



Република Македонија
ВЛАДА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА
ГЕНЕРАЛЕН СЕКРЕТАРИЈАТ
Сектор за стратегија, планирање и следење

НАСОКИ
за подготвување на стратешките планови на
министерствата и другите органи на државната
управа

НАСОКИ ЗА ПОДГОТВУВАЊЕ НА СТРАТЕШКИТЕ ПЛАНОВИ НА МИНИСТЕРСТВОТА И ДРУГИТЕ ОРГАНИ НА ДРЖАВНАТА УПРАВА

1. Вовед

Министерствата и другите органи на државната управа со подготвување на стратешките планови започнаа во 2005 година. Првиот циклус на подготвување на стратешките планови се однесуваше на периодот 2006-2008. Со цел министерствата и другите органи на државна управа да се насочат кон унифицирана форма и содржина на стратешките планови, во 2005 година беше донесено *Упатството за начинот, содржината и формата на подготвување на стратешките планови во министерствата и другите органи на државна управа* врз основа на Одлуката за Методологија за стратешко планирање и подготвување на Годишната програма за работа на Владата и Деловникот за работа на Владата на Република Македонија.

Во функција на интегрирање на процесот на стратешкото планирање и буџетскиот процес со Законот за буџетите, донесен во август 2005 година, е уредена и обврската на буџетските корисници на централната власт и фондовите да подготвуваат тригодишни стратешки планови и да ги доставуваат до Министерството за финансии заедно со Предлогот на буџетското барање (член 22, став 2 и 3).

Досегашното искуство, комуникацијата со тимовите во органите на државната управа, како и анализите кои се подготвуваат од страна на Генералниот секретаријат на Владата, наметнаа потреба од подготвување на документ кој ќе ги насочи новите членови на тимовите и ќе ги потсети постојните на чекорите кои се задолжителни во процесот на стратешкото планирање. Целта на овој документ е да ги објасни постапките во подготвувањето на стратешките планови, нивното поврзување со буџетот, континуираното следење на спроведување на мерките и активностите и навремено известување за постигнатите резултати. Пред се, тежиштето е ставено на *постапките и процедурите кои треба да обезбедат координација и меѓусебна соработка на капацитетите за планирање, креирање политики и буџетирање.*

Во овие насоки не се прави осврт на деловите во стратешкиот план кои не подлежат на чести промени како што се мисија, визија, специфичност на институцијата, задачи и надлежности и сл.

2. Одговорни субјекти

Одговорен субјект за координирање на процесот на стратешкото планирање е Генералниот секретаријат на Владата на Република Македонија во соработка со Министерството за финансии.

Во *Законот за Владата на РМ*², во член 40-а е утврдено дека: „Генералниот секретаријат обезбедува координација и стручна поддршка за потребите на Владата, претседателот на Владата, неговите заменици, како и на членовите на Владата во остварувањето на нивните надлежности; остварува соработка и координација со министерствата и другите органи на државната управа и за прашањата за стратешките приоритети на Владата ... го координира предлагањето, донесувањето и следењето на извршувањето на Годишната програма за работа на Владата,“

Според член 23 од *Законот за буџетите*³ буџетското барање „содржи: пополнет Циркулар, стратешки план на буџетскиот корисник, план за јавни набавки, одобрен план на програми за развој со детално образложение, план на систематизирани и пополнети работни места на буџетскиот корисник и други информации согласно со упатствата и насоките содржани во циркуларот.,“

Во *Деловникот за работа на Владата на РМ*⁴ во член 23, став 3 е утврдено дека „Владата донесува одлука за утврдување на стратешките приоритети согласно Методологијата за стратешко планирање и подготвување на годишна Програма за работа на Владата.,“ Член 24 од Деловникот ја утврдува обврската министерствата и другите органи на државна управа заради обезбедување на координација и усогласеност на плановите своите стратешки планови да ги доставуваат до Генералниот секретаријат.

