

Документ на политиката

- Верзија за дискусија -

Администрацијата во огледалото на Европската рамка за квалитет

- **Имплементација на Заедничката рамка за
проценка во Македонија врз основа на искуствата од
Словачка -**



Скопје, јуни 2012 година

*Автори: д-р Малинка Ристевска Јорданова, м-р Билјана Стојаноска, м-р Кристина
Цуџулоска, Институт за европска политика – ЕПИ - Скопје*

Содржина:

Резиме.....	3
Вовед.....	5
За Заедничката рамка за проценка (ЗРП).....	5
<i>Потекло и развој</i>	5
<i>Главна цел на ЗРП</i>	6
<i>Резултати од проценката на примената на ЗРП</i>	7
<i>Принципи за одличност</i>	8
<i>ЗРП споредена со други системи за управување со квалитет</i>	9
Заедничка рамка за проценка – словачкото искуство.....	10
<i>Имплементација на ЗРП во Словачка</i>	11
<i>Главни придобивки од ЗРП</i>	13
Создавање на култура на квалитет и меѓу јавноста.....	13
Придобивки за институциите.....	14
Придобивки за целата државна и јавна администрација.....	14
ЗРП во државите кандидати: потенцијал за спречување на политизацијата на јавната администрација.....	14
<i>Пример: Искуството на Министерството за образование на Р. Словачка</i>	15
Македонското искуство.....	17
<i>Примена на ЗРП во Република Македонија</i>	17
<i>Професионалноста – предуслов и/или резултат на ЗРП?</i>	18
<i>Успешен пример: Државниот завод за статистика</i>	19
Дискусија.....	20
Заклучоци и препораки.....	22

Резиме

Истражувањето покажа дека искуството на Словачка во спроведувањето на Заедничката рамка за проценка (ЗРП) е многу релевантно за Република Македонија најпрвин поради сличноста на клучни фактори (културата, јавна свест за јавната и државна администрација како и нивниот пристап кон клиенти, политизацијата во овој сектор), а практичните препораки се применливи во Република Македонија.

Примената на ЗРП во Република Македонија е ограничена – три циклуси се спроведени во Државниот завод за статистика, а во тек е спроведувањето на ЗРП во Министерството за информатичко општество и администрација. Потребно е повеќе да се користат и да се споделуваат искуствата за управување со квалитет во рамките на самата јавна администрација во Република Македонија, односно да се промовираат најдобрите национални практики (на пример Државниот завод за статистика). Истовремено, ЗРП е добра подготовка за примена на посложени системи за управување со квалитет. ЗРП не исклучува други модели за управување со квалитет и е со нив комплементарно.

Ограничувачки фактор за примената на ЗРП во македонската администрација е нивото на политизација и недостатокот на професионалност, особено на високи нивоа на државната служба, кои се клучни за спроведувањето на ЗРП. Тие треба да ја согледаат вредноста на ЗРП и да поседуваат одредено ниво на критичност, зашто спроведувањето на ЗРП поаѓа од објективна слика за состојбата во институцијата.

Додека е неопходно обезбедување на политичка поддршка и лидерство, сепак не се препорачува „масовно“ воведување на ЗРП, по наредба „од горе“, туку иницијативата треба да потекнува од самата институција, а имплементацијата треба да биде во комбинација со *bottom-up* пристап. Сепак се препорачува повеќе организации да го воведуваат ЗРП истовремено, поради можноста за споредливост и размена на искуства (во македонскиот случај – осум до десет организации, ориентирани кон клиенти).

За успешна имплементација на ЗРП потребно е се вклучат здруженија за квалитет кои треба да имаат консултантска улога. Соработка со земји членки во овој дел со обуки за обучувачи и размена на искуство може да е од особена помош.

Република Македонија треба да стане членка во ЕУПАН експертската групата за ЗРП, со што би имала пристап до сите најновите студии, информации за новитети и активности, наоди, препораки и можност за учење од искуствата на другите.

Од искуството на Словачка и Република Македонија не е потврдено дека воведувањето на Заедничката рамка за проценка директно придонесува за деополитизација на јавната администрација кој е клучен проблем. Но, доколку конзистентно се спроведе ЗРП и се почитуваат нејзините основни принципи, таа придонесува за подигање на квалитетот во една организација преку што индиректно може да придонесе за деополитизација.

Вовед

Истражувањето беше спроведено во периодот март – јуни 2012 година во рамките на проектот “Европеизација на администрацијата преку имплементација на Заедничката рамка за проценка (CAF) - релевантност на словачкото искуство за Република Македонија“, поддржано од Словачката развојна помош и Понтис Фондацијата.

Истражувањето вклучуваше истражување на примарни и секундарни материјали, како и теренско истражување. При тоа, беше спроведена и студиска посета во Словачка, при што беа интервјуирани повеќе претставници на релевантните словачки институции.

За Заедничката рамка за проценка (ЗРП)

Заедничката рамка за проценка (ЗРП) преставува рамка за самопроценка заснована на принципите за целосно управување со квалитетот. ЗРП произлегува од моделот на Европската фондација за управување со квалитетот и германскиот Спејер модел. ЗРП е лесна за употреба, бесплатна алатка за самопроценка на јавниот сектор која може да им помогне на јавните администрации во ЕУ да ги разберат и применат модерните техники за менаџмент. Постои веќе 12 години. Во 2011 година беше прославена десетгодишнината од воведување на овој модел и беше регистриран 2000иот корисник на оваа рамка. Низ годините ЗРП се развиваше и прерасна во добро познат модел за квалитет од областа на јавниот сектор.¹

Заедничката рамка за проценка (ЗРП) е алатка за целосно управување со квалитетот, заснована на премисата дека „одличните резултати во организациското работење, во однос на граѓани/клиенти, луѓето и општеството се постигнуваат преку стратегијата предводена од лидерството и планирање во однос на луѓе, партнерства, ресурси и процеси. Рамката ја разгледува организацијата истовремено од различни агли и зазема холистички пристап во анализата на успешноста во работењето на организацијата.“²

Потекло и развој

ЗРП е резултат на соработката помеѓу министрите на ЕУ задолжени за јавна администрација, кои под покровителство на работната група составена од национални експерти - Група за иновативни јавни услуги (ИПСГ), создале платформа за потесна соработка и размена на искуства. Основна цел на оваа платформа е изнаоѓање иновативни начини за модернизирање на владите и обезбедување на јавните услуги во земјите членки на ЕУ.

Пилот верзијата на ЗРП е презентирана во мај 2000 година, а првата ревидирана верзија е промовирана во 2002 година. Со цел имплементација на ЗРП со одлука на Генералниот директорат за јавни услуги е формиран Центарот за ресурси за ЗРП во рамките на Европскиот институт за јавна администрација (ЕИПА) кој заедно со Европската фондација за управување со квалитет и Универзитетот во Спејер, ја води имплементацијата на моделот и ја оценува неговата употреба.

Почетоците на ЗРП се лоцираат во период кога јавниот сектор беше соочен со бројни предизвици и мораше да одговори на бројни општествени потреби и барања. Како резултат на

¹ Five years of CAF 2006: From Adolescence to Maturity - What next?, A study on the use, the support and the future of the Common Assessment Framework, European (EIPA) CAF Resource Centre, Patrick Staes, Nick Thijs, Ann Stoffels and Sven Geldof страна 11.

² Прирачник за ЗРП од 2006 година, страна 2, Ресурсен центар на ЗРП, Европски институт за јавна администрација

овие предизвици и притисок, јавниот сектор беше предмет на суштествени реформи. Особено во време на финансиска криза и значителни намалувања на трошоците во јавната администрација, државата се фокусира на ефикасност и ефективност, транспарентност и одговорност како и свесност за извршување на јавни услуги.

