

**Администрацијата
во огледалото на европската рамка за процена
Европеизација на администрацијата преку
спроведување на Заедничката рамка за процена**



**The Administration in the mirror of the European
assessment framework**

Europeanization of administration through
implementing the Common Assessment Framework

BILJANA STOJANOSKA

KRISTINA CUCULOSKA

Институт за европска политика – Скопје
European Policy Institute - Skopje

Skopje, June 2012

Издавач:

Институт за европска политика - ЕПИ
Даме Груев бр. 28/V 1000 Скопје
Република Македонија
www.epi.org.mk
contact@epi.org.mk

Published by:

European Policy Institute
Dame Gruev 28/V 1000 Skopje
Republic of Macedonia
www.epi.org.mk
contact@epi.org.mk

ISBN-10 608-4702-00-7
ISBN-13 978-608-4702-00-9
EAN 9786084702009

Оваа публикација е резултат од проектот „Европеизација на администрацијата преку спроведување на Заедничка рамка за процена - релевантноста на словачкото искуство“. Проектот беше подготвен со помош на Понтис Фондацијата и Балканската мрежа за развој на граѓанско општество, и поддржан од Словачката официјална развојна програма SlovakAid преку Словачко-Балканскиот фонд за јавна политика. Проектот беше спроведен во периодот март-јули 2012 година и вклучуваше истражување на примарни и на секундарни извори, како и студиско патување во Република Словачка. Публикацијата се објавува на македонски и на англиски јазик. Македонската верзија е подетална и поопширна, додека англиската верзија е поконцизна и се концентрира повеќе на главните наоди и препораки.

This publication is a result of the project “Europeanization of administration through implementing the Common Assessment Framework – relevance of the Slovak experience”. The project was assisted by the Pontis Foundation and the Balkan Civil Society Development Network and supported by the Slovak official development assistance programme SlovakAid through the Slovak Balkan Public Policy Fund. The project was implemented in the period March-July 2012 and it included desk and field research, as well as a study trip to the Slovak Republic. The publication is in Macedonian and in English. The Macedonian version is more detailed and longer, while the English one is more concise and concentrates more on the main findings and recommendations.

Институтот за европска политика е тинк тенк организација специјализирана во областа на европските интеграции, формирана во февруари 2011 година. Мисијата на ЕПИ е преку квалитетни истражувања и предлози за европската политика да овозможи основа за дебата и решенија, вклучувајќи ги одговорните во процесот на донесување одлуки, како и пошироката јавност. Членовите на ЕПИ имаат искуство и широко познавање во областа на европските политики во националните институции и граѓанскиот сектор, како и академска експертиза за ЕУ.

The European Policy Institute (EPI) is a specialized EU-policy think tank in Macedonia established in February 2011. The EPI's mission is to provide a sound ground for dialogue among policy makers and to inform the public on key European issues, through development of proposals and ideas on EU strategies and policies, based on quality and independent research. EPI's members have vast knowledge and experience in EU policy issues in the national institutions and civil sector, and a strong academic background in the EU.

Македонски.....6

Содржина

Резиме.....	7
Вовед.....	8
За Заедничката рамка за процена (ЗРП).....	9
Потекло и развој.....	9
Главна цел на ЗРП.....	10
Резултати од процената на примената на ЗРП.....	11
Принципи за одличност.....	13
ЗРП споредена со други системи за управување со квалитетот.....	14
Словачкото искуство.....	16
Имплементација на ЗРП во Словачка.....	17
Главни придобивки од ЗРП.....	20
Создавање култура на квалитет на услуги меѓу јавноста.....	20
Придобивки за институциите.....	20
Придобивки за целата државна и јавна администрација.....	21
ЗРП во кандидатските држави : потенцијал за спречување на политизацијата на јавната администрација.....	21
Пример: Искуството на Министерството за образование, наука, истражување и спорт на Р Словачка.....	22
Македонското искуство со применета на ЗРП.....	24
Професионалноста – предуслов и/или резултат на ЗРП?.....	25
Успешен пример: Државниот завод за статистика.....	27
Дискусија.....	28
Заклучоци и препораки.....	30
Библиографија.....	32
Прилог 1. Листа на кратенки.....	33
Прилог 3. Пример за конкретни резултати постигнати со воведувањето на ЗРП во Министерството за образование на Р Словачка.....	35