Согласно *Методологијата за стратешко планирање и подготвување на годишна Програма за работа на Владата*⁵ „Генералниот секретаријат е одговорен за координирање на процесот на стратешкото планирање на ниво на министерства та и другите органи на државната управа, при што прави анализа на програмите содржани во стратешките планови од аспект на нивната поврзаност со стратешките приоритети и конзистентноста меѓу побарувањата од Буџетот на РМ и приоритетите на Владата. Министерството за финансии е одговорно за координација на поднесувањето на Предлог - буџетските пресметки и врши проверка на точноста и рационалноста на проценетите трошоци, како и распределбата на средствата по програми и проекти во функција на остварување на стратешките приоритети.

² Службен весник на РМ 59/00, 12/03, 55/05, 37/06, 115/07, 19/08, 82/08 и 10/10

³ Службен весник на РМ 64/05, 4/08, 103/08, 156/09 и 95/10

⁴ Службен весник на РМ 38/01, 98/02, 09/03, 47/03, 64/03, 67/03, 51/06, 05/07, 15/07, 26/07, 30/07, 58/07, 105/07, 116/07, 129/07, 157/07, 29/08, 51/08, 86/08, 114/08, 42/09, 62/09, 141/09, 162/09, 40/01, 83/10 и 172/10

⁵ Службен весник на РМ 124/08

3. Краток осврт на процесот на стратешкото планирање и рокови

Стратешкото планирање е системски начин на донесување на стратешки одлуки, утврдување на цели и стратегии и спроведување на активности кои го насочуваат органот на државната управа кон посакуваната иднина. Стратешкото планирање е процес кој бара континуирано следење на остварениот напредок во однос на поставените цели.

Крајниот производ на стратешкото планирање се стратешките планови кои министерствата и другите органи на државна управа ги подготвуваат за период од три години. Стратешкиот план е документ кој има за цел, да ги утврди клучните активности со чие спроведување се одговара на прашањата: Кои сме, што сега работиме и зошто? Што сакаме да бидеме и да работиме во иднина? Како ќе го постигнеме тоа?

Процесот на стратешкото планирање го опфаќа и системот на следење и известување за остварувањето на стратешките приоритети, цели, стратегии и Владините тековни програми.

Секој нов циклус на стратешко планирање, треба да започне со анализа на постојната состојба со која ќе се осознаат сопствените капацитети, јаките и слабите страни, предности и ризици. Резултатите од анализите треба да помогнат во утврдувањето на присутните проблеми, приоритетните области на делување и предлагање на излезни решенија.

При подготвувањето на стратешкиот план, треба да се посвети сериозно внимание на утврдувањето на показателите на успешност, бидејќи тие се основа за воспоставување на системот за следење на остварувањето на утврдените цели и за добивање на информации за квартално, полугодишно и годишно известување за постигнатите резултати.

ПРОЦЕС НА СТРАТЕШКО ПЛАНИРАЊЕ

	Генерален секретаријат	Министерство за финансии	Министерства и други органи на државна управа
Јануари	Доставување на барање до министерствата и ОДУ за степен на остварување на стратешките приоритети во претходната година Доставување на барање за предлог приоритетни цели		до 15 .01. објавување на стратешкиот план на веб локација
Февруари			Доставување на информација до ГС за степенот на остварување на стратешките приоритети во претходната година Доставување на предлог приоритетни цели до ГС
Март	Подготвена анализа за степенот на остварување на стратешките приоритети во претходната година Подготвена Предлог - одлука за утврдување на стратешките приоритети за наредната година		
Април	До 15.04. донесена Одлука за утврдување на стратешките приоритети	Подготвување на фискална стратегија со вградување на стратешките приоритети	Започнување на нов циклус на стратешко планирање
Мај		Донесена Фискална стратегија	
Јуни		Доставување на буџетски циркулар	
Јули			Подготвен предлог план на програми за развој
Август			Подготвени и доставени нацрт стратешки планови до МФ и ГС
Септември	Анализа на нацрт стратешките планови		
Октомври			
Ноември Декември			Усогласување на нацрт стратешкиот план со Предлог- буџетот на РМ

4. Стратешки план

Процесот на подготвување на стратешкиот план на ниво на орган на државна управа започнува со донесување на Одлуката за утврдување на стратешките приоритети на Владата на РМ. Функционерот кој раководи со органот на државната управа, со внатрешен акт, ги известува вработените дека започнува новиот циклус на стратешко планирање и ги задолжува за нивно учество и придонес, особено во фазата на анализата на постојната состојба, прибирање и обработка на податоци и во фазата на креирањето на политиките.