Во периодот од 2000 до 2005 година, ЗРП е воведена во околу 900 институции со цел подобрување на организациите, а интересот за воведување на ЗРП постои и надвор од границите на ЕУ.

Врз основа на детални студии во 2006 година изработена е понапредна верзија на моделот, и дополнително е развиена база на податоци за апликациите за ЗРП со цел интегрирање на добрите практики во јавните администрации од цела Европа.

Во последните 12 години од нејзиното воведување до денес, ЗРП и нејзината употреба се развиваше и напредуваше. Во овој процес на имплементација можат да се разграничат три фази:

1. прва фаза фокусирана на самопроценка;
2. втора фаза посветена на постигнување на подобрувања по самопроценката и
3. трета фаза со акцентирање на созревање на културата на одличност во организацијата.

Во првата фаза на ЗРП од 2000 до 2006 година фокусот беше на воведување на принципи и вредностите на системот за целосно управување со квалитетот во јавниот сектор со примена на само-проценката на ЗРП. Во минатото организациите од областа на јавниот сектор не беа навикнати на самопроценка. Заради тоа мораше да се вложи многу енергија во создавање на солидна методологија за самопроценка.

Со ревизијата во 2006 година во втората фаза од примената на ЗРП повеќе внимание се посвети на тоа што следи по процесот на самопроценка - поточно имплементација на активностите за подобрување како резултат на откривање на повеќе области за подобрување за време на самопроценката. Успешноста на ЗРП се мери со подобрени практики за управување кои беа воведени и кои резултираа со подобри резултати во работењето.

Свесноста беше зголемена во рамките на третата фаза во врска со потребата за натамошен развој на концептот на одличност кој е основа за ЗРП, но кој што не беше формулиран доволно експлицитно за јавниот сектор. Доколку се развијат, во иднина овие принципи можат да станат водечки за градење на организација на ниво на одличност врз основа на основана самопроценка и ефективен план за подобрување.

Главна цел на ЗРП

Согласно Прирачникот за ЗРП главните цели на ЗРП се следните:

1. Да ја запознае јавната администрација со принципите на Целосно управување со квалитет (ЦУК) и прогресивно да ја води низ употребата и разбирањето на самоевалуацијата, од сегашната секвенца на активности „Планирај-Постапи“ до целосен циклус „Планирај-Постапи-Провери-Делувај“;
2. Да ја олесни самоевалуацијата на една јавна организација со цел да се добие дијагноза и активности за подобрување;
3. Да делува како мост помеѓу различните модели кои се користат за управување со квалитетот; и
4. Да го олесни учењето од претходно поставените стандарди помеѓу организациите од јавниот сектор.

За постигнување на овие цели ЗРП содржи 9 критериуми, 28 под-критериуми со примери, панели за проценка на овозможувачи и резултати, упатства за само-евалуација, активности за подобрување, проекти за учење од претходно поставени стандарди и речник. Бидејќи ЗРП е општа алатка, таа може да се прилагоди врз основа на спецификите на една институција, но задолжително мора да се почитуваат нејзините основни елементи: 9-те критериуми, 28-те подкритериуми.

Илустрирана структура на ЗРП



Извор: Прирачник за ЗРП2006 година стр. 3, Ресурсен центар на ЗРП, Европски институт за јавна администрација

Резултати од проценката на примената на ЗРП

Согласно анализата на Ресурсниот центар за ЗРП за пет години по ЗРП 2006 година постои можност за пораст на примената на ЗРП во сите сектори а особено во секторите кои веќе го имаат најголемиот дел на корисници на ЗРП. Повеќето организации кои ја употребуваат ЗРП се од локалната администрација, социјалните служби, полицијата и безбедносните служби, школите и царинската управа, даночната управа и финансиската администрација. Повеќето од организациите од овие сектори ја изразиле нивната намера за потенцијална примена на ЗРП. Останати сектори со потенцијал за развој се секторите на здравствени услуги, високо образование и истражување, култура и културно наследство и општа политика и надгледување.

Од анализата произлегува дека **влијанието на ЗРП на јавниот сектор на земјата е во силна корелација со бројот на корисници на ЗРП во државата**. Во некои земји ЗРП сеуште не е широко распространет со можност да предизвика длабоки промени во јавниот сектор како целина, но самиот модел има големо влијание на организацијата која го применува.

ЗРП се гледа како почетна точка во креирањето на култура на промена на јавната организација и јавниот сектор. Искуството со ЗРП им помага на организациите во имплементацијата на различни добри практики како што се:

- воведување на PDCA циклусот (планирај – реализирај – провери – делувај) во управувањето со организациите;
- јакнење на свеста за идентификација на засегнатите страни;
- спроведување на управување според цели засновани врзиздржани резултати базирани на искуство и очекувања на заинтересираните страни;
- подобрување на комуникацијата во сите насоки, одозгора – надолу и одоздола – нагоре;
- bench learning;
- јакнење на свеста за значењето на организациските вредности и развивање на етички кодекс;
- воведување поголема транспарентност, поголема одговорност и поголемо оспособување.

Визијата на експертската група за ЗРП од јануари 2011 година, Будимпешта е следната:

- ЗРП значително придонесува за проширување на културата на квалитет помеѓу државните службеници во Европа;
- ЗРП е интегрирана во културата на јавниот сектор како алатка за управување со квалитетот, употребувајќи заеднички јазик и остварувајќи подобрувања кон сите засегнати страни: граѓаните/корисниците, граѓаните, јавните власти и општеството;
- ЗРП е одржлив модел за јавен менаџмент во кој може да се има доверба, прифатен од страна од високото раководство и широко имплементиран од јавните организации во Европа со самопроценка на редовна основа; и
- Експертската група за ЗРП е сеопфатна, динамична и ефективна европска мрежа за ЗРП заснована на силни и интерактивни регионални, национални и европски заедници на ЗРП. Јавните организации се активни партнери на експертската група во дисемнација на моделот на ЗРП.

Принципи за одличност

Целта на ЗРП не е единствено процесот на самопроценка туку созревање на култура на одличност во организацијата. Основните принципи на културата на одличност се:

Принцип 1: Ориентираност кон резултати – Организацијата се фокусира на резултатите. Постигнувањето на резултатите треба да биде на задоволство на сите засегнати страни на организацијата (власти, граѓани/корисници, партнери и вработените во организацијата) во однос на поставените цели.

Принцип 2: Фокус кон граѓанинот/ клиентот - Организацијата се фокусира на потребите на постоечките како и потенцијалните граѓани/корисници. Таа ги вклучува нив во процесот на развој на продукти и услуги и подобрување на успешноста.

Принцип 3: Водство и константност на намената – Овој принцип го спојува визионерското и инспиративното водство со константноста на намената во средина која постојано се менува. Водачите воспоставуваат јасна изјава за мисијата, визијата и вредностите и креираат и создаваат внатрешна средина во која луѓето можат да бидат целосно вклучени во постигнувањето на целите на организацијата.

Принцип 4: Управување по процеси и факти – Овој принцип ја води организацијата од перспектива посакуваниот резултат да биде постигнат поефикасно кога соодветните

ресурси и активности се управуваат како процес и ефективните одлуки се засновани на анализа на податоци и информации.

Принцип 5: Развој и вклучување на луѓето – Луѓето на сите нивоа се суштина на организацијата и нивното целосно вклучување овозможува нивните способности да бидат употребени во корист на организацијата. Придонесот на вработените треба да биде максимизиран низ нивниот развој и вклученост во креирање на работна средина со заеднички вредности за култура на доверба, отвореност и признание.

