планирањето
- Несоодветна анализа на планираните и реализираните активности и средства во претходен период
- недостаток на упатства, правилници и обуки за подготовка на годишен буџет
- недостаток на комуникација и координација, меѓу секторска комуникација
- барањата од носителите на планирање најчесто се надвор од расположливите финансиски рамки
- често се јавуваат непредвидени трошоци во текот на реализацијата на програмата, заради кои се потребни пренамени или ребаланс

**Во однос на интерната комуникација во институциите за планирањето и реализацијата на мерките и активностите од стратешкиот план, идентификувани се следните почести одговори:**

- има многу простор за унапредување на интерната комуникација меѓу организациските единици во институциите во стратешкото планирање, што се одразува на квалитетот на плановите
- нема редовна комуникација и проток на информации
- најчесто другите сектори не се заинтересирани за стратешкото планирање
- нема доволна и соодветна комуникација меѓу секторите за стратешко планирање и финансиски прашања (планирање и реализација на буџетот)
- Ненавремено доставување на потребни податоци од секторите поради слаба комуникација
- Нема редовно следење и комуницирање на реализацијата на активностите и индикаторите
- Комуникацијата често се одвива претежно еднострано, од горе надолу, без прибирање на фидбек од вработените кои работата на проблематиката

Од вработените беше побарано да предложат некои од гореспоменатите процеси на стратешко и буџетско планирање и контрола кои би можеле да се унапредат за институцијата да работи поефикасно, врз основа на нивното искуство. Тие ги истакнаа следните области/процеси/документи:

- стратешкото планирање и буџетирање, секторски стратегии (најчесто спомнати)
- начинот на изработка на кварталните извештаи, односно обезбедување квалитетни податоци во однос на реализацијата на мерките и активностите од Стратешкиот план
- мотивација на вработените да останат во институциите и да го дадат својот максимален придонес
- стратегија за задржување и привлекување на млади кадри
- донесување на Закон за стратешко планирање и усогласување со останатите законски и подзаконски акти
- двонасочна комуникација и координација за сите процеси во институциите
- повеќе обуки, континуиран развој на вработените
- вклучување на поголем број на вработени во процесите на стратешко и буџетско планирање
- зајакнување со човечки и финансиски ресурси
- поголема меѓу секторска и меѓу институционална соработка
- автоматизација и поврзаност на процесите
- јасно дефинирање на работните обврски

## Капацитети

Во однос на стратешката свест на вработените, односно нивната информираност за стратешките цели на институцијата, испитаниците претежно се изјаснуваат дека се неинформирани за стратешките цели на институцијата, иако тоа би придонело за квалитетот на работата. Во мал дел од одговорите се спомнува дека тие вработените се свесни дека придонесуваат кон имплементација на стратешките цели, но оваа констатација се однесува пред сè на вработените во единиците за стратешко планирање, кои се директно одговорни за подготовка на стратешкиот план.

При самооценувањето на капацитетот на институцијата во која работат, вработените се изјаснија претежно многу позитивно. Вкупно за сите процеси, **високи (вкупно) 82% се согласуваат или целосно се согласуваат дека нивната институција има капацитет за:**