English.....36

Table of content

Introduction	37
The Common Assessment Framework.....	37
Results of the assessment of the application of CAF	39
CAF in comparison to the other TQM tools.....	39
The Slovak experience	40
The CAF Implementation in Slovakia.....	41
Main benefits from the CAF	43
Creating and promoting culture of quality among the public.....	43
Benefits for the institutions.....	43
The benefits for the public administration overall.....	44
CAF in the EU candidate states: the potential to prevent politicization of the public administration.....	44
The Macedonian experience	45
Implementation of CAF in Macedonia	45
Professionalism – precondition or result of CAF?	46
Best practices to be followed.....	47
Conclusions and recommendations.....	49

Резиме

Публикацијата е резултат на истражувањето за примената на Заедничката рамка за проценка во Република Македонија и во Република Словачка. Тоа покажа дека искуството на Словачка во спроведувањето на Заедничката рамка за проценка (ЗРП) е многу релевантно за Република Македонија, поради сличноста на клучните фактори (културата, јавната свест за администрацијата, нивниот пристап кон клиентите, 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 квалитетот во рамките на самата јавна администрација во Република Македонија, односно да се промовираат најдобрите национални практики (на пример, на Државниот завод за статистика). Истовремено, ЗРП е добра подготовка за примена на посложени системи за управување со квалитетот. ЗРП не исклучува други модели за управување со квалитетот и е комплементарна со нив.

Ограничувачки фактори за примената на ЗРП во македонската администрација се: нивото на политизација, недостатокот на професионалност и отсуството на култура на делегирање, 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 објективната слика за состојбата во институцијата.

Иако е неопходно обезбедување на политичка поддршка и лидерство, не се препорачува „масовно“ воведување на ЗРП, по наредба „озгора“, туку иницијативата треба да потекнува од самата институција, а имплементацијата треба да биде во комбинација со пристап „оздола – нагоре“. Сепак, се препорачува повеќе организации да ја воведуваат ЗРП истовремено, поради можноста за споредливост и за размена на искуства.

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

Од искуството на Словачка и Република Македонија не е потврдено дека воведувањето на Заедничката рамка за проценка директно придонесува за деполитизација 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 професионализација.

Вовед

Заедничката рамка за процена (во понатамошниот текст: ЗРП) е Европска алатка за управување со квалитет во јавната администрација. Таа произлегува од моделот на Европската фондација за управување со квалитетот и на Институтот Спејер од Германија. ЗРП е лесна за користење, бесплатна алатка за самопроцена на јавниот сектор, која може да им помогне на јавните администрации во ЕУ да ги разберат и да ги применат современите техники на управување. Во 2011 година, кога се прослави 10-годишнината од воведувањето на овој модел, беше регистриран нејзиниот 2000-ти корисник. И покрај многубројните придобивки, кои може да ги има ЗРП за подобрување на функционирањето и ефикасноста на Европскиот јавен сектор, како и фактот дека Македонија се обврза дека ќе го користи ЗРП како модел за процена, ЗРП многу малку се користи во македонската јавна администрација.

Со цел да се подигне свеста кај клучните чинители во процесот на европеизација за потенцијалот на ЗРП како европски инструмент за управување со квалитетот и да поттикне поширока употреба во рамките на македонската јавна администрација, Институтот за европска политика (ЕПИ) - Скопје спроведе истражување користејќи ги искуствата од Република Словачка.

Главните наоди од проектот заедно со препораките, кои се содржани во оваа публикација, беа презентирани на конференцијата, која ја организираше ЕПИ на 20 јуни 2011 година во Државниот завод за статистика. На настанот, на кој присуствуваа заинтересирани страни, претставници на министерства, академскиот и граѓанскиот сектор, се издвоија неколку клучни заклучоци и забелешки, кои, исто така, се содржани во овој документ.