Принцип 6: Континуирано учење, иновација и подобрување – Одличноста го става во прашање статусот кво и ефектуира промена преку континуирано учење со цел создавање на можности за иновација и подобрување. Следствено, континуираното подобрување треба да биде постојана цел на организацијата.

Принцип 7: Развој на взамено корисни партнерства - На организациите од областа на јавниот сектор им се потребни други за да ги постигнат нивните цели и следствено тие треба да развијат и да одржат партнерства кои имаат дополнителна вредност. Организацијата и набавувачите се меѓузависни и взаемно корисните партнерства ја зголемуваат способноста за создавање на вредност.

Принцип 8: Корпоративна општествена одговорност - Организациите од областа на јавниот сектор треба да преземат општествена одговорност, да ја почитуваат еколошката одржливост и да се обидат да ги остварат главните очекувања и барања од локалната и глобалната заедница.

ЗРП споредена со други системи за управување со квалитет

Една од целите на ЗРП е да делува како мост помеѓу различните модели кои се користат за Целосно управување со квалитет – ЦУК (Total Quality Management), и да го олесни учењето од претходно поставените стандарди помеѓу организациите од јавниот сектор.

Различните модели на ЦУК произлегуваат од првичниот концептот на Целосно управување со квалитет кој за прв пат развиен во САД, но веднаш потоа е на широко воспоставен во Јапонска производствена индустрија каде подоцна е одново експортиран на Запад. Тогаш многу модели и техники инспирирани од ЦУК (на пример ИСО, Балансирана картичка на резултати (Balanced Scorecard), МКЕФ (EFQM), ПСЕМ) беа вклучени во Европскиот јавен сектор, но за прв пат обидите за воведување на квалитет во јавниот сектор се засноваа на декларации на корисници, отпочната во 1991 година со “Декларација на граѓаните“ во Велика Британија.

Нашироко имплементиран е потоа системот на квалитет базиран на ИСО 9000. ИСО стандардите и системот на управување изграден врз основа на овие стандарди се опфатени под терминот “осигурување на квалитет“ (quality insurance). Овој пристап е објаснет како “напиши што треба да се направи, прави како што пишуваш, напиши кога не се прави правилно“. ИСО 9000 ги има инкорпорирано идеите на ЦУК, вклучително и процесот на подобрување.

Друг пошироко прифатен инструмент е Балансирана картичка на резултати (Balanced Scorecard). Овој инструмент сугерира дека организацијата мора да се согледува од четири перспективи: клиенти, финансии, процеси и иновација и учење, мора да се разработат параметри, да се собираат податоците и да се анализираат помеѓу себе од аспект на овие перспективи.

Третиот најчесто користен е МКЕФ (EFQM) моделот за извонредност на Европската фондација за управување со квалитет - (European Foundation for Quality Management), кој

претставува европска верзија на Балансираната картичка на резултати. Овој модел се темели на девет критериуми, кои се вклучени и во ЗРП.

Моделот за извонредност во јавната служба (Public Service Excellence Model - ПСЕМ) е уште една рамка за самоевауација која се фокусира на јавниот сектор, меѓутоа не се користи пошироко како ЗРП (е ограничен само на некои јавни служби во Велика Британија).

Токму поради постоењето на повеќе модели и системи на управување со квалитет, се појави потреба да се создаде заедничка Европска рамка за квалитет која ќе биде користена во јавниот сектор, а која при тоа ќе биде алатка за самоевауација на една организација. ЗРП се разликува од ИСО стандардите затоа што за разлика од ИСО кој има за цел да креира средина на формални правила, предвидува надворешна и (исто така финансиски скапа) евауација, ЗРП остава поголема слобода на организацјата за воспоставување на правила, процеси и цели, а при тоа преку конкретни насоки и чекори за самоевауација претставува рамка за следење на постигнатото, со што станува алатка за константно подобрување.

Во однос на МКЕФ моделот, ЗРП моделот се разликува во бројни аспекти (под-критериуми) и фактот што ги зема во предвид специфичностите на јавниот сектор. Оваа карактеристика на ЗРП константно се подобрува и надградува со унапредувањето на ЗРП моделите (2002, 2006).

Од искуството на експертите од Словачкото здружение за квалитет беше истакнато дека ИСО е добар почеток за воспоставување на правила и организациски ред, и би бил добра основа за пошироката рамка која ја дава ЗРП. Напротив, МКЕФ моделот би бил посоодветен за институција која веќе спровела ЗРП.

Табела 1: Споредба на некои постојни модели за управување со квалитет

Модел	Основен принцип	Главна карактеристика	Препорака во однос на ЗРП
ИСО	„Напиши што треба да се направи, прави како што пишуваш, напиши кога не се прави правилно“	Акцент на правила; надворешна евауација; фокус кон постигнување задоволство кај клиенти	ИСО е добра основа за ЗРП со цел проширување на рамката низ која се гледа организацијата
МКЕФ (EFQM)	Фундаментални концепти за извонредност	Девет прецизно дефинирани критериуми за оценување; само-евауација; ориентација кон резултати и клиенти	ЗРП може да биде основа за МКЕФ, бидејќи поригорозни критериуми за евауација
Балансирана картичка на резултати	Согледување на организацијата од четири перспективи: клиенти, финансии, процеси и иновација и учење	Разработување на параметри, собирање на податоците и и нивна анализа од 4 перспективи; фокус кон резултати и клиенти	Слично на МКЕФ, но со различен пристап.
Заедничка рамка за процесика (CAF)	„Планирај-Постапи-Провери-Делувај“	Девет критериуми, но подетално разработени; прилагоден за јавниот сектор; вклученост на вработените; самоевауација; ориентација кон резултати и клиенти;	

Според: Прирачник – често поставувани прашања, Ресурсен центар за ЗРП, Европски институт за јавна администрација

Словачкото искуство

Користење на словачкото искуство и на нивните најдобрите практики со цел да се покрене подобар интерес за имплементација на ЗРП во Македонија и да се изработат конкретни препораки кои би биле корисни за воведувањето на ЗРП во македонската државна и јавна администрација е релевантно поради постоењето на слични предуслови, како и културни сличности. Така, како и во Македонија, во моментот на воведување на ЗРП во Словачка, постои и е значаен проблемот на високо партизирана државна и јавна

администрација. Отпочнувањето на имплементацијата на ЗРП е во претпристапниот период, а политичката поддршка за имплементација на ЗРП е променлива. Воедно, во моментот имплементацијата на ЗРП сè уште не достигнала високо напреден степен со кој би било тешко да се споредува од сегашна перспектива воведувањето на ЗРП во Македонија. Дополнителни фактори се и сличноста на културата, од аспект на управување со квалитет, јавна свест за јавната и државна администрација, како и пристапот кон клиентите.

Со цел подобро разбирање на словачките искуства во склоп на проектот беше изведена студиска посета и интервјуа со клучни релевантни експерти и претставници на овие институции кои директно биле или се вклучени во имплементацијата на ЗРП моделот во Словачката јавна администрација. Дополнително беше остварена посета во Министерството за образование со цел осознавање на употребата на ЗРП во практиката. За опис на интервјуата види Прилог 2.

Имплементација на ЗРП во Словачка

Воведувањето на ЗРП во Словачка е започнато во 2002 година веднаш по одржувањето на Втората конференција за квалитет во октомври во Компенхаген. Еден од главните иницијатори и промотори на идејата е новоформираната Канцеларијата за државна служба, во насока на остварување на главната цел на Канцеларијата - создавање на стабилна, професионална и деполитизирана државна служба во Словачка.