Координативната улога во врска со процесот на стратешко планирање ја има организационата единица задолжена за стратешко планирање на ниво на сектор или одделение. Доколку во органот на државната управа не постои институционализиран организационен облик, се формира работна група, при што се води сметка во неа да има претставници од сите организациони единици минимум на секторско ниво. Организациониот облик за стратешко планирање (тимот за стратешко планирање) е задолжен да воспостави комуникација и соработка со организационите единици за буџет и финансиски прашања и за човечки ресурси.

За да обезбеди воедначен пристап при подготвувањето на нацрт стратешките планови, тимот за стратешко планирање, треба да води сметка за доследно да го применување на Упатството за начинот, содржината и формата на подготвување на стратешките планови на министерства и другите органи на државна управа, Методологијата за стратешко планирање и подготвување на годишната програма за работа на Владата и утврдената временска рамка, односно динамика на активностите.

Со оглед на тоа што одредени делови содржани во стратешкиот план не се подложни на чести промени (мисија, визија, приоритети и цели), тимот за стратешко планирање потребно е потесно да соработува со врвот на раководството во институцијата, доколку постои потреба за нивно редефинирање. При подготвувањето на стратешкиот план, тимот за стратешко планирање, треба да ги има предвид стратешките приоритети на Владата, долгорочните развојни акти и документи на државата и ратификуваните меѓународни договори согласно Уставот и закон.

Една од клучните активности на тимот за стратешкото планирање е да обезбеди, преку механизмите за координација, усогласување на програмите, мерките и активностите за спроведување на политиките кои се во надлежност на институцијата (**вертикални програми**). Ваквиот пристап е потребен заради креирање на програми кои придонесуваат да дојде до израз силната координација, усогласеност и кохезионата сила меѓу организационите единици во самата институција. Во стратешкиот план треба да бидат креирани програми кои опфаќаат мерки и активности на

ниво на институцијата, но не програми со секторски карактер каде постои опасност од појава на преклопување на надлежности и активности.

Истовремено, со меѓуминистерската соработка треба да бидат усогласени **хоризонталните програми** за чие спроведување се надлежни повеќе институции. Во таа насока неминовно е учеството на сите засегнати институции уште во фазата на креирањето на програмите и утврдување на мерките и активностите преку кои ќе се спроведат истите со што ќе се обезбеди правилна алокација на буџетските средства меѓу носителите на мерките и активностите. Овој пристап е неопходен за надминување на повеќекратно квантифицирање на средства и ресурси за иста активност. Со ова би се добил јасен увид во институционалните, персоналните и другите расходи за спроведување на самата програма, како и одговорниот субјект за нивно финансирање.

Значајна активност на која тимот треба да посвети особено внимание е одредувањето на показателите на успешност на секоја програма поодделно. Показателите за успешност се објективно мерливи односно конкретни индикатори кои треба да ни укажат дека нешто е направено, при нивното дефинирање се користат два вида на показатели : показатели на резултати (output) и показатели на учинок (outcome).⁶ Основна карактеристика на показателите на успешност е мерливоста што значи дека можат да се изразуваат во бројки јасно и недвосмислено.

5. Поврзување на стратешкиот план со Буџетот

Стратешкиот план не претставува замена за стратешките документи и акти, туку преку мерките и активностите содржани во него тој ја обезбедува врската помеѓу стратешките акти и документи и буџетот.

Во процесот на стратешко планирање многу е важно да се постигне поврзаноста на стратешкиот план и буџетот на институцијата⁷. Стратешкиот план во предвидените програми ги дефинира насоките на делување на одредените субјекти, додека со буџетскиот циркулар треба да се дефинира чинењето на програмите, односно мерките и активностите за спроведување на истите. Со оглед на тоа што стратешкиот план не може да се спроведе без финансиски средства, логично е да се заклучи дека тоа е можно единствено со поврзување на програмите од стратешкиот план со Владините тековни програми и буџетските програми содржани во Буџетот на РМ.