За Заедничката рамка за процена (ЗРП)

Заедничката рамка за процена (ЗРП) претставува рамка за самопроцена заснована на принципите за целосно управување со квалитетот. ЗРП е лесна за употреба, бесплатна алатка за самопроцена на јавниот сектор, која може да им помогне на јавните администрации во ЕУ да ги разберат и да ги применат модерните техники за менаџмент. Низ годините ЗРП се развиваше и прерасна во добро познат модел за квалитет од областа на јавниот сектор.¹

Потекло и развој

ЗРП е резултат на соработката меѓу 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 во 2000 година, а првата ревидирана верзија е промовирана во 2002 година. За да се имплементира ЗРП, со одлука на Генералните директорати за јавни служби е формиран Центарот за ресурси за ЗРП во рамките на Европскиот институт за јавна администрација (ЕИПА), кој заедно со Европската фондација за управување со квалитетот и со 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 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 јавни услуги.

¹ „Пет години од ЗРП: Од Адолесценција до зрелост – Што е следно? Студија за користењето, поддршката и иднината на Заедничката рамка за проценка“, Стаес П., Тиц Н., Стофелс А., Гелдоф С., ЕУПАН, ЕИПА 2011, стр. 11

Во периодот од 2000 до 2005 година, ЗРП е воведена во околу 900 институции за подобрување на организациите, а интересот за воведување на ЗРП постои и надвор од границите на ЕУ. Врз основа на детаљни студии, во 2006 година е изработена понапредна верзија на моделот, а 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 самопроцена;
2. втора фаза - посветена на постигнување на подобрувања по самопроцената 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 принципите и вредностите на системот за целосно управување со квалитетот во јавниот сектор со примена на самопроцената на ЗРП. Во минатото, организациите од областа на јавниот сектор не беа навикнати на самопроцена. Заради тоа мораше да се вложи многу енергија во создавање на солидна методологија за самопроцена.

Со ревизијата во 2006 година во втората фаза од примената на ЗРП повеќе внимание се посвети на тоа што следи по процесот на самопроцена - поточно имплементација на активностите за подобрување, како резултат на откривање на повеќе области за подобрување за време на самопроцената. Успешноста на ЗРП се мери со воведени подобрени практики на управување, кои водеа кон подобри резултати во работењето. Во рамките на третата фаза беше зголемена свесноста за потребата од натамошен развој на концептот на одличност, кој е основа за ЗРП, но кој не беше доволно експлицитно формулиран за јавниот сектор. Ако се развијат, во иднина овие принципи можат да станат водечки за

ЗРП е заснована на премисата дека одличните резултати во организациското работење, во однос на граѓаните/клиентите, луѓето и општеството се постигнуваат преку стратегија предводена од лидерство 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.¹

градење на организација на ниво на одличност врз основа на самопроцена и на ефективен план за подобрување.

Главна цел на ЗРП

Во согласност со Прирачникот за ЗРП, главните цели на ЗРП се следните:

1. да ја запознае јавната администрација со принципите на Целосно управување со квалитетот, од сегашната секвенција на активности „планирај-постапи“ до целосен циклус „планирај-постапи-провери-дејствувај“;
2. да ја олесни самоевалуацијата на една јавна организација со цел да се добијат дијагноза и активности за подобрување;
3. да дејствува како мост меѓу различните модели што се користат за управување со квалитетот; и
4. да го олесни учењето од претходно поставените стандарди меѓу организациите од јавниот сектор.

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



Извор: Прирачник за ЗРП 2006 година, Ресурсен центар на ЗРП, Европски институт за јавна администрација, стр. 3.