Покрај Канцеларијата за државна служба, воспоставувањето на ЗРП во Словачка е спроведено со заедничко координирано дејствувањена уште две други институции: Канцеларијата за стандардизација, метрологија и тестирање (КСМТ) и Словачкото здружение за квалитет (СЗК).

КСМТ како одговорно тело за квалитет на почетокот тесно соработува со Канцеларијата за државна служба, е главниот координатор на институциите, а по укинувањето на Канцеларијата во 2006 е единственото одговорно тело за имплементацијата на ЗРП. Исто така КСМТ е претставник за Словачка во ЕИПА.

СЗК е професионална асоцијација на менаџери на квалитет кои се вклучени како експерти, спроведуваат професионални тренинзи и имаат консултантска улога во процесот на воведување на ЗРП во одделните институции.

Како прва активност за воспоставување на ЗРП во Словачка е отпочнувањето на проект во рамките на Канцеларијата за државна служба за имплементација на ЗРП 2002 моделот, кој е спроведен дополнително до институциите, а Канцеларијата за државна служба се јавува како координатор на активностите за спроведување на ЗРП во рамките на министерствата, во централните тела на јавната администрација и во нивните соодветни тела за буџет и финансирање. Во тој период, Канцеларијата донесува одлука за создавање на услови за континуирано подобрување на своите активности, со оглед на фактот што ЗРП моделот овозможува целосна анализа на процесите и активностите на сите нивоа во организацијата и учество на целиот професионален кадар.

По отпочнувањето на имплементацијата на ЗРП во група на институции, во септември 2003 Владата донесува Одлука со која врз основа на подготвената Национална програма за квалитет 2004-2008, ги обрзува сите министерства да продолжат со активностите за воспоставување на ЗРП. Проследувајќи ја одлуката, акциски планови се изготвени на ниво на секое министерство, а секоја година се изработува документ за стратешко планирање, што воедно е еден од критериумите за евакуација на механизмот за самооценување во рамките на ЗРП.

Од практичните искуства, истакнато е дека ваквото стратешко планирање придонело за значително подигање на нивото на квалитет во државните служби. Сите релевантни експерти и преставници на словачките институции кои беа интервјуирани за истражувањето потенцираат дека иако во тој период задолжителната имплементација на ЗРП во сите министерства изгледало како добра идеја, ваквата мерка резултирала само во делумна, формална имплементација на ЗРП во многу институции. Главна причина за ова била недоволната посветеност на клучни носители на функции и нивното недоволно и несоодветно разбирање на ЗРП на кое е гледано како закана за нивната позиција или механизам за контрола.

Врз основа на ова искуство, за успешна имплементација на ЗРП е истакнато дека е неопходна поддршката од највисокото раководство во рамките на секоја институција. Обезбедување на овој предуслов е исклучително битно поради фактот што покрај добрите резултати и проценки, раководството ќе мора да прифати критички наоди кои произлегуваат од прегледувањето на процесите со користењето на дадените методи и да усвојат соодветни мерки за подобрување во дадената област. При воспоставувањето на моделот на ЗРП преку процесот на „гледање себеси во огледало“ се согледуваат недостатоците во функционирањата на институцијата и се јавува потреба одредени работи да се прават подобро или да се направат на друг начин од претходно – поради што, неопходно е да постои подготвеност и способност за правење институционални промени и соодветна политичка поддршка. Како дополнителен клучен фактор е истакнат одржливоста на политичката поддршка не само за имплементацијата на ЗРП, тука за целиот концепт за стабилна и деполитизирана јавна служба во земјата.

Со цел обезбедување на поддршка од повисокото раководство со чија помош е потребно да се направат потребните чекори за имплементација на ЗРП, првите консултации и обуки биле организирани токму за високите раководни кадри во рамките на избраните институции, што овозможило нивно подобро разбирање за потребата и улогата на ЗРП.

Главно одговорно тело за спроведување на обуките и консултациите во Словачка е КСМТ во тесна соработка со експертите од СЗК. КСМТ, покрај во обуките, директно била вклучена и во обуки и консултации за ЗРП методологијата, како и при креирањето на ЗРП тимовите по институциите.

Внимателен избор на тимот кој ќе работи на имплементација на ЗРП во дадената институција, од словачкото искуство се покажува дека е клучно. Непходно е поставување на соодветни кадри (раководители на одделенија или сектори) кои добро се запознати како со процесот и главните придобивки од ЗРП, така и со функционирањето на институцијата. Процесот на планирање стратешките документи и на акциските планови, како и мапирањето на процеси бара организирање на редовни состаноци на членовите на тимот. Критериумите за селекција на ваквите тимови треба да бидат јасно зацртани, и доследно следени од лидерот на тимот, а често се покажало како корисно објавување на повик за вработените, кои врз основа на ваквите критериуми можат да се пријават.

Вклучување на повисок ранг на државен службеник во чија надлежност спаѓаат човечките ресурси словачкото искуство покажува дека е од особена важност, како и постоењето на свесност дека процесот на имплементација на ЗРП бара вложување на значителен труд и посветеност. Поради ова, потребно е раководителите во институциите да бидат свесни дека претставниците на ЗРП тимовите треба да издвојат значително време. Ова се напоменува бидејќи многу пати успешната имплементација на ЗРП моделот во одредени институции на државната служба во Словачка (особено министерствата) биле неуспешни поради фактот што избраните членови на тимот, поради останати работни задачи и обврски немале доволно време да се посветат на остварување на предвидените активности за

воведување на ЗРП (посета на состаноци, обуки, време за изготвување на акциски план и мапирање на процеси).

Како дополнителна препорака од СЗК, според искуството кое го имале при консултирање на тимовите за имплементација на ЗРП на различни институции е истакнато дека најуспешните примери за имплементација на ЗРП биле тие каде тимовите сочинувале помали групи (оптимално е од 8 до најмногу 20) и кои заеднички работеле на процесот на планирање (тим билдинг). Во големи институции кои имаат комплексна организација, за да се овозможи ефективно работење на помал тим биле креирани под-тимови во рамките на даден сектор или подрачје. Ваквото формирање на под-тимови придонесло да се вклучат поголем број на вработени кои се пријавиле на повикот за учество во тимовите за имплементација на ЗРП, како и поголема свесност на ниво на организација за значењето и придобивките од ЗРП, а со тоа и поуспешна имплементација.

Во одредени случаи при воведувањето на ЗРП во словачката државна и јавна администрација, одговорниот тим бил често гледан како привилегиран и се јавувала одредена неволност од останатите вработени. За ова да се надмине, потребно е високото раководство добро да го запознае целиот свој сопствен кадар со концептот ЗРП, неговото значење и процесот на воведување.

Во процесот на имплементација на ЗРП, Словачка имала можност да соработува со Данската канцеларија за државна служба со чија помош биле направени консултации во насока на користење на нивните искуства и најдобрите практики а бил изработен и прирачник за воведување на ЗРП. Ова е оценето како особено корисно, и истакнато е дека во процесот на имплементација на ЗРП во Македонија, Словачка би можела да биде добар пример и партнер за соработка, во насока на овозможување консултации, обуки за обучувачи и за експерти како и за споделувања на конкретни искуства. Исто така, Македонија, иако не е членка на ЕУ, може да стане член на работната група во рамките на Европската мрежа за јавна администрација и Европскиот институт за јавна администрација, со што би имала пристап до сите релевантни документи, наоди, прирачници и актуелни информации за ЗРП.

Главни придобивки од ЗРП

Од 2003 година досега, ЗРП во Словачка е воведена во вкупно 60 институции на државната и јавна служба (во министерства, самостојни тела, универзитети, органи на локална самоуправа) од чие искуство може да се утврдат бројни придобивки.

