

АНАЛИЗА

на нормативата рамка и пракса во врска со планските документи во Република Македонија, анализа на усвоени стратегии во Република Македонија и компаративни практики при изработката на секторските стратегии

Скопје, октомври 2018 година

Содржина

1. Вовед	3
2. Дефинирање на секторскиот пристап, секторските стратегии и нивните основни карактеристики	4
2.1. Дефинирање на секторскиот пристап и секторските стратегии	4
2.2. Основни карактеристики на секторскиот пристап и секторските стратегии	7
3. Анализа на нормативата рамка и пракса во Република Македонија во врска со системот на подготвување, усогласување, следење, оценување и известување на планските документи	9
4. Анализа на примерок од усвоени стратегии во Република Македонија во функција на зајакнување на системот за планирање преку обезбедување на механизам за усогласување на долгорочното со среднорочното и годишното планирање со цел утврдување на нивните недостатоци	12
4.1. Анализа на Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022, усвоена на седницата на Владата на Република Македонија, одржана на 20.02.2018 година	12
4.2. Анализа на Национална стратегија за развој на културата во Република Македонија во периодот 2018 - 2022 година, (Службен весник на Република Македонија бр.81/18)	14
4.3. Анализа на Националната стратегија за мали и средни претпријатија (2018-2023), усвоена на седницата на Владата на Република Македонија, одржана на 3.04.2018 година	16
4.4. Анализа на Стратегијата за развој на полицијата (2016-2022), (јануари 2018 година)	18
5. Компаративна анализа и анализа на најдобри практики од аспект на секторските стратегии во Црна Гора, Република Србија, Република Хрватска, Република Косово Република Албанија и Република Турција	19
5.1. Компаративна анализа на Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022, усвоена на седницата на Владата на Република Македонија, одржана на 20.02.2018 година со Стратегијата за реформа на јавната администрација во Црна Гора 2016-2020	19
5.2. Компаративна анализа на Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022, усвоена на седницата на Владата на Република Македонија, одржана на 20.02.2018 година, со стратегиите за реформа на јавната администрација на Република Србија и Република Хрватска	21
5.3. Анализа на Стратегијата за реформа на јавната администрација 2015-2020 на Република Косово	23
5.4. Анализа на Стратегијата за реформа на јавната администрација 2015-2020 на Република Албанија	28
5.5. Анализа на Стратегијата за мали и средни претпријатија - со Акциски план (2015-2018) на Република Турција	30
6. Заклучни согледувања од анализа на усвоени секторски стратегии во Република Македонија и препораки за подобрување на постојната состојба	32
6.1. Заклучни согледувања од анализата на усвоени секторски стратегии во Република Македонија ...	32
6.2. Препораки за подобрување на постојната состојба во врска со секторските стратегии во Република Македонија	36

1. Вовед

Во рамките на обврската која произлегува од Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022 година и Акцискиот план, Генералниот секретаријат на Владата на Република Македонија е задолжен за спроведување на Мерката 1.1.1. „Зајакнување на системот за планирање преку обезбедување на механизам за усогласување на долгорочното со среднорочното и годишно планирање“, Активноста 1.1.1.1. Анализа на регулативата и праксата во однос на (1) системот на подготвување, усогласување, следење и известување по однос на планските документи и обезбедување на средства (Буџет и ИПА); (2) анализа на примерок од усвоени стратегии со цел да се утврдат недостатоците; (3) компаративна анализа и анализа на најдобрите практики во однос на секторските стратегии.

За оваа цел Генералниот секретар на Владата на Република Македонија формира Работна група за спроведување на мерката М 1.1.1. – Зајакнување на системот на планирање преку обезбедување на механизам за усогласување на долгорочното со среднорочното и годишното планирање од Акцискиот план на Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022, со Решение бр. 49-4100/1 од 11.04.2018 година.

Во подготвувањето на оваа Анализа учествуваа и вработените во Секторот за стратегија, планирање и следење.

Во таа насока извршена е анализа на актуелната нормативна рамка и практика при изработката на секторските стратегии, нивното усогласување со буџетот, следење на спроведувањето, известување и оценување на постигнатите резултати. Анализирани се примероци од усвоени стратегии во Република Македонија и тоа:

- Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022;
- Националната стратегија за развој на културата во Република Македонија во периодот 2018 - 2022 година;
- Националната стратегија за мали и средни претпријатија (2018-2023);
- Стратегијата за развој на полицијата (2016-2022) и
- Стратегија за образованието за 2018-2025 година и Акциски план

Истовремено, за потребите на оваа Анализа извршена е компаративна анализа на секторските стратегии на други земји.

Оваа анализа има за цел да обезбеди унифициран пристап при изработката на секторските стратегии со обезбедување на нивната неопходната структура и компактна целина, подобрување на квалитетот на секторските стратегии и

зајакнување на врската меѓу долгорочното, среднорочното и годишното планирање на ниво на министерства и други органи на државна управа.

Во материјалот се дава осврт на основните карактеристиките на секторскиот пристап и секторските стратегии, даден е преглед од анализата на нормативната рамка и праксата на системот на подготвување, усогласување, следење и известување по однос на планските документи во Република Македонија.

Анализата има цел да го зајакне системот на планирање преку обезбедување на механизам за усогласување на долгорочното, среднорочното и годишното планирање.

На крајот од оваа анализа дадени се заклучни согледувања и препораки кои треба да придонесат кон подобрување на квалитетот на секторските стратегии, зајакнување на усогласеноста меѓу планските документи на Владата со секторските стратегии и обезбедување на функционален систем за доследно спроведување, оценување и известување на постигнатите резултати.

2. Дефинирање на секторскиот пристап, секторските стратегии и нивните основни карактеристики

2.1. Дефинирање на секторскиот пристап и секторските стратегии

Со цел подобро разбирање на секторскиот пристап и секторските стратегии во продолжение ќе бидат дадени дефиниции за термините кои се користат при овој пристап од аспект на спроведувањето на секторската политика на Владата преку креирање на секторски стратегии.

Најпрвин, треба да се направи термилошко разграничување помеѓу поимите политика, стратегија и тактика.

Така, според Cambridge Dictionary, под поимот „политика“ во општа смисла на зборот се подразбира збир на идеи или план за тоа што да се направи во одредени ситуации за кои официјално се согласила одредена група на луѓе (бизнис организација, Влада или политичка партија).

Од аспект на работењето на Владата, под владина политика или „јавна политика“ се подразбира севкупната рамка во која се вклучени владините активности

преземени за да се постигнат јавни цели, односно вкупните владините одлуки и дејства креирани со цел справување со прашање од интерес на јавноста.

Зборот стратегија потекнува од старогрчкиот збор „strategos“ што значи генерал и оттука стратегијата во буквален превод би значела „уметноста на генералот“.

Според Cambridge Dictionary, под поимот „стратегија“ во општа смисла на зборот се подразбира детален план за реализација на одредена цел/и во ситуации како што се војна, политика, бизнис, спорт, или пак вештина за планирање на таквите ситуации.

Притоа, стратегијата не треба да се поистовети со план, таа е повеќе од обичен план и планирање. Одредени автори често наведуваат дека стратегијата не е само вештина туку истата претставува еден вид уметност за реализација на одредена цел/и.

Потребно е да се направи јасно разграничување меѓу стратегија како среднорочен или долгорочен развоен документ кој треба да ги подобри состојбите во конкретната област и стратегија како збир на мерки и активностите кои се составен дел на самата стратегија, (кои претставуваат поединечни “стратегии“/ефикасен и ефективен пристап во функција на остварување на однапред утврдена цел-и).

Тактиката е начинот на кој што се имплементира одредена стратегија.

Основната разлика помеѓу стратегијата и тактиката се состои во тоа што стратегијата ни дава одговор на прашањето - „Што сакаме да постигнеме?“, додека пак, тактиката ни дава одговор на прашањето - „Како, ќе ја оствариме целта?“.

Така, во оваа смисла под поимот „сектор“ се подразбира област од јавната политика со прилично хомогени карактеристики чијашто состојба во голем дел зависи и за која е надлежна Владата.

Треба да се внимава да не се поистоветуваат термините „сектор“ од аспект на област од економијата (стопанството) и „сектор“ како поим од аспект на секторскиот пристап кој опфаќа поголема рамка во однос на чисто економското разбирање на овој поим. Имено, во економската наука постои поделба на секторите на примарен (вадење на суровини), секундарен (преработувачката индустрија), терцијален (услугите), а во поново време и четврт сектор или т.н. сектор базиран на знаење (индустриска сопственост, интелектуални и ИТ услуги).

Што е тоа секторски пристап?

„Секторски пристап“ е процес во кој Владата преку хоризонтално планирање и институционална координација со оптимално користење на ресурсите делува во насока на подобрување на постојната состојбата во рамките на одредена област (сектор) и истовремено преку кохерентноста помеѓу трошоците и резултатите ги остварува своите стратешки приоритети и создава услови за поефикасно работење на самите институции.

При користењето на секторскиот пристап за анализа на постојната состојба во рамките на одреден сектор се користат т.н. „секторски критериуми за оценка“ (Sector Assessment Criteria), односно, преку степенот на исполнувањето на однапред зададени критериуми се утврдува дали во одреден сектор е потребно да се менува постојната состојба.

„Секторска политика“ е насока која ја утврдува Владата со цел подобрување на постојната состојба во рамките на една област (сектор).

Што е тоа секторска стратегија?

Наједноставо кажано секторската стратегија е еден вид глобален план преку кој се спроведува секторската политика на Владата.

Според дефиницијата на OECD под секторска стратегија се подразбира дел од одредена политика, која се однесува на долг и/или среднорочен период, усвоена од страна на Владата како Акциски план за развој на одредена област од економијата или општо од општеството.

Всушност, секторската стратегија е стратегија која ја креира Владата со цел поефикасно спроведување на секторската политика на среден (3-5 години) или долг рок (над 5 години).

Преку секторските стратегии како стратешки документи се планира растот и развојот на поединечни специфични области (сектори) како што се културата, земјоделството, образованието, туризмот, руралниот развој, социјалната заштита невладиниот сектор и сл.

Притоа, Владата за развој на одреден сектор креира и т.н. „секторска програма“ под што се подразбираат збир на мерки и активности за поефикасно спроведување на секторската стратегија на пократок рок.

Ова во праксата значи дека преку секторската програма на тактичко ниво се операционализира секторската стратегија, со однапред утврден секторски буџет, детално разработен план за спроведување (акциски план) и секторска координативна рамка на политичко и оперативно ниво.

2.2. Основни карактеристики на секторскиот пристап и секторските стратегии

Кога станува збор за секторски пристап треба да се има предвид дека капацитетот на институциите е од исклучителна важност за негово ефикасно спроведување. Во оваа насока, некои автори потенцирајќи ја улогата на институциите истите ги нарекуваат „срцето“, односно „моторот“ при имплементацијата.

Потребата за креирање на секторски стратегии произлегува од специфичноста на одделни области и од нивните ресурси како потенцијали за развој.

Општо земено, важноста на секторските стратегии се состои во следното:

- преку анализата на постојната состојба нудат можност да се утврди реалната состојба во одреден сектор, односно на јасен и недвосмислен начин ги опишуваат тековните проблеми во секторот;
- нудат визија за иднината;
- даваат конкретни решенија како да се надмине постојната состојба во еден сектор во функција на стратешките приоритети и цели на Владата, а притоа имајќи ги предвид и засегнатите страни односно, пошироките општествени интереси.

Кои се неопходните елементи што треба да ги содржи една секторска стратегија?

Одделни автори нудат различни пристапи во креирањето на секторските стратегии при што може да се забележи заедничко разбирање по клучните елементи кои треба да ги содржи една добро разработена секторска стратегија:

- **Развиена нормативна рамка** - ова е неопходен услов со цел да има унифицираност при изработката на секторските стратегии;
- **Вовед** - се презентира потребата од носење на стратегијата и целта односно целите (во зависност од бројот на областите) кои треба да се постигнат или третираат со неа;
- **Анализа на постојната состојба** – позната и како стратешка анализа (PESTLE; SWOT анализа и други општо познати анализи);
- **Јасна изјава за Визија;**
- **Дефинирање на општата стратешка цел (и) и посебни цели на секторската стратегија;**

- При одредувањето на посебните цели тие треба да ја запазат т.н. SMART формулација (односно целите да се специфични, мерливи, амбициозни, ориентирани кон резултати и да содржат временска рамка);
- **Анализирање на предложените решенија и алтернативи на политиките** (мерки и активности) кои би се спровеле;
- **Утврдување на предлог решенија за надминување на постојната состојба** треба да се утврди кои идеи се сосема нови, кои во претходниот период се спроведувале, како и мерките и активностите кои како резултат на спроведувањето давале одреден резултат, но од разни причини истите нема да се спроведуваат во иднина;
- **Обезбедување на потребните финансиски средства со утврдување на висината и изворот на нивното обезбедување.** Основно правило е дека треба да се планира во рамките на расположивите финансиски средства и оттука, треба конкретно да се утврди поврзаноста со буџетот на државата, буџетот на институциите кои се задолжени за имплементација на секторската стратегија со јасна реална пресметка на трошоците за одделните мерки и активности за секоја година одделно;
- **Воспоставени механизми за координација и усогласување** при спроведувањето на секторската стратегија која треба да го опфати политичкото, стручното и оперативното ниво и сите засегнатите страни вклучително и невладините организации;
- **План за спроведување (имплементација), односно Акциски план** на секторската стратегија разработен во еден стандардизиран образец;
- **Функционален систем на следење (мониторинг), оценување и известување** при спроведувањето на секторската стратегија преку дефинирање на добро избрани показатели на успешност. Ова особено доаѓа до израз во праксата каде може да се случи нефункционалниот систем на следење да не овозможува соодветно реално следење при спроведувањето на одредена секторска стратегија;

Притоа, секторската стратегија ќе зависи и од нејзиниот опфат односно областите кои ги третира, како и од подготвеноста (зрелоста) на еден сектор за примена на секторски пристап и соодветна секторска стратегија.

3. **Анализа на нормативата рамка и пракса во Република Македонија во врска со системот на подготвување, усогласување, следење, оценување и известување на планските документи**

Системот на подготвување, усогласување, следење и известување во однос на планските документи во Република Македонија е уреден со следните акти и материјали (документи):

- Закон за Владата на Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 59/2000, 12/2003, 55/2005, 37/2006, 115/2007, 19/2008, 82/2008, 10/2010, 51/2011, 15/2013, 139/2014, 196/2015 и 142/2016);
- Закон за буџетите („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);
- Програмата за работа на Владата на Република Македонија 2017-2020;
- Долгорочните и среднорочните и акти на Владата;
- Деловникот за работа на Владата на Република Македонија („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, 144/08, 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, 153/16 и 113/17);
- Фискалната стратегија на Република Македонија 2018-2020, 2017;
- Национален план за управување со квалитет во јавниот сектор во Република Македонија за периодот 2018-2022;
- Национален Акциски план за отворено владино партнерство 2018-2020 година;
- Методологијата за стратешко планирање и подготвување на Годишната програма за работа на Владата на Република Македонија („Службен Весник на Република Македонија“ бр. 124/08 и 58/18);
- Методологија за анализа на политиките и координација („Службен весник на Република Македонија“ бр.52/06);
- Упатството за начинот на постапување на министерствата и другите органи на државната управа во процесот на подготвување на стратешкиот план и Годишниот план за работа („Службен весник на Република Македонија“ бр.131/18);
- Упатството за начинот на постапување на министерствата и другите органи на државната управа во процесот на следење, оценување и известување на спроведувањето на стратешкиот план и Годишниот план за работа (Службен весник на Република Македонија бр.131/18);
- Упатство за начинот 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 („Службен весник на Република Македонија“ бр. 59/00, 12/03, 55/05, 37/06, 115/07, 19/08, 82/08, 10/10, 51/11, 15/13 и 139/14);

- Прирачник за стратешко планирање, Генерален секретаријат на Владата на Република Македонија, 2014;
- Прирачник за креирање политики, Генерален секретаријат на Владата на Република Македонија, 2008;
- Стратешките планови на министерствата и другите органи на државната управа кои ја даваат поврзаноста на краткорочното со среднорочното планирање;
- Уредба за стратегиите, плановите и програмите, вклучувајќи ги и промените на тие стратегии, планови и програми, за кои задолжително се спроведува постапка за оцена на нивното влијание врз животната средина и врз животот и здравјето на луѓето („Службен весник на Република Македонија“ бр. 53/05, 81/05, 24/07).

Со Уредбата за стратегиите, плановите и програмите, вклучувајќи ги и промените на тие стратегии, планови и програми, за кои задолжително се спроведува постапка за оцена на нивното влијание врз животната средина и врз животот и здравјето на луѓето се пропишани планските документи (стратегииите, плановите и програмите, вклучувајќи ги и промените на тие стратегии, планови и програми), за кои задолжително се спроведува постапка за оценка на нивното влијание врз животната средина и врз животот и здравјето на луѓето или како што таму е наречена - **стратегиска оцена**.

Во членот 2 од Уредбата утврдени се три категории на плански документи во зависност од временската рамка која истите ја опфаќаат и тоа:

- **„краткорочни плански документи“** - се донесуваат за период од една година вклучувајќи ги и промените на тие плански документи;
- **„среднорочни плански документи“** - се донесуваат за период од пет години вклучувајќи ги и промените на тие плански документи;
- **„долгорочни плански документи“** - се донесуваат за период над пет години вклучувајќи ги и промените на тие плански документи.

Стратегиската оцена се спроведува на краткорочни, среднорочни и долгорочни плански документи и промените на тие плански документи кои содржат мерки и активности од следниве области:

- земјоделство;
- шумарство;
- рибарство;
- енергетика;
- индустрија;
- рударство;
- транспорт;
- регионалниот развој;
- телекомуникации;
- управувањето со отпадот;
- управувањето со водите;
- туризам;
- планирање на просторот и користење на земјиштето;
- националниот акционен план за животната средина и на локалните акциони планови за животната средина;
- сите плански документи со кои се планира изведување на проекти за кои се врши оценка на влијанието од проектот врз животната средина;
- плански документи за спасување и заштита од несреќи;
- плански документи за управување со генетски модифицирани организми;
- плански документи за управување со заштитените подрачја;
- плански документи што не се директно поврзани или неопходни за управување со еколошки значајни подрачја, но за кои постои веројатност дека ќе имаат значителен ефект врз истото, индивидуално или во комбинација со другите планови или проекти, ќе биде предмет на соодветно оценување на неговите импликации за подрачјето во однос на постигнување на целите за зачувувањето на подрачјето;
- други плански документи чие донесување е предвидено согласно закон, а се однесуваат на горенаведените области.

4. Анализа на примерок од усвоени стратегии во Република Македонија во функција на зајакнување на системот за планирање преку обезбедување на механизам за усогласување на долгорочното со среднорочното и годишното планирање со цел утврдување на нивните недостатоци

Како пример за добро подготвена секторска стратегија во Република Македонија може да се земе Стратегијата за образованието за 2018-2025 година и Акциски план, која може да послужи како солидна основа за подготовка на идните секторски стратегии.

4.1. Анализа на Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022, усвоена на седницата на Владата на Република Македонија, одржана на 20.02.2018 година

Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022 е поврзана со стратешкиот приоритет на Владата - Република Македонија-членка на НАТО и Европската унија.

Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018 – 2022 е поврзана со следните стратешки документи и тоа:

- Програмата за реформа на управувањето со јавните финансии 2018-2021;
- Нацрт Политики во јавната внатрешна финансиска контрола во периодот од 2018 до 2020;
- Нацрт - Стратегијата за реформи во правосудниот сектор за периодот 2017-2022;
- Државната програма за превенција и репресија на корупција и намалување на појавата на судир на интереси со Акционен план 2016-2019;
- Националниот Акциски план за отворено владино партнерство 2016-2018;
- Програмата за реформа на управувањето со јавните финансии 2018-2021.

Притоа, Стратегијата е насочена кон **реформа на следните четири приоритетни области** и тоа:

- креирање на политики и координација;

- јавна служба и управување со човечки ресурси;
- одговорност, отчетност и транспарентност;
- јавни услуги и ИКТ поддршка на администрацијата.

За секоја од четирите приоритетни области утврдени се општи и посебни цели.

Постои разграничување помеѓу општите и посебните цели на Стратегијата и начините за нивно остварување.

Општата цел на стратегијата е јасна и разбирлива. Дефинирани се посебните цели и резултати во рамките на Стратегијата за РЈА.

Стратегијата содржи јасна изјава за Визија која ја отсликува идеалната позија/резултат односно посакувана иднина во објаста на РЈА.

За спроведувањето на Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022 разработен е **Акциски план** со мерки и активности, водечките органи како и другите органи задолжени за спроведување на активностите, временската рамка, проценката на потребните средствата, изворите на финансирање и показателите на успешност. Временската рамка за спроведување на мерките и активностите од кои треба да произлезат правни акти и други материјали е премногу амбициозна.

Особено е битно да се истакне дека постои **добар систем за координација и управување** со соодветно воспоставена структура со јасно утврдени улоги и одговорности.

Исто така, постои **добар систем за следење, известување, а оценувањето** е предвидено да го прави независен експерт и тоа првиот пат после две години, а вториот пат на крајот од временската рамка предвидена за спроведување на Стратегијата.

Оваа Стратегија се однесува за **период од пет години**. Имајќи предвид дека Фискалната стратегија опфаќа тригодишен временски период во прашање е доведена **финансиската одржливост на истата**.

Кај **предвидениот Буџетот** за одредени активности кои се вклучени во пресметката, нема потврда за обезбедени средства, кои што преставуваат **финасиски гап** во вкупен износ од 841.348.833,00 денари.

За остварувањето на целите од Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022 дадени се **ризиците** и предложени се начините за нивно надминување.

4.2. **Анализа на Национална стратегија за развој на културата во Република Македонија во периодот 2018 - 2022 година, (Службен весник на Република Македонија бр.81/18)**

Националната стратегија за развој на културата во Република Македонија за периодот 2018-2022 година е документ подготвен врз основа на член 9 став еден (1) од Законот за култура од страна на Министерството за култура, кое се јавува и како предлагач и е изработена во соработка со сите други засегнати институции, со цел остварување на националните интереси од областа на културата за период од пет години.

Стратегијата е донесена од страна на Собранието на Република Македонија при што во неа се опфатени повеќе аспекти од интерес на сите граѓани на Република Македонија и истата ги зема предвид и посебните, ранливи и маргинализирани групи во општеството нудејќи еднакви можности на мажите и жените гледано од аспект на политичка, економска, социјална, здравствена и друга сфера на живеење.

Националната стратегија за развој на културата 2018-2022 година како основен стратешки документ од областа на културата, ги опфаќа среднорочните приоритети и цели за развој на културата кои се во функција на остварување на стратешките приоритети на Владата на Република Македонија: „Развој на економијата, зголемување на продуктивното вработување и подигнување на животниот стандард на граѓаните“, „Република Македонија – членка на НАТО и Европската Унија“ и „Реформи во образованието и инвестирање во иновации и информатичка технологија“. Генерално, постои разграничување помеѓу општите и посебните цели и начините за нивно остварување.

Националната стратегија за развој на културата е поврзана со следните стратешки документи:

- Програмата за работа на Владата на Република Македонија за периодот 2017-2020 година;
- Стратешкиот план на Министерство за култура 2018-2020 година;
- Националната програма за усвојување на правото на ЕУ-НПАА;
- Декларацијата од Давос за Baukultur (2018 година);
- Бледската декларација (2011 и 2012 година);
- Договорот за учество на Република Македонија во Програмата „Креативна Европа“, кој стапи во сила во 2014 година;
- Програмите на Унијата за културните и креативните сектори („Култура 2007 - 2013“ и „Креативна Европа 2014 - 2020“.

Стратегијата е структурирана од шест дела. Во првиот дел се содржани воведот, мисијата, визијата, 2 (две) општи и 14 (четиринаесет) посебни цели, групирани во 3 (три) поголеми области и тоа:

- Област 1 - Културни можности за секого, за чие остварување се утврдени 4 (четири) посебни цели;
- Област 2 - Културен капитал, разновидност, соработка, покриен со утврдени 6 (шест) посебни цели и
- Област 3 - Реформи со утврдени 4 (четири) посебни цели

Имајќи предвид дека се работи за Национална стратегија и дека во нејзиното спроведување се вклучени повеќе институции, во Стратегијата има утврдено **мисија** (која нема да се однесува само на една институција-Министерството за култура) и **визија** (која ја отсликува идеалната позиција/резултат односно посакуваната иднина) кои се редефинирани постапувајќи по мислењето од страна на Генералниот секретаријат на Владата на Република Македонија.

Како составен дел на Националната стратегија за развој на културата е подготвен Акцискиот план за реализација на дефинираните мерки и активности, наведени по динамика на цели, мерки, очекувани ефекти (резултати), показатели, носители на активности и средства. Притоа, постапувајќи по забелешките од мислењето на Генералниот секретаријат на Владата на Република Македонија, Акцискиот план е разработен во форма која содржи и посебни колони за очекувани ефекти и се утврдени показатели за успешност преку кои ќе се мери остварувањето на очекуваните ефекти од преземените мерки и активности. Акцискиот план треба да содржи и подетални податоци за роковите во кои ќе бидат преземени и одделните мерки и активности, односно да се предвиди почетниот датум (квартал или година) и крајниот датум (квартал или година).

За спроведување на целите предложени се соодветни мерки, очекувани ефекти и показатели, носители на активноста и средства (извори на финансирање). За дел од мерките се подготвени и соодветни анализи. Постои **разграничување помеѓу општите и посебните цели** на Стратегијата и начините за нивно остварување.

Оваа Стратегија се однесува за период од пет години (2018-2020), што значи дека истата не е целосно во согласност со Фискалната стратегија која опфаќа тригодишен временски период. Во однос на финансиските средства како извор на средства за реализација се наведени средства од Буџетот на Република Македонија и за спроведување на мерките и активностите содржани во Акцискиот план потребно е истите да бидат пресметани во години и по извори на финансирање и дадени за секоја мерка посебно.

За директна имплементација на мерките предвидени со Националната стратегија ќе бидат изработувани годишни акциски планови, со планирани активности, динамика, носители на активности и проекции на буџетски и

вонбуџетски средства, како и услови и показатели за евалуација на спроведувањето на националната Стратегија.

Во вториот дел прикажана е сегашната состојба - утврдена врз основа на анализа и детектираните слабости во културната политика, финансиските политики и во организациските модели.

Во третиот дел се прикажани принципите на стратемскиот развој за периодот 2018-2020 година, а тоа се: еднаквост, пристап, учество и права. Овие принципи се засноваат врз правото на култура како неприкосновено човеково право. Споменатите поими се разработени како посебни принципи на новата културна политика определена со оваа Национална стратегија.

Во четвртиот дел се опфатени стратемските насоки и приоритети.

Во петтиот дел се опфатени инструментите за реализација на приоритетите, законодавството и моделите на финансирање на јавните потреби во културата, имајќи ги предвид даночните, царински и други фискални олеснувања, донации и спонзорства и др.

Шестиот дел се однесува на културните дејности и заштита на културното наследство - недвижно културно наследство, библиотеки, музеи, заштита на аудиовизуелни добра, заштита на духовното културно наследство, театарска дејност, музичко творештво и музичко – сценска дејност, фолклорни центри и домови на културата, визуелни уметности, архитектура и дизајн, филмска дејност, издавачка дејност, културно-уметнички манифестации.

На крајот на Националната стратегија се наведени сите закони и подзаконски акти и правилници врз основа на кои се повикуваат во својата работа.

4.3. Анализа на Националната стратегија за мали и средни претпријатија (2018-2023), усвоена на седницата на Владата на Република Македонија, одржана на 3.04.2018 година

Националната стратегија за мали и средни претпријатија (2018-2023) е поврзана со стратемскиот приоритет на Владата - Развој на економијата, зголемување на продуктивното вработување и подигнување на животниот стандард на граѓаните.

На почетокот дадени се кратенки на користените термини.

Оваа Стратегијата се однесува за период од шест години, што значи дека истата не е целосно во согласност со Фискалната стратегија која опфаќа тригодишен временски период и оттука во прашање е доведена финансиската одржливост на истата.

Национална стратегија за мали и средни претпријатија (2018-2023) е поврзана со следните приоритетни цели и тоа:

- поддршка на домашните претпријатија, пред сè на малите и средните и зголемување на нивото на платите во економијата;
- макроекономска политика насочена кон задржување на макроекономската стабилност, зголемување на конкурентноста на економијата и зголемување на вработеноста;
- создавање на поволна деловна клима со политики на соработка со бизнис-секторот, унапредување на концептот и практиките за општествена одговорност, недискриминација, зголемена ефикасност и транспарентност на институциите и целосно почитување на правната држава;
- развивање на претприемништвото.

Национална стратегија за мали и средни претпријатија (2018-2023) се темели на 3 (три) столба кои ги претставуваат основните концепции на самата стратегија и истите се утврдени согласно трите стратешки цели на стратегијата.

Основните столбови на стратегијата понатаму се разработени во соодветни програми и тоа:

- Столб 1: Поволно деловно окружување (разработено во 5 програми);
- Столб 2: Зголемување и подобрување на можноста за раст на мали и средни претпријатија (разработено во 4 програми) и
- Столб 3: Динамичен екосистем на претприемништво и иновации (разработено во 3 програми).

Структурата на програмите е нестандартна и не се доработени во соодветни акциски планови-во стандардна матрица.

Нема колона со наведување на рокот за спроведување на секоја поединечна активност (од – до).

Исто така не е ставена колона за утврдување на фискалните импликации за секоја поединечна активност и збирно на ниво на програма (вклучувајќи и

нејзините компоненти) и тоа поединечно по години, во зависност на временската рамка на спроведување на самите програми-компоненти.

За оваа стратегија не е наведен изворот од каде се обезбедени потребните финансиски средства.

Инаку, постои добра рамка за следење и оценување, одделно за сите три столба.

4.4. Анализа на Стратегијата за развој на полицијата (2016-2022), (јануари 2018 година)

Стратегијата се однесува за период од шест години, што значи дека истата не е целосно во согласност со Фискалната стратегија која опфаќа тригодишен временски период и оттука во прашање е доведена финансиската одржливост на самата Стратегија.

Анализата го опфаќа аспектот на поврзаноста на Стратегијата со стратешките приоритети на Владата; временската рамка на Стратегијата (дали планирањето е на тригодишна основа како Фискалната стратегија или опфаќа подолг временски период).

Притоа, на почетокот не се дадени кратенки на користените термини како и поврзаноста со други документи, но од друга страна постои разграниченост помеѓу општите и посебните цели на стратегијата и разработеност на начините за нивно остварување.

Во Стратегијата се утврдени мисија, визија и стратешки цели на Бирото за јавна безбедност (БЈБ).

За спроведувањето на Стратегија за развој на полицијата 2016-2022 не е разработен Акциски план со мерки и активности, водечките орган како и другите органи задолжени за спроведување на активностите, временската рамка, проценката на потребните средствата, изворите на финансирање и показателите на успешност.

Исто така во Стратегијата недостасуваат фискалните импликации за спроведување на мерките и активностите.

5. Компаративна анализа и анализа на најдобри практики од аспект на секторските стратегии во Република Црна Гора, Република Србија, Република Хрватска, Република Косово, Република Албанија и Република Турција

5.1. Компаративна анализа на Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022, усвоена на седницата на Владата на Република Македонија, одржана на 20.02.2018 година со Стратегијата за реформа на јавната администрација во Црна Гора 2016-2020

На почетокот од Стратегијата за реформа на јавната администрација во Црна Гора 2016-2020 е опишана правната рамка и опфатот на системот на јавна администрација во Црна Гора, раздвојувањето на политичкото од професионалното ниво во органите на јавната администрација, мерит системот при вработувањето, стручното усовршување, интегритетот на јавните службеници како и управувањето со јавните финансии.

Во воведот наведено е дека Стратегијата е продолжение на претходната Стратегија за реформа на јавната администрација за периодот 2011-2016 и истата го опфаќа целокупниот систем на јавната администрација која во Црна Гора ја сочинува државната администрација, локалната самоуправа и институциите кои се посебен правен субјект, а извршуваат одредени работи на основа на овластувања кои им се дадени со закон. Во Стратегијата не се опфатени областите како што се јавното здравство, просветата, социјалната заштита културата освен во делот на планирањето на човечките ресурси.

Во Стратегијата дадена е еден вид осврт на постојната состојба во јавната администрација преку нејзината организација како и надзорот на работењето. Како клучни насоки Стратегијата ги има земено Стратегијата за развој на Југоисточна Европа до 2020 година и Принципите на јавната администрација од СИГМА за кои е потенцирано дека претставуваат еден вид мала НПАА.

Притоа, нема јасна изјава за визија, а дадена е стратешката рамка, односно дефинирани се општите и посебните стратешки цели. Така, главната цел е создавање ефикасна и услужно ориентирана јавна администрација, која се карактеризира со зголемување на довербата на граѓаните во нејзината работа.

За разлика од Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022, усвоена на седницата на Владата на Република Македонија, во оваа Стратегија постои јасна разграниченост помеѓу **изворите на финансиски средства** кои се неопходни за реализација на одделните мерки и активности, односно квантитативно е утврдена поврзаноста со буџетот на државата, буџетот на институциите кои се задолжени за имплементација на секторската стратегија како и донаторската помош. Така, вкупните проценети трошоци за имплементација на Стратегијата во периодот 2016-2020 година е утврдено дека ќе изнесуваат 8.666.840,00 евра од кои 2,2 милиони евра се потенцијална донаторска помош и истите претставуваат 1,2% од вкупните годишни трошоци за функционирање на институциите кои се опфатени во Стратегијата. Потенцирано е и дека доколку се обезбедат планираните донаторски средства во согласност со планот, ад-хок трошоците за нејзина реализација ќе се намалат и истите ќе изнесуваат 0,9% од тековниот годишен трошок на институцијата која е опфатена во оваа Стратегија.

Од аспект на координацијата при спроведувањето на Стратегијата, исто како и во Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022, усвоена на седницата на Владата на Република Македонија, **воспоставени се механизми за координација** на реформата на јавната администрација. На политичко ниво, Владата има воспоставено тело - Советот за унапредување на бизнис средина, регулаторните и структурните реформи, со задача да ги преземе активностите на државната управа и другите надлежни институции за унапредување на целите на регулаторната реформа и бизнис средината и Планот за внатрешна реорганизација на јавниот сектор и координација на тимот за реформа на локалната самоуправа. Со цел процесот на реформа на јавната администрација да биде **потранспарентен и поблизок до граѓаните**, предвидено е во наредниот стратешки период понатамошно зајакнување на соработката помеѓу претставниците на невладините организации кои ќе го следат спроведувањето на оваа Стратегија.

За спроведувањето на Стратегијата постои **детално разработен Акциски план** со конкретно наведени институции надлежни за спроведување на одделните активности, временски период (со почеток и крај на активностите), проценка на трошоците, изворите на финансирање и показателите на успешност.

Имајќи предвид дека реализацијата на активностите е почната во јули 2016 година, постои и детален **Годишен Извештај за спроведувањето на Акцискиот план** за спроведување на Стратегијата за реформа на јавната администрација 2016-2020 за периодот јули 2016 година - јули 2017 година, во кој преку анализа на

показателите на успешност анализирани се резултатите во 7 (седум) реформски цели, 15 (петнаесет) индивидуални цели и 82 (осумдесет и две) активности.

Во Стратегијата предвиден е функционален систем на следење (мониторинг), оценување и известување преку добро дефинирани показатели на успешност. Притоа, наведено е дека мониторингот, евалуацијата и известувањето ќе го врши Министерството за внатрешни работи, во соработка со сите релевантни институции.

5.2. Компаративна анализа на на Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022, усвоена на седницата на Владата на Република Македонија, одржана на 20.02.2018 година, со стратегиите за реформа на јавната администрација на Република Србија и Република Хрватска

Оваа компаративна анализа ќе опфати некои клучни разлики кои се воочени при анализата на стратегиите за реформа на јавната администрација односно јавната управа во зависност од називот кој се користи во дадената земја.

Република Македонија посвети големо влијание на изработка на Стратегијата за реформа на јавната администрација преку активно учество и на СИГМА во целиот тој процес.

Од аспект на содржината, запазени се сите клучни елементи кои би требало да ги содржи една стратегија но главен проблем на оваа Стратегија е финансискиот дел, почнувајќи од анализа на потребните средства, изворот на тие средства како најголем проблем и евентуалните дополнителни трошоци во случај на доцнење или не реализација на одредени делови од самата Стратегија.

Ова произлегува пред сè од фактот што Стратегијата не е усогласена со Фискалната стратегија на Република Македонија која опфаќа период од три години и оттука во прашање е доведена првично посакуваната цел со оваа Стратегија.

Самиот факт што се очекува средствата да се обезбедат пред сè од донатори и други фондови, а не од сопствени средства кои се полесни за предвидување и искористување, создава неизвеснот дури и да се обезбедат средствата дали ќе се

движиме во рамките на зацртаните рокови, дали ќе се обезбедат средства за сите предвидени активности или ќе се бараат приоритетни активности за кои би имало финансиско покривање. Многу прашалници, а станува збор за првата година од спроведувањето на Стратегијата и оттука рано е да се мерат ефектите.

Сепак, треба да се укаже на недостатоците на почетокот за да може соодветно да се надминат проблемите.

За разлика од нас, Република Србија реформата на јавната управа ја прави преку повеќе документи со оглед на тоа што Стратегијата за реформа на управата е од 2004 година, а се носат акциски планови за реформа од кој последниот е 2014-2016 година. Сепак, тоа не значи дека процесот е тука застанат. Донесени се повеќе закони и програми кои се поврзани со Стратегијата и акциските планови со иста цел за реформа на јавната управа и нејзино усовршување кон нивото кое го има управата во земјите од Европската Унија, како што се: Стратегијата за развој на електронската управа, Стратегијата за развој на информатичкото општество, Законот за усовршување на државните службеници, Законот за електронски комуникации и други.

Се настојува преку повеќе закони да се постигне поголема ефикасност на управата преку дигитализација, која би ја отстранила евентуалната корупција, би ја зголемила ефикасноста и брзината и би се постигнал поголем ефект кон надвор односно поголема услужност кон граѓаните.

Структурата на самата Стратегијата ги запазува основните критериуми кои треба да ги содржи една стратегија (анализа на состојба, цели, препораки, финансиски дел, нормативен дел...)

Голем дел е посветен на реформа на делот на спроведување на јавните набавки и трошењето на јавните средства, реформа на процесот на ревизија, контрола и инспекцискиот надзор.

Најмало внимание е посветено можеби на најважното. Финансиите се анализирани просто кажано со две реченици и предвидено е дека при изготвувањето на буџетот ќе треба да се планираат средства за спроведување на активностите од стратегијата со оставање можност за обезбедување средства преку ИПА и фондови или донатори.

Од анализираниите секторски стратегии, како една од репрезентативните може да се издвои Стратегијата за развој на јавната управа 2015-2020 на Република Хрватска.

Станува збор за солидно изработен и прецизно конципиран акт со јасно предвидени и разработени делови на самата Стратегија. Содржински, Стратегијата е многу детално поставена со целосна поделба по квартали, носители на активности и подносителите, со јасно дефинирана цел, очекуван резултат од секоја мерка и точно предвиден износ на средства потребни за нејзино спроведување.

Фактот дека станува збор за земја членка на ЕУ и дава поголема слобода, односно поголеми можности за обезбедување на средства за постигнување на посакуваната цел. Првично, средствата се обезбедуваат од Европската унија и нејзините фондови, а како извор на средства се спомнува и Светската банка. Буџетот на земјата е на трето место.

Останува да се следи реализацијата на сето тоа што стои во самата Стратегија бидејќи и со обезбедни средства и со јасно предвидени носители на мерките не секогаш се постигнува посакуваниот резултат. За ефектот и текот на реализација треба да се бараат податоци во институциите во Република Хрватска.

Како еден вид заклучок од оваа Анализа произлегува дека при подготовката на секторските стратегии потребно е да се следи компаративното искуство од други земји бидејќи може многу да помогне, но сепак треба сами да изработиме модел кој ќе биде соодветен на условите на Република Македонија и ќе ја отсликува реалната слика без превисоко поставени цели кои би останале нереализирани. Стратегијата за реформа на јавната администрација може да биде добар пример за тоа. Убаво поставени цели но, неминовно се поставува прашањето дали истите се по SMART формулацијата, односно дали се реално достижни.

5.3. Анализа на Стратегијата за реформа на јавната администрација 2015-2020 на Република Косово

Стратегијата за реформа на јавната администрација 2015-2020 е подготвена од Министерството за јавна администрација на Република Косово и истата е донесена во септември 2015 година.

Областите во кои оваа Стратегија има за цел да ги насочи ресурсите и капацитетите во претстојниот среднорочен план се:

- Управување и развој на државните служби;
- Административни процедури и обезбедување административни услуги;
- Организација на јавната администрација и отчетност.

Од друга страна, Стратегијата за реформа на јавната администрација на Република Косово за периодот 2015-2020 како дел од целосната Реформа на јавната администрација и нејзиниот систем за управување и надгледување ќе биде дел од целокупниот интегриран систем за планирање во Владата на Република Косово. Тоа ќе биде еден од инструментите за спроведување на реформите утврдени во Националната стратегија за развој.

Како главни насоки и методолошки упатства за подготовка на оваа Стратегија се **Принципите на јавната администрација од СИГМА.**

Процесот на изработка на стратегијата е поделен во две фази и тоа:

- подготвителната фаза (април - декември 2014 година) и
- фазата на подготовка на Стратегијата (февруари - мај 2015 година).

Подготвителната фаза на Стратегијата опфатила неколку процеси како солидна база на информации за моменталната состојба во јавната администрација, вклучување на засегнатите страни во процесот на консултација и избор на најдобрите меѓународни практики, а притоа имајќи ги предвид искуствата на сите земји од регионот во врска со **Принципите на јавната администрација од СИГМА.**

Фазата на креирање на Стратегијата била со поддршка од локални и меѓународни експерти финансирани од ОЕЦД/СИГМА. Покрај придонесот што членовите на групата ги обезбедиле за време на состаноците, Нацрт-стратегијата била доставена до сите институции вклучени во процесот, вклучувајќи и прелиминарно вреднување/евалуација од Канцеларијата за стратешко планирање. Предлозите биле вклучени во конечниот предлог кој, исто така, се консултирал со претставниците на Канцеларијата на Европската комисија во Косово и претставниците на засегнатите групи.

Во однос на структурата, Стратегијата е составена од следните делови: поимник, извршно резиме, вовед, методологија, рамка на политиката за јавна администрација, научени лекции од спроведувањето на процесот на реформи во текот на претходниот период, обем на реформи на Стратегијата за јавната администрација наспроти Стратегијата за осовременување на јавната администрација, анализа на состојба и предизвици, државните службеници во јавната администрација, управни постапки и обезбедување на јавни административни услуги, организацијата на јавната администрација и одговорност, стратешки цели и клучни мерки нивното влијание, следните чекори за спроведување на стратегијата и рамка на мониторинг и известување извори на финансирање на стратегијата.

Владата на Република Косово, по долгогодишно водење на сложен процес, кој е комбинација помеѓу воспоставување на административните структури и градење на капацитети и спроведување на реформи, сега е **фокусиран на градење на административните капацитети.**

Врз основа на практиката и анализата на новиот пристап кон административните реформи, се проценува дека поефикасното управување со процесите и напорите за избегнување на бариерите во организирањето и спроведувањето на реформите, како и потребата за концентрација на резултатите, имаат условено пристап до споделување нејзиниот делокруг и структури за управување во трите столба на најрационалните реформи во јавната администрација како што се: 1. Развој и координација на политиките и законодавството (управувањето со реформите во оваа област директно спаѓа под одговорност на Кабинетот на претседателот на Владата); 2. Државните служби, управувањето со човечките ресурси, обезбедувањето јавни административни услуги и реорганизацијата и одговорноста (спаѓаат во надлежност на Министерството за јавна администрација); 3. Управувањето со јавните финансии (спаѓа во одговорност на Министерството за финансии).

Стратегијата за реформа на јавната администрација се фокусира на постигнување на целни резултати во рамките на вториот столб поврзани со државните служби, управување со човечките ресурси, обезбедување јавни административни услуги и одговорност во јавната администрација.

Во среднорочниот период (2015 - 2020) за кој се однесува Стратегијата, Владата на Косово и Министерството за јавна администрација со цел да се подобрат административните процедури и да се направи реформа на јавните административни услуги наведено е дека ќе се фокусираат на избраните приоритетни политики за државна служба, како што се: поставување на визија и јасни политики засновани на соодветна анализа на модернизацијата на јавните административни услуги, воспоставување на механизми за насочување, планирање, следење и оценување на квалитетот на јавните административни услуги и спроведување на новиот Закон за општа управна постапка, градење на капацитетите за обезбедување на добри јавни административни услуги, континуирано информирање на граѓаните за правата и начините на нивно остварување земајќи го во предвид соодветниот пристап за лицата со посебни потреби, изнаоѓање на начини за поедноставување на процедурите во јавната администрација, користење на можностите за информатичка технологија за формулари за регистрација и други прашања кои можат да бидат од интерес за нив, транспарентност во администрацијата.

Воедно за спроведувањето на оваа Стратегија предвидени се и механизми за мерење на мислењето за квалитетот на јавните административни услуги од страна на јавни тела и други организации на локално и централно ниво. Освен тоа, јавните тела што издаваат административни акти од општ карактер, однапред консултираат со граѓанските организации и со граѓаните, зголемувајќи напорите за воспоставување на администрацијата на понапредно ниво и дигитализација на пошироките административни процеси, вклучувајќи и разни електронски системи, како што е функционалноста на системот за управување со човечките ресурси и да се зајакне спроведувањето на Етичкиот кодекс, усвоен во март 2015.

Покрај идентификувањето на потребите за обука, **Стратегијата 2015-2020 ќе биде и водич** за спроведување на обука за државни служби за приоритетните области во рамките на оваа стратегија.

Врз основа на анализи на претходните стратегии за реформа на јавната администрација во Косово, се утврдени **недостатоците** за нивното нецелосно спроведување. Првичната цел на Стратегијата за Реформа на јавната администрација 2010-2013 била да служи како **"чадор документ"** кој ќе има стратешки поглед на сите прашања поврзани со реформата на јавната администрација и ќе обезбеди голем број на хоризонтални стратегии во секоја област на кои, генералните цели ќе се трансформираат во поспецифични цели и поконкретни активности. Но ваквиот пристап не бил следен за време на имплементацијата и немало јасна приоритетност меѓу целите, преоптовареност на Акциските планови со ирелевантни активности и нереална временска рамка, извештаите за спроведувањето биле фокусирани само на исполнување на активностите, а не на резултатите.

Реформата на јавната администрација е поврзана со стратешкиот приоритети за унапредување на користењето на информатичката и комуникациската технологија, со цел да се зголеми нивото на е-влада, имплементација која е предуслов за модернизација на јавната администрација, рационализација, оптимизација и дигитализација на административните процеси кои произлегуваат од Програмата на Владата на Република Косово за периодот 2015 – 2018.

Стратегијата за реформа на јавната администрација 2015-2020 на Република Косово е поврзана со следните стратешки документи:

- Стратегијата за реформа на јавната администрација 2007-2013 и Планот за нејзина имплементација;
- Програма на Владата на Косово за периодот 2015 – 2018;
- Национална програма за економски и фискални реформи 2015;
- Препораките и заклучоците од извештајот на Владата за спроведување на Стратегијата за Реформа на јавната администрација 2010 - 2013, извештаите за оценување на ОЕЦД/СИГМА (особено идентификувани извештај и приоритети со оценка дека е направен во 2014 година);
- Приоритетна среднорочна изјава за политики 2014-2016;
- Националната Стратегија за развој;
- Национална Стратегија за европска интеграција усвоена од Советот за европска интеграција (Реформа на јавната администрација на Косово се очекува да биде основа и една од приоритетните политики на оваа стратегија);
- Среднорочна рамка за расходи (како алатка за Буџетирање на планираните политики).

Во меѓувреме, Владата на Република Косово усвоила и некои стратешки документи за специфични области кои директно или индиректно се однесуваат на јавната администрација како што се:

- Стратегија за електронско управување 2009 - 2015;
- Рамка за интероперабилност на Република Косово;
- Стратегија и Акционен план за борба против корупцијата 2013 - 2017;
- Стратегија за подобра регулација 2014 - 2020;
- Национална стратегија за соработка на граѓанското општество 2013 - 2017;
- Нацрт Стратегија за државни службеници 2015 - 2017.

Рамка на мониторинг и известување: Стратегијата за реформа на јавната администрација 2015-2020 во својот состав има план за имплементација 2015-2017 кој се состои од активности за реформирање, показатели, институции одговорни за имплементација, трошоци за имплементација итн. Акцискиот план планирано е да се ревидира и ажурира на двегодишна основа во рамките на стратешката рамка дефинирана со Стратегијата. Рамката за следење на спроведувањето се состои од мерење на показатели кои се поставени на ниво на специфични цели во стратегијата 2017 и 2020 година. Основата на сегашната состојба која се рефлектира под столбот наречена "База" (според проценката на СИГМА) се зема како основа за 2014 година според проценката на СИГМА за Косово. Поголемиот дел од показателите што се користат во Стратегијата за модернизација на пулсовата администрација се квантитативни показатели за категоризација на методологијата на СИГМА. Но, некои од специфичните цели, исто така, вклучуваат квалитативни показатели.

Советот на министри за реформа на јавната администрација е главно одговорна структура на политичко ниво, дава министерска стратешка насока на реформскиот процес, мониторинг на нејзината имплементација и служи како форум за дискусија и напредок анализа и/или предизвици, како и ги предлага промените потребни за идните реформи. Координацијата на процесот е во согласност со целите на оваа Стратегија и Акцискиот план за имплементација и таа има меѓуинституционална административна структура предводена од Генералниот секретар, кој како лидер за реформски напредок за областа ќе го надгледува процесот и ќе го известува Советот на генерални секретари на квартална основа. Извештај за напредокот се доставува периодично и на годишно ниво.

Финансирање на стратегијата: Утврдувањето на фискалните импликации на Акцискиот план на Стратегијата било утврдено уште во процесот на анализата и проценка на потенцијалните трошоци потребни за спроведување на активности од страна на секоја институција која има одговорност за спроведување на предвидените активности во рамките на својата надлежност. Вкупно проценети средства потребни за реализација на активностите во Акцискиот план во текот на период од 2015 - 2017 е проектиран да биде околу 9 милиони евра. Разработени се

две предлог решенија за финансирање на Стратегијата: Според првото- се зема во предвид реформа на платите (ефектот е проектиран да изнесува 5 милиони евра). Сценариото 2 се заснова на претпоставката дека реформата на платите може да се одложи за одреден временски период, чиј ефект на финансирање се планира да изнесува околу 3 милиони евра, со околу 80% од проценетите потреби за финансирање. Изворите на финансирање варираат и тоа покрај Буџетот на Република Косово, средствата ќе се обезбедуваат од неколку извори - Европската унија, Светска банка, Германската корпорација за меѓународна соработка - Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) и други извори. Финансискиот јаз е предвиден да биде околу 7,7% или околу 692 илјади евра. Релевантните институции ќе ги планираат потребите за буџетско финансирање преку соодветни програми и буџетски линии, како дел од процесот на планирање на Среднорочни расходи и годишниот буџет.

5.4. Анализа на Стратегијата за реформа на јавната администрација 2015-2020 на Република Албанија

Стратегијата за реформа на јавната администрација 2015-2020 е подготвена од страна на Министерство за иновации и Јавна администрација и Одделот за јавна администрација на Република Албанија.

Во однос на структурата стратегијата е составена од следните делови: Содржина, листа на кратенки, извршно резиме, вовед, методологија, рамка на политиките за државна управа, научени лекции од спроведувањето на процесот на реформи во претходниот период, обем на реформи стратегијата јавната администрација наспроти стратегија за модернизација на јавната администрација, анализа на состојба и предизвици, граѓанска служба во јавната администрација, управни постапки и обезбедување на јавни административни услуги, организацијата на јавната администрација и одговорност, стратешки цели и клучни мерки, следни чекори за спроведување на стратегијата и рамка на мониторинг и известување, финансиски и извори на финансирање на стратегијата, влијание и подготвен Акциски план.

Реформата на јавната администрација е поврзана со стратешкиот приоритет-Интеграција во ЕУ.

Стратегијата за реформа на јавната администрација 2015-2020 е поврзана со следните стратешки документи:

- Спогодбата за стабилизација и асоцијација во 2009 година;

- Стратегијата за меѓусекторска реформа за јавна администрација за 2009-2013 (усвоена во септември 2009);
- Национална стратегија за развој и интеграција 2007-2013;
- Националниот план на Албанската Влада за спроведување на ССА (Спогодбата за стабилизација и социјација);
- Програма на Владата на Република Албанија 2013-2017;
- Извештај за напредокот на Европската комисија за Албанија (2013 и 2014);
- Извештај на СИГМА 2013 (во кој се идентификуваат приоритетите за реформа на јавната администрација во Албанија до 2020);
- Стратегијата Југоисточна Европа 2020;
- Извештај на Светската банка за 2013 во кој се разработува Меѓусекторската стратегија за јавна администрација 2009-2013 и
- останати Закони.

Стратегијата за реформа на јавната администрација 2015-2020 година е поширока и истата е изградена врз основа на четири елементи:

- Подобрување на обезбедувањето на услуги за граѓаните;
- Зголемување на одговорноста на јавните службеници;
- Повеќе надлежности во донесувањето одлуки;
- Промовирање на професионализам во државната служба и меритократија при регрутирање.

Анализи и инструменти за самоевалуација: Со цел да се идентификуваат предизвиците на јавната администрација и проблемите на кои ќе се осврне новата стратегија за периодот 2015-2020, била подготвена и дисеминирана алатка за самопроценка за некои од институциите на јавната администрација која се спроведувала во периодот 2009-2013 година. Инструментот за секое поле и подположба ја утврдил проценката што треба да се направи од моменталната состојба според скала од 1 до 5, каде што 1 се смета за најлоша евалуација, а бројот 5 како максимална проценка. Наодите од оваа алатка за самооценување биле дискутирани со институциите и експерти на СИГМА, повикувајќи се на веќе добро интегрираниот систем на стратешко планирање.

Врз основа на овие идентификувани наоди и проблеми, главните цели и приоритети на оваа Стратегија беа развиени со фокусирање на следните четири области:

- креирање политики и квалитет на законодавството;
- организација и функционирање на јавната администрација;
- државна служба: управување со човечки ресурси и;
- административни процедури и надзор.

Секоја од овие области е поткрепена со претходна анализа на тековната состојба и предизвиците кои треба да се спроведат. Анализите од овие области биле

основа за изработка на новата Стратегијата за реформа на јавната администрација 2015-2020.

Во однос на секторските стратегии во Република Албанија, тие се развиваат во првата област - креирање политики и квалитет на законодавството.

Во секое министерство од 2006 година е формирана Работна група за стратешки менаџмент, со која претседава министерот и е координирана од Генералниот секретар. Оваа група, како суштинска основа за управување со политики во ресорните министерства, треба да ги опфати прашањата поврзани со стратегиите, буџетот, донаторските фондови и ИПА.

Во Стратегијата има јасно дефинирана Визија.

Како општи цели на сите стратешки документи во Република Албанија се зголемување и зајакнување на административните капацитети преку модернизација на Албанската јавна администрација и клучните институции.

Новата стратегија 2015-2020 цели и се фокусира не само на државната служба, туку и на други важни елементи во одговорот на потребата за подобрување на услугите што им се нудат на граѓаните и на претпријатијата, зголемување на транспарентноста и одговорноста или прашања како што се управувањето со иновации, овие приоритети на Владата поставени во својата политичка програма 2013-2017.

Имплементацијата на Стратегијата наведено е дека ќе се спроведува во два периода, односно две фази со конкретни мерки и активности, одделно за секоја од фазите.

Од аспект на финансирањето, во Стратегијата пресметани се потребните финансиски средства за спроведување на одделните активности како и финансиските гапови.

Во контекст на транспарентноста и застапеноста на информации од јавен карактер, Одделот за јавна администрација предвидено е да подготвува периодични извештаи кои ќе бидат објавени на веб-сајтот www.dap.gov.al.

5.5. Анализа на Стратегијата за мали и средни претпријатија - со Акциски план (2015-2018) на Република Турција

Стратегијата за мали и средни претпријатија (2015-2018) е поврзана, односно истата произлегува од документите „Визија за Турција 2023“ и „10-тиот Развоен План и истата опфаќа временска рамка од четиригодишен период.

Во Стратегијата дадена е општата цел за чиешто остварување се одредени 5 (пет) стратешки области и 15 (петнаесет) стратешки цели, а во склоп на стратешките области и цели, се предвидени 94 (деведесет и четири) мерки и проекти кои се разработени во Акциски План.

На почетокот од Стратегијата има воведно обраќање на Министерот за Наука, Индустрија и Технологија на Република Турција.

Стратегијата нема јасно дефинирана визија, ниту анализа на состојба.

Во првото поглавје дадено е резимето од страна на управителот (носителот) Тука се опишани општите информации во врска со стратегијата за малите и средните претпријатија во која се наведува дека првата стратегија за мали и средни претпријатија во Република Турција е направена во 2003 година, во склоп на реформите и процесот на пристапни преговори кон ЕУ, како задолжение во процесот на хармонизирање на условите со оние на ЕУ.

Во второто поглавје даден е воведот, дефинирана е општата цел, пристапот како и активностите кои биле превземени во Стратегијата за мали и средни претпријатија за период 2011-2014.

Третото поглавје дава пресек на општата состојба на малите и средните претпријатија во Република Турција, односно структурата на малите и средни претпријатија и нивниот удел во турската економија, политиките на Република Турција во однос на малите и средни претпријатија и институционалната структура, малите и средните претпријатија во ЕУ и светот, како и статусот на малите и средните претпријатија во односите со ЕУ.

SWOT анализата е дадена во четвртото поглавје каде се дадени јаките и слабите страни на малите и средните претпријатија и определени се стратешките области.

Во петтото поглавје дадени се петте стратешки области и секоја стратешка област е дадена одделно и со детално објаснување, во која се наведени општите (моментални) состојби одделно кај секоја стратешка област.

Спроведувањето, координацијата, следењето и евалуацијата се обработени во шестото поглавје.

Односот на Стратегијата за малите и средните претпријатија со политиките на Владата е даден во седмото поглавје.

Акцискиот план е даден во посебно-осмо поглавје, каде преку детален табеларен приказ опфатени се сите потребни елементи, почнувајќи од активностите па се до показателите на успешност.

На крајот од Стратегијата даден е Додаток - Програми, Поддршка и Промоција на малите и средните претпријатија.

6. Заклучни согледувања од анализа на усвоени секторски стратегии во Република Македонија и препораки за подобрување на постојната состојба

6.1. Заклучни согледувања од анализата на усвоени секторски стратегии во Република Македонија

Во Република Македонија поради недостиг на развиена нормативна рамка за унифициран пристап на подготовка на секторските стратегии во однос на структурата која треба да биде запазена (методологија, упатство, насоки, прирачник, специјализирани обуки за креирање стратегии) кај анализираните секторски стратегии се забележува различен пристап во нивното структурирање, а кај некои и недостаток на неопходни клучни елементи за да се креира еден компактен развоен стратешки документ кој треба да ги унапреди состојбите кои се третираат со конкретна секторска стратегија.

Од анализираните секторски стратегии може да се заклучи дека секторските стратегии, генерално се подготвуваат по методолошки пристап односно „терк“ на консултантите или експертите кои ќе бидат ангажирани од страна на институциите. Во дел од нив отсуствува Акцискиот план кој е неминовно составен дел за спроведување на стратегијата како стратешки документ и кој треба да ги содржи разработени сите мерки и активности, со јасна лоцирана одговорност за нивно спроведување, консултирани страни, утврдена временска рамка за спроведување, извори за нивно финансирање како и показатели на успешностна кои треба да овозможат мерење на постигнатиот резултат.

Како главен проблем при креирањето на секторските стратегии со кој се соочува администрацијата на централно и локално ниво во Република Македонија е немањето на една т.н. „чадор стратегија“ со долгорочна временска рамка. Тоа во

праксата несомнено ја отежнува работата во креирањето на секторските стратегии односно зајакнувањето на системот за планирање преку обезбедување на механизам за усогласување на долгорочното со среднорочното и годишно планирање.

- Постои врска помеѓу краткорочното и среднорочното планирање која е воспоставена преку Методологијата за стратешко планирање и подготвување на Годишната програма за работа на Владата на Република Македонија, Стратешкиот план на институцијата, Упатството за начинот на постапување на министерствата и другите органи на државната управа во процесот на следење, оценување и известување на спроведувањето на стратешкиот план и Годишниот план за работа („Службен весник на Република Македонија“ бр.131/18), Годишниот план за работа и Буџетското барање, но отсуствува поголемата поврзаност меѓу среднорочното (стратешкото планирање) и долгорочното планирање.

Досегашната анализа на секторските стратегии укажува на отсуство на значајни елементи кои треба да овозможат заокружување на целината на еден логичен, компактен стратешки документ.

Воедно, поради немање на експлицитен основ во Законот за Владата на Република Македонија, поконкретно во член 36, разгледувањето и усвојувањето на секторските стратегии, (освен за стратегиите за кои основ е даден со *lex specialis*), се предлага преку форма на информации кои се доставуваат до Владата на Република Македонија или предлог заклучоци за усвојување на предметната стратегија и акцискиот план. Меѓутоа, во членот 36 од Законот на Владата на Република Македонија е утврдена само нормативната функција на Владата, односно видовите на акти кои истата ги донесува и истиот не би можел да претставува изричен законски основ за донесување на определен акт од страна на Владата на Република Македонија, односно во истиот не се уредува рамка на овластувања што треба да се предмет на уредување на тие акти.

- **Анализа на состојбата**

Во најдобар случај секторските стратегии кај кои има елементи на разработка на првата клучна фаза од процесот на креирањето на еден стратешки документ, а тоа е „анализа на состојбата“ или со оглед на нејзиното значење позната и како „стратешка анализа“ најчесто искористените аналитички алатки не се доволни за да се добие јасен, објективен, непристрасен, сестран и издржан одговор на клучното прашање каква е состојбата во областа/областите во која се сака да се

интервенира со соодветната секторска стратегија, воедно не се доволно анализирани клучните фактори, движења и трендови од значење за идентификување на предизвиците на кои треба да се фокусира идната стратегија со цел нивно разрешување.

- Визија

Согласно компаративните искуства силно изјавената визија треба да го рефлектира идеалниот но истовремено реалновозможен остварлив резултат/позиција во среден или долг рок.

Извршената анализа на овој значаен елемент од секторските стратегии укажува на недостатоци кои често не даваат одговори на следните клучни прашања:

- што сакаме да постигнеме, односно каков резултат сакаме да постигнеме со секторската стратегија во среден или долг рок;
- која е идеалната цел, место или позиција која сакаме да ја постигнеме;
- каква перцепција сакаме да создадеме во секторот/областа на делување со стратегијата.

Истовремено, секторските стратегии во делот на визијата вообичаено во себе ги немаат доволно инкорпорирано следните карактеристики:

- во принцип да е кратка, разбирлива, лесна за паметење со што ќе привлече внимание;
- да нуди можност за значајни позитивни промени;
- да поттикнува на креативност, мотивираност и професионална посветеност и
- да содржи оптимизам насочен кон индигината, со оддавање на чувство на самоконтрола.

- Основна цел (и) и посебни цели на секторските стратегии

Кај одредени стратегии недостасува општата цел (и) на секторската стратегија и посебните цели. Воедно, таму каде што се дефинирани наведените елементи ги немаат белезите на добро утврдена основна цел и посебни цели.

Имено, општата цел (и) не секогаш е ориентирана кон резултати; често ги нема белезите на општ посакуван резултат кој ќе се оствари во среден или долг рок, а притоа општиот резултат да не е апскрактен или недоволно јасен, насоката на движење и делување јасно и недвосмислено да е поставена и трасирана, општиот

резултат да биде од таква природа од актуелна состојба, ниво или точка А, да може реално да се постигне планираниот резултат или ниво во рамките на точката Б во согласност со реалните севкупните ресурси и утврдената временска рамка.

Поврзано со општата цел (и), кај посебните цели нецелосно е запазена т.н. SMART формулација при нивното одредување, односно резултатот во рамките на посебните цели да е специфичен, да е мерлив (квантитативно и квалитативно да се изрази), достиген, ориентиран кон резултати и да имаат временска рамка (рок од – до).

- Акцискиот план

Акцискиот план на секторската стратегија треба да биде разработен во еден стандардизиран образец кој ќе биде задолжителен за сите министерства и други органи на државната управа, со јасно идентификување на конкретните мерки и активности кои треба да се спроведат за постигнување општата цел (и) и на посебните цели на ниво на секторска стратегија. Во Акцискиот план треба да постои јасно препознавање на засегнатите страни/консултираните страни, роковите за спроведување (од-до), потребните финансиски ресурси по извор и износ на ниво на мерка/активност и секторска стратегија како целина, со лоцирана одговорност на организациони облици/човечките ресурси задолжени за спроведување и избор на балансирана група на показателите за успешност за мерење на постигнатиот резултат и споредба меѓу планираниот и реално остварениот резултат, со можност за анализа на евентуалното отстапување од планираниот резултат.

- Пресметка на трошоци

Фискалните импликации на мерките и активностите често не се пресметани, не е наведен изворот и висината на средства на ниво на цел (и) и збирно на ниво на стратегија или доколку се пресметани често пати се предложени нереални и неизвесни извори на средства.

- Функционален систем за следење, оценување и известување

Кај стратегиите често недостасува или не е доволно квалитетно развиен функционален систем на следење, оценување и известување. Во суштина системот на следење кој е дел од процесот на анализа базиран на развиени показатели врз основа на кој се следи, се врши оценување и се известува за постигнатиот резултат, поради слабиот квалитет на показателите не ги даваат потребните резултати.

Показателите покрај слабиот квалитет, често се нецелисходни, не ги содржат потребните параметри кои треба да обезбедат добивање на мерливи, релевантни, кредибилни и споредливи податоци при што пристапот до нив и обработката на добиените резултати да е економично.

Притоа, треба да се има предвид дека квалитетно избраната група на показатели претставува здрава основа за мерење на постигнатиот резултат, придвижување кон планираната цел, детектирање на клучните причини за одредено евентуално потфрлување во планирањето, отстапување во спроведувањето и формулирање на корективни мерки и активности како излезни решенија.

6.2. Препораки за подобрување на постојната состојба во врска со секторските стратегии во Република Македонија

Од досегашната анализа како главни препораки кои треба да се имаат предвид при креирањето на секторските стратегии на централно ниво во Република Македонија се следните:

- да се дефинира и надгради **нормативната рамка** (преку методологија, упатство, насоки, прирачник) кој ќе овозможи унифициран пристап за сите министерства и други органи на државната управа при креирањето на секторските стратегии, притоа имајќи ја предвид и специфичноста на одделните сектори;
- Недостаток на т.н. „чадор стратегија“ со долгорочна временска рамка која би обезбедила интегрирање на среднорочните со долгорочните акти;
- при креирањето на секторските стратегии од клучно значење е потребата од анализа на Четитогодишната Програма за работа 2017-2020 на Владата на Република Македонија, **консултирање на одлуките на Владата на Република Македонија со кои се одредуваат стратешките приоритети и цели за секоја година** одделно, консултурање на веќе донесените секторски стратегии во функција на избегнување на евентуалната колизија на мерките и активностите;
- **зајакнување на институционалните капацитети преку воспоставување на соодветен организационен облик кој соодветствува со севкупните ресурси на органот на државната управа; нивно екипирање со соодветни човечки ресурси, соодветна обука на државните службеници преку континуирана обука и дообука на членовите на работните групи кои ќе бидат задолжени за креирање на секторските стратегии;**

- работата на работните групи за изработка на секторските стратегии во наредниот период ќе мора да биде унапредена преку постојана политичка поддршка од страна на врвниот менаџмент (министрите, замениците министри, државните секретари, директорите на државните институции);
- промовирање на значењето на секторските стратегии со цел зголемување на свеста за нивното значење;
- да се обезбеди конзистентност помеѓу секторските стратегии на централно ниво и стратегиите кои ги носат општините на локално ниво;
- Вовед - се презентира потребата од носење на стратегијата и целта односно целите (во зависност од бројот на областите) кои треба да се постигнат или третираат со неа, односно се образложува зошто истата се носи и што ќе се постигне со нејзиното успешно спроведување;
- **Анализа на постојната состојба** – позната и како стратешка анализа (PESTLE; SWOT анализа и други општо познати анализи);
- **Јасна изјава за Визија;**
- **Стратешка рамка**, односно дефинирање на општата стратешка цел (и) и посебни цели на секторската стратегија кои треба да ја запазат т.н. SMART формулација при нивното одредување и рангирање на приоритетите;
- **SWOT анализа** (одредување на силни страни, слабостите, можностите и закани);
- **Предлог решенија за надминување на постојната состојба и рангирање по однос на нивната приоритетност** во зависност од постојната состојба во секторот. Така на пример, треба да се утврди кои идеи се сосема нови, кои се од порано и можеби кога биле спроведувани давале резултати но од разни причини не се продолжило со нивна операционализација;
- **Обезбедување на потребните финансиски средства со утврдување на висината и изворот на нивното обезбедување.** Основно правило е дека треба да се планира во рамките на расположивите финансиски средства и оттука, треба конкретно да се утврди поврзаноста со буџетот на државата, буџетот на институциите кои се задолжени за имплементација на секторската стратегија со јасна реална пресметка на трошоците за одделните мерки и активности за секоја година одделно;
- **Воспоставени механизми за координација и усогласување** при спроведувањето на секторската стратегија која треба да го опфати политичкото, стручното и оперативното ниво и сите засегнатите страни вклучително и невладините организации;
- **План за спроведување (имплементација), односно Акциски план** на секторската стратегија разработен во еден стандардизиран образец;

- **Функционален систем на следење (мониторинг), оценување и известување** при спроведувањето на секторската стратегија преку дефинирање на добро избрани показатели на успешност. Ова особено доаѓа до израз во праксата каде може да се случи нефункционалниот систем на следење да не овозможува соодветно реално следење при спроведувањето на одредена секторска стратегија.

Анализата е подготвена од Работната група за спроведување на мерката М 1.1.1. – Зајакнување на системот на планирање преку обезбедување на механизам за усогласување на долгорочното со среднорочното и годишното планирање од Акцискиот план на Стратегијата за реформа на јавната администрација 2018-2022, во состав:

- Љиљана Костиќ - одговорно лице
- Сали Сали
- Зоран Милков
- Мирче Јанев
- Софија Брајковски

Контролори:

- Тања Стаменова
- Димитар Цеков

Во Анализата беа вклучени вработените во Секторот за стратегија, планирање и следење:

- Светомир Рајчиноски
- Адем Бајрам
- Билјана Јовановска
- Алмир Машовиќ