Резултати од процената на примената на ЗРП

Во согласност со анализата на Ресурсниот центар за ЗРП, по пет години од воведувањето на ЗРП (во 2006 година), постои можност за пораст на примената на ЗРП во сите сектори, а особено во секторите што веќе го имаат најголемиот дел корисници на ЗРП. Повеќето организации, кои ја употребуваат ЗРП, се од: локалната администрација, социјалните служби, полицијата и безбедносните служби, училиштата, 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, 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 сè уште 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 култура за промена на јавната организација и на јавниот сектор. Искуството со ЗРП им помага на организациите во имплементацијата на различни добри практики, како што се:

- воведување на циклусот ПРПД/PCSA (планирај – реализирај – провери – дејствувај) во управувањето со организациите;
- јакнење на свеста за идентификација на засегнатите страни;
- спроведување управување според цели засновани врз издржани резултати, базирани врз искуство и очекувања на заинтересираните страни;
- подобрување на комуникацијата во сите насоки, озгора – надолу и оздола – нагоре;
- учење преку определување цели
- 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, од Будимпешта, е следната:

- ЗРП значително придонесува за проширување на културата на квалитет меѓу 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 на високото раководство и широко имплементиран од јавните организации во Европа со самопропцена 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 дисеминација на моделот на ЗРП.

Принципи за одличност

Целта на ЗРП не е единствено процесот на самопроцена, туку созревање на културата 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 (власта, граѓаните/корисниците, партнерите 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 на 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 според процеси и според факти – Овој принцип ја води организацијата од перспектива - посакуваниот резултат да биде постигнат поефикасно кога се управуваат соодветните ресурси и активности како процес и ефективните одлуки се засновани врз 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 работна средина со заеднички вредности за култура на доверба, отвореност и признание.

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

Принцип 7: Развој на меѓусебни корисни партнерства - На организациите од областа на јавниот сектор им се потребни други за да ги постигнат своите цели и следствено, тие треба да развијат и да одржат партнерства, кои имаат дополнителна вредност. Организацијата и набавувачите се меѓузависни и меѓусебно корисните партнерства ја зголемуваат способноста за создавање 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 од глобалната заедница².

ЗРП споредена со други системи за управување со квалитетот

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

Различните модели на ЦУК произлегуваат од првичниот концепт на Целосно управување со квалитетот, кој за прв пат е развиен во САД, но веднаш потоа е воспоставен нашироко во јапонската производствена индустрија, од каде подоцна е одново „извезен“ на Запад. Тогаш многу модели и техники инспирирани од ЦУК, како на пример: Меѓународната организација за стандардизација (ИСО), Балансираната картичка на резултати – БКР/BSC (Balanced Scorecard), Европската фондација за управување со квалитетот - ЕФУК/EFQM (European foundation for quality management), Моделот за извонредност во јавната служба - МИЈС/PSEM (Public Service Excellence Model) беа вклучени во Европскиот јавен сектор, но за прв пат обидите за воведување на принципи за управување со квалитетот во јавниот сектор отпочнаа во 1991 година со „Декларацијата на граѓаните“ во Велика Британија.

Нашироко е имплементиран системот на квалитет потоа, базиран на ИСО 9000. Стандардите според ИСО и системот на управување изграден врз основа на овие стандарди се опфатени под терминот „обезбедување 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 (BSC). Овој инструмент сугерира дека организацијата мора да се согледува од четири перспективи: клиенти, финансии, процеси и иновација и учење; мораат да се разработат параметри; да се собираат податоците и да се анализираат меѓу себе од аспект на овие перспективи.

Третата најчесто користена алатка е ЕФУК (EFQM) - моделот за извонредност на Европската фондација за управување со квалитетот - (European Foundation for Quality Management), кој претставува европска верзија на Балансираната

² „Десет години ЗРП, Повеќе од 2000 ЗРП корисници“, Стаес П., Тиџ Н., Стофелс А. ЕИПА 2010

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

Моделот за извонредност во јавната служба – МИЈС (Public Service Excellence Model – PSEM) е уште една рамка за самоевалуација, која се фокусира на јавниот сектор, меѓутоа не се користи пошироко како ЗРП (моделот е ограничен само на некои јавни служби во Велика Британија)³.

