



Република Македонија

ВЛАДА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

- Генерален секретаријат -

- Министерство за информатичко општество и администрација -

ПРИРАЧНИК ЗА СТРАТЕШКО ПЛАНИРАЊЕ

Скопје, јануари 2014

Автори

м-р Маја Петрова

Љиљана Костиќ

Сали Сали

Лектор

Габриела Пачовска

Издавач на изданието

Генерален секретаријат на Владата на Република Македонија

Прирачникот во PDF формат ќе може да се превземе на

следната web-страница: <http://www.vlada.mk>

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје

005.21:005.51(035)

ПРИРАЧНИК за стратешко планирање. - Скопје : Влада на Република
Македонија, 2014. - 79 стр. : табели ; 28 см

Фусноти кон текстот

Содржи и: Прилози

ISBN 978-608-65386-5-1

а) Стратегиско планирање - Прирачници
COBISS.MK-ID 95610634

Реформите кои Република Македонија ги спроведува не се само во функција на утврдените приоритети - развој на економијата и интеграцијата во ЕУ и НАТО, туку предуслов за функционирање на државата – потреба за институционална стабилност, големи административни и професионални капацитети во сите сфери на системот, но и професионална и социјална вклученост. Сето ова не ќе може да се оствари без внимателно планирање. Според тоа, во интерес на Владата и министерствата е да подготват соодветни политики и програми кои ќе ги дадат најсоодветните резултати во постигнувањето на овие приоритети и цели.



Институциите во Република Македонија го прифатија стратешкото планирање како алатка која им овозможува да ја оценат сопствената позиција, квалитетот на работа и да ги идентификуваат предизвиците и сопствените потенцијали. Станаа свесни дека тоа е ефикасен и современ начин на управување што им помага да дефинираат стратегии за остварување на приоритетите и целите и да ја подобрат ефективната и ефикасноста во спроведувањето на истите, како и евалуацијата и транспарентноста во трошењето на ограничените буџетски средства.

Се надевам дека Прирачникот за стратешко планирање ќе преставува корисен водич во работата како на тимовите посветени на стратешкото планирање, така и на креаторите на политиките кои треба да придонесат кон остварување на очекувањата на граѓаните.

ГЕНЕРАЛЕН СЕКРЕТАР

Кирил Божиновски

Почитувани,

Пред Вас е второто дополнето издание на Прирачникот за стратешко планирање, што е резултат на тимската работа на вработените во Секторот за стратегија, планирање и следење во Генералниот секретаријат на Владата на Република Македонија и вработените во Секторот за стратешко планирање, креирање и следење на политики во Министерството за информатичко општество и администрација, кои всушност и ги поставија основите на стратешкото планирање во органите на државната управа. Воведувањето на стратешкото планирање во министерствата и во другите органи на државната управа беше задача која бараше постојаност, упорност и решителност да се успее. На почетокот, мора да признаеме имаше отпор, на стратешкото планирање се гледаше како на уште една непотребно наметната задача, но со нашата посветеност и креативност успеавме да докажеме дека стратешкото планирање е потреба. Обучивме голем дел од државните службеници за основите на стратешкото планирање, одржавме специјализирани обуки, помагавме при подготвувањето на стратешките планови не само на министерствата, туку и на другите органи на државна управа .

Континуираниот развој на процесот на стратешкото планирање во министерствата и во другите органи на државната управа како составен дел на реформата на јавната администрација и надградувањето на правната рамка за спроведување на овој процес, ја наметна потребата од подготвување на нов дополнет прирачник за стратешко планирање.

Ова издание го содржи искуството стекнато досега и сознанијата добиени со неколкугодишното практикување на стратешкото планирање, а примерите кои се користат се дел од стратешките планови на министерствата.

Се надеваме и очекуваме дека дополнетиот прирачник ќе им помогне на сите кои работат на стратешкото планирање во подготвувањето на квалитетни и реални стратешки планови и нивната ефикасна имплементација.

РАБОТНА ГРУПА

м-р Маја Петрова

Љиљана Костиќ

Сали Сали

Содржина

1	ВОВЕД	11
1.1	Цел на Прирачникот за стратешко планирање	11
1.2	Правен основ за стратешкото планирање во Република Македонија	13
1.3	Што е стратешко планирање?	14
1.4	Карактеристики на успешно стратешко планирање	16
1.5	Предности на стратешкото планирање	18
1.6	Зошто е потребно стратешко планирање?	19
	ПОТСЕТУВАЊЕ.....	21
2	ПОДГОТВУВАЊЕ НА ПЛАНИРАЊЕТО.....	23
2.1	Кој треба да го подготвува планот?	24
2.2	Процесот бара време и посветеност	25
2.3	Соработка меѓу министерствата и другите заинтересирани страни	26
3	КОМПОНЕНТИ НА ПРОЦЕСОТ НА СТРАТЕШКО ПЛАНИРАЊЕ	29
3.1	Мисија и визија	30
3.2	Преглед на клучните прашања	33
	ПОТСЕТУВАЊЕ.....	35
4	АНАЛИЗА НА ПОСТОЈНАТА СОСТОЈБА – КАДЕ СМЕ СЕГА?	37
	ПОТСЕТУВАЊЕ.....	41
5	ПЛАНИРАЊЕ НА ИДНИНАТА - КАДЕ САКАМЕ ДА БИДЕМЕ ?	43
5.1	Утврдување на приоритетите	43
5.2	Определување на целите	45
	ПОТСЕТУВАЊЕ.....	48
6	ФОРМУЛИРАЊЕ НА СТРАТЕГИЈА И ПЛАН ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ – КАКО ДА СТИГНЕМЕ ДО ТАМУ?	49
6.1	Формулирање на стратегија	49
6.2	Подготвување на програми	52
6.3	Фази во процесот на подготвување на програмите	53
6.4	Остварливост на стратешкиот план и буџетирање	55
6.5	Подготвување на План за спроведување усогласување со нова матрица	57
6.6	Утврдување на показатели на успешност	58
6.7	Категории на показатели на успешност	59
6.8	Избор на показатели	64
6.9	Прибирање на податоци.....	65
	ПОТСЕТУВАЊЕ.....	67

7	СЛЕДЕЊЕ И ЕВАЛУАЦИЈА – КАКО ЌЕ ГО СЛЕДИМЕ И ОЦЕНУВАМЕ НАПРЕДОКОТ?.....	69
7.1	Значењето на следењето и евалуацијата	69
7.2	Подготвување извештаи	70
7.3	Ажурирање на стратешкиот план.....	71
	ПОТСЕТУВАЊЕ.....	71
	П Р И Л О З И	73
	Во овој дел од прирачникот се дадени прилози кои треба да Ви помогнат при подготвувањето на стратешките планови, а кои се однесуваат на аналитичкиот дел од планот.....	73
	ФУНКЦИОНАЛНА АНАЛИЗА	75
	ПЕСТ (PEST) АНАЛИЗА	77
	СВОТ(SWOT) анализа.....	81
	Анализа на заинтересираните страни (Stakeholders):.....	85
	Справување со ризици.....	87
	СТРУКТУРА НА ТЕКСТУАЛНИОТ ДЕЛ НА СТРАТЕШКИОТ ПЛАН	91

*Планирањето не се занимава само со
ефикасна инструментализација на целите,
туку тоа е и процес со помош на кој
опитеството ја открива својата иднина.*

John Friedman

Retracking America, A Theory of Transactive Planning



Главниот предуслов за да се биде успешен денес е да знаеме што сакаме. Ако не знаеме, значи немаме цел на нашето постоење, односно не сме способни да управуваме со својот живот и дозволуваме некој друг да управува со него. Стратешкото планирање е модерен и демократски начин на проектирање на посакуваната иднина и темелно осмислување на секој чекор кој не води кон утврдената цел.

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. Тоа е процес кој бара континуирано следење на остварениот напредок во однос на поставените цели.

Во Република Македонија стратешкото планирање во министерствата и другите органи на државната управа е процес што се спроведува во среднорочна тригодишна рамка, што значи дека институциите подготвуваат план во кој се одразени приоритетите, целите и програмите во функција на остварување на стратешките приоритети на Владата на Република Македонија.

Процесот на стратешкото планирање им овозможува на министерствата на систематски и структуриран начин да ги анализираат, планираат, следат и евалуираат своите надлежности и обврски, предностите и недостатоците на институцијата, опкружувањето, развојот, политиките и програмите во соодветната област и резултатите и ефективноста на политиките и предвидените програми. Ваквиот начин на планирање е основа за поинакво управување - со стратешкото планирање фокусот е ставен на постигнатите резултати. Значи, успешноста на работењето на министерствата се мери не само преку потрошените ресурси, туку и според тоа дали постигнатите резултати ја подобриле состојбата во областа за која министерството е надлежно.

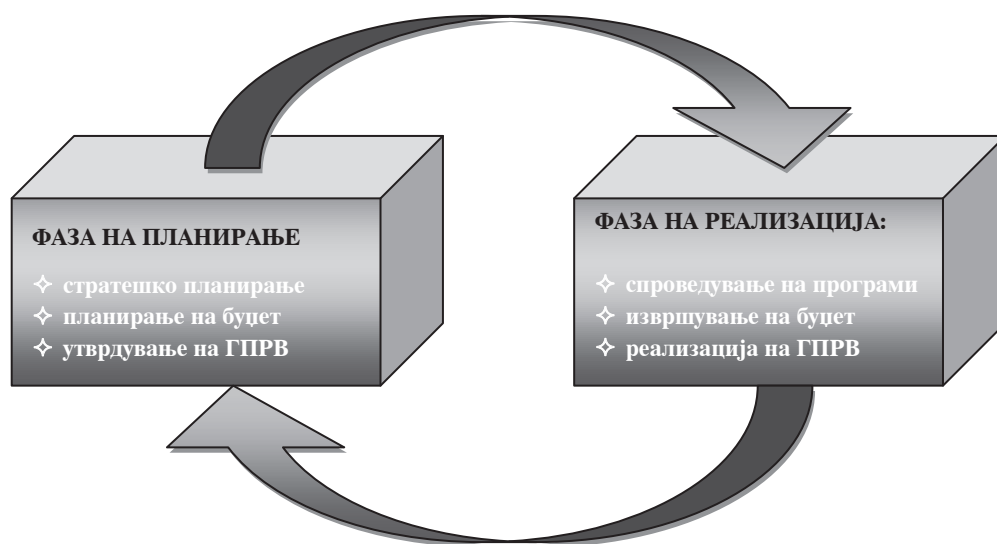
1.1 Цел на Прирачникот за стратешко планирање

Генералната цел на Прирачникот за стратешко планирање е низ едноставни методи да им помогне на државните службеници во министерствата и другите органи на државната управа во подготвување на квалитетни стратешки планови. Некои од државните службеници кои ќе го користат овој прирачник веќе имаат искуство во областа на стратешкото планирање, додека за некои ова ќе биде сосема нова тема. За да ги задоволиме потребите и на едните и на другите, овој прирачник го дизајниравме да ги претстави и основните, односно почетните концепти на стратешкото планирање,

но и напредните. Покрај теоретскиот пристап во Прирачникот се дадени и практични примери со цел сите читатели, без оглед на претходното знаење, да добијат солидно знаење за стратешкото планирање. Квалитетот на стратешките планови треба да се согледа во релевантноста, остварливоста и ефективноста на дефинираните приоритети, цели, програми, мерки и активности, како и во соодветното управување со финансиските ресурси кои треба да ги поддржат програмите и активностите.

Прирачникот содржински ги разработува фазите на процесот на стратешкото планирање согласно Методологијата за стратешко планирање и подготвување на Годишната програма за работа на Владата на Република Македонија, Упатството за начинот, содржината и формата на подготвување на стратешките планови на министерствата и другите органи на државната управа и Насоките за подготвување на стратешките планови во министерствата и другите органи на државната управа¹. Во сеопфатниот годишен циклус на активности се разликуваат две квалитативно различни фази:

- I. Фаза на планирање**
- II. Фаза на реализација**



Заемна поврзаност на фазите на планирање и на реализација

Воедно во Прирачникот се дадени практични примери и прашања кои ќе им помогнат на државните службеници во подготвувањето на стратешките планови.

¹ Документите се дадени во прилог на овој Прирачник

Примарната цел на Прирачникот е да даде преглед на основните концепти и техники на стратешкото планирање, кои читателот ќе може практично да ги примени во својата институција. За таа цел Прирачникот е составен од седум поглавја во кои се опишани клучните елементи на стратешкиот план и фазите во процесот на стратешкото планирање:

- **Воведен дел**
- **Подготвување на планирањето**
- **Компоненти на процесот на стратешко планирање**
- **Анализа на постојните состојби**
- **Планирање на иднината и план за спроведување**
- **Формулирање на стратегија и акциски план**
- **Следење и евалуација**

Со помош на Прирачникот читателите ќе можат да дефинираат што опфаќа процесот на стратешко планирање, да ги разберат постапките неопходни за започнување на процесот, да формулираат мисија и визија, да спроведат SWOT, PEST и функционална анализа, да постават цели и да одредат приоритети, да подготват стратешки план за институцијата вклучувајќи ги и планот за спроведување и планот за следење, да се грижат за навремено остварување на мерките, да ги воспостават врските помеѓу Стратешкиот план и НПАА, Годишната програма за работа на Владата и Буџетот на Република Македонија.

1.2 Правен основ за стратешкото планирање во Република Македонија

Двете заемно поврзани фази (на планирање и реализација) кои го сочинуваат циклусот на стратешкото планирање, формално се дефинирани со утврдена правна рамка (закони и подзаконски акти).

Клучни законски акти и документи кои го дефинираат процесот се:

- Законот за Владата на РМ²
- Законот за буџети³
- Деловникот за работа на Владата на Република Македонија⁴

² Службен весник на РМ 59/00, 12/03, 55/05, 37/06, 115/07, 19/08, 82/08 и 10/10 (член 40-а)

³ Службен весник на Република Македонија бр. 64/05, 4/08, 103/08, 156/09, 95/10, 180/11 и 171/12

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 (член 23, став 3 и член 24)

- Методологијата за стратешко планирање и подготвување на Годишната програма за работа на Владата на Република Македонија⁵
- Упатството за формата, содржината и начинот на подготвување на стратешките планови на министерствата и другите органи на државната управа

Утврдената правна рамка јасно ги дефинира и ги поврзува процесот на формулирањето на развојната стратегија на највисоко (државно) ниво, преку утврдување на стратешките приоритети и приоритетни цели⁶ за секоја фискална година, процесот на формулирање на стратешки планови на ниво на орган на државната управа (буџетски корисник) согласно дефинираните стратешки приоритети, надлежноста, како и стратешките определби кои произлегуваат од националните развојни документи (Претпристапната економска програма, Националната програма за апроксимација на законодавството на Европската унија -НПАА и др.), процесот на подготовка на Буџетот на Република Македонија (буџетски циклус) како ефективен инструмент на спроведување на тековните политики на годишно ниво и процесот на подготвувањето на Годишната програма за работа на Владата на РМ, како сублимат на приоритетни акти и материјали за кои Владата има директна надлежност (да расправа, утврдува и донесува одлуки, и да разгледува и усвојува информации).

1.3 Што е стратешко планирање?

„Процес на детално одлучување за тоа како да се направи нешто пред да се започне со работа“

Collins Cobuild English Language Dictionary, 1987

Стратешкото планирање е преземено од бизнис заедницата. Тоа е креативен процес – умешност и знаење – со кој заедницата ја предвидува саканата иднина и неопходната процедура и постапки за да ја постигне својата визија за иднината. Исто како и стопанскиот развој, и стратешко планирање е континуиран процес, но не е изолирано случување. Стратешкото планирање служи за прилагодување на средината која се менува и за одредување на приоритетите, но не претставува алатка за решавање на сите проблеми. Тоа е проактивен процес низ кој заедницата сака да ја обликува својата иднина, а не само да се подготви за неа посветувајќи се на критичните стратешки прашања и упатувајќи ги ресурсите на активностите со највисок приоритет.

Стратешкото планирање претставува процес во кој се определуваат приоритетите и целите кои се сметаат за најважни, се дефинираат програми, проекти и активности преку кои ќе се остварат дефинираните приоритети и се утврдуваат потребните

⁵ Службен весник на РМ 124/08

средства за реализација на приоритетите преку буџетскиот процес. Едноставно речено, стратешкото планирање претставува стратешки, плански и дисциплиниран процес за донесување на темелни одлуки.

Подготвувањето на најдобриот и најадекватен одговор на опкружувањето, без оглед дали околностите однапред се познати или не, го прави овој процес стратешки. Стратешкото однесување подразбира јасно познавање на постојните развојни потреби, поседување на јасно поставени цели и резултати, изградена свест за постојните средства и способност сето тоа да се вклучи во план, односно програма, со која ќе се дефинира како заеднички договорените цели и резултати ќе бидат постигнати со расположливите средства.

Дефинирањето на целите (изборот на посакуваната иднина) го прави процесот плански при што се развива пристап за постигнување на тие цели. Самото барање за продуктивност и посветеност го прави процесот дисциплиниран.