Создавање на култура на квалитет и меѓу јавноста

Најпрво истакнато е дека ЗРП придонесува за подигање на свеста и културата за квалитет и воведување на систем на ефикасност во управувањето меѓу вработените во овие служби, но и меѓу пошироката јавност.

Преку покажувањето на посветеност и напори на институциите за самостојно подобрување и подготвеност кон промени, ЗРП индиректно придонесува за подигање на јавната свест за јавната администрација за надлежностите на различните институции и органи.

Во Словачка ЗРП моделот е вклучен во Националната програма за квалитет. Ова овозможило, благодарение на успешната имплементација на ЗРП и достигнување на висок степен на квалитетот во работата, одредени институции да ја добијат и Националната награда за квалитет на Словачка (Министерство за образование 2009). Со вакво битно признание се зголемува мотивацијата и успешна имплементација на ЗРП меѓу институциите, со што ЗРП

диркено влијае на поробрувањето на квалитетот на работата во институциите, но и на нивното реноме меѓу општата јавност.

Придобивки за институциите

Исклучителни придобивки од ЗРП се забележани на институционално ниво, каде што е истакнато дека воведувањето на ЗРП го подобрило функционирањето на самата организација, но и квалитетот на исполнување на целите. Исто така, ЗРП има значаен придонес во подигањето на квалитетот на услугите на различните институции, во односот кон клиентите и граѓаните.

Така, истакнато е дека ЗРП придонесува за развивање, подобро разбирање и подобрување на институционалните и административни процеси, поставување на приоритети и стратешки цели. Многу од институциите со воведувањето на ЗРП подобро ги идентификувале своите цели, се насочиле кон постигнување на долгогодишните стратешките приоритети, а се забележало и значително подобрување на квалитетот на нивните услуги. Постапката на изработка на акциски планови како и мапирањето на процесите кое произлегува од ЗРП е истакнато дека придонесува да се согледаат главните недостатоци во работата на институциите, недоследности и преклопувања на активности, што резултира со нивно директно подобрување, отстранување или реструктурирање. Редовната самоевалуација на институција на својата работа е потенцирано дека забележително придонесува за редовно и навремено подобрување. Исто така, честопати воведувањето на ЗРП има додадена вредност и придонесува за подобрена комуникација помеѓу вработените, нивна поголема вклученост и мотивираност која произлегува од самиот факт што вработените се директно вклучени во процесот на одлучување за клучни приоритети и цели.

Придобивки за целата државна и јавна администрација

ЗРП придонесува за урамнотежување на квалитетот на работа на различните институции со оглед на тоа дека нивото на квалитет варира помеѓу различните институции од јавната администрација. Дополнителен придонес на ЗРП е што овозможува подобрена соработка меѓу самите институции. Со тоа што повеќе институции започнуваат во исто време со имплементација и се на исто ниво, можат меѓусебно да се консултираат и да разменуваат позитивни искуства.

ЗРП во државите кандидати: потенцијал за спречување на политизацијата на јавната администрација

ЗРП е од особено значење за кандидатските земји, бидејќи претставува конкретна алатка која помага во подобрување на квалитетот на јавната и државната администрација. Со оглед на фактот дека во делот на системот на управување општо и конкретно во делот на јавната администрација нема *формално acquis*, туку претставува сет на неформални административни и уставни законодавни принципи, нема формално законодавство кое земјите членки или кандидати треба да го имплементираат.

Сепак има општ консензус за клучните компоненти на управување во демократските земји. Споделувањето на овие принципи на управување кои се нарекуваат уставни и административно правни принципи водеше кон формирање на Европскиот административен простор кој што е сет на заеднички стандарди на управување и јавна администрација за сите земји членки на ЕУ. Ваквите европски стандарди треба во секој случај да инспирираат реформи во јавната администрација во земјите - кандидати. Овие принципи се:

- Сигурност и предвидливост
- Отвореност и транспарентност

- Одговорност
- Ефикасност и ефективност.

Бидејќи има недостаток на сигурни и ефикасни стандарди за јавната администрација формулирани за кандидатите и земјите членки, главното отворено прашање останува: дали ширењето и воведувањето на принципи за управување со квалитет, како принцип на добро управување може да создаде bottom – up правила во земјите членки по однос на стандардите за сигурна и ефикасна јавна администрација. Прашањето е како да се создаде одржлива политичка поддршка за јавна администрација која е стабилна и аполитичка како во земјите членки на ЕУ така и во кандидатските земји. Во оваа насока, ЗРП е прилично едноставна алатка, бесплатна и лесна за користење која е соодветна за само-евауација на институциите од јавниот сектор во Европа. ЗРП е осмислен од претставници на земјите членки и на широко се користи во јавната администрација низ Европа. Моделот овозможува рамка на принципи и критериуми кои институциите мора да ги исполнат. Користењето на ЗРП треба да води кон структурно подобрен процес во кој се адресирани тие области за подобрување кои се идентификувани преку само-евауацијата. Сепак, да се обезбеди структурирано и адекватно дејствување не секогаш е лесно. Ако ЗРП моделот е правилно имплементиран, се поставуваат одредени правила и активности кои придонесуваат за подобрување на квалитетот, а во таа насока на деполитизација. Словачката јавна администрација е до значителен степен политизирана, но сè уште не може да се утврди јасното влијание на ЗРП за овој сегмент. Според раководителот на одделението за квалитет во КСМТ, проценка за улогата на ЗРП за деполитизација во јавната и државна служба може да се направи дури кога ЗРП би била имплементирана во повеќе од половина од институциите во Словачка, што во моментот не е случај.

Пример: Искуството на Министерството за образование на Р. Словачка

Во согласност со Одлука на Владата на Словачка Република од септември 2003 година во однос на нацрт Националната програма за квалитет на Словачка за 2004-2008, која предвидуваше задолжително воведување на систем на управување со квалитет во сите министерства до 2007 (или ЗРП или МКЕФ) Министерството за образование учествуваше во проектот за воведување на ЗРП уште во 2003 година како една од петте пилот министерства во Словачка. Иако со новата одлука на Владата од 2009 имплементација на ваков систем на управување со квалитет не е задолжителна за државната и јавната администрација, имплементацијата сега во ова министерство продолжува преку бенчмарк проекти, особено *benchlearning*, а како дополнителна мотивација е годишната Национална награда за квалитет на Словачката Република.

Имплементацијата на ЗРП во Министерството за образование се одвива во двегодишни циклуси. Првата година се одредува тимот кој изработува извештај/ информација за самоевауацијата врз основа на установените критериуми. Самоевауацијата и нејзините наоди потоа се прегледуваат од страна на надворешен тим на експерти кои своите заклучоци ги формулираат во повратен извештај, којшто пак е основа за формулирањето на акциски план. Целта на акцискиот план е да се постигне мерливо подобрување во одбраните процеси. Потоа следи две одишна етапа на имплементација на акциониот план, а со неговото оценување се започнува наредна етапа на подготвување на извештај за самоевауација.

Значителна поддршка во имплементацијата на ЗРП како пристап за управување со квалитет во Министерството за образование е добиена преку проектот на Светска банка за

развој на човечки капитал имплементиран во периодот 2007 – 2009, за овозможување на подобра имплементација, управување и евалуација на политики, во кој во рамките на неговата прва компонента е вклучено и спроведувањето ЗРП и консултантски услуги.

Министерството за образование во соработка со други независни тела во склоп на Министерството како и со некои универзитети, има реализирано неколку под – проекти фокусирани на ЗРП моделот. Овие активности ја подигнале имплементацијата на ЗРП на повисоко ниво на квалитет до степен кој може да биде пример за институциите од јавната и државната администрација, како во Словачка, така и надвор (Словачкото Министерство за образование веќе соработува со Чешкото министерство за образование за споделување на најдобри практики). Конкретни практични резултати кои се постигнати со имплементацијата на ЗРП се издвоени во Прилог 3.