Токму поради постоењето на повеќе модели и системи на управување со квалитетот, 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 самоевалуација на една организација. ЗРП се разликува од стандардите според ИСО, затоа што, за разлика од ИСО, кој има за цел да креира средина на формални правила, да предвидува надворешна и (исто така, финансиски скапа) евалуација, ЗРП остава поголема слобода на организацијата за воспоставување: правила, процеси и цели, а при тоа преку конкретни насоки и чекори за самоевалуација претставува рамка за следење на постигнатото, со што станува алатка за константно подобрување. Предноста на ЗРП, споредено со ИСО, во однос на подобрување на организациската ефикасност, беше потенцирана и на одржаната конференција од страна на претставниците на проектот на Стратешкиот програмски фонд – Повторно обединување на Европа – СПФРЕ (Strategic Programme Fund – Reuniting Europe) кои во моментот го потпомагаат воведувањето на ЗРП во Министерството за информатичко општество и администрација во Македонија, но исто така претходно беа дел од проект за поддршка за воведување на ИСО во Секретаријатот за европски прашања.

Модел	Основен принцип	Главна карактеристика	Препорака во однос на ЗРП
Меѓународен институт за стандардизација ИСО	„Напиши што треба да се направи, прави како што пишуваш, напиши кога не се прави правилно“	Акцент на правилата; на надворешната евалуација; фокус кон постигнување задоволство кај клиенти	ИСО е добра основа за ЗРП со цел проширување на рамката низ која се гледа организацијата
Моделот на Европската фондација за управување со квалитет (EFQM)	Фундаментални концепти за извонредност	Девет прецизно дефинирани критериуми за оценување; самоевалуација; ориентација кон резултатите и клиентите	ЗРП може да биде основа за МКЕФ, бидејќи МКЕФ има поригорозни критериуми за евалуација

³ Лубомир Плаи, Интервју, јуни 2012

<p>Балансирана картичка на резултати (BSC)</p>	<p>Согледување на организацијата од четири перспективи: клиенти, финансии, процеси и иновација и учење</p>	<p>Разработување на параметрите, собирање на податоците и нивна анализа од 4-те перспективи; фокус кон резултатите и клиентите</p>	<p>Слично на МКЕФ, но со различен пристап.</p>
<p>Заедничка рамка за процена (CAF)</p>	<p>„Планирај-постапи-провери-дејствувај</p>	<p>Девет критериуми, но разработени подетално; прилагодена за јавниот сектор; вклученост на вработените; самоевалуација; ориентација кон резултатите и кон клиентите;</p>	
<p>Табела 1. Споредба на ЗРП со другите модели на целосно управување со квалитетот, изготвена според ЕИПА: Извештајот на истражувањето на имплементацијата на ЗРП е во претпристапниот</p>			

период, а политичката поддршка за имплементација на ЗРП е променлива. Истовремено, во моментот имплементацијата на ЗРП # 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 квалитетот, јавната свест за јавната и државна администрација, како и пристапот кон клиентите. Поради постоењето на овие фактори, заклучоците и препораките, издвоени од студиската посета во Словачка, се применливи во Македонија и можат да бидат од особена корист при имплементирањето на ЗРП во македонската јавна администрација. Во рамки на студиската посета беа спроведени бројни интервјуа со релевантни словачки експерти и претставници на институции, кои, уште од самиот почеток биле вклучени во процесот на воспоставување на ЗРП во Словачка (опис на интервјуа во Прилогот 3).

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

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

Словачкото искуство

Имплементација на ЗРП во Словачка

Воведувањето на ЗРП во Словачка е започнато во 2002 година. Еден од главните иницијатори и промотори на идејата е новоформираната Канцеларија за државна служба, во насока на остварување на главната цел на Канцеларијата – создавање стабилна, професионална и деполитизирана државна служба во Словачка.