Конечно, процесот се однесува на донесување на темелни одлуки и активности, а стратешкиот план не е ништо друго туку збир на одлуки за тоа што треба, зошто, како да се направи, кој да го направи, до кога и со кои ресурси.

Иако честопати термините *стратешко планирање* и *долгорочно планирање* се користат како синоними, тие сепак се разликуваат. Среднорочното стратешко планирање се врши во услови кога постои динамично и променливо опкружување (за разлика од стабилно опкружување претпоставено кај долгорочното планирање). Во процесот на среднорочното стратешко планирање се нагласува потребата од донесување на одлуки кои ќе обезбедат организацијата успешно да се справи со промените во опкружувањето. Од друга страна, долгорочното планирање подразбира подготвување на план за постигнување на цели или збир на цели во период од неколку години, најчесто 5 до 10 години, под претпоставка дека постојат стабилни услови, околности и информации за спроведување на приоритетите и целите на догорочниот план.

Стратешкото планирање во Република Македонија се спроведува континуирано во среднорочна тригодишна рамка. Тоа значи дека министерствата и другите органи на државната управа подготвуваат план во кој се одразени приоритетите, целите, програмите во наредните три години. Кон крајот на секоја година, министерството/органот прави анализа на постигнатото во изминатата година, проверува дали програмите, мерките и активностите за наредните две години се добро испланирани и го ажурира стратешкиот план со мерки и активности кои ќе се спроведуваат во третата година.

Стратешкото планирање им помага на органите на државната управа да го анализираат и утврдат она што сакаат да го постигнат и да испланираат како ќе го

постигнат тоа. Со спроведувањето на стратегијата во практика и преку стратешко делување, органите можат да се фокусираат на тоа што навистина е важно, односно на приоритетите и на тој начин да ги распределат своите ресурси.

Методот и техниките за стратешко планирање можат да се применуваат на многу нивоа, односно од планирање на приоритетите и иднината на едно лице; планирање на која било мала организација (орган); планирање на големи и комплексни министерства, па се до планирање на приоритетите и развојот на целата држава. Важно е да се истакне дека стратешкото планирање и стратешките планови на органите на државната управа треба да претставуваат синтеза на двете нивоа на планирање и тоа:

- I. **Планирање во областа или областите за кои министерството/органот е надлежно** што подразбира детална анализа на состојбите, дефинирање на приоритетите во тие области, креирање на политики и програми преку кои ќе се остварат приоритетите и целите, утврдување на потребните ресурси за нивно спроведување, следење на остварувањето итн. Методот и техниките кои се применуваат на ова ниво се непосредно поврзани и преземени од областа анализа и креирање на политики.
- II. **Планирање на развојот на самото министерство или орган** како организација која согласно законот има надлежност да ја води и да делува во соодветната област или области – анализа на постојната состојба во министерството како организација, анализа на ресурсите со кои располага, постапките кои ги спроведува и нивната ефективност и ефикасност, комуникацијата внатре во организацијата, како и дефинирање на активностите кои треба да се преземат за министерството да може да прерасне во успешна организација подготвена да се справи со сите предизвици и да ги извршува своите функции на најефективен и најефикасен можен начин. Методот и техниките кои се применуваат на ова ниво се преземени од областа на организацискиот менаџмент.

Врската меѓу овие две нивоа е буџетот – рамките одредени преку фискалната стратегија и буџетските плафони ја обезбедуваат реалната рамка за планирање во овие две нивоа. Токму затоа од клучно значење е ресурсите да се концентрираат само на приоритетните области.

1.4 Карактеристики на успешно стратешко планирање

Процесот на стратешко планирање ќе биде оценет како успешен доколку се исполнат следните предуслови:

- да постои потполна поддршка од министерот/директорот и државниот/

генералниот секретар – највисокото раководство треба да биде запознаено со самиот процес и да ги знае придобивките од стратешкото планирање. Преку спроведување на стратешкиот план на министерството, министерот може да обезбеди навремено исполнување на поставените приоритети и цели на Владата и спроведување на неговите надлежности. Токму затоа, неговата поддршка за целиот процес и спроведувањето на планот има клучно значење за успешноста на стратешкото планирање.

- процесот да се спроведува со партиципативно учество на сите нивоа во министерството/органот – сите организациски единици во министерството/органот да бидат вклучени во процесот, со што сите учесници ќе ја делат сопственоста. Сепак, стратешкиот план не треба да претставува само едноставен збир на плановите на секоја организациска единица, туку да биде усогласен и реален план на министерството како целина. Некои од програмите на министерството ќе се спроведуваат преку соработка на два или повеќе сектори во министерството, во соработка со органите во состав, или пак во соработка со другите министерства (хоризонтални програми).
- да се темели на соодветни податоци и реално одразени цели, ресурси и очекувани резултати, имајќи ги предвид човечкиот потенцијал, целокупните фискални рамки и буџетските промени кои обезбедуваат спроведување на планот.
- да постојат јасно дефинирани активности, одговорности и рокови, со што ќе се овозможи следење на спроведувањето на стратешкиот план и прецизно утврдување на одговорноста.
- да има континуирано следење на спроведувањето на планот. Доколку не се обезбеди следење на напредокот и подготвување на редовни извештаи за раководителите, државните секретари и министерот, стратешкиот план ќе биде само документ без никаква практична примена. Во случај кога условите за работа ќе се сменат или ќе дојде до непредвидени околности, континуираното следење на планот може да обезбеди навремено прилагодување кон новонастанатата состојба.
- да има транспарентност на стратешкиот план со што ќе се обезбеди сеопфатна информација за спроведување на приоритетите на Владата и трошењето на јавните средства и истовремено ќе се зголеми одговорноста како на секој министер поединечно, така и на Владата во целина.

1.5 Предности на стратешкото планирање

Процесот на стратешкото планирање е систематски структуриран начин за анализирање, планирање, следење и евалуација на:

- надлежностите и функциите – целта на постоењето на органот (мисијата), искористеноста на постојните ресурси, нивната распределба по функции и потребата од нови ресурси, како и организациската поставеност;
- предностите и недостатоците на министерството/органот – човечкиот потенцијал со кој располага органот, неговата организациска поставеност, внатрешната комуникација и координација, технолошката и техничката опременост, просторните можности;
- работното опкружување – сите надворешни фактори кои влијаат на работата – политиката, економијата, другите министерства и органи со кои соработува министерството/органот или имаат некаков заеднички интерес;
- визијата за развој во иднина – стратешкото планирање е начин како активно да се поттикнат промени, а не само да се реагира на надворешните промени;
- политиките и програмите во соодветната област – преку кои ќе се спроведуваат стратешките приоритети и целите на Владата и ќе се остварува основната надлежност(и) утврдена со закон;
- резултатите и ефективноста на предвидените програми и политики – процесот на стратешко планирање е инструмент за постојано следење и евалуација на реализацијата на активностите и остварувањето на утврдените цели.

Од наведеното може да се утврдат предностите на стратешкото планирање:

- јасно дефинирани приоритети и цели, како и методи и ресурси за нивно остварување со можност за антиципирање и надминување на проблемите пред да станат опасни и нерешливи;
- пружање на услугите и подобрување на нивниот квалитет;
- можност на раководството да ги препознае ризичните и сигурните прилики и да направи соодветен избор меѓу нив, односно да создаде можност за иднината;
- фокусирање на ресурсите на соодветните вештини и способности;
- јакнење на капацитетите во институцијата;
- транспарентност и јакнење на доверба;

1.6 Зошто е потребно стратешко планирање?

Стратешко планирање е процес кој трае - тоа е патување, а не дестинација и стратешкиот план е производ на тој процес.

Во државите кои се пред прагот на ЕУ, како Република Македонија, каде ЕУ финансирањето го сочинува поголем дел од државната пресметка и бара значаен износ на национално кофинансирање, повеќе од важно е да се има визија каде државата сака да ги алоцира дополнителните средства и што сака со нив да постигне. Поддршката на Европската унија е втемелена на принципите на програмирање, што значи дека таа е возможна само врз основа на програми или планови, со објаснета оправданост на истите, опис на главната развојна стратегија, клучните цели и резултати како и мерки за нивно постигнување и индикатори за нивно мерење. Процесот на стратешкото планирање е алатка преку која се задоволуваат сите наведени барања, се утврдуваат стратегии и политики и се донесуваат одлуки за клучните приоритети и цели, како и распределбата на ресурсите. Затоа и велíme дека стратешкото планирање претставува еден од основните чекори кон исполнувањето на мисијата, односно надлежностите на една институција.

Во министерствата и органите на државната управа стратешкото планирање се користи како помош за поефикасно, покохерентно и потранспарентно насочување на постојните средства (државни или меѓународни), истовремено тоа е средство за осигурување на заедничката работа на главните партнери кон постигнување на заедничките цели, како и за потребите на проценка и прилагодување на административното делување на постојано променливото опкружување. Улогата на стратешкото планирање е да обезбеди рамка за подготвување на реално спроведливи и ефективни програми, проекти и активности со цел постигнување на поставените цели и посакуваните резултати кои пак се во функција на остварување на стратешките приоритети.

Во овој контекст треба да се истакне и Националната програма за усвојување на правото на Европската унија (НПАА). Таа претставува програма на Владата на Република Македонија со која од една страна се дефинираат развојните и стратешките цели, а од друга страна политиките, реформите и мерките потребни за реализација на овие цели, со посебен акцент на административните структури за имплементација на законодавството (формирање на нови или реформирање на постојните, како и во смисла на обезбедување на соодветен обучен кадар) и во исто време презентира јасна слика за реформите и активностите кои ќе се преземаат во наредните години во процесот на европска интеграција со цел да обезбедат исполнување на барањата на ЕУ, а со тоа и членство на Република Македонија во ЕУ. Стратешкото планирање ќе им помогне на министерствата и органите на државната управа на структуриран начин

и континуирано да ги планираат програмите, проектите и активностите предвидени во НПАА, да го следат нивното остварување и да се прилагодуваат на сите промени. Всушност, во стратешките планови на министерствата и другите органи на државната управа треба детално да се разработат мерките и активностите кои се предвидени во НПАА, односно да се обезбеди усогласеност на двата акта.

Остварувањето на приоритетите треба да се движи во утврдените фискални рамки со постојано преиспитување на оптималната искористеност на сите ресурси. Токму затоа, во текот на планирањето потребно е министерствата и другите органи на државната управа внимателно да ги анализираат сите свои потенцијали за да утврдат како на економски најефикасен можен начин да ги употребат своите ресурси, како финансиски така и човечки, во спроведувањето на своите приоритети. Буџетот на министерството/органот треба јасно да ги поддржува утврдените програми и да претставува транспарентна алатка преку која ќе се спроведуваат приоритетите на Владата.

Политиките и програмите на министерствата и другите органи на државната управа треба да бидат одразени во Годишната програма за работа на Владата. Согласно Деловникот за работа на Владата на Република Македонија, Годишната програма за работа претставува операционализација на Програмата која мандаторот ја предлага при изборот на Владата. Сите предлози за нови политики, прописи и акти, како и другите иницијативи кои биле идентификувани во текот на процесот на планирањето, а кои треба политички да бидат потврдени од страна на Владата, треба јасно и усогласено да бидат одразени во Годишната програма за работа на Владата. Само така министерствата и другите органи на државната управа ќе се осигураат дека нивните планови ќе добијат легитимитет.



ПОТСЕТУВАЊЕ

- ❖ Стратешкото планирање не е магично решение за проблемите – тоа е начин како да се справите со проблемите и со ризиците кои ќе се појават .
- ❖ Стратешкото планирање не е лесен процес – тоа подразбира нов начин на размислување, па согласно на тоа и нови вештини за да може да се спроведе процесот. Меѓутоа, со текот на времето, процесот станува полесен и секако исплатлив затоа што обезбедува спроведување на приоритетите на министерството и, уште поважно, на Владата.
- ❖ Стратешкото планирање не е формален процес – тоа не се сведува само на формално пополнување на формулари од страна на раководителите и физичко групирање на стратешките планови на секој од секторите во министерството/органот во еден документ кој се нарекува стратешки план, ниту пак замена за проценка на лидерство
- ❖ Стратешкото планирање не утврдува одлуки кои не можат да се променат, ниту е процес без пречки, предвидлив и праволиниски.
- ❖ Стратешкото планирање е флексибилно и се прилагодува на особеностите и спецификите на секоја состојба и на секоја организација.
- ❖ Вработените во министерството, вклучувајќи ги и раководителите и политичкото ниво, треба да учествуваат во самиот процес, да ги разгледуваат можностите, алтернативите за спроведување на планот, да го следат спроведувањето и потполно да бидат посветени на постигнување на резултатите.
- ❖ Стратешкото планирање е клучен елемент за успешно управување со организацијата и нејзините ресурси, како и за обезбедување на отчетност.

Методологијата за стратешко планирање и подготвување на Годишната програма за работа на Владата предвидува динамика на логично поврзани активности преку кои се обезбедува дефинирање на стратешките приоритети на Владата и фискалната рамка, нивно поврзување со буџетот и стратешките планови на министерствата и конечно преточување на плановите во годишната програма за работа на Владата (види слика 1). За да се запази таа динамика, но и да се обезбеди дека самиот процес на стратешко планирање ќе биде квалитетен, треба добро да се испланираат сите чекори и активности кои треба да се преземат за да се спроведе процесот на планирање. Затоа, пред почетокот на спроведување на која било фаза или чекор на стратешкото планирање, министерството/ органот треба добро да се подготви.



Слика 1. Циклус на стратешко планирање согласно Методологијата за стратешко планирање и подготвување на Годишната програма за работа на Владата

2.1 Кој треба да го подготвува планот?

Од клучно значење за успешноста на самиот процес е назначување на соодветен тим за спроведување на процесот. Без оглед дали во министерството/органот постои организациски облик или не, државните службеници кои работат на стратешкото планирање, меѓу другото, треба да бидат одговорни за:

- организирање и координација на самиот процес на планирање во министерството;
- дефинирање на учесниците во процесот, како во министерството така и надвор од него;
- прибирање на податоци потребни за подготвување на самиот план;
- поврзување на планот со буџетските средства на министерството;
- обезбедување на усогласеност на планот на самото министерство и на плановите на органите во состав за да се обезбеди усогласеност на целата област за која е надлежен министерот;
- давање совети на учесниците во процесот на стратешкото планирање;
- следење на спроведувањето на планот преку прибирање на извештаи од лицата директно одговорни за спроведување на програмите;
- координација и усогласување на извештаите за раководителите, државниот секретар и за министерот за напредокот во спроведувањето на стратешкиот план во целина.

Одговорностите и задачите на тимот кој ќе го сочинува јадрото, односно најтесниот состав на тимот, укажуваат на профилот на луѓето кои треба да го сочинуваат тимот. Се препорачува тимот да има:

- координатор – задолжен за планирање, координирање и организирање на самиот процес, внатрешната и надворешната комуникација, прибирање на податоци и др.;
- член - задолжен за буџетот и финансиската рамка – анализирање на фискалните влијанија од предложените програми и усогласување на буџетските средства на министерството;
- член - задолжен за законодавство и институционални импликации - анализирање на влијанијата и потребата од утврдување и донесување на нова или измена на постојната законска рамка, особено од аспект на ЕУ интеграцијата и развојните документи, вклучувајќи ја и анализата за потребата од формирање на нови или реформирање на постојните организациски облици.

- член - задолжен за човечки ресурси – анализирање на влијанијата врз човечките ресурси, вклучувајќи анализа на постојниот/потребниот број на вработени, постојниот/потребниот профил, влијанијата врз организациската поставеност и систематизација, потреби за обука итн.
- член - задолжен за информатичка технологија – анализирање на влијанијата врз потребите за ИТ и поддршка на процесите и постапките со ИТ за да се подобри ефикасноста на работењето.

Во зависност од фазата во процесот на планирање, тимот може да се проширува со дополнителни членови, на пример сите раководители на сектори и/или државни советници во министерството, претставници од органите во состав и други кои ќе бидат задолжени за одредени специфични прашања или за обезбедување на информации и материјали. Важно е да се истакне дека треба да се обезбеди усогласеност на целата област или области за кои е надлежно министерството, што значи вклучување претставници од органите во состав, инспекторати и други кои ќе имаат улога во спроведување на стратешкиот план. Од горенаведеното можеме да заклучиме дека дел од тимот се сите вработени и истите на свој начин преку различни гледишта, способности и перспективи придонесуваат за создавање и спроведување на успешен стратешки план.