Според евалуацијата направена на самото министерство, успехот од користењето на ЗРП најмногу се гледа во придонесот кој го има за формирањето на стратешките цели на институцијата и изработка на показатели, кои редовно се следат и оценуваат. При тоа, ЗРП споредено со системот на годишни извештаи се темели и на претпоставки врз кои биле постигнати резултатите. Дополнително, доследното спроведување на ЗРП наметнува установените цели кои се немерливи да станат мерливи со точно дефинирани вредносни цели. Како директен продукт од воведувањето на ЗРП развиен е предлог за изработка на информациски систем а управување со сите резултати на проектот од Светската банка - особено од областа на процеси (кој е изработен од приватна фирма).

Главни видливи практични придобивки на Министерството од воведувањето на ЗРП споредено со состојбите пред негова имплементација (пред 2003) е тоа што претходно вработените не биле свесни за тоа колку области не се покриени со индикатори со установени вредносни цели. Формирањето на мерливи цели сега овозможува прегледност и подобра евалуација на сработеното. Исто така, претходно голем број на информации од области кои со ЗРП се покажале како клучни критериуми не биле прегледно содржани во еден документи, а работата со нив или нивното следење било далеку покомлексно. Конечно, со воведувањето на ЗРП податоците се презентирани графички по однос на трендовите, што овозможува значаен увид во следење на работата и напредокот, а дополнително и придонесува за подоро планирање.

Македонското искуство

Примена на ЗРП во Република Македонија

Во Република Македонија постои многу низок степен на имплементација на ЗРП.³ Досега една институција (Државниот завод за статистика) има спроведено три циклуси на проценка, а во тек е примена на ЗРП во Министерството за информатичко општество и администрација.

По потпишувањето на Спогодбата за стабилизација и асоцијација во 2001 година, Владата на РМ ги интензивираше напорите за воведување на алатки за управување со квалитет, во најголема мера во контекст на приближувањето со *acquis* од областа на внатрешниот пазар. Во овој период се донесува и Национална програма за квалитет. Интересот за алатки за управување со квалитет беше значително зголемен со сè поголемото значење на реформата на јавната администрација во контекстот на процесот на европска интеграција на Република Македонија. Агенцијата за државни службеници (сега Агенција за администрација) и Секретаријатот за европски прашања беа главните застапници за примената на ЗРП.

Првиот и засега единствен успешен пример на примена на ЗРП останува Државниот завод за статистика, кој спроведе три циклуси на ЗРП, почнувајќи од 2006 година. (Примерот на ЗРП е детално обработен подолу во текстот.)

Новата стратегија за реформа на јавната администрација (2010-2015) усвоена во текот на 2010 година ја прокламира ЗРП како основен модел за проценка на реформата на јавната администрација. Сепак, Стратегијата и нејзиниот Акциски план не специфицираат било какви цели или конкретни мерки за поширока употреба на ЗРП.⁴ Во практиката се употребуваат различни алатки за управување со квалитет, но отсуствува кохерентна насока или визија за соодветноста на одреден систем за управување со квалитет за различни организации односно различното ниво на развој на одделни организации.

Како министерство надлежно за администрацијата во Република Македонија, Министерството за информатичко општество и администрација (МИОА) од 2011 година го презема водството и во примената на ЗРП. Во мај 2011 година Влада усвоила информација со која се препорачува примената на ЗРП. Истовремено, во МИОА е во тек примена на ЗРП, со поддршка на ГОФРЕ проект финансиран преку Британската амбасада.

Во рамките на министерствата, одговорноста за спроведување на ЗРП е на државните секретари како врвно раководно ниво на државната служба. Сепак, на централно ниво не е формирана соодветна мрежа за спроведување на ЗРП. Според некои согледувања, соодветен модел за координација би можела да биде мрежата на одделенијата за човечки ресурси.

Владата има донесено заклучок, според кој сите министерства до март 2012 година треба да имаат воведено или започнато постапка за воведување ИСО стандарди.

³ Во рамките на овој проект во периодот март-мај 2012 година беа направени интервјуа со релевантните субјекти од оваа област во РМ (Државниот завод за статистика, Агенцијата за администрација и Министерството за информатичко општество и администрација).

⁴ Нацрт-стратегија за реформа на јавната администрација во Република Македонија (2010-2015 година), 21 декември 2010 год. http://e-demokratija.mk/sd_administracija/-/document_library_display/4ugU/view/45171/1109;jsessionid=905B599EB77D9037D91F0FCC79CCC39F

Професионалноста – предуслов и/или резултат на ЗРП?

Едно од клучните прашања во процесот на пристапувањето кон ЕУ е постоењето на соодветен административен капацитет и структури. Недостатокот на административен капацитет е проблем кој во Република Македонија се констатира подолго време, мултиплициран со недоволната професионалност во државната служба нотирана во извештаите за напредок на РМ. Недостатокот на административен капацитет е една од главните причини за празнини и во имплементацијата на законодавството донесено за усогласување со *acquis*. ЗРП е алатка за управување со квалитет која се употребува во значителен степен во администрациите на земјите членки значително придонесувајќи за зајакнување на капацитетот на институциите за примена на *acquis*.

Во Извештајот за напредок на Република Македонија за 2011 година, ЕК нотира дека е постигнат напредок во рамката за јавна администрација, како клучен приоритет на Партнерството за пристапување. Во врска со законодавната рамка за државни службеници Извештајот ги акцентира главните недостатоци особено во врска со правилата за вработување, оценување и унапредување, назначување на високите раководни државни службеници и констатира дека е „потребно натамошно подобрување на клучните закони со цел да се обезбеди вклучување на принципите на транспарентно, аполитично регрутирање и унапредување засновано врз заслуги“.⁵

Извештајот на ОЕЦД-СИГМА од 2011 година констатира дека основната причина зошто сè уште не постои државна служба заснована на заслуги е што и по десет години од донесувањето на Законот за државни службеници, тој не се почитува, „а вработувањето и другите одлуки во поглед на кариерата на државните службеници сè повеќе се засновани на политички или приватни мотиви, одошто на заслуги“.⁶ Натаму, овој многу критички извештај констатира дека „овие ноторни незаконски практики не само што имаат за последица отсуство на професионализам на персоналот во јавниот сектор, особено на високи нивоа, тие ја зголемуваат јавната скепса во поглед на владеењето на правото и ниското ниво на кредибилитет на демократскиот систем воопшто“.⁷ Други релевантни согледувања од овој Извештај во поглед на предметот на нашето истражување се согледувањата во поглед на централизираноста на донесувањето на одлуките во јавната администрација („скоро сите одлуки се донесуваат од највисоко административно ниво (министер)“ и некористењето на делегирањето. Натаму, се опсервира некористичната примена на решенија од приватниот сектор, особено во поглед на отпуштањето работници, при што се констатира дека „не се согледува суштествената разлика меѓу вработените во приватниот и во јавниот сектор и нивните улоги“.⁸

Според мислењето на претставници на релевантните институции во РМ, примената на ЗРП нема директно влијание на спречувањето на политизацијата на јавната служба но нејзината имплементацијата е корисна како почетна фаза на процесот за постигнување на подобар квалитет на услугите во јавниот сектор.⁹ Сепак, констатираните состојби во јавната администрација, се многу релевантни и во поглед на примената на ЗРП во Република Македонија, зашто непобитно е дека треба да постои одредено ниво на професионализам и свест на раководното ниво на јавната администрација за да може успешно да се спроведува ЗРП.