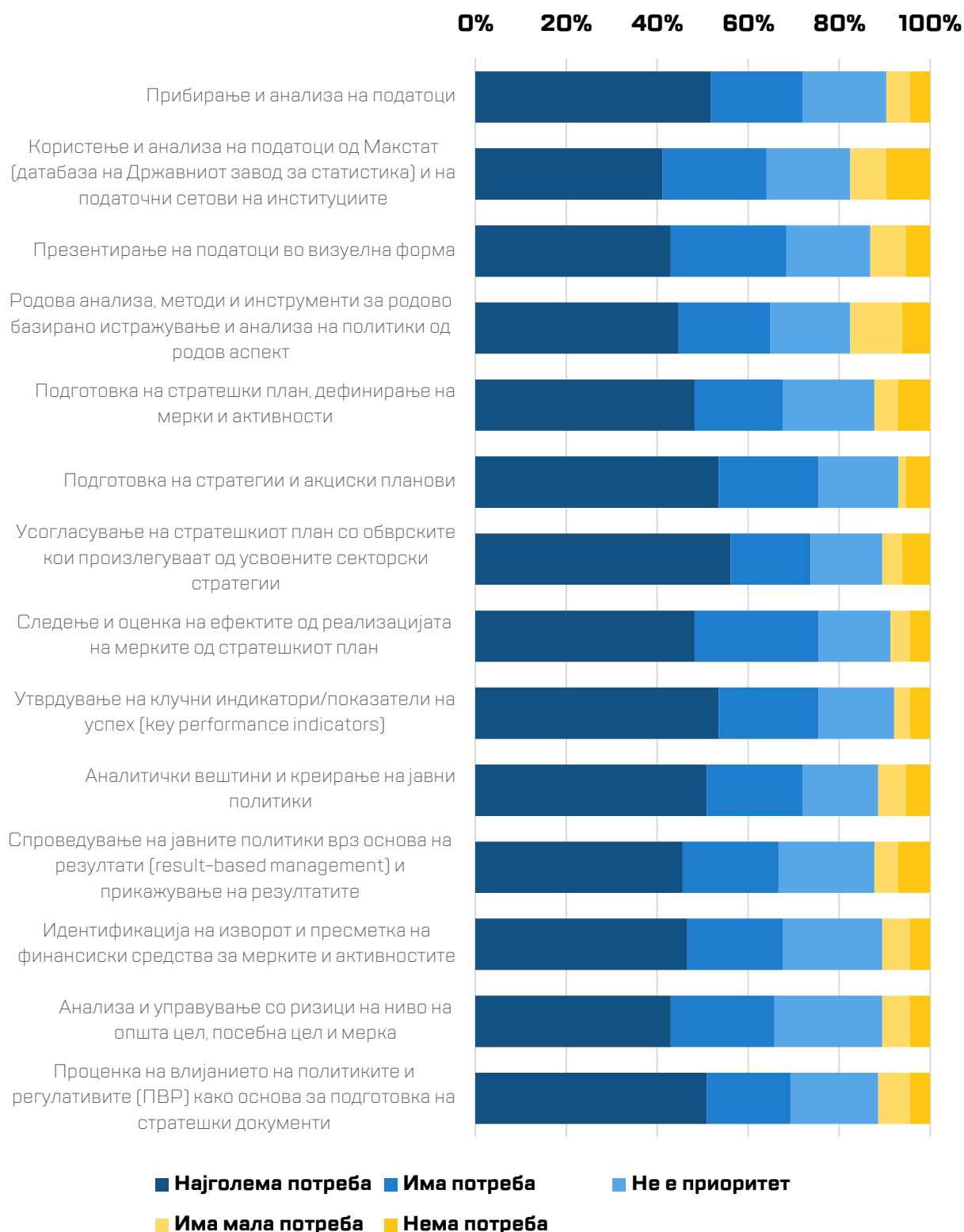
- Собирање, обработка и евалуација на статистички податоци во рамките на процесот на стратешко и буџетско планирање
- Солидна анализа врз основа на прибраните податоци
- Соработка помеѓу секторите и одделенијата во процесот на стратешко планирање
- Усогласување на стратешкиот план со секторските и хоризонталните стратегии
- Добро дефинирање на мерливи појдовни и преодни индикатори/показатели и финални таргети во стратешкиот план и секторските стратегии
- Реализација на стратешкиот и годишниот план од страна на секторите и одделенијата
- Секторите и одделенијата ја следат и известуваат за реализацијата на стратешкиот и годишниот план во делокругот на нивната работа
- Информирање на јавноста за реализацијата на програмите/политиките на институцијата од стратешкиот план преку веб страната на институцијата
- Редовни консултации на засегнатите страни во процесот на подготовка на програмите/политиките на институцијата стратешко планирање, следење и анализа на податоци.

**Сепак, на прашањето за тоа за кои области сметаат дека има потреба од обуки во нивната институција, вработените се изјаснија дека е приоритетно јакнење на капацитетите во областите:**

- Усогласување на стратешкиот план со обврските од секторските стратегии
- Аналитички вештини и креирање на јавни политики
- Подготовка на стратегии и акциски планови
- Прибирање и анализа на податоци

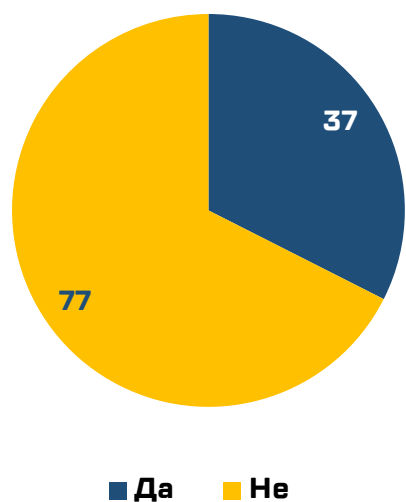
Сите приоритетни области за обуки се прикажани во табела бр. 1.