2.2 Процесот бара време и посветеност

Дефинирањето на приоритетите, долгорочните цели и планирањето на иднината претставува витален дел од работењето на министерството/органот и бара голема посветеност и дополнителна работа. Да се размислува стратешки и да се подготвува стратешки план претставува процес за кој сите ние имаме поголемо или помало искуство. Тимот, односно учесниците во процесот треба реално да го оценат обемот на активностите и работата потребна за подготвување на стратешкиот план, што зависи од повеќе фактори:

- големината на министерството/органот. Времето потребно за подготвување на стратешкиот план ќе зависи од големината на министерството/органот. Доколку министерството работи со поголем број органи во состав и има голем обем на активности, подготвувањето на стратешкиот план ќе одземе повеќе време. Во овој период потребно е голем број на вработени да бидат вклучени во процесот;
- подготвување и развивање на нов стратешки план или негово дополнување и ревидирање. Потребно е повеќе време за подготвување на нов стратешки план отколку за ревидирање на постојна верзија на стратешки план. И во двете ситуации, членовите на тимот треба да се посветат на процесот на стратешко

планирање, континуирано да го надградуваат знаењето, да ја следат состојбата, да го ажурираат планот и доколку дојде до значителни измени во опкружувањето или условите во кои работи министерството/органот, да пристапат кон подготвување на нов стратешки план;

- бројот на членовите на тимот. Тимот може да се подели во две групи – „централна“ група која ќе го сочинува јадрото на тимот и „поширока“ група која може да биде составена од раководните државни службеници во министерството/органот кои се надлежни за одредени конкретни прашања. Треба секогаш да се има предвид дека зголемувањето на бројот на членовите подразбира подолги состаноци, намалена ефективност во работата и поголеми трошоци.

Подготовките за планирањето и програмирањето вклучува многу стручни или технички прашања и задачи кои не бараат политичка одлука во текот на подготвителната фаза. Но, исто така, подготовката на програмите може да вклучува многу прашања за кои е потребна политичка одлука. Меѓу министерот/директорот, односно носителите на одлуки од највисок степен и тимот задолжен за подготвување на стратешкиот план, треба да се воспостави систем кој ќе овозможи непречена размена на информации и да се одлучи за начинот на претставување на суштинските прашања пред функционерите.

2.3 Соработка меѓу министерствата и другите заинтересирани страни

Планирањето, програмирањето, како и спроведувањето на стратешките планови, пред се подразбира интензивна и конструктивна соработка во рамките на самото министерство/орган, како и соработка со другите министерства/ органи особено кога се работи за утврдување на хоризонтални програми.

Планирањето и програмирањето се однесува на повеќе области и се заснова на анализи во тие области, но и на техничко-информатичките и административните прашања. Честопати се мисли дека планирањето не треба да ги опфаќа техничките и административните прашања, но тие се тесно поврзани со спроведувањето бидејќи кога се подготвува планот или програмата треба да се земат предвид сите техничко-административни предуслови потребни за негово спроведување. Согласно Упатството за начинот, содржината и формата на подготвување на стратешките планови на министерствата и другите органи на државната управа за спроведување на стратешкиот план министерствата/органите треба да подготват планови за спроведување кои се даваат во анексите на стратешкиот план. Во текот на планирањето и спроведувањето на плановите треба да постои соработка помеѓу сите

субјекти вклучени во процесот на планирање и спроведување.

Во извршувањето на подготвителните активности кои се однесуваат на повеќе области, се препорачува да се вклучат буџетските аналитичари од Министерството за финансии при планирањето на буџетските средства за програми. Исто така, можат да се формираат работни групи или пак групи во кои можат да бидат вклучени соодветни стручни лица, што може да биде ефективен и продуктивен начин за третирање на меѓуресорските, односно хоризонталните прашања.

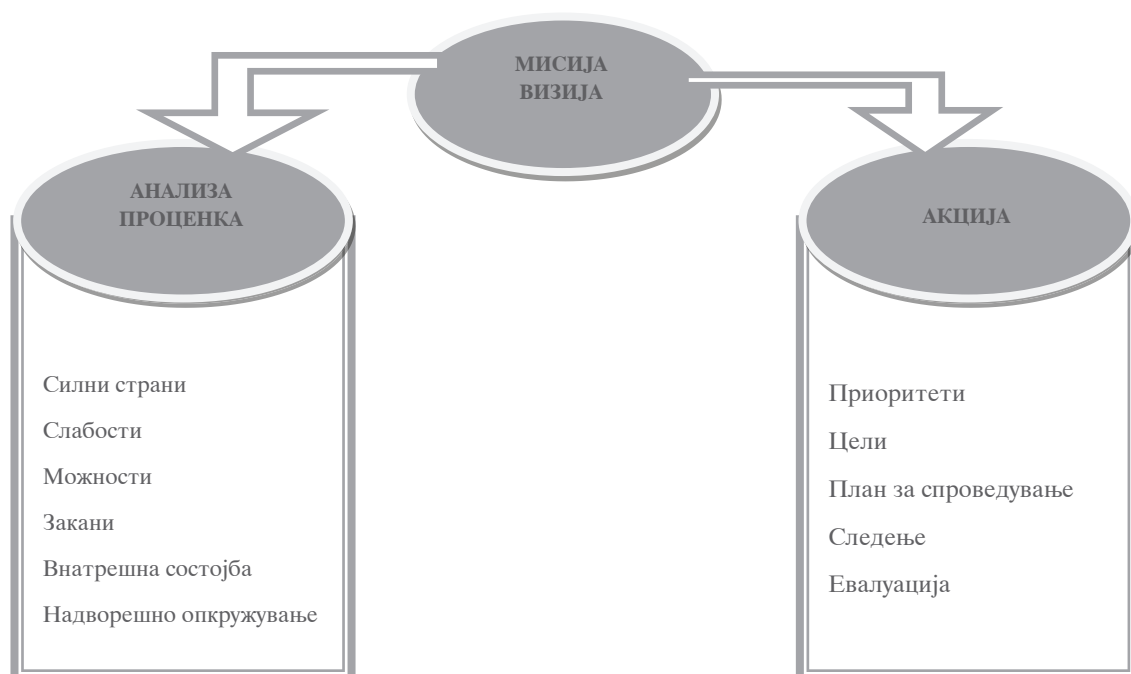
Во одредени случаи, ќе треба да бидат претставени и социјалните партнери, други интересни групи, НВО итн, кои се исто така, релевантни за процесот на планирање и програмирање.

Стратешкото планирање, најпросто кажано, е поставување на вистински прашања во врска со институцијата за подобро да се разберат способностите и слабостите на истата, како и надворешното опкружување и внатрешната состојба. Не постои совршен модел на стратешко планирање. Сепак, во стратешкото планирање постојат неколку клучни елементи и пристапи. Долу прикажаните компоненти се најмногу користени во текот на подготвување на стратешките планови и секоја организација може да ги следи овие прашања како насоки при изготвување на своите стратешки планови.

Во основа, во текот на процесот на стратешко планирање треба да се разгледаат следниве клучни прашања:

- Каде сме сега?
- Каде сакаме да бидеме?
- Како да стигнеме до таму?
- Како ќе го следиме и оценуваме напредокот?

Најчесто како основни компоненти покрај мисијата и визијата се споменуваат процената, односно анализата и акцијата:



Слика 2. Основни компоненти на процесот на стратешко планирање

3.1 Мисија и визија

3.1.1 Мисија

Мисијата претставува краток опис на надлежностите на министерството и на целта на неговото постоење. Мисијата директно е поврзана со закон утврдените надлежности и клучните програми и активности на министерството. Приоритетите и целите на едно министерство треба секогаш да произлегуваат од дефинираната мисија.

Мисијата на министерството ја одразува сликата на самото министерство, ги дефинира засегнатите страни, односно корисниците на услугите и начелата врз кои министерството/органот работи. Мисијата, всушност, претставува изјава на министерството/органот за неговата насоченост кон целта на неговото постоење. Во мисијата треба да бидат содржани следниве елементи:

- опис на клучните области во кои делува министерството/органот;
- начелата и вредностите врз кои министерството функционира или се стреми да ги постигне;
- резиме на специфичноста во однос на другите органи на државната управа – специфичната поставеност на институцијата во однос на другите, односно по што таа е карактеристична и се разликува од останатите;
- главните корисници на услугите на министерството.

Изјавата за мисијата не треба да биде извадок од закон со кој се регулираат надлежностите на министерството/органот, туку треба со што помалку зборови да ги опише надлежностите и целта на своето постоење. Треба да се напомене дека изјавата за мисија има како позитивни, така и негативни страни. Позитивно е тоа што ефектната изјава за мисија може точно да ги одреди целите и надлежностите на институцијата, додека негативната страна се состои во тоа што не ретко се случува институциите да напишат апстрактни, теоретски, бесцелни или непотполни изјави за мисија и да создадат лажно чувство на сигурност и супериорност како резултат на истата.

Процесот на европската интеграција ќе има големо влијание врз реструктурирањето на институциите – некои од министерствата/органите ќе треба да преземат нови функции, а некои пак ќе треба да ги укинат или да ги дадат на извршување на други институции. Затоа, при дефинирањето и формулирањето на мисијата треба да се земат предвид и овие влијанија за да може мисијата јасно да ги одразува сите функции.

Мисијата служи за информирање на корисниците на услугите на институцијата, но истовремено таа гради самодоверба и разбирање на способноста и вредноста на

институцијата, што на свој начин ги инспирира и мотивира вработените. Мисијата е важен дел од стратешкиот план.

***Пример 1:** *„Одржување на силно јавно финансирање како и стабилна макроекономска рамка, продолжување на процесот на економски реформи и постигнување на економски растез.“*

(Мисија на Министерството за финансии на Република Македонија, Стратешки план за 2012-2014 година www.finance.gov.mk)

***Пример 2:**

„Министерството за информатичко општество и администрација е предводник и креатор на развојот на информатичкото општество и носител на реформите во администрацијата, за да обезбеди ефикасност, ефективност и отчетност во функција на побрз економски раст и социјална сигурност на граѓаните и бизнис заедницата во Република Македонија.“

(Мисија на Министерството за информатичко општество и администрација на Република Македонија, Стратешки план за 2012-2014 година www.mioa.gov.mk)

***Пример 3:**

„Заштита, унапредување, одржливост на животната средина и природата, како и планирање на просторот преку достигнување на стандардите од Европската унија и користење на најдобрите практики и искуства во соработка со граѓаните и останатите домашни и меѓународни институции и примена на најдобрите принципи и вредности.“

(Мисија на Министерството за животна средина и просторно планирање на Република Македонија, Стратешки план за 2012-2014 година www.moerrp.gov.mk)

Од примерите може да се согледа дека најчесто при пишување на изјави за мисија се користат описни придавки, фокусирани и специфични именки и зборови и фрази вредносно ориентирани.

Доколку не сте сигурни во изјавата за мисија на Вашата институција обидете се да одговорите на следните прашања:

Зошто постои институцијата?

Кои се вашите вредности и мотиви во институцијата?

Дали пружате услуги и за кого истите се наменети?

Каде делувате?

Имате ли претстава каде сте во моментот, а каде би посакувале да бидете во иднина?

Со цел содржински да се олесни пишувањето на изјавата прашањето за специфичноста на институцијата е одвоено како посебно во стратешкиот план. Ваквиот пристап сметаме дека дава поголем фокус на фактите според кои Вашата институција се разликува од сите останати, па дури и од оние кои имаат исти или слични надлежности.

3.1.2 Визија

Визијата преставува изјава за глобалната, посакуваната и континуираната цел кон која ќе се стреми министерството/органот на подолг рок, односно нашата претстава за успех насочена кон далечна иднина. Визијата е кратка и разбирлива за секој. Може да биде заедничка за повеќе институции.

Во визијата се содржани начелата и основните вредности кои се вградени во начинот на работа на министерството/органот и претставува „водилка“ како за политичкото ниво, односно министерот или директорот, така и за сите државни службеници и вработените во министерството/органот. Токму затоа, визијата се формулира во тесна соработка на двете нивоа – политичкото и административното. Затоа, визијата треба да биде инспиративна „слика“ за иднината на министерството и областа во која тоа работи и за која е надлежно. Таа треба да биде оптимистичка, но реално остварлива.

Тука треба да се спомене дека во Упатството за начинот, содржината и формата на подготвување на стратешките планови на министерствата и другите органи на државната управа визијата не е дефинирана како елемент кој треба да се дефинира во стратешките планови на министерствата и другите органи на државната управа. Меѓутоа, искуствата од развиените земји, со подолга традиција во стратешкото планирање, укажуваат дека визијата е вообичаен елемент на стратешкиот план.

***Пример 1:**

„Воспоставен ефикасен систем за остварување и заштита на човековите права и слободи.“

(Визија на Министерството за правда на Република Македонија, Стратешки план за 2012-2014 година www.pravda.gov.mk)

***Пример 2:**

„Зголемување на благосостојбата како и подобрување на квалитетот на живеењето во Република Македонија.“

(Визија на Министерството за финансии на Република Македонија, Стратешки план за 2012-2014 година www.finance.gov.mk)

***Пример 3:**

„Создадено современо информатичко општество и сервисно ориентирана администрација во служба на граѓаните и бизнис заедницата.“

(Визија на Министерството за информатичко општество и администрација на Република Македонија, Стратешки план за 2012-2014 година www.mioa.gov.mk)

3.2 Преглед на клучните прашања

Пред да може да се планира што било во однос на иднината, треба да се направи анализа и тоа од два аспекта – анализа на областа или областите за кои министерството/органот е надлежно и анализа на самото министерство/орган како организација.

3.2.1 *Анализа на постојната состојба - Каде сме сега?*

Одговорот на прашањето - Каде сме сега? - претставува анализа на постојната состојба во министерството/органот и основа за подготвување на стратешкиот план. Иако овие информации најчесто се сметаат за веќе познати, честопати при овие анализи се откриваат состојби и информации за кои претходно не се размислувало на структуриран начин. Затоа, колку подетално ќе се направи анализа на постојните состојби, толку подобра ќе биде основата за планирање на активностите кои треба да

се преземат во иднина во однос на сите прашања.

3.2.2 Планирање на иднината – Каде сакаме да бидеме?

Одговорот на прашањето - Каде сакаме да бидеме? – го одразува она што сакаме да постигнеме во иднина. Анализите во оваа фаза треба да бидат визионерски и ориентирани кон подобрување на состојбите во областа и во самото министерство/орган. Воедно визијата треба да биде заснована на реална процена на можностите, затоа што планот заснован на нереални процени нема никаква употребна вредност и може да предизвика нереални очекувања како кај Владата, така и кај граѓаните.

3.2.3 Формулирање на стратегија – Како да стигнеме до таму?

Одговорот на прашањето - Како да стигнеме до таму? - ги поврзува двете фази во процесот и претставува план, односно го утврдува „патот“ на министерството од сегашноста кон иднината. Во оваа фаза се дефинираат стратегиите, односно активностите и ресурсите кои ќе бидат потребни за да се оствари посакуваниот резултат.

Секој план ќе претставува само обичен документ доколку нема однапред дефинирани показатели кои јасно ќе укажуваат на напредокот во остварувањето на планот или пак ќе сигнализираат на проблемите кои би можеле да го загрозат остварувањето на планот. Според тоа, планот нема да биде целосен доколку не се утврди начинот и параметрите за мерење на напредокот.

3.2.4 Следење и евалуација – Како ќе го следиме и оценуваме напредокот?