⁵ European Commission, Brussels, 12.10.2011 SEC(2011) 1203, Commission Staff Working Document, Republic of Macedonia, 2011 Progress Report, стр.9.

⁶ SIGMA Assessment, 2011, стр. 5 <http://www.oecd.org/dataoecd/40/30/48970743.pdf>

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

⁹ Интервјуа спроведени во периодот март-мај 2012 година.

Успешен пример: Државниот завод за статистика

Државниот завод за статистика (ДЗС) е првата институција во Република Македонија која спроведе процес на самооценување во 2006 година со примена на ЗРП. Првото самооценување ДЗС го спроведува во рамки на Твининг проект, а двете последователни проценки самостојно. ДЗС има значително искуство во спроведување на ЗРП што може да го пренесе на останатите институции во Република Македонија.

Согласно искуството на ДЗС, ЗРП е лесно разбирлива и применлива алатка. Како една од поширокиот сет алатки за мерење на квалитетот (како што се ИСО, целосен менаџмент на квалитетот итн), е добра како почетна фаза од еден процес на постигнување на подобар квалитет на услугите во јавниот сектор. Имајќи предвид дека повеќето државни институции немаат искуство со посложени алатки за управување со квалитет, ЗРП е добра почетна основа за нив.

Една од главните придобивки на ЗРП е релативната едноставност на моделот и можноста за неговата бесплатна употреба. На ЗРП се гледа како на примарна алтернатива за системи за квалитет како што е ИСО, заради трошоците, флексибилноста (опсегот, прилагодливоста) и вредноста без разлика на сертификацијата.

При имплементацијата на ЗРП треба да се внимава на формирањето на работни групи за само проценка. Во ДЗС имале 9 работни групи. Значајно е што работните групи треба да се координираат меѓу себе и да се постигне усогласен став помеѓу нив, односно консензус за оценките за состојбите. Таквиот пристап овозможува објективност на оценките, како основа за исправно поставување на приоритетите.

Исто така битно прашање е дали ќе се опфатат сите елементи на ЗРП или институцијата ќе се фокусира на тоа што е релевантно за неа бидејќи некои прашања може да не се однесуваат на институцијата. Според искуството на ДЗС, важно е да се направи селекција, односно точно да се постават приоритетите, така што резултатите од ЗРП да бидат релевантна основа на утврдување на приоритетите на стратешкиот план за институцијата.

Импликациите на првата примена на ЗРП во ДЗС се оценуваат како многу значајни, при што се иницирани низа на нови процеси во институцијата. Особено значајна била подготовката на каталог на функции на организацијата. Натаму, примената на ЗРП помогнала во креирањето на систем за пресметување на трошоци за кој е подготвен посебен софтвер. Согласно овој систем се определува цената на чинење по единица мерка за некоја функција и креирањето на каталог на активности за секоја работна задача. Во рамките на ЗРП е спроведена анкета за задоволство на вработените, која дала значајни индикатори за водењето на политика на човечките ресурси. ДЗС востановил и систем на менторство на нововработените, како и на in-house обуки. На ова се надоврзува анкетата на задоволство на клиентите.

Оттаму, во ДЗС се цени дека ЗРП е модел, кој дава многу можности за надградување. Искуствата со примената на ЗРП биле основа за примена на посложени модели за управување со квалитетот, важни за системот на статистика (Generic Business Process Model).

Препораките на ДЗС за имплементација на ЗРП во Македонија се дека ЗРП е одлична почетна рамка за проценка на организациите од јавниот сектор. При тоа, потребно е раководството на организацијата која ја спроведува ЗРП да ги препознае придобивките од ЗРП („лидерот да препознае што добива“). ДЗС е подготвен да го сподели своето искуство со другите институции.

Дискусија

Основното прашање е зошто ЗРП има ограничена примена во Република Македонија.

Очигледно е дека во Република Македонија досега примената на системите за управување со квалитет во јавниот сектор е во најголема мерка водена „од горе“ и дека недостасува иницијатива „од долу“ – од самите организации, односно од менаџерското ниво на јавните организации. Од една страна ова може да се толкува како последица на неинформираност, но од друга страна е и директна последица на констатираната недоволната професионалност и капацитет на ова ниво на раководство во јавните служби.

Натаму, очигледно е дека поттикот за примена на ЗРП како европска рамка за проценка во јавната администрација во Република Македонија е секако поврзан со интензитетот на европската агенда. Отсуството на интензитет и константност во процесот на пристапување несомнено имаат одраз на сите аспекти на процесот на европеизација на јавната администрација, вклучително и примената на ЗРП.

Интересно е што првата самопроценка во двете институции во кои досега се спровела ЗРП во Република Македонија е со поддршка на странски проекти. Иако ова самото по себе не е проблем, зашто процесот на европеизација на јавната администрација во држави кандидати по правило се остварува преку учење од најдобри практики на државите членки, останува прашањето на одржливоста. Зошто доброто домашно искуство (она на ДЗС) не се мултиплицира, и покрај направените напори за тоа и подготвеноста на оваа институција да ги сподели своите искуства? Ова особено ако се земе предвид дека согледувањата од практиката на ДЗС се многу слични со оние на словачките институции. И на ова прашање, еден од можните одговори е дека не постои доволно иницијативност и капацитет на раководно ниво на јавните организации – потенцијални корисници на ЗРП или други системи за управување на квалитет, како и дека отсуствува хоризонтална соработка меѓу организациите во рамките на јавната администрација.

Отворено е и прашањето зошто не се доволно искористени мрежите за соработка и ресурсите кои би ѝ биле достапни на Владата, доколку учествува во работните групи за ЗРП во рамките на ЕУПАН.

Изразена е скепса во поглед на потенцијалот на примената на ЗРП за „лекување“ на основните болки на македонската администрација – партизацијата и недостатокот на професионализам. Впрочем, партизацијата на јавната администрација е директно во спротивност со начелата на Единствениот административен простор – сигурноста и предвидливоста, како и транспарентноста. Дури, може да се каже дека професионалност и капацитет за лидерство се предуслов за да може доследно и квалитетно да се спроведе ЗРП. Сепак, сметаме дека не се доволно согледани можностите што овој модел на проценка ги пружа и во овој поглед, доколку има политичка волја за тоа и системот доследно се примени.

Очигледна е приоритизацијата на примената на ИСО стандардите од страна на Владата, што е веројатно разбирливо од аспект на нивниот визибилитет постигнат во глобални рамки и владиниот приоритет за промоција на странски инвестиции. Но, останува отворено прашањето зошто во поголема мерка не се земаат предвид спецификите на јавните организации и комплементарноста во примената на системите за управување со квалитет.

Искуството на Словачка е поучно од повеќе аспекти. Очигледно е дека исфорсирана примена на ЗРП (па и кој и да е друг систем на управување со квалитет) без основни претпоставки за тоа – свесност и капацитет на раководното ниво на јавните институции - доведува само до формална и делумна имплементација на ЗРП. Оттаму, не се сугерира примена на ЗРП во Република Македонија „по налог“, туку постепено и паралелно воведување во институции кои веќе имаат достигнато одредено ниво на „зрелост“, располагаат со капацитет на највисокото раководно ниво и можат да гарантираат одржливост на резултатите.

За да се спроведе ЗРП потребно е лидерство, и тоа такво што ќе биде подготвено за критички пристап односно да овозможи институцијата „да се соочи со себеси во огледало“.

Натаму, многу релевантно е искуството за вклученост и информираност на вработените во процесот на самопроценка. Сепакво исклучување на вработените во процесот на проценка по каква и да е основа (политичка, етничка) може да доведе до контра-ефект.

Конечно, многу значајна лекција е дека ЗРП не се спроведува како процес примарно за да се свртат организациите кон себе, туку согледувајќи се себеси најобјективно можно, да се свртат кон клиентите – односно граѓаните, за да го подобрат квалитетот на услугите кои им го обезбедуваат. Оттаму, примената на ЗРП треба да се приоретизира во организации кои се ориентирани кон клиенти.

Заклучоци и препораки

- Во Република Македонија сè уште не е доволно искористена ЗРП како можност за европеизација на јавната администрација. Постои недоволно познавање за ЗРП меѓу водечките претставници на институциите и за потенцијалите и придобивките кои оваа алатка за управување со квалитет ги нуди, за самите институции, но и за граѓаните како клиенти и корисници на нивните услуги.
- Искуството на Словачка е многу релевантно за Република Македонија најпрвин поради сличноста на клучни фактори (културата, јавна свест за јавната и државна администрација како и нивниот пристап кон клиенти, политизацијата во овој сектор), но уште повеќе поради практичните препораки од досегашното спроведување на ЗРП.
- Воведувањето на ЗРП не исклучува други модели за управување со квалитет и е со нив комплементарно. Меѓутоа, потребно е при примена на моделите да се води сметка за подготвеноста на организацијата: во организација која веќе е ИСО корисник, ЗРП може да биде успешна надградба бидејќи дава поширока рамка и поголема слобода за воспоставување на правила, процеси и цели на организацијата со што отвора простор за дополнително подобрување и зголемување на ефикасноста на институцијата. Истовремено, ЗРП е добра подготовка за примена на посложени системи за управување со квалитет.
- Особено битно е запознавањето на високото раководство со клучните придобивки од воведување на ЗРП за самата институција:
 - поефикасно функционирање на институцијата;
 - мерливост на исполнети цели;
 - зголемена мотивација и чувство на “сопственост“ од страна на вработените;
 - подигање на квалитетот на услугите а соодветно и задоволството кај граѓаните.
- Додека неопходно е обезбедување на политичка поддршка и лидерство, сепак не се препорачува „масовно“ воведување на ЗРП, по наредба „од горе“, туку иницијативата треба да потекнува од самата институција а имплементацијата треба да биде во комбинација со *bottom-up* пристап. Сепак се препорачува повеќе организации да го воведуваат ЗРП истовремено, поради можноста за споредливост и размена на искуства (во македонскиот случај – осум до десет организации, ориентирани кон клиенти).
- Во примената на ЗРП потребен е фокус кон „надвор“ – кон клиентите – граѓаните, зашто примарна цел е организацијата да ја оствари подобро својата мисија.
- При примената на ЗРП, треба да се обезбеди лидерство, но и опфатеност – вклученост на сите вработени.
- Потребно е повеќе да се користат и да се споделуваат искуствата за управување со квалитет во рамките на самата јавна администрација во Република Македонија. Македонија, односно да се промовираат најдобрите национални практики (на пример Државниот завод за статистика).
- За успешна имплементација на ЗРП потребно е се вклучат здруженија за квалитет кои ќе имаат консултантска улога. Соработка со земји членки во овој дел со обуки за обучувачи и раземна на искуство може да е од особена помош. Република Македонија треба да стане членка во ЕУПАН експертската групата за ЗРП, со што би имала пристап до сите најновите

студии, информации за новитети и активности, наоди, препораки и можност за учење од искуствата на другите.

- Од искуството на Словачка и Република Македонија не е потврдено дека воведувањето на Заедничката рамка за проценка директно придонесува за деполигизација на јавната администрација кој е клучен проблем. Но, доколку конзистентно се спроведе ЗРП и се почитуваат нејзините основни принципи, таа придонесува за подигање на квалитетот во една организација преку што индиректно може да придонесе за деполигизација.

Прилог 1. Листа на кратенки

ЕИПА – Европски институт за јавна администрација

МКЕФ – Европска фондација за управување со квалитет (European Foundation for Quality Management, EFQM)

ЕУПАН – Европска мрежа за јавна администрација (European Public Administration Network)

ЗРП – Заедничка рамка за проценка

ИПСГ – Група за иновативни јавни услуги

КСМТ – Канцеларија за стандардизација, метрологија и тестирање

МИОА – Министерство за информатичко општество и администрација

ПСЕМ - Моделот за извонредност во јавната служба (Public Service Excellence Model)

СЗК – Словачко здружение за квалитет

ЦУК - Целосно управување со квалитет (Total Quality Management)

PDCA – Plan-Do-Check-Act

Прилог 2. Опис на спроведени интервјуа

Во рамките на студиската посета во Република Словачка интервјуа беа направени со следниве експерти:

5 јуни 2012 - Интервју со поранешниот директор на Канцеларијата за државна служба (која е распуштена во 2006 година), еден од иницијаторите и главните пропагатори за воведувањето на ЗРП моделот;

6 јуни 2012 – Интервју со раководителот на Одделението за квалитет во Канцеларијата за стандардизација, метрологија и тестирање кој е и клучниот човек одговорен за координација и следење на имплементацијата на ЗРП во Словачка и главен ЗРП кореспондент во ЕИПА;

7 јуни 2012 - Интервју со претседателот на Словачкото здружение за квалитет кое е директно вклучено како експертско и консултантско тело во имплементацијата на ЗРП моделот;

7 јуни 2012 - Интервјуа со клучните членови на ЗРП тимот беше направена во Министретството за образование кои исто така одржаа детална презентација за практичната употреба на ЗРП во министерството. Благодарение на успешно воведениот ЗРП модел, Министерството е добитник на високо признание - Националната награда за квалитет во 2009. Дополнително интервју беше направено со Државниот секретар на министерството за образование со цел осознавање на функционирањето на ЗРП во практиката.

Прилог 3. Пример за конкретни резултати постигнати со воведувањето на ЗРП во Министерството за образование на Р. Словачка

Од имплементацијата на ЗРП во Министерството за образование се истакнати следниве практични резултати кои произлегле од акциските планови:

Раководство, стратегија и планирање

- Медиумска обука за високите раководни позиции на Министерството
- Обука за корпоративна култура за човекови ресурси во рамки на Министерството

Човечки ресурси

- Првичната проценка и планирање на човечки ресурси
- ЗРП за организација во склоп на Министерството за
- Изработен концептот на едукација за вработени
- Развиени одредени установени предулсови со Одлука на Министерот за промена:
- Подобрвање на јазичното образование на вработените
- Поправање на паркингот за вработените
- Градење на пристапи за луѓе со хендикеп
- Создадени услови за обука во форма на е-учење за сите вработени за усогласување на степенот по познавање на ИКТ

Партнерства и ресурси

- Методологија на ЗРП за само-оценување и обука - обука за факултети и универзитети

Процеси

- Подготовка на процесни мапи за Министерството
- Оптимизација на организациската поставеност во врска со сопственоста на процеси и поврзани одговорности
- Усогласување на описите на работните места и одговорностите на вработените со организациската
- Подготовка на процесни мапи за обезбедување на нови учебници

Информатичка технологија

- Обезбедување на униформност на процедурите и информации за поврзување со проширување на WEM системот (т.е. електронската обработка на податоци со можност за коментирање)
- Електронска обработка на информации за коуминација со јавноста

Bench-learning – взаемно споредување со други министерства во одредени области

- Порамнување на нерешени спорови за сопственост на земјиште во ресорот образование

Институт за европска политика - ЕПИ

Даме Груев бр. 28/V 1000 Скопје

Република Македонија

www.epi.org.mk

contact@epi.org.mk

Тел: (02) 6145130

Факс: (02) 6145120