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

Канцеларијата за стандардизација, метрологија и тестирање (КСМТ), како одговорно тело за квалитет, на почетокот тесно соработува со Канцеларијата за државна служба, кој е главниот координатор на институциите. По укинувањето на Канцеларијата за државна служба во 2006, Канцеларијата за стандардизација, метрологија и тестирање е единственото одговорно тело за имплементацијата на ЗРП. Исто така, Канцеларијата е претставник за Словачка во ЕИПА.

Словачкото здружение за квалитет е професионална асоцијација на менаџери за процена на квалитет, кои се вклучени како експерти и кои спроведуваат професионални обуки 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 проектот во рамките на Канцеларијата за државна служба за имплементација на ЗРП (моделот 2002), кој е спроведен дополнително во институциите, а Канцеларијата 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 услови за континуирано подобрување на своите активности, со оглед на фактот што моделот ЗРП 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 институции, во септември 2003 година 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 ЗРП. Проследувајќи ја Одлуката, се изготвени акциски планови на ниво на секое министерство, а секоја година се изработува документ за стратешко планирање, што истовремено е еден од критериумите за евакуација на механизмот за самооценување во рамките на ЗРП.

Од практичните искуства, е истакнато 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 изгледала како добра идеја, ваквата мерка резултирала само во делумна, формална имплементација на ЗРП во многу институции. Главна причина за ова била недоволната посветеност на клучните носители на функции и нивното недоволно и несоодветно разбирање на ЗРП, на која е гледано како закана за нивната позиција или како 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. Обезбедувањето на овој предуслов е исклучително битно поради фактот што покрај добрите резултати и процени, раководството ќе мора да прифати критички наоди, кои произлегуваат од прегледувањето на процесите со користење на дадените методи, и да усвои соодветни мерки за подобрување во дадената област. При воспоставувањето на моделот на ЗРП преку процесот на „гледање себеси во огледало“ се согледуваат недостатоците во функционирањето на институцијата и се јавува потреба одредени работи да се прават подобро или да се направат на друг начин од претходно – поради што, е неопходно да постои подготвеност и способност за институционални промени, како и соодветна политичка поддршка.

Како дополнителен клучен фактор е истакнатата **одржливоста на политичката поддршка** не само за имплементацијата на ЗРП, туку за целиот концепт за стабилна и деполитизирана јавна служба во земјата. За да се обезбеди 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 високиот раководен кадер во рамките на избраните институции, што овозможило нивно подобро разбирање за потребата и за улогата на ЗРП.

Главно одговорно тело за спроведување на обуките и на консултациите во Словачка е Канцеларијата за стандардизација, метрологија и тестирање (КСМТ) во тесна соработка со експертите од Словачкото здружение за квалитет (СЗК). Канцеларијата, покрај во обуките, директно била вклучена и во обуки и консултации за методологијата на ЗРП, како и при креирањето на тимовите за ЗРП по институциите.

Словачкото искуство покажува дека е клучен **внимателниот избор на тимот, кој ќе работи на имплементација на ЗРП** во дадената институција. Непходно е поставување соодветен кадар (раководители на одделенија или сектори), кој добро е запознаен, како со процесот и главните придобивки од ЗРП,

така и со функционирањето на институцијата. Процесот на планирање на стратешките документи и на акциските планови, како и мапирањето на процесите 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, објавувањето повик до вработените, кои можат да се пријават во тимовите врз основа на воспоставените критериуми.

Словачкото искуство покажува дека е од особена важност **вклучувањето државен службеник од повисок ранг во чија надлежност спаѓаат човечките ресурси**, како и постоењето на свесност дека процесот на имплементација на ЗРП бара вложување значителен труд и посветеност. Поради ова, е потребно 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 во 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 (на пр.: посета на состаноци, обуки, време за изготвување акциски план и мапирање на процеси).

Како дополнителна препорака од СЗК, според искуството што 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 што имало **помали тимови** (оптимално е од 8 до најмногу 20 членови) 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 поттимови во рамките на даден сектор или дадено подрачје. Ваквото формирање на поттимови придонело да се вклучат поголем број 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 другите вработени. За ова да се надмине, е потребно високото раководство