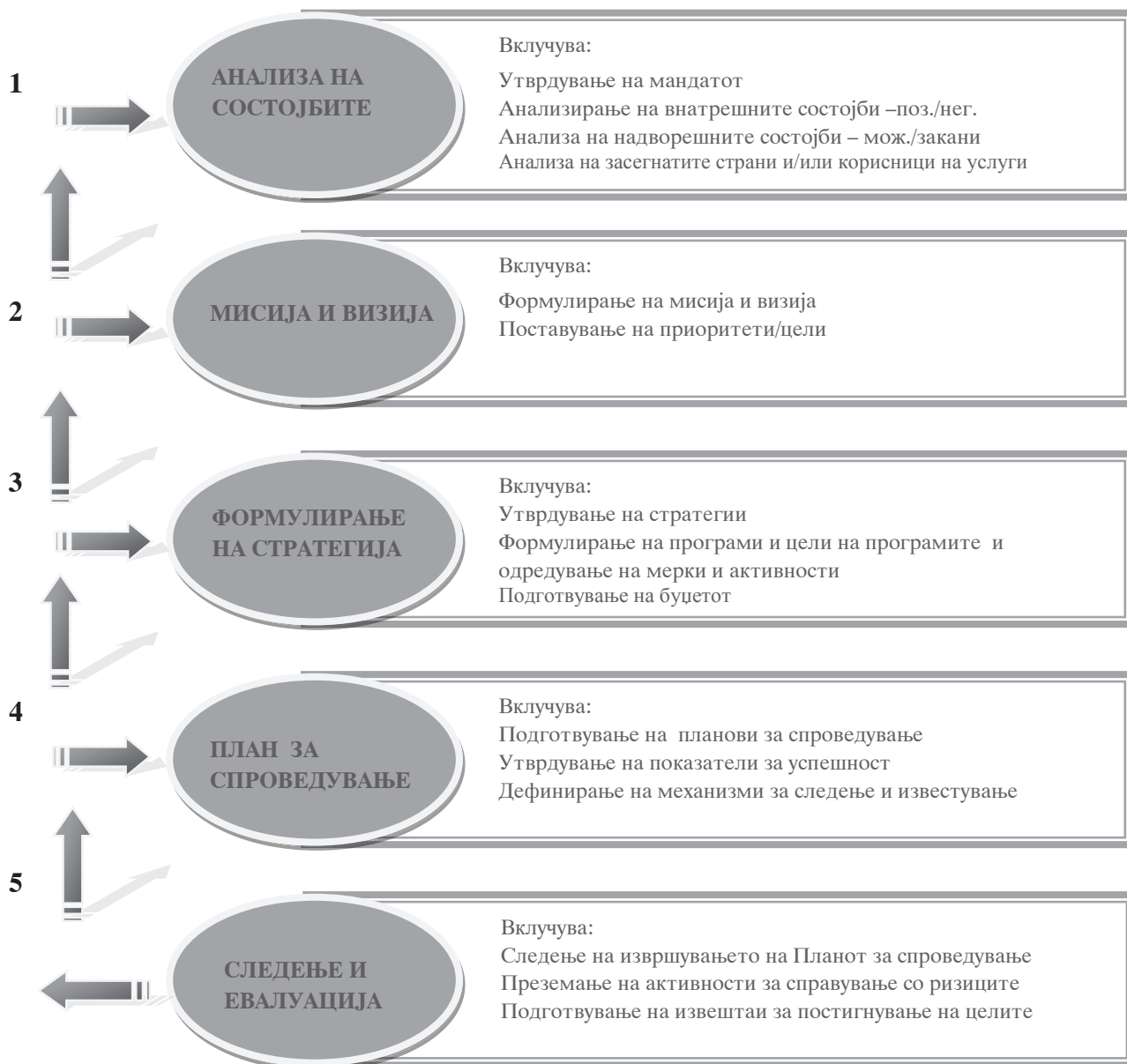
Одговорот на прашањето - Како ќе го следиме напредокот?⁶ – претставува постојаното следење на спроведувањето, а со редовно известување се покажува состојбата во однос на извршувањето на планот и спроведувањето на резултатите и целите, односно повторно го поставува прашањето - Каде сме сега? Со ова започнува и новиот циклус на планирање.

6 Во функција на олеснето следење на спроведувањето во прилог е дадена матрица за следење на спроведување на програми



ПОТСЕТУВАЊЕ

Клучни елементи во процесот на стратешкото планирање



Пред министерството/органот да може да ги утврди приоритетите и плановите за иднина, потребно е да направи анализата на постојната состојба во областа или областите за кои е надлежно. Без јасна претстава за случувањето во областа невозможно е да се утврдат целите на програмата или проектите како и активностите кои треба да се преземат. Анализата на состојбата претставува процес кој треба да помогне индивидуално и групно да се изгради заедничко разбирање на проблемот. Анализата на состојбата како инструмент на креирањето на политиките, претставува анализа на клучните фактори кои влијаат на остварувањето на целта на програмата, проектот, односно мерката. Со анализа на постојната состојба во рамките на фазата 1 од процесот на стратешко планирање треба да добиеме недвосмислен одговор преку неколку прашања: Каде сме сега?: Кој е проблемот? Каква е природата на проблемот? Зошто е значајно да се реши проблемот? Кои се засегнатите страни на проблемот? Има ли програма или проект кои се спроведуваат? Доколку има кои се потешкотите и проблемите во спроведувањето?

Анализата на состојбата, исто така, треба да ја опфати процената на моменталната општествено – економска состојба во државата воопшто и/или во определени сродни области или гранки. За да се направи процената потребно е да се приберат валидни податоци и информации (факти) и да се направи анализа на постојните трендови кои даваат реална и јасна слика за состојбата, проблемите и недостатоците во областа, како и за тоа какви се состојбите во министерството/органот, кои се критичните прашања со кои се соочува, а кои влијаат врз неговиот иден развој и исполнувањето на поставените цели.

При вршењето на анализата на состојбата во областа треба да се разгледаат основните прашања како што се демографскиот развој, вработувањето, односот на вработеноста и невработеноста, влијанието на глобализацијата, индустриската структура, работната структура, правната регулатива во областа во Република Македонија и во ЕУ и нејзиното влијание итн. Важно е да се одберат приоритетните прашања кои го засегаат министерството/органот. Тимот за планирање или работната група треба да постигне усогласен став во однос на критичните т.е. клучните прашања кои се битни за стратешкиот план.

4.1. Методи и алатки

Во основа, постојат три алатки за спроведување на оваа анализа:

4.1.1 Анализа на внатрешната состојба – оценка на позицијата, работата, проблемите и потенцијалите на министерството/ органот

Со оваа анализа се утврдуваат предностите и недостатоците на министерството/органот и се проценува капацитетот на министерството како организација да се справи со предизвиците. Првиот чекор во анализата е да се утврдат состојбите со:

- постојните надлежности, функции, програми и активности и со кои прописи се регулирани;
- надлежностите кои имаат допирни точки или пак се преклопуваат со надлежности на други министерства или органи и дали постојат проблеми во нивното извршување;
- квалитетот на извршувањето на надлежностите (програмите и активностите) – кои програми или активности имаат најголем успех, а кои најголеми проблеми;
- дали се следи нивното извршување и дали се преземаат мерки за подобрување на квалитетот на извршување на надлежностите и услугите.

По утврдување на состојбата треба да се пристапи кон анализа и оценка на:

- капацитетите на министерство за извршување на постојните надлежности, програми и активности
- профилот на вработените и нивните знаења, и дали со тоа се задоволуваат потребите на министерството
- капацитетите за планирање и распределбата на буџетот
- досегашното извршување на буџетот и проблемите со кои се соочува министерството/органот
- дали внатрешните процеси и постапки (размена на информации, внатрешна соработка и др.) се ефикасни
- состојбата со информатичката технологија и друга техничка опрема

Оваа анализа министерствата/органите ја знаат како функционална анализа. Најдобар начин да се спроведе оваа анализа е преку објаснување на целта на анализата и преку отворен и непристрасен дијалог на сите нивоа во министерството.

4.1.2 Анализа на надворешното опкружување – претставува анализа на постојните состојби во опкружувањето на министерството и предвидувања за промените кои можат да се случат во иднина.

Првиот чекор е согледување на постојната состојба (политичката клима, економијата, владата/администрацијата во целина, демографските движења, човечките ресурси, технологијата и технолошкиот развој, културата, традицијата и јавното мислење). При оваа анализа треба да се утврдат елементите кои влијаат на позитивен или негативен начин врз работата на министерството и неговиот иден развој.

Следниот чекор е да се направат предвидувања на трендовите и анализа на состојбите во иднина и да се идентификуваат процесите кои ќе имаат најголемо влијание врз опкружувањето. Тука секако треба да се земе предвид процесот на европската интеграција затоа што тој процес има и во иднина ќе има големо влијание врз промената на условите и опкружувањето.

Покрај ова треба да се земат предвид и:

- предвидувањата за буџетските приходи и расходи за наредните три години (Фискалната стратегија);
- предвидениот економски раст и други економски фактори;
- други релевантни фактори (демографски движења, технолошки развој, образовна структура на пазарот на труд и др.).

4.1.3 Анализа на засегнатите страни и корисниците на услуги – се состои од идентификување на внатрешните и надворешните засегнати страни и корисници на услуги и утврдување на нивните потреби.

- Внатрешните засегнати страни се: органите во состав, другите министерства, управни органи и организации, државните органи и др. со еден збор сите органи кои во текот на работата соработуваат или зависат од работата на другиот орган.
- Надворешните засегнати страни се: граѓаните, одредени целни групи, невладините организации, универзитетите и другите институции кои директно или индиректно се засегнати или трпат одредено влијание од работата на министерството, односно од неговите програми и активности.

Оваа анализа има за цел да ги утврди постапките на комуникација со внатрешните и надворешните засегнати страни, да се утврдат проблемите и потребите за да можат тие прашања да се обработат и да се пронајде решение преку соодветни мерки.

Освен овие алатки постојат и други со помош на кои може да се добие список на критични прашања кои бараат одговор од институцијата, односно база на податоци со помош на кои се прави избор и приоритизација на мерките и активностите содржани во стратешките планови. Такви алатки се PEST, SWOT и функционална анализа.⁷

Досегашното искуство говори дека министерствата и другите органи на државната управа, при подготвување на стратешките планови не обрнуваат внимание на овие анализи и/или истите ги имаат направено со првиот стратешки план како зададена обврска, а понатаму само ги преземаат наодите. Во контекст на ова, треба да се нагласи дека резултатите од анализата на внатрешните и надворешните состојби претставуваат основа за сите други фази во стратешкото планирање, но и основа или појдовна точка за споредување на напредокот во спроведувањето на стратешкиот план и за негово ажурирање. Затоа сите прибрани податоци и информации, самиот процес на анализирање и сите наоди треба детално да се евидентираат и чуваат (архивираат).

⁷ Овие анализи детално се разработени во прилогот на овој прирачник



ПОТСЕТУВАЊЕ

Фактори⁸ при анализа на внатрешната/надворешната состојба

Анализа на внатрешната состојба: предности и слабости	Анализа на надворешното опкружување: можности и ризици
1. Преглед на делокругот и функциите на министерството/органот ✓ Прописите кои го регулираат основањето, статусот, надлежностите ✓ Историска перспектива, значајни настани ✓ Потреба од делегирање на надлежности ✓ Очекувања на корисници засегнати субјекти, имиџ во јавноста ✓ Структура на програмите и потпрограмите ✓ Досегашни постигнувања ✓ Оценка на постоечкото работење како иден показател за успехот 2. Организациски аспекти ✓ Обем/состав на работната сила (број на вработени, професионални и технички работни места, правична застапеност итн.) ✓ Организациска структура и процеси (сектори / одделенија, стилот во обезбедувањето квалитет и во управувањето, клучни политики/одлики на работењето, внатрешни процедури/постапки) ✓ Местоположба на седиштето на министерството/органот, подрачни единици, потреби од патување итн. и	1. Демографија, фокус кон корисниците на услуги ✓ Карактеристики (возраст, образование, географија, посебни потреби, влијание врз економската, политичката, културната и др. клима во државата) ✓ Трендовите и нивните влијанија (популациски промени, нови демографски одлики итн.) 2. Економски фактори ✓ Стапка на невработеност, каматни стапки итн. ✓ Степен до која корисниците и населението што се опслужуваат се засегнати од економските услови ✓ Очекувани идни економски услови и влијанието врз министерството / органот, и врз корисниците и населението што се опслужуваат ✓ Фискална прогноза на државата и проценки за приходите 3. Влијанието од закони и прописи во другите области ✓ Клучни прописи и акти, клучни настани итн. ✓ Влијанието од очекуваните измени на законите во другите области ✓ Сегашни приоритети и активности на

⁸ Факторите се пример за релевантни или соодветни прашања што треба да се земат предвид при анализата на внатрешните/надворешните состојби

распределеност на корисниците на услуги) ✓ Човечки ресурси (обученост, искуство, надомести/бенефиции, стапки на вработување и заминување, морал) ✓ Инвестиции и капитални средства, потреби од подобрувања ✓ Информатичка технологија (ИТ); \ степен на автоматизација на процесите во министерството, телекомуникации, квалитетот на плановите за ИТ, ✓ Клучни настани и области каде се случиле промени во организацијата, влијание врз организацијата, способност на агенцијата да одговори на промените 3. Фискални аспекти ✓ Обем на буџетот (трендови во распределбата и расходите, итн.) ✓ Извршување на буџетот во изминатите години ✓ Споредба на трошоците за работа со другите министерства/органи ✓ Поврзаноста на буџетот со структурата на програмите/потпрограмите	Владата кои имаат влијание врз министерството/органот ✓ Очекуваното влијание од идните владини активности врз министерството/органот и корисниците на услуги 4. Технолошки новини ✓ Влијанието на технологијата врз сегашната работа на министерството/органот (производи / услуги на пазарот, телекомуникации итн.) ✓ Влијанието од очекуваниот технолошки напредок 5. Прашања од доменот на јавната политика ✓ Сегашните состојби во другите области кои имаат допирни точки ✓ Влијание од работата на единиците на локалната самоуправа
--	---

Во оваа фаза од процесот се врши проекција на посакуваната состојба во иднина и тоа како во однос на областа или областите за кои министерството/органот е надлежно, така и во однос на потребната трансформација на самото министерство како организација. При дефинирањето на посакуваната иднина во областа/областите за кои министерството е надлежно, треба да се имаат предвид следниве фактори:

- стратешките приоритети на Владата утврдени во Програмата за работа на Владата презентирани во Собранието од страна на мантадотор при изборот на Владата и во Одлуката за утврдување на стратешките приоритети на Владата за годината која следи;
- преземените обврски согласно Спогодбата за асоцијација и стабилизација, Европското партнерство, Националната програма за усвојување на правото на Европската унија, како и другите меѓународни договори ратификувани од страна на Собранието на Република Македонија;
- проблемите и состојбите идентификувани во текот на анализата на постојната состојба во областа/областите;
- утврдената фискалната рамка и можностите на буџетот.

За да може министерството сите свои потенцијали да ги насочи кон постигнување на стратешките приоритети, неопходно е целото министерство да делува усогласено и да ги знае приоритетите за наредниот тригодишен период. Токму затоа, дефинирањето на мисијата, визијата, приоритетите и програмските цели на министерството имаат исклучително важно значење.

5.1 Утврдување на приоритетите

Приоритетите се поставуваат на среднорочна или долгорочна основа, односно за период од три до пет години и претставуваат посакуван краен резултат кој треба да се оствари. Со приоритетите се определуваат областите во кои министерството/органот ќе ги фокусира своите капацитети во наредниот период. Приоритетите треба да бидат во насока на остварување на мисијата и визијата на министерството/органот. Бројот на приоритетите зависи од реалните можности на министерството, како во однос на буџетот, така и во однос на човечките ресурси со кои располага. Приоритетите на министерството/органот треба да бидат поврзани, односно, да произлегуваат од стратешките приоритети и цели на Владата, приоритетите во Националната програма

за усвојување на европското право, како и со приоритетите на министерството / органот.

5.1.1 Карактеристики на приоритетите:

Приоритетите претставуваат среднорочни или долгорочни цели кои главно нема да се менуваат драстично доколку не се случат крупни промени во опкружувањето со што ќе биде наметната потребата од менување на приоритетите. Преку спроведување на приоритетите треба да се намали или елиминира разликата помеѓу сегашната состојба и идната посакувана состојба.

Тие претставуваат рамка за планирање на програмите, односно преку спроведување на програми, потпрограми и акциски планови ќе бидат постигнати приоритетите. За постигнување на приоритетите може да се подготват една или повеќе програми кои можат да ги спроведуваат еден или повеќе органи на државната управа (хоризонтални програми) или пак една или повеќе организациони единици во министерството/органот (вертикални програми). За да се обезбеди усогласеност на областа за која министерството е надлежно, приоритетите на органите во состав треба да бидат усогласени или да произлегуваат од стратешките приоритети на министерството.

Пример 1 :

„Планирање и одржливо користење на просторот и природните богатства“

(Приоритет на Министерството за животна средина и просторно планирање на Република Македонија, Стратешки план 2011-2013 година www.moerrp.gov.mk);

Пример 2:

„Ефикасен, независен и професионален правосуден систем,“

(Приоритет на Министерството за правда на Република Македонија, Стратешки план за 2012-2014 година www.pravda.gov.mk)

Пример 3 :

„Одржлив, ефикасен и достапен (економичен) систем за обезбедување на здравствена заштита на населението“

(Приоритет на Министерството за здравство на Република Македонија, Стратешки план 2012-2013 година www.moh.gov.mk)

5.2 Определување на целите

Целите претставуваат конкретни посакувани резултати преку кои се мери постигнувањето на приоритетите. За разлика од приоритетите, целите се конкретни, мерливи и временски одредени и како такви претставуваат опис на постигнувањето во одредена фаза од спроведување на приоритетите. Бидејќи стратешкото планирање се одвива во тригодишна временска рамка, целите треба јасно да укажуваат на резултатот што треба да се постигне во првата, втората и третата година од спроведувањето на одреден приоритет.

Целите се директно поврзани со програмите, односно произлегуваат од програмите. На пример, доколку за остварување на еден приоритет се утврдат две програми, тогаш целите на тие програми, изразени согласно критериумите дадени подолу, ќе претставуваат цели преку кои ќе се мери постигнувањето на приоритетите.

5.2.1 Карактеристики на целите:

Конкретни – целите треба да наведуваат на конкретни постигнувања кои се планираат, а не на начинот на кој ќе се постигнат истите. (Пример: не „ќе се работи на намалување на времето потребно за издавање на дозволите“, туку „дозволите ќе се издаваат за 3 дена“). Со тоа, акциските планови кои ќе бидат подготвени за спроведување на ова цел ќе имаат јасни насоки

Мерливи – целите мора да бидат мерливи за да се утврди дали биле постигнати или не. Заради обезбедување на одговорност во процесот, методот според кој ќе биде мерена целта треба да се утврди пред да започнат активностите за спроведување. (Пример: „да се зголеми безбедноста на патиштата“ – е премногу општо и немерливо. Наместо тоа – „да се намали смртноста на патиштата за 10%“ претставува јасен индикатор кој може да се измери)

Амбициозни, но реални – за да поттикнуваат на напредок и видливи постигнувања, целите треба да бидат амбициозни. Сепак, треба да се биде реален во очекувањата затоа што целите треба да бидат усогласени со расположливите ресурси

Ориентирани кон резултати – целите треба да опишуваат конкретни резултати – на пример „во 2007 ќе бидат извршени 500 инспекциски надзори на терен.“

Со дефинирана рамка (рокови) – секоја од целите треба да има јасно дефиниран резултат. Не треба да се наведува „континуирано“ бидејќи тоа укажува дека се работи за активност, а не за цел. Во оваа фаза од процесот се поставува рамката во која ќе работи министерството/органот во наредниот период. Овој начин на планирање на работата е основа за поинакво управување во министерствата/органите. Ако досега, вниманието беше свртено само кон инпутите, односно колку ресурси се вложуваат, и

според нив се мереше и извршувањето на буџетот и програмите, со стратешкото планирање фокусот е на постигнатите резултати. Значи, успешност на една програма се мери не со потрошеното, туку со постигнатите резултати и дали тој резултат на програмата ја подобрил состојбата во областа во која се спроведува. Со овој начин на управување и планирање може да се очекува дека ќе бидат постигнати вистински промени и подобрувања на состојбите и остварување на стратешките приоритети и цели на Владата.

***Пример 1:**

Во функција на приоритетот на Министерството за правда „Побрз и поедноставен пристап на граѓаните во остварувањето на правата од матичната евиденција“ утврдени се следните цели:

- унапредување на правната рамка од областа на матичната евиденција;
- побрз и поедноставен начин на издавање на документите од матичната евиденција;
- воспоставување на ефикасен и современ систем на водење на матичната евиденција;

(Визија на Министерството за правда на Република Македонија, Стратешки план за 2012-2014 година www.pravda.gov.mk)

***Пример 2:**

Во функција на приоритетот на Министерството за животна средина и просторно планирање „Планирање и одржливо користење на просторот и природните богатства“ утврдени се следните цели:

- валоризација и ревалоризација на заштитените подрачја;
- постапки за препрогласување на заштитените подрачја;
- зголемен степен на заштита на националните паркови и зголемен процент на категоризација на природни реткости;
- разработка и спроведување на Просторниот план на РМ со донесување на просторни планови на региони, Просторен план на подрачја од посебен интерес, урбанистички планови на населени места и друга документација за планирање на просторот.

(Цели на Министерството за животна средина и просторно планирање на Република Македонија, Стратешки план 2011-2013 година www.moerpp.gov.mk);

***Пример 3:**

Во функција на приоритетот на Министерството за информатичко општество и администрација „Развој на модерна администрација“ утврдени се следните цели:

- зајакнати капацитети за координација на реформата на администрација;
- креирани политики поврзани со правата, обврските, одговорностите и оценувањето на државните и јавните службеници;
- креирани стратешки документи за ефикасното и ефективното работење, обуката и стручното усовршување на државните и јавните службеници;
- зајакнати капацитети на државната администрација преку организирање и спроведување на обуки;
- развиени политики во врска со управувањето со човечките ресурси во администрацијата;
- креирани услуги базирани на барањата и потребите на граѓаните и бизнис заедницата.

(Приоритет на Министерството за информатичко општество и администрација на Република Македонија, Стратешки план 2012-2013 година www.mioa.gov.mk)



ПОТСЕТУВАЊЕ

Визија и мисија	✓ Дали визијата и мисијата се јасни за сите во министерството и надвор од него? ✓ Дали визијата ги рефлектира основните принципи, вредности и начела на работа? ✓ Дали визијата ќе го мотивира министерството активно и подобро да се организира? ✓ Дали мисијата ја одразува работата министерството, кои услуги се нудат, за кого, на кој начин? ✓ Дали е јасно кои се корисниците на услугите – не само во моментот, туку и во иднина? ✓ Дали е утврдена и јасна специфичноста на министерството / органот? ✓ Дали мисијата е доволно концизна за засегнатите страни и корисниците да ги запомнат основните карактеристики на министерството?
Приоритети	✓ Дали се поврзани со приоритетите и целите на Владата и со мисијата на министерството? ✓ Дали вака дефинирани, приоритетите ќе бидат корисни како насоки за дефинирање на програмите? ✓ Дали приоритетите ја одразуваат посакуваната состојба кон која се стремиме? Дали се доволно предизвикувачки? ✓ Кои се клучните пречки во нивното постигнување?
Цели	✓ Која е посакуваната мерлива состојба во иднината? ✓ Што сакаме да измениме (состојби, проблеми, пречки)? ✓ Колку се мерливи? Кои се нивните мерки за успешност? ✓ Дали се цврсто поставени и предизвикувачки? Дали мотивираат и поттикнуваат активности? Кои се ризиците? ✓ Дали целите ќе важат и во наредните години? ✓ Колку јасно се поставени и дали ќе им помогнат на планерите или пак, треба подобро да бидат искажани?

По завршување на фазата во која се врши анализа на постојната состојба за да се утврди потенцијалот и недостатоците на министерството/органот и фазата во која се утврдува мисијата, визијата, приоритетите и целите, односно насоките кои одредуваат каде сакаме да стигнеме, следи фазата на формулирање на стратегија.

Стратегијата претставува група на активности која го покажува патот како да стигнеме до посакуваните резултати. Во оваа фаза, всушност, се дефинираат и се планираат мерките и активностите кои треба да се преземат за да се реализираат приоритетите, целите, програмите и потпрограмите/ проектите.

6.1 Формулирање на стратегија

Пред да се пристапи кон утврдување на мерките и активностите за спроведување на целите и програмите, треба да се разгледаат следниве прашања:

- Кои мерки и активности водат до остварување на целите? – треба да се разгледаат повеќе алтернативни решенија и да се изнајде најефективното и најефикасното решение за постигнување на целите.
- Кои се очекуваните трошоци и која е користа од можните мерки и активности? – секоја мерка и активност со себе носи одредени трошоци за спроведување и предизвикува одредени влијанија со позитивни или негативни ефекти. Затоа, при изборот на мерките и активностите треба да се разгледаат фискалните и другите влијанија за да може да се избере најповолното решение.
- Дали утврдените мерки и активности зависат од спроведувањето и од резултатите на други мерки? – мерките и активностите секогаш претставуваат дел од низа на меѓусебно поврзани активности. Затоа, пред да се изберат мерките и активностите треба да се размисли кои други мерки и активности се поврзани со утврдените и дали другите активности и нивното спроведување ќе влијаат врз остварувањето и динамиката на мерките и активностите.
- Дали министерството/органот е соодветно организирано за спроведување на мерките и активностите? – за спроведување на утврдените програми, мерки и активности треба да постојат одредени капацитети, опременост и начин на организација. Затоа, треба да се разгледа и да се утврди оптималната организациска поставеност, потребните човечки ресурси и нивните знаења,

техничката опременост, со еден збор севкупните капацитети за ефективно и ефикасно спроведување на мерките и активностите.

- Кои промени треба да се направат и колку време и средства ќе бидат потребни за тоа? – сите промени за да се постигне оптималното ниво на капацитети за спроведување на мерките и активностите треба добро да се предвидат и испланираат за да може да се обезбеди дека министерството/органот ќе може да ги постигне очекуваните резултати. Притоа, треба да се има предвид функционалната анализа. Доколку во оваа анализа се утврди дека некои од постојните функции (мерки и активности) на министерството/органот не се ефикасни, односно нивното функционирање не придонесува кон исполнување на ниеден од утврдените приоритети, треба да се разгледа можноста за нивно укинување, со што финансиските средства или човечките ресурси кои биле ангажирани можат да се прераспределат на другите функции кои придонесуваат за исполнување на приоритетите. Исто така, во овој процес треба да се разгледа и потребата од воведување на нови функции за чие исполнување ќе бидат потребни соодветни ресурси.
- Кои се ризиците или пречките кои можат да влијаат на спроведувањето на стратешкиот план? Пример за методот за утврдување на ризиците и на можните начини за справување со нив е даден во Прилог 2.

Според тоа, во анализата треба да се земат предвид сите претпоставки за спроведување на планот, трошоците, користа и ризиците поврзани со сите програми, мерки и активности.

За да може министерството/органот да управува со спроведувањето, следењето и оценката на постигнатите резултати на стратешкиот план треба да се разгледа кои мерки се потребни за развивање на капацитетите од областа на:

- стратешко планирање – капацитетите за стратешко планирање на министерството/органот се неопходни за понатамошниот развој на стратешкото планирање. Бидејќи овој процес е континуиран, министерството треба да има капацитет (тим или организациски облик) задолжен за подготвување, следење, подготвување на извештаи и оценување на стратешките планови;
- Креирање на политиките – капацитетите за креирање на политики обезбедуваат министерството да подготвува усогласени политики (програми, проекти, закони, подзаконска регулатива, мерки, активности) преку кои ќе се обезбеди спроведување на стратешките приоритети на Владата. Овие капацитети треба да обезбедат дека политиките и програмите на министерството се подготвени согласно Методологијата за анализа на политиките и координација (види Прирачник за креирање политики);

- Планирање на буџетот – капацитетите за планирање и извршување на буџетот треба да обезбедат усогласеност во планирање и подготвување на буџетот и следење на извршувањето на буџетот преку подготовка на извештаи за состојбата со буџетските средства;
- Човечките ресурси – овие капацитети треба да обезбедат планирано и усогласено управување и развој на човечките ресурси во целото министерство;
- Информатичка технологија (ИТ) – овие капацитети треба да обезбедат постојано следење на состојбата со ИТ, поддршка на процесите и постапките во министерството со ИТ, развој и одржување на ИТ;
- Внатрешната ревизија – овие капацитети обезбедуваат постојана независна контрола (ревизија) на квалитетот на спроведувањето како на буџетот така и на спроведувањето на програмите на министерството/ органот.

Сите овие функции во стратешките планови се наведени како „заеднички функции“. Тоа се, всушност, функции кои придонесуваат и влијаат врз ефикасното и усогласеното работење на едно министерство или орган на државната управа како организација.

Планираните програми, мерки и активности и нивното спроведување може да влијае и на организациската поставеност на министерството/органот. Доколку се утврди дека поинаква организациска поставеност би била многу поефикасна за спроведување на програмите и активностите, тогаш треба да се направи нова реорганизација и систематизација на министерството.

Секако, ова може да се одрази и на законската рамка врз чии основи работи министерството. Доколку се утврди дека одредена програма предвидува формирање на нов орган или е потребно менување на внатрешната организација, тогаш треба да се анализираат и влијанијата на стратешкиот план врз регулативата и актите на министерството.

Спроведувањето на програмите, мерките и активностите треба да се стави во временски рамки. Реалноста на планот претпоставува и реално предвидување на потребното време за спроведување на сите фази потребни за спроведување на програмите. Најчесто, програмите се повеќегодишни затоа што не може да се очекува дека промените и резултатите кои треба да се постигнат со спроведување на програмата можат да се завршат за една година. Ова особено се однесува на сложените и на хоризонталните програми кои имаат повеќе цели и повеќе органи надлежни за нивно спроведување. Затоа, треба реално да се предвиди временската рамка за спроведување на активностите.

6.2 Подготовка на програми

Процесот на стратешко планирање е тесно поврзан со процесот на креирање на политики. Стратегијата за остварување на приоритетите и целите во една област треба да се заснова врз реални политики и програми, а со нивното спроведување, следење и евалуација ќе се обезбеди напредок во областа и остварување на приоритетите на Владата.

Програмите преставуваат систем на активности кои се спроведуваат во одреден временски период, со одредени финансиски средства, заради остварување на конкретни цели и приоритети. Во зависност од сложеноста на прашањето, можат да се подготват една или повеќе програми за постигнување на еден приоритет или цел. Во зависност од сложеноста на програмата пак, таа може да се подели во потпрограми и/или проекти од кои секоја има своја цел и краен резултат, а сите тие како систем придонесуваат за остварување на целите на главната програма со која се поврзани.

Видот и бројот на програмите влијае врз начинот на управување во министерството/органот, како и врз распределбата на буџетот и организациската поставеност. Секоја програма, потпрограма и/или проект треба да има утврдени цели, ресурси (финансиски и човечки), надлежен орган за спроведување и за следење на програмата, показатели според кои ќе се следи напредокот, временска рамка на спроведување. На овој начин, министерот, Владата и јавноста, ќе имаат јасен увид во тоа каде се трошат буџетските средства и кои се резултатите односно, придобивките од вложените средства.

Програмите можат да бидат вертикални или хоризонтални. Вертикалните програми се планираат и спроведуваат за да се постигнат одредени цели во еден ресор/министерство. Хоризонталните програми се многу посложени програми и предвидуваат планирање и спроведување на повеќе потпрограми и/или проекти од страна на повеќе ресори/министерства и органи на државната управа за постигнување на една заедничка цел или програма. Спроведувањето на хоризонталните програми претпоставува континуирана координација и соработка помеѓу министерствата/органите и тоа во сите фази на планирањето и спроведувањето на програмата. Во вакви случаи, најдобро е да се формираат меѓуресорски работни групи чија задача ќе биде усогласување на целите, мерките и активностите на хоризонталната програма, како и дефинирање на постапките за следење за да се обезбеди редовно следење и преглед на постигнувањето на резултатите на целата програма.

Програмите во стратешкиот план треба секогаш да бидат:

- ✓ поврзани со приоритетите;
- ✓ да имаат јасно изразени и мерливи цели;

- ✓ да бидат поддржани со соодветни финансиски средства;
- ✓ да имаат план за спроведување;
- ✓ да бидат реални и остварливи.

6.3 Фази во процесот на подготвување на програмите

6.3.1 *Анализа*

Пред да се предложат какви било активности и да се подготви програма, вработените во министерството/органот треба да направат анализа на постојните состојби во областа во која треба да се делува или во која сакаат да направат промени (подобрувања). Ова се само некои од прашањата кои треба да се разгледаат при анализата: Кои се проблемите во областа? Кои се клучните приоритети? Кои се постојните интервенции (програми, закони, проекти, мерки) во областа? Дали тие се спроведуваат и дали се успешни?

По ова треба да се пристапи кон анализа на оправданоста на интервенцијата во областа. Преку оваа анализа ќе се утврди прво дали постои потреба од интервенција во областа или не, и второ, дали интервенцијата ќе ги оправда трошоците. Оваа анализа се нарекува анализа на трошоци наспроти користа (cost/benefit).

Следниот чекор е да се дефинираат целите и посакуваните резултати од програмата за да може да се испитаат сите можности (опции) за решавање на проблемот. Анализа на опциите, односно кои се последиците доколку не се интервенира, како и позитивните и негативните влијанија од интервенцијата претставува основа за избор на најповолното решение (опција). За секоја од опциите треба да се испитаат низа на фактори како што се трошоците за спроведување на опцијата, користа која ќе се добие, влијанијата кои ќе ги предизвика врз регулативата, човечките ресурси, буџетот, институцијата, засегнатите страни и др.

Како што беше наведено погоре во текстот, техниките и методите кои се користат при подготвување на програмите се тесно поврзани и произлегуваат од начелата и фазите во процесот на анализа и креирање на политиките и тоа: усогласеност на политиките и актите со стратешките приоритети на Владата; фискална остварливост на политиките и актите; усогласеност на политиките и актите со законодавството на Европската унија; заснованост на политиките и актите на претходно извршена анализа; транспарентност при подготвувањето на политиките и актите; планско спроведување на политиките и актите. Техниките за вршење на анализите и процена на влијанијата подетално се опишани во Прирачникот за креирање политики подготвен и објавен од страна на Генералниот секретаријат.

6.3.2 Дефинирање на целите

Секоја програма, потпрограма и/или проект треба да има јасно дефинирани цели кои треба да се постигнат на крајот од спроведувањето на програмата. Целите треба да бидат во согласност со стратешките приоритети на Владата и на самото министерство/орган, но исто така, треба да бидат поврзани и со неговата мисија.

Целите на секоја од компонентите на програмата (потпрограмите/ проектите) треба да бидат усогласени и да се стремат кон постигнување на општата цел на програмата. Целите треба јасно да ги одразуваат резултатите што треба да се постигнат, а не активностите што ќе се спроведуваат. Критериумите кои треба да се земат предвид при дефинирање на целите се опишани во точка 5.3 погоре.

6.3.3 Дефинирање на ресурсите

За да може да се анализираат и пресметаат фискалните влијанија од програмата, па соодветно на тоа да се дефинираат и потребните финансиски средства за нејзино спроведување, треба да се разгледаат сите претпоставки кои ќе бидат потребни за спроведување на програмата. Тоа подразбира:

човечки ресурси – односно вработените кои ќе бидат ангажирани за спроведување на програмата што вклучува трошоци за плати и надоместоци; анализа на профилот на вработените и трошоците за обука и усовршување за да можат да ја спроведуваат програмата;

просторно сместување – каде ќе бидат сместени вработените кои ќе ја спроведуваат програмата, дали има потреба од дополнителен простор, дали има потреба од реновирање, колку ќе чини одржувањето на просториите и др.;

технологија - која е постојната опременост со ИТ, дали има потреба од дополнителна опрема со која би се постигнала подобра ефикасност на спроведување на програмата, каква е мрежната поврзаност и др.;

друга опрема – дали има потреба од друга опрема која значително ќе придонесе за подобрување на условите и поефикасно спроведување на програмата;

материјали – кои материјали (канцелариски материјали, литература, лабораториски или др. материјали) се потребни за непречено работење.

Во зависност од тоа дали овие елементи се обезбедени или не, ќе зависи реалното планирање на буџетот на програмата, како и на активностите и динамиката на спроведување на програмата.

6.3.4 Дефинирање на активностите

Анализата на претходните фактори е основа за дефинирање и планирање на активностите кои треба да се преземат во рамки на програмата за да се постигне

крајната цел. Во зависност од сложеноста на програмата и бројот на конкретните цели, треба да се утврдат активностите кои треба да се преземат за постигнување на секоја од конкретните цели како и фазите во спроведување на програмата. За секоја програма треба да се подготви План за спроведување со јасно утврдени активности, одговорности, рокови и индикатори за успех.

6.4 Остварливост на стратешкиот план и буџетирање

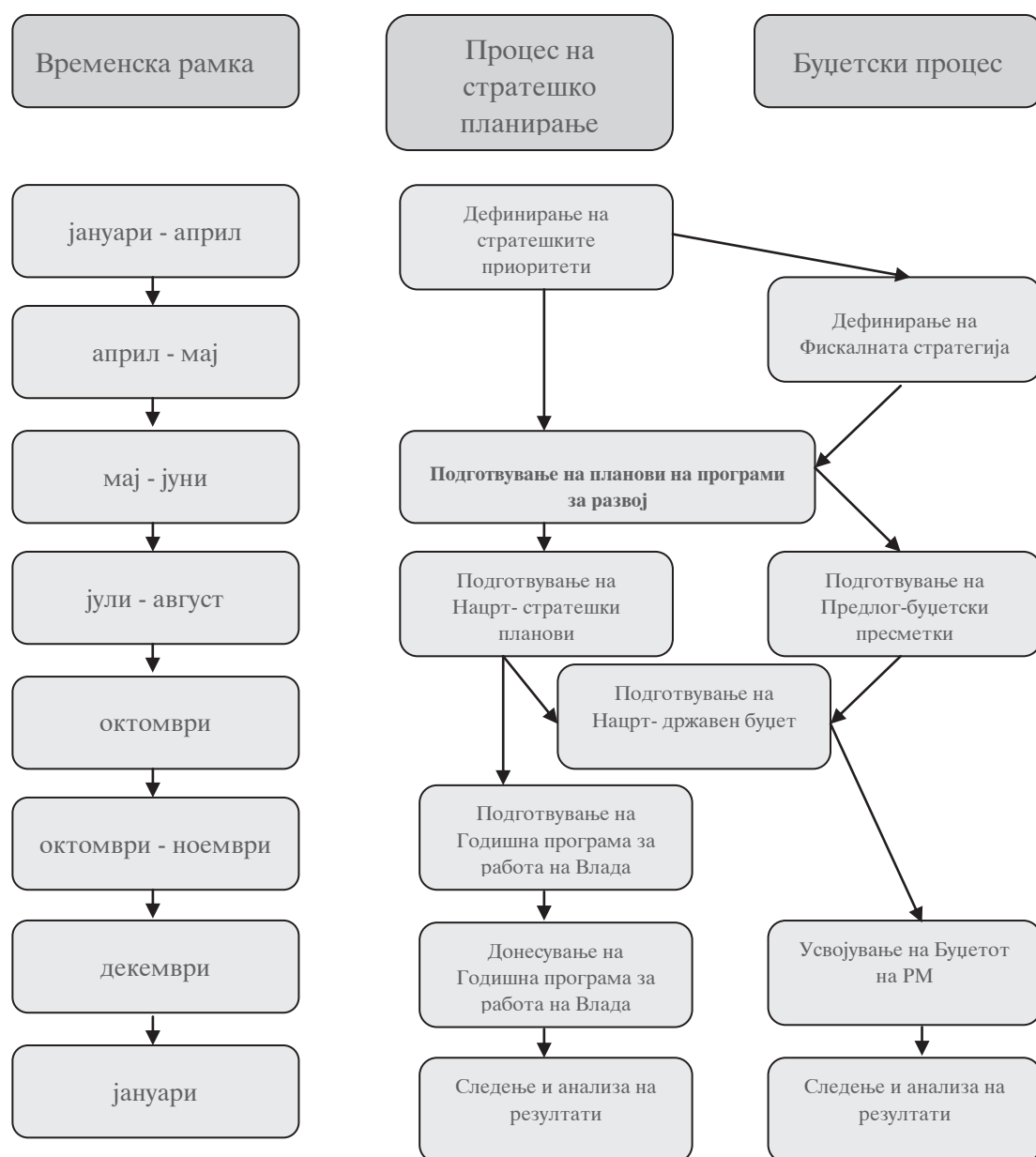
Еден од најважните фактори кој влијае врз користа и „употребливоста“ на стратешкиот план е неговата реалност, односно остварливост. За да не се создадат нереални очекувања во врска со стратешкиот план, сите мерки и активности, односно програмите и проектите треба да бидат засновани врз реално обезбедени финансиски средства. Без оглед на политичката или економската клима, министерствата/органите секогаш своите планови треба да ги засноваат врз претпоставката дека јавните средства и во иднина ќе бидат ограничени.

Со донесувањето на Одлуката за стратешките приоритети, Владата го започнува буџетскиот процес со утврдување на фискалните предвидувања за наредните три години со усвојувањето на Фискалната стратегија. Во оваа фаза, Владата ја поставува границата на вкупните трошоци врз основа на буџетскиот биланс или планираниот дефицит, како и предвидувањата на приходите. Во Фискалната стратегија задолжително се вградуваат утврдените стратешки приоритети на Владата. Средствата за стратешките приоритети се утврдуваат преку владините тековни програми.

Министерството за финансии, по усвојување на Фискалната стратегија го доставува буџетскиот циркулар до министерствата и другите органи на државната управа. Во еден интегриран модел на планирање и буџетирање, буџетскиот циркулар ги содржи утврдените стратешки приоритети на Владата со предлог на тековни програми и потпрограми и проекцијата на макроекономските агрегати содржани во Фискалната стратегија. Предлог-буџетските пресметки претставуваат побарување средства заради финансирање на програмите и проектите содржани во стратешките планови на министерствата и другите органи на државната управа во соодветната буџетска година (вообичаено за среден рок). Предлог-буџетската пресметка дава детален преглед на начините на кои министерството/органот на државната управа ќе ги распредели ресурсите по програми и проекти содржани во стратешкиот план.

Подготвувањето на предлог - буџетските пресметки и стратешките планови е меѓузависен процес кој се одвива истовремено и координирано. Во нацрт- стратешките планови се вградени програми, потпрограми и проекти во функција на остварување на

стратешките приоритети на Владата и приоритетите и целите на министерството/органот на државната управа. За програмите, потпрограмите и проектите, министерството/органот на државната управа ги предвидува финансиските средства по извори на финансирање и динамика за нивно обезбедување, како и потребните човечки ресурси и нивно стручно усовршување и развој.



Слика 3. Поврзаноста на процесот на стратешко планирање и буџетски процес

Остварливоста на стратешкиот план ќе зависи од следниве фактори:

- ✓ дали ресурсите кои се потребни (буџет, вработени, обука, просторно сместување, ИТ и друга опрема) се обезбедени – мерките и активностите можат да бидат остварени само доколку постојат соодветни ресурси за тоа;
- ✓ доколку не, како ќе се обезбедат неопходните ресурси? Дали и како може да се прераспределат ресурсите? При анализата на потребните ресурси, треба да се има предвид функционалната анализа, но и други анализи. Доколку во оваа анализа се утврди дека некои од постојните функции (мерки и активности) на министерството/органот не се приоритетни, односно нивното спроведување не придонесува кон исполнување на ниеден од утврдените приоритети, треба да се разгледа можноста за нивно укинување со што средствата кои биле ангажирани можат да се прераспределат на другите приоритетни функции;
- ✓ какви ќе бидат фискалните влијанија од предложените мерки и активности – под фискални влијанија се подразбира сите трошоци кои ќе се јават како резултат на спроведување на програмите (види точка 6.3.3 Дефинирање на ресурсите), мерките и активностите, но и сите приходи за буџетот кои ќе се јават како резултат на наплаќање на такси или давачки за услугата предвидена со програмата;
- ✓ дали ќе бидат потребни дополнителни средства и како ќе бидат обезбедени? Тука треба да се утврдат дополнителните средства потребни за спроведување на програмата, мерките и активностите. Овие средства треба да се вградат во буџетските пресметки за наредната година. Министерството/органот треба да ги разгледаат и можностите за обезбедување на дополнителни средства преку странски донации, фондови на ЕУ и други извори.

По донесување на буџетот за наредната фискална година, министерството/органот го усогласува стратешкиот план со одобрените буџетски средства.

6.5 Подготвување на План за спроведување усогласување со нова матрица

Секоја од програмите треба да има свој план за спроведување во кој треба да бидат опишани деталните активности за спроведување на програмата. Во планот за спроведување се дефинираат мерките и активностите преку кои ќе се спроведува програмата и кои треба да доведат со постигнување на посакуваните резултати.

Вообичаено е плановите за спроведување за оние кои директно ја спроведуваат програмата да бидат со најмногу детали – активности, индикатори, динамика, носители на одговорности итн. За раководните државни службеници и за министерот

доволни се општите елементи на планот за спроведување. (Пример од план за спроведување е даден во Прилог 3).

Збирот на сите планови за спроведување за сите програми како и онаа за развој на самото министерство/орган претставуваат составен дел на стратешкиот план на министерството/органот.

Активностите опишани во акциските планови треба да бидат:

- ✓ конкретни;
- ✓ мерливи;
- ✓ амбициозни, но остварливи;
- ✓ ориентирани кон резултати;
- ✓ временски дефинирани.

Покрај Планот за спроведување, секоја програма треба да ги содржи потребните финансиски средства за нејзино спроведување. Збирот на буџетите на секоја од програмите ќе ја сочинува буџетската пресметка на министерството/органот.

Планот за спроведување се заснова врз одредени претпоставки и услови. Доколку претпоставките и условите значително се изменат, при годишното ажурирање на планот треба да се земат изменетите услови и стратешкиот план треба да се прилагоди.

6.6 Утврдување на показатели на успешност

Показателите на успешност претставуваат статистички податоци или квалитативни податоци преку кои се следи успешноста во спроведувањето на програмите, односно се мери постигнувањето на целите и приоритетите во стратешките планови. Мерењето на индикаторите може да се врши на одредени интервали за да се утврди степенот на остварените резултати наспроти утврдената цел.

За да може да се следи напредокот и да се изврши евалуација на успешноста на програмата, при дефинирање на програмата треба да се утврдат показателите кои јасно ќе укажуваат дали се постигнува очекуваното. Целта на мерењето на успехот преку следењето на показателите е:

- да се обезбеди јасна одговорност за постигнување на резултатите;
- да се измери успешноста на програмата и во случај на застој или проблеми во спроведувањето, навремено да се интервенира преку измени или прекинување на програмата;

- да се мери и следи извршувањето на буџетот затоа што преку показателите може да се направи прецизна пресметка за потребните буџетски средства;
- да обезбеди отчетност за потрошените средства и постигнатите резултати.

6.7 Категории на показатели на успешност

Показателите на успешност можат да се поделат во пет категории:

инпути – ја мерат количината на ресурси потребни за обезбедување на одредени производи или услуги или за спроведување на одредени активности. Тука се вклучени: работната сила, материјали, опрема и др. Овие показатели се корисни затоа што укажуваат на вкупните трошоци потребни за спроведување на активностите, потребните елементи за спроведување и количината на ресурси која се користи за спроведување на активностите. Исто така, инпутите укажуваат и на бројот на корисници (граѓани) за кои е наменета програмата. На пример, доколку се работи за спроведување на одредена услуга – бројот на граѓани кои ќе имаат право на користење на услугата;

производи – ја мерат количината на производи или услуги (активности) кои ќе бидат реализирани како резултат на програмата. Овие показатели го покажуваат нивото на активности во одредена програма или проект и дефинираат што ќе биде произведено како резултат на програмата (на пример број на завршени студенти). Меѓутоа, тие не покажуваат дали целите на програмата биле постигнати и/или каков бил квалитетот или ефикасноста на активностите или услугите;

резултати – мерат дали активностите или услугите ги исполнуваат предложените цели. Тие ги одразуваат резултатите и влијанието или користа од програмата. Сепак, информациите за конечните резултати не е секогаш лесно да се мерат или пак, не укажуваат јасно на постигнувањето на очекуваните резултати, особено кога се работи за долгорочни програми. Во вакви случаи се користат приближни показатели. На пример, бројот на ученици кои завршиле четврто одделение не значи дека нивото на писменост е подигнато, но ова е најприближен показател кој во моментот може да се мери;

ефикасност – овие показатели се познати како мерки за продуктивност. Ефикасноста може да се мери со соодносот помеѓу инпутите и количината на производи. Тие соодноси даваат информации за продуктивноста или исплатливоста на програмата. На пример, бројот на запишани студенти наспроти бројот на завршени студенти; времето потребно за обработка на барања/молби од граѓани наспроти број на барања/молби;

квалитет – ја мери ефективноста во исполнување на очекувањата на граѓаните или заинтересираните страни. Примери за овие показатели се сигурност, прецизност, љубезност, компетентност и др. квалитети во врска со производот или услугата која се дава. Исто така, може да се мери и слабиот квалитет преку времето или ресурсите потребни за да се исправат грешките или слабиот квалитет на услугата, или времето потребно за да се одговори на поплаките на граѓаните. На пример, трошоци поврзани со грешки во издавањето дозволи кои треба да се повлечат или поништат.

Пример 1:

Приоритет: Развој на модерна администрација

Цели:

- зајакнати капацитети за координација на реформата на администрацијата
- креирани политики поврзани со правата, обврските, одговорностите и оценувањето на државните и јавните службеници;
- креирани стратешки документи за ефикасното и ефективното работење, обуката и стручното усовршување на државните и јавните службеници,
- зајакнати капацитети на државната администрација преку организирање и спроведување на обуки;
- развиени политики во врска со управувањето со човечките ресурси во администрацијата;
- креирани услуги базирани на барањата и потребите на граѓаните и бизнис заедницата

Програма : Реформа на администрацијата

Цел на програма: Создавање на ефективна, ефикасна и отчетна администрација, услужно ориентирана кон граѓаните , која која ги исполнува вредностите и стандардите за „добро владеење,, во рамките на европскиот административен простор, администрација – медијатор на одржливиот социјален и економски развој на земјата.

ПОКАЗАТЕЛИ НА УСПЕХ:

Инпути	✓ Број на предлози од страна на заинтересираните субјекти кои стасале на линкот за предлози за поедноставување на постапките
Производи	✓ Број на усогласени акти на МИОА ✓ Процент на акти каде е уредено решението за молчење на администрацијата ✓ Развиен систем на следење на реформските процеси согласно Стратегијата за реформа на јавната администрација;
Резултати	✓ Воспоставен и функционален Центар за обука ✓ Запазена временска и фискална рамка при спроведување на мерките и активностите предвидени во Стратегијата за реформа на јавната администрација ✓ Број на новововедени едношалтерски услуги;
Ефикасност	✓ Потребно време за добивање на административни услуги; ✓ Зголемена продуктивност на вработените во администрацијата; ✓ процент на зголемена ефикасност на деловните процеси во државната администрација
Квалитет	✓ Воспоставен квалитетен систем за управување со човечки ресурси

Пример 2:

Приоритет: Одржување на економски раст и конкурентноста на трајна основа, повисока стапка на вработеност, пораст на животниот стандард и квалитет на живеење, закрепнување на економијата и постигнување на позитивни стапки на економскиот раст

Цели:

- Одржување на макроекономска стабилност и стабилност на курсот на денарот
 - спроведување на фискални политики во функција на ублажување на циклични флукуацииан бизнис циклусот
 - воспоставување на оддржливо ниво на јавниот долг преку одржување на умерено ниво на буџетски дефицит
 - заокружување на процес на децентрализација и јакнење на фискалниот капацитет на ЕЛС
 - јакнење на административните капацитети и координативните структури за преговори со ЕУ и користење на претпристапните фондови на ЕУ
 - зајакнување на капацитетите за спроведување на ЕУ и користење на претпристапните фондови на ЕУ
 - одржување на макроекономска стабилност, преку фискална и монетарна рамнотежа и конзистентност

Програма : Буџетска политика

Цел на програма: Утврдување на буџетската политика и подготовка на Буџетот на РМ кој ќе биде одраз на владината политика и основа за буџетите на фондовите основани со закон.

ПОКАЗАТЕЛИ НА УСПЕХ:

Инпути	✓ Постигнување на усогласеност на стратешките планови со Буџетот на РМ
Производи	✓ Донесен Буџетот на РМ за наредната година и негова имплементација во рамките на утврдени пропорции ✓ Обезбедување на законска основа за етапно зголемување на приходите од ДДВ и поголема автономија за наплата на локалните даноци и управување со истите ✓ Исполнување на услови за вклучување на сите општини во втората фаза на фискалната децентрализација
Резултати	✓ Подготвување на организациска и програмска класификација Поттикнување на домашните инвестиции, привлекување на странски инвестиции и зголемување на нивото на јавните инвестиции во функција на побрз економски развој на земјата ✓ Изготвување на Фискална стратегија за нареден среднорочен период
Ефикасност	✓ Постигнување на повисок степен на реализација на капиталните расходи во Буџетот на Република Македонија, процент на зголемена ефикасност на деловните процеси во државната администрација
Квалитет	✓ Јакнење на интегралниот систем на планирањето и буџетирањето како и одразување на целите и задачите на МФ за период од 3 години

6.8 Избор на показатели

Следен чекор во процесот е да се избере кои показатели ќе даваат доволно информации за да се измери напредокот. Еден од најтешките аспекти на стратешкото планирање е изборот на балансирана група на показатели кои ќе можат да укажат на резултатите и на постигнувањето на целите и приоритетите.

Општо земено, показателите кои ги мерат инпутите се најлесни за мерење додека показателите на резултатите се најтешки. Важно е да се најде вистинската рамнотежа помеѓу категориите на показатели затоа што мерењето само на една категорија на показатели може да доведе до погрешни заклучоци.

Следниве критериуми може да помогнат во изборот на показателите:

- да бидат поврзани со целта на програмата;
- да го мерат резултатот во фази и крајниот резултат – да бидат поврзани со динамиката на спроведување на одредени интервали и да го мерат постигнувањето на меѓурејзултатот, како и крајниот резултат, односно дали е постигната целта на програмата;
- да не водат кон погрешни заклучоци или несакани ефекти – да бидат добро балансирани за да можат да се мерат сите аспекти на програмата. Исто така, треба да се внимава да не водат кон погрешни заклучоци – на пример, ако се мери бројот на обработени предмети, вработените можат да ги земаат само најлесните предмети со цел да се обработат што е можно повеќе предмети;
- да бидат избрани со учество на оние кои директно ќе ја спроведуваат програмата – најефективните показатели се оние за кои постои јасно разбирање на тоа што е намерата и што се очекува.

Исто така, при оценката на показателите треба да се внимава и на тоа:

- да бидат поврзани со одговорноста - да бидат поврзани со организациската единица која е задолжена за постигнување на одредената мерка;
- да бидат урамнотежени – да мерат неколку аспекти;
- да бидат валидни и веродостојни – да го одразуваат она што го мерат и да бидат засновани на прецизни и сигурни податоци;
- да бидат економични – прибирањето на податоци да биде можно, а обработката да биде исплатлива;
- да бидат споредливи – со текот на времето да можат да се споредуваат со други податоци;
- да бидат корисни – јасно да укажуваат на напредокот.

6.9 Прибирање на податоци

Откако ќе се утврдат показателите, треба да се утврди како ќе се прибираат податоците потребни за мерење на показателите. При ова треба да се утврди дали веќе се прибираат одредени податоци за соодветниот показател и кои; дали досега прибраните податоци се доволни или не; дали треба да се прибираат нови податоци; кои се изворите на информации и податоци; дали е можно да се прибираат податоците и кои проблеми ќе се јават при тоа; дали треба да се изработат формулари за прибирање на податоци; дали има технички можности за обработка на податоците; интервалите на кои ќе ги прибирате податоците (месечно, полугодишно, годишно).

Најдобро е кога податоците ги прибираат вработените во органот кој директно ја имплементира програмата затоа што тие најдобро ја познаваат програмата; можат веднаш да увидат проблеми во прибирањето на податоците и можеби да изнајдат начин за нивно решавање; најекономично е тие да ги прибираат податоците отколку да се ангажира некој друг.

При конечното утврдување на показателите треба да се утврди дали тие јасно се дефинирани, дали е утврден изворот на податоците и на кој начин ќе се пресметуваат вредностите. Со ова ќе се избегнат какви било импровизации при толкувањето на показателите со што ќе се обезбедат сигурни и постојани информации. Користењето на формулари во кои прецизно ќе се наведат овие елементи е добар начин да се води евиденција.

Од особена важност за мерење на напредокот и следење на успешноста на програмата е да се утврдат појдовните точки, односно кои се сегашните вредности на показателите кои ќе се мерат. За да се направи ова, треба да се утврди сегашната состојба во областа во која ќе се спроведува програмата, а поврзано со показателите кои биле утврдени. За утврдување на појдовната точка, најчесто се користат податоци од последната година. Но, доколку не постојат такви податоци, тогаш ќе треба истите да се приберат и да се обработат на соодветен начин за да може да се утврди сегашната вредност на показателот.

Утврдувањето на показатели на успешност и нивното користење при оценувањето на напредокот и успешноста на програмата и на стратешкиот план во целина претставува развоен процес кој со текот на времето ќе се подобрува. Министерствата/органите ќе треба да експериментираат со различни показатели и со упорно прибирање на податоци, нивно систематско евидентирање и толкување да го подобруваат процесот. При интервалите на прибирање на податоците или пак при годишното ажурирање на стратешкиот план може да се јави потреба за подобрување или прилагодување на показателите со цел тие што подобро да го одразат и измерат напредокот.



ПОТСЕТУВАЊЕ

Формулирање на стратегии	✓ Како најдобро ќе ја постигнеме секоја поставена цел? ✓ Кои се можните потешкотии и ризици? ✓ Кои се алтернативните решенија? ✓ Дали новата стратегија дава јасни насоки за надминување на клучните проблеми ? ✓ Дали стратегијата ќе доведе до значителни промени во структурата на министерството/органот? ✓ Дали министерството/органот располага со доволно ресурси за спроведување на стратегијата? ✓ Дали се земани предвид сите претпоставки со што ќе се обезбеди дека со стратегијата ќе се постигнат посакуваните цели?
Подготвување на програми	✓ Дали се фокусирани на поставените цели? ✓ Дали програмата (програмите) е остварлива? ✓ Може ли да се обезбедат потребните ресурси за нејзина реализација (кадри, вештини, информации, материјали, финансиски ресурси, информатичка и друга опрема,)? ✓ Дали програмата (програмите) е соодветна за остварување на целта или користи како поддршка за остварување на целта?
Планови за спроведување	✓ Кои мерки и активности ќе се спроведуваат? ✓ Кој ја презема главната одговорност за секоја поединечна мерка ✓ Има ли потреба од вклучување други надворешни и/или внатрешни заинтересирани страни? ✓ Кои се потребните ресурси (кадри, вештини, информации, материјали, финансиски ресурси, информатичка и друга опрема,)? ✓ Кои се роковите за спроведување на активностите? ✓ Како ќе биде евалуиран текот на секој акциски план, неговата имплементација и придонесот за остварување на зададената цел?
Показатели на успешност	✓ Кои се целите кон кои сме насочени и сакаме да ги постигнеме? Одговорот ги дава општите цели. ✓ Кои промени ќе настанат кога ќе ги постигнеме

	посакуваните резултати? Одговорот посочува на посакуваните резултати од зададената цел. ✓ Кои предлози ги имаме за остварување на целта? Одговорот посочува на конкретните очекувани резултати и дава идеи за одредување на категоријата показатели – производи. ✓ Како ќе знаеме дека сме на вистинскиот пат за остварување на целта? ✓ Како ќе оцениме дали преземените активности биле успешни или не? Одговорот ќе даде идеи за подготвување на категоријата на показатели – ефикасност. Овие показатели се корисни за дефинирање на поконкретни резултати. ✓ Како ќе дознаеме дека сме ги достигнале посакуваните промени? Одговорот посочува на подготвување на категоријата показатели – резултати и производи.
--	---

7.1 Значењето на следењето и евалуацијата

Стратешкиот план и плановите за спроведување на програмите и проектите претставуваат документи кои треба да се користат при секојдневната работа во министерството/органот. Постојаното следење на извршувањето на задачите и активностите претставува начин вработените кои го спроведуваат планот, но и раководството и министерот да имаат постојан увид во напредокот на спроведувањето на планот и остварувањето на целите. Исто така, следењето е важно затоа што преку него може навремено да се реагира доколку се јават помали проблеми при спроведувањето кои можат да се решат или пак покрупни проблеми кои ќе предизвикаат измена или прилагодување на стратешкиот план и акциските планови.

Следењето е фокусирано на степенот на спроведувањето на планираните активности без притоа да се оценува ефективноста на самата програма. За разлика од следењето, евалуацијата е планиран проект со добро утврдена методологија чија цел е критички да се испитаат и оценат сите аспекти на програмата. Евалуацијата се спроведува со цел да се утврди: дали биле постигнати планираните цели на политиката на ефикасен начин; дали и до кој степен се јавиле несакани ефекти. Очекуваниот резултат од евалуацијата е добивање на информации за тоа дали се потребни измени на програмата или пак дали е потребно дури и укинување на програмата.

Системот за следење треба да ги има следниве елементи:

- приоритети;
- цели;
- показатели за успешност;
- акциски планови со идентификација на лицето, одделението, секторот одговорен за спроведување;
- простор за белешки и образложенија за активностите кои биле преземени досега;
- информација за степенот на извршување (навремено, ненавремено, потполно и др.).

Системот за следење треба да ги има следниве карактеристики:

- јасни интервали за известување – месечни, квартални, полугодишни или годишни во зависност од сложеноста на акцискиот план и предвидените активности;
- континуирано прибирање на податоци и нивно пресметување според однапред одредени критериуми – дефинираните показатели за успешност треба постојано да се следат преку прибирање на податоци и нивна обработка според однапред одредени критериуми за да не дојде до погрешно пресметување и толкување на податоците;
- анализа и толкување на податоците – при анализата и толкувањето на податоците треба да се земат предвид вредностите од претходниот период; дали промената на варијабилите се должи на надворешни фактори или на грешки во спроведувањето на активностите; дали треба да се прилагодат показателите;
- механизам за корекција на показателите за успешност – доколку резултатите од мерењата на показателите укажуваат на тоа дека тие водат до погрешни заклучоци, тие треба детално да се анализираат и да се коригираат.

7.2 Подготвување извештаи

Вработените треба да подготвуваат редовни извештаи за напредокот на спроведувањето на планот со опис на постигнатото и на активностите со кои се доцни. Исто така, треба да се даде опис и образложение на проблемите кои се јавиле при спроведувањето. Во зависност од природата на програмите и проектите, секое министерство/орган треба да утврди насоки за интервалите на прибирање на податоци и подготвување извештаи.

Извештаите треба да бидат концизни и јасни и да содржат:

- информација за почетната состојба на показателот за успешност и информација за сегашната состојба;
- толкување на разликата;
- оценка на напредокот на планот (според предвидената динамика, исполнувањето на предвидените цели и др.);
- препораки, доколку има значителни отстапувања од планот;
- доколку се работи за хоризонтални програми, препорачливо е да се подготвуваат посебни извештаи за заинтересираните страни, односно други

министерства/органи и институции кои се одговорни за поврзаните компоненти од хоризонталната програма. Постигнувањето на целите во хоризонталните програми е меѓузависно и може да влијае врз успехот/неуспехот на другите компоненти. Интервалите за известување и елементите треба да бидат договорени помеѓу министерствата/органите и институциите кои се вклучени во спроведувањето.

7.3 Ажурирање на стратешкиот план

При годишното ажурирање на планот треба да се земат предвид сите меѓу-извештаи подготвени на месечна, квартална или полугодишна основа за сите програми предвидени во стратешкиот план. Анализата на овие извештаи и на напредокот претставува појдовна основа за планирање на наредниот три-годишен стратешки план кој треба да биде целосно усогласен со приоритетите на Владата содржани во Одлуката за утврдување на стратешките приоритети на Владата.



Следење и евалуација – континуирано учење

- ✓ На кој начин вработените во министерството/органот ќе бидат вклучени во фазата на следење и евалуација, и како ќе ги прибираат информациите?
- ✓ Како министерството/органот ќе подготвува извештаи за годишниот успех/напредок (интервали за подготвување на извештаи, до кого ќе се доставуваат и др.)?
- ✓ Како министерството ќе изврши евалуација на процесот на стратешко планирање, на резултатите и промените (дали ќе воспостави сопствен процес или ќе ангажира надворешни независни евалуатори)?

ПРИЛОЗИ



Во овој дел од прирачникот се дадени прилози кои треба да Ви помогнат при подготвувањето на стратешките планови, а кои се однесуваат на аналитичкиот дел од планот.

ФУНКЦИОНАЛНА АНАЛИЗА

Функционалната анализа е процес на детерминирање на функциите кои се извршуваат во една институција. Таа е алатка која треба да помогне да се утврди придонесот на конкретната функција во насока на постигнувањето на целите на институцијата. Преку оваа анализа се утврдува потребата од понатамошно одржување на соодветната функција, евентуално нејзино менување (на видот или нејзината содржината), нејзино комерцијализирање или делегирање. Со помош на оваа активност менаџментот има можност да ги фокусира своите размислувања на стратегиите на институцијата и да обезбеди сите активности да се насочат кон постигнување на поставените приоритети и цели.

Функционалната анализа се состои повеќе фази:

- идентификување и класификација на функциите кои се извршуваат;
- утврдување на ресурсите кои се користат за вршење на функциите;
- поврзување на функциите со приоритетите и целите на институцијата;
- разгледување на предлог-решенијата во смисла што да се прави со секоја конкретна функција;
- анализа на импликациите од функционалната анализа;
- подготовка на извештај и план за имплементација;
- повторување на процесот по можност секоја година.

При подготвувањето на оваа анализа треба да се изврши и анализа на соодветноста на организациската поставеност на институцијата со функциите кои истата ги врши. Анализата би требала да ја потврди или да укаже на потребата од соодветно организациско реструктурирање со цел да се зголеми ефикасноста.

ПЕСТ (PEST) АНАЛИЗА

Преку оваа алатка се овозможува скенирање на поширокото надворешно опкружување на институцијата. ПЕСТ (PEST е општоприфатено име за оваа анализа кое произлегува од почетните букви на зборовите кои го означуваат нејзиното поле на интерес - Political factors, Economic factors, Sociocultural factors, Technological factors, односно Политички фактори, Економски фактори, Социокултурни фактори, Технолошки фактори). Откако ќе бидат идентификувани сите фактори (прегледот е даден во табела подолу), следи фазата на рангирање на факторите на следниов начин:

- значајни и можни;
- значајни, но со мала веројатност да се случат;
- можни, но не толку значајни;
- незначајни и со мала веројатност да се случат.

Понекогаш PEST анализата може да се прошири и на седум фактори, кога е позната како PESTELI анализа. Покрај класичните четири фактори се анализираат уште и еколошките, легислативните и индустриските фактори.

ПЕСТ анализата ја мери целната група и нејзините потенцијали, согласно со надворешните политички, економски, социокултурни и технолошки фактори, врз основа на што се утврдуваат приоритетните и неодложните активности, како и позитивните и негативните влијанија на факторите и субјектите кои трпат некакво влијание.

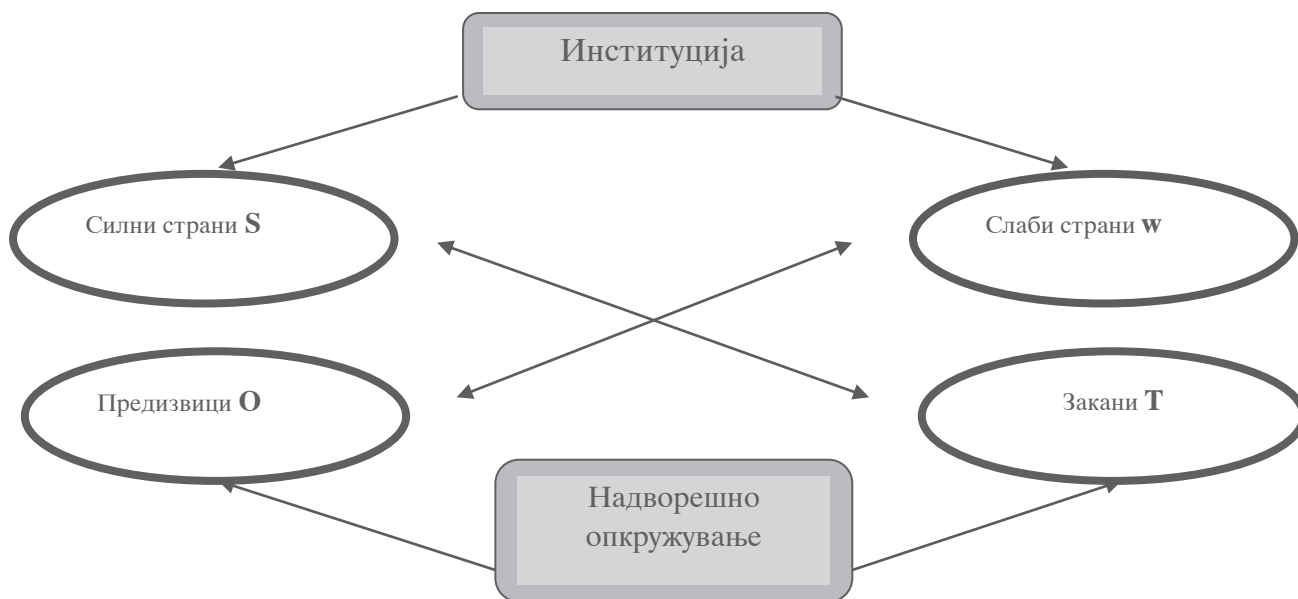
Во процесот на стратешко планирање, се смета за корисно да се комплетира PEST анализата, пред да се пристапи на SWOT анализата. PEST анализата помага да се идентификуваат факторите на SWOT анализата.

Политички фактори (Political Factors)	Економски фактори (Economic Factors)
Правна рамка - национална; Ратификувани меѓународни договори; Национални приоритети (ЕУ, НАТО,); Политичка состојба во опкружувањето; Политиките на владата; Актуелната состојба во Владата; Интервенцијата на државата; Внатрешна политичка состојба; Функционирање на системот; Поделба на власта, демократија, влеење на правото; Меѓуетнички односи; Меѓународните односи Регулаторни тела и процеси; Бирократизација на администрацијата (ефикасност); Партизација, корупција, непотизам; Безбедносна состојба(екстерна и интерна); Регулатива во врска со сопственоста; Имплементација на политики.	Трендови во глобалната економија; Влијанија на економската глобализација на националниот пазар; Општата економска состојба во светот; Трендови на развој на БДП; Слободен пристап и конкуренција на пазарот; Каматните стапки; Кредитно-монетарна политика; Трговски и платен биланс; Степен на интерна и екстерна задолженост; Странски директни инвестиции; Пазар на трудот; Фискален систем; Монополи и организации со доминантно учество на пазарот; Меѓународни економски организации; Состојба на инфраструктура; Состојбата на енергетските ресурси; Екологија и заштита на човековата околина; Индустриски, трговски и слични политики; Надворешна трговија и режими; Договори за слободна трговија.

Социокултурни фактори (Sociocultural Factors)	Технолошки фактор (Technological Factors)
Демографски трендови; Невработеност кај населението; Односот кон животната средина; Однесување и мислење на потрошувачите; Тенденциите на потрошувачите; Состојба со медиумите; Економска пропаганда и публицитет; Промени во легислативата кои се однесуваат на социјалните фактори; Куповната моќ на населението; Старосна и образовна структура на населението; Состојба на наталитетот; Етичките вредности во општеството; Етнички и религиски фактори; Образование, колективна етика; Здравствена заштита и пензиски систем; Меѓуетничка толеранција и соработка; Социјална заштита; Маргинизирани групи; Невладини организации.	Анализа на глобалните трендови и селекција на правци за локален технолошки развој; Проценка на состојбата на технолошки развој на национално ниво; Еколошки фактор; Трансфер на технологии; Инфраструктура во информатичката технологии; Алтернативи и нови технологии; Визија, цели и национална стратегија на технолошки развој; Состојба на високошколски и научни институции; Вложување во развој на науката и технологии; Достапност на технолошки информации, комуникација и едукација; Фискални и други системски мерки за аплицирање на нови технологии; Технолошки паркови и инкубатори, бази на податоци; Странска техничко-технолошка помош; Меѓународна и билатерална соработка; Индустриска и друга интелектуална сопственост.

CBOT(SWOT) анализа

SWOT анализата името го добила од англиските зборови Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats (односно Предности, Слабости, Можности, Закани). Техниката на оваа анализа е едноставна, па затоа таа е најупотребуваното и ефикасно средство за прибирање на информации. Се состои од идентификување на силните страни, слабостите, можностите и заканите во министерството/органот.



Слика 4. Графички приказ на SWOT анализа

SWOT анализата може да биде корисна при утврдување на односот меѓу влијанијата од опкружувањето и основните надлежности, а оттука и за утврдување на нови стратегии. Таа едноставно може да се сфати како анализа на внатрешните предности и слабости на една организација или стратегија, како и на можностите и заканите што доаѓаат од надвор.

За да се резимираат наодите од анализата се користи следната рамка:

ВНАТРЕШНИ	CC (S)	C (W)	CC и M се потенцијално позитивни влијанија
	+	-	
	1	1	
	2	2	
	3	3	
	4	4	
	5	5	
НАДВОРЕШНИ	M (O)	3 (T)	C и 3 се потенцијално негативни влијанија
	+	-	
	1	1	
	2	2	
	3	3	
	4	4	
	5	5	

Потоа, се изработува посложената табела со цел да се создаде основата за планирање. (Прашањата можат да ви помогнат при утврдувањето на клучните елементи на анализата, не користете генерални констатации и обидете се да најдете конкретни докази за да одговорите на вакви или на слични прашања)

	Силни страни ✓ Кои се нашите предности? ✓ Во што е најдобро министерството/органот / секторот/одделението/ службата? ✓ Што е она што луѓето го сметаат за силна страна?	Слабости ✓ Што може да се подобри? ✓ Кои се недостатоците ? ✓ Што мислат другите дека се слабостите на институцијата? ✓ Што треба да избегнуваме? ✓ Постојат ли други слични институции, кои подобро функционираат?
Можности ✓ Каде се добрите можности? ✓ За кои интересни трендови сте свесни?	СС со М + + Максимално искористи Да се искористат можностите кои ќе придонесат за подобро спроведување на стратегијата.	С со М - + Развивај Да се надминат слабостите за да се искористат можностите.
Закани ✓ Кои се пречките за подобрување на работењето? ✓ Дали се менуваат потребните услови за услугите/стратегииите/ политиките? ✓ Дали како резултат на променетите услови институцијата е под притисок? ✓ Дали промените во технологијата претставуваат закана за вашата положба?	З со СС - + Надмини Да се пронајдат начини на кои министерството/ органот може да ги искористи своите силни страни за да го намали негативното влијание од надворешните опасности.	С со З - - Намали Да се утврди план кој ќе помогне во спречување на слабостите за министерството/органот да не биде подложно на надворешните опасности/закани.

Анализа на заинтересираните страни (Stakeholders):

Претставува процес на идентификување на заинтересираните страни за делувањето и работата на нашата организација. Во оваа категорија би спаѓале сите оние кои се „значајни“ за нашата организација, односно оние физички и/или правни лица кои имаат корист од спроведувањето на нашата мисија како: поддржувачи, навивачи, верници, членови, органи и тела, други организации, клиенти, добавувачи и купувачи, акционери и други инвеститори и сл.

Со вклучување на засегнатите страни преку добивање на нивни предлози, мислења и сугестии во процесот, се зголемува прифаќањето на планот а со тоа се зголемува партиципативноста во фазата на креирање на актот и се подобруваат можностите за спроведувањето.

Кои се засегнатите страни?

Тоа се субјекти кои имаат допирни точки со производите и услугите на институцијата, лицата, групите или институциите кои директно или индиректно трпат некои влијанија од нас и кои можат да бидат позитивни или негативни. Групирањето на засегнатите страни е можно на следниот начин:

Внатрешно засегнати страни

Надворешно засегнати страни

Корисници/клиенти

Со оваа анализа преку нивното вклучување се добиваат предлози и сугестии кои можат да се вградат во планот, ја добиваме нивната перцепција кон нас како институција, дознаваме какви се односите и релациите меѓу нашите засегнати страни, добиваме податоци со кои би можеле да ги отстраниме препреките кои создаваат потешкотии во нашето делување, го зголемуваме степенот на прифатливост на планот со тоа и се олеснува спроведувањето на истото.

Утврдување на засегнатите страни

При утврдување на засегнатите страни треба да ги поставиме следниве прашања:

Кој има допирни точки со активностите и услугите на институцијата?

Кој ги насочува активностите и услугите на институцијата?

Кој ги користи активностите и услугите на институцијата?

Кој трпи некакво влијание од активностите и услугите на институцијата?

Кој има влијание врз активностите и услугите на институцијата?

Откако ќе се утврдуваат заинтересираните страни се врши нивно рангирање.

Бројот на заинтересираните страни можно е да биде многу голем, оттука тешко е да се воспостави една ефикасна комуникација со нив. За да се изразат интересите и очекувањата на заинтересираните страни ние треба да извршиме нивно рангирање. Рангирањето се врши по следниот критериум:

Која е моќта на субјектите да влијаат на институцијата?

Во кој степен трпат влијание заинтересираните страни од нас како институција?

При рангирањето се има предвид од кои услуги трпи влијание заинтересираната страна; кои се неговите очекувања, какви импликации трпи, дали позитивни или негативни; на кој начин заинтересираната страна врши влијание врз институцијата; какво е тоа влијание, дали е позитивно или негативно.

Комуникација со заинтересираните страни

Има повеќе начини како да се воспостави контакт и на кој начин ќе се добијат мислења и сугестиите на заинтересираните страни и тоа се:

интервју

анкета

состанок

работилница

Во рамките на овие начини на комуникација се поставуваат повеќе прашања во врска со нивното мислење на институцијата, кои се нивните очекувања, сугестии, кои страни ги сметаат позитивни, а кои негативни на институцијата.

Се разбира, треба да се планира кој ќе ги контактира заинтересираните страни и кој ќе ги евалуира добиените податоци за истите понатаму да се користат во процесот на стратешко планирање.

За да ја идентификуваме оваа категорија претходно наброените поединци, групи, институции, организации, и слични организациски облици потребно е да се одговори на следното прашање:

„Кој има допирни точки со активностите и услугите на нашата институција, кој ја насочува нашата работа, кој ги користи нашите услуги, кој трпи влијание од нашето работење и кој врши влијание врз работењето на нашата институција?“

Справување со ризици

Во стварноста работите не излегуваат секогаш како што очекуваме и како што посакуваме. Затоа, при планирањето во министерствата/органите секогаш треба да се има предвид ризикот кој може реално да се појави при спроведување на мерките и активностите предвидени во стратешкиот план. Ризикот може да се дефинира како реална или можна состојба или пречка која ги намалува шансите за постигнување на очекуваниот резултат. Секој ризик има одредено ниво на веројатност и соодветно влијание, позитивно или негативно.

Доколку се идентификуваат ризиците ќе биде полесно да се изнајдат начини за справување со нив. Техниката на справување со ризиците најчесто се нарекува „справување со ризици“. Справување со ризици претставува процес во кој се идентификуваат ризиците, се оценуваат, се утврдува одговорноста, се утврдуваат активностите и мерките за да се намалат ризиците и се следи и анализира напредокот во справувањето со ризиците. Процесот, исто така, подразбира постојано прибирање на веродостојни податоци, спроведување соодветна и урамнотежена контрола, како и процес на донесување на одлуки во кој ќе биде вградена анализата на ризиците.

Не постои лесен начин да се утврдат сите ризици со кои може да се соочи една програма или проект. Најчесто, утврдувањето на можните ризици се врши во група каде преку размена на информации и разговори ќе се утврдат ризиците кои можат реално да се појават. Важно е тоа да биде креативна активност, без притоа да се суди за предлозите на учесниците во групата. Целта е да се дојде до сеопфатен список на можните ризици – секоја идеја ќе се оценува подоцна во текот на процесот.

Откако ќе се утврди сеопфатниот список на ризици, се оценува колку е веројатно дека ќе се оствари ризикот и последиците до кои ќе дојде ако се оствари.

Реден број на ризикот	Одговорно лице	Опис на ризикот	Веројатност	Влијание	Противмерки	Сегашна состојба
Бројот со кој се означува секој ризик откако ќе се утврди. Помага при документирањето и комуникацијата.	Иницијалите на лицето кое е одговорно за следење и справување со конкретниот ризик	Краток опис на карактерот на ризикот	Колкава е веројатноста да се оствари ризикот изразена преку три категории – голема, средна и мала.	Ефектот врз проектот доколку се оствари ризикот, изразен со една од трите категории – висок, среден и мал	Активности што може да се преземат за да се намали ризикот. Во некои случаи, доколку се утврди дека предвидените мерки немаат ефект, може да биде неопходно да се изнајдат други начини за справување со ризикот или за едноставно прифаќање на ризикот.	Покажува дали ризикот е се уште актуелен (постоечки), дали е надминат или престанал да постои (неактуелен).

Постојат неколку начини за справување со ризици:

- прифаќање на ризикот – кога веројатноста да се појави ризикот и неговото влијание е мало (на пример – дека на одреден ден транспортниот систем нема да работи);
- пренесување на ризикот - кога влијанието би било големо, но веројатноста да се појави ризикот е мала (на пр. поставување на систем за осигурување од пожар во зградата);
- противмерки - кога е исплатливо да се воведат мерки за намалување на степенот на ризикот;
- планирани решенија - планирани активности што ќе се преземат кога ќе се појави ризикот;
- резервни решенија - кога влијанието е исклучително големо – на пр. последиците од фатално откажување на системите во авионите. За да се спречи тоа, се вградуваат резервни системи за да ги преземат функциите на системите кои откажале.

Околности во кои е веројатно дека ќе се јави висок ризик :

- ✓ кога нешто се прави прв пат – без можност да се потпрете на практично искуство;
- ✓ кога се користи најнова технологија – секогаш кога не се користи испробана технологија постои висок ризик, во светот има многу примери за неуспешни проекти кои пропаднале бидејќи зависеле од најнова и неиспробана технологија;

- ✓ кога не е јасен опсегот на проектот;
- ✓ кога кон проектот има голем број даватели на услуги;
- ✓ кога синџирот на даватели на услуги е долг;
- ✓ кога не постои јасно утврден носител на проектот и управувачката структура.

За да можат министерствата/органите полесно и на систематски начин да се справат со ризиците треба:

- справувањето со ризиците да стане составен дел на размислувањето, планирањето и спроведувањето на активностите;
- сите одлуки и процеси кои се однесуваат на креирање на политиките, стратешкото планирање, дефинирање и управување со програми и проекти, спроведување на мерки и активности, да ги земат предвид ризиците;
- ризиците да се разгледаат пред донесување на одлуките и да се утврди кој ќе биде одговорен да се справува со нив;
- доколку ризиците се однесуваат и на граѓаните и на заинтересираните страни, да се биде транспарентен во однос на ризиците и одлуките кои се донесуваат; вклучувањето на заинтересираните страни е клучно при донесувањето на одлуките во однос на ризиците.

СТРУКТУРА НА ТЕКСТУАЛНИОТ ДЕЛ НА СТРАТЕШКИОТ ПЛАН



ПЛАН ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ	
A: Оправданост и дизајн на Програмата	
Назив на Програмата:	
Цел на Програмата:	
Показатели за успех на Програмата:	
Програмата е: (забележете го видот на Програмата)	хоризонтална вертикална
Образложение: 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:	
Очекувани резултати (компоненти) од Програмата :	
Потпрограма 1:	Показател за успешност:
Потпрограма 2:	Показател за успешност:
Потпрограма 3:	Показател за успешност:

Б: План за спроведување на Програмата									
Потпрограма 1: План за спроведување									
Активност	Одговорни	Консултирани	Временска рамка		Потребни ресурси				
			Почеток (месец/година)	Крај (месец/година)	човечки			Финансиски (МКД)	
					I година	II година	III година	I година	II година
Вкупно активности во I година:									
Вкупно активности во II година:									
Вкупно активности во III година:									
Вкупно за потпрограма 1:									

Потпрограма 2: План за спроведување									
Активност	Одговорни	Консултирани	Временска рамка		Потребни ресурси				
			Почеток (месец/година)	Крај (месец/година)	човечки			Финансиски (МКД)	
					I година	II година	III година	I година	II година
Вкупно активности во I година:									
Вкупно активности во II година:									
Вкупно активности во III година:									
Вкупно за потпрограма 2:									

3. Влијанија врз човечките ресурси			
Програма	Резиме на потреба од нови вработувања	Резиме на потреба од прераспределба на вработените	Резиме на потреби од обука
4. Принципи на правична застапеност			
Очекувано влијание во I година	Очекувано влијание во II година	Очекувано влијание во III година	
5. Развивање на заедничките функции			
Очекувано влијание во I година	Очекувано влијание во II година	Очекувано влијание во III година	
Развивање политики и стратешко планирање			
Подготвување и извршување на Буџетот и управување со средства			
Управување со човечки ресурси			
Управување со информациски технологии			
Внатрешна ревизија			