Табела бр. 1 Генерални приоритетни потреби за обуки



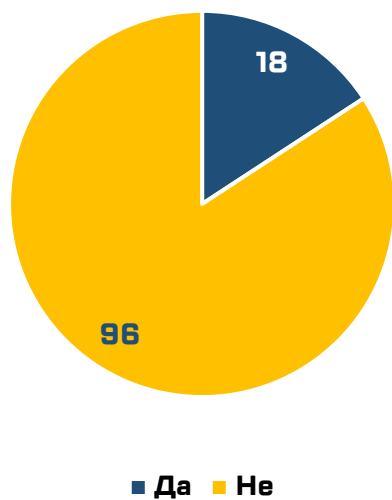
На прашањето дали вработените некогаш имале можности за обуки во наведените области, видливо е дека повеќето немале вакви обуки. Од оние кои навеле дека посетиле области, најкорисни ги наведуваат за процесот на стратешко планирање, проценка на влијанието на регулативата и родова анализа со родово-одговорно буџетирање.

**Табела бр. 2 Дали вработените имале можност за обуки во посочените области?**



Во последните 12 месеци уште помал број имале можност за обуки, односно само 16%.

**Табела бр. 3 Дали вработените имале можност за обуки во посочените области во последните 12 месеци?**



Анализата на одговорите на прашањето за тоа кои други обуки сметаат дека би биле корисни за поефикасно планирање и реализација на работата на институцијата, вработените ги издвоија следните процеси:

- стратешкото планирање и буџетирање, секторски стратегии (најчесто спомнати)
- утврдување на клучни индикатори/показатели на успех (key performance indicators)
- аналитички капацитети, анализа на податоци
- анализа и следење на индикатори
- следење и оценка на ефектите од реализацијата на мерките од стратешкиот план
- користење и анализа на податоци од Макстат
- анализа и управување со ризици
- административно управување, човечки ресурси, меѓународна соработка, користење на јавни политики

## ЗАКЛУЧОЦИ

Резултатите од анализата за потреби од обуки и унапредување на процесите на стратешкото и буџетското планирање и следење, укажуваат на следните заклучоци:

1. Има потреба од усогласување на процесите на креирање стратегии и стратешкото планирање преку воспоставување заеднички цели и индикатори.
2. Нема доволна координација меѓу процесите на стратешко и буџетско планирање, односно усогласување меѓу процесите. Дополнително, потребата е поитна бидејќи треба да се направи усогласување со новиот Закон за буџети, кој предвидува петгодишно планирање.
3. Стратешкото планирање треба да се поедностави и да се објасни на сите вработени во институциите.
4. Мора да се наложи соработка во овие процеси од страна на сите организациски единици во институциите. Поради отсуство на соработка не се прибира квалитетен инпут во стратешките планови.
5. Најслабата карика во системот е недостатокот на аналитички капацитети во институциите, односно капацитети и процедури за собирање и чување на податоци, постојано ажурирање и верификација на квалитетот.
6. Нема систем за прибирање соодветни податоци, проверка на квалитетот на податоците и нивна стручна анализа.
7. Нема анализа на состојба врз основа на податоци.

Оттука, неопходни се обуки и други форми на јакнење на капацитетите во следните области, односно за овие процеси:

1. Чекори на стратешкото планирање
2. Усогласување на целите и индикаторите во стратешките планови со истите во стратегиите и повисоките стратешки документи
3. Усогласување на стратешкото планирање со планирањето на буџетот
4. Петгодишно планирање на буџетот
5. Анализа на состојба (реализирано наспроти планирано) врз основа на индикатори
6. Дефинирање мерливи индикатори
7. Дефинирање на сетови на податоци кои се потребни за планирање и следење на реализацијата на програмите/плановите
8. Типови на податоци, родово разделени податоци
9. Систематско прибирање и чување податоци
10. Анализа на податоци
11. Следење на реализацијата врз основа на анализата на податоци
12. Евалуација на ефектите