⁶ Индикаторите и начинот на нивното одредување се разработени во Прирачникот за стратешко планирање (http://vlada.mk/files/doc/Priracnik_za_stratesko_planiranje.pdf)

⁷ Чекорите и механизмите за поврзување на процесот на стратешко планирање и буџетскиот процес се разработени во Методологијата за стратешко планирање и подготвување на ГПРВ

Министерствата и другите органи на државната управа особено внимание треба да посветат на подготвување на плановите на програмите за развој според постапката и роковите утврдени во Законот за буџетите.

Во оваа фаза на процесот тимот за стратешко планирање треба да оствари соработка со организационата единица за финансиски прашања – буџет во институцијата и со Министерството за финансии - Сектор за буџети и фондови.

Доколку при подготвувањето на стратешкиот план не се води сметка за фискалната рамка, тогаш таквиот стратешки план е нереален и не може да се спроведе.

6. Систем на следење и известување

Спроведувањето на мерките и активностите содржани во стратешкиот план потребно е редовно да се следи и мери. Системот на следење и известување треба да биде континуиран процес. Целта на следењето е навременото воочување на отстапките од планот и оценка дали планираните активности го имаат посакуваниот учинок на поставените цели.

Важна компонента на системот на следење е известувањето. Известувањата за исполнување на целите се темелат на квалитетно следење и содржат проценки кои треба да дадат одговор на следните прашања:

- Може ли да се очекува, со разумен степен на сигурност, дека спроведувањето до крајот на годината ќе биде извршено? Ако не, зошто и што е потребно да се направи за остварување на планот?
- Дали планираните активности имаат влијание врз посебните цели?
- Дали се осигурени сите ресурси (административни, финансиски и организациски)?
- На кој начин се спроведува координација со другите носители?
- Се остваруваат ли посебни и општи цели во согласност со очекувањата?
- Дали посебните цели и понатаму се релевантни за општите цели односно дали нивниот придонес за остварување на општите цели е во согласност со очекуваните резултати?

Добро дефинирани показатели на успешност го олеснуваат системот на следење бидејќи истиот се темели на известување за тоа дали се реализирани целните големини.

Институциите согласно своите посебности треба да воспостават систем на следење и да ја одредат динамиката на известување со цел да обезбедат информации за постигнување на поставените цели.

По изработката на стратешкиот план тимот за стратешко планирање треба да именува одговорни лица за следење на спроведувањето на стратешкиот план на ниво на секоја цел и програма поодделно, како и одредениот начин на остварување (со име и функција).

Известувањето треба да биде интерно - внатре во министерството и екстерно – кон Генералниот секретаријат на Владата на Република Македонија и Министерството за финансии.

Интерното известување е со цел да даде реална слика на функционерот кој раководи со ОДУ за текот на спроведувањето на програмите и степенот на нивната реализација. Известувањата треба да бидат квартални и да содржат објективни и валидни податоци. Извештаите треба да бидат алатка со која ќе се обезбедуваат информации за евентуалните проблеми при спроведувањето на одредена програма и основа за предлагање на алтернативни решенија за нивно надминување.

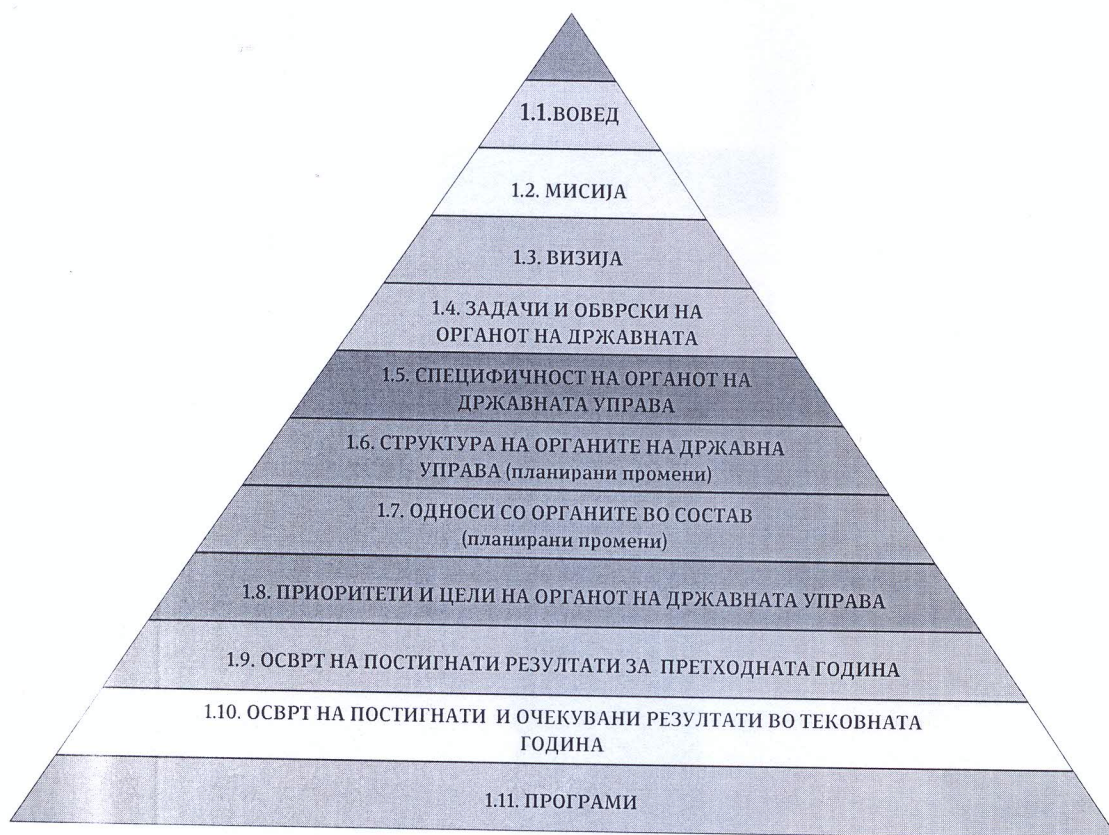
Екстерното известување се спроведува на годишно ниво и врз основа на прибраните податоци се подготвува извештај за степенот на остварувањето на стратешките приоритети на Владата што се доставува до Генералниот секретаријат на Владата на РМ и извештај за потрошените средства со показатели за учинок што се доставува до Министерството за финансии.

Доколку во процесот на следењето на остварувањето на стратешкиот план се појават значителни промени и отстапувања од планираното, ОДУ се должни да пристапат веднаш кон ажурирањето на стратешкиот план.

7. Структура на стратешкиот план

Структурата на стратешкиот план е утврдена со Упатството за начинот, содржината и формата на подготвување на стратешките планови во министерствата и другите органи на државна управа и тој е составен од текстуален дел и табеларен во кој се содржани плановите за спроведување на програмите (А и Б).

Текстуален дел



2. ПЛАН ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ

2.1. А: Оправданост и дизајн на Програмата

Образложение: Програмата (наслов на програмата) произлегува од:

1. Стратешкиот приоритет на Владата на РМ содржан во Одлуката за стратешки приоритети за _____ година
(наведете го стратешкиот приоритет на Владата во чија функција е програмата)

2. НПАА (точно идентификувајте го приоритетот на ЕП, Поглавјето, ,секторот и темата од НПАА)

3. Стратешките приоритети и цели на органот на државната управа:

Цел на Програмата:

Показатели за успех на Програмата:

Програмата е: (забележете го видот на Програмата)

" хоризонтална " вертикална

Очекувани резултати (компоненти) од Програмата :

Подпрограма 1:

Показател за успешност:

Подпрограма 2:

Показател за успешност:

Подпрограма 3:

Показател за успешност:

5. Развивање на заедничките функции		
I година планирани мерки	II година планирани мерки	III година планирани мерки
Развивање политики и стратешко планирање		
Подготвување и извршување на Буџетот и управување со средства		
Управување со човечки ресурси		
Управување со информациски технологии		
Координација со странска помош		
Односи со јавноста		
Внатрешна ревизија		

Подготвиле:

Љиљана Костиќ

Сали Сали

м-р Маја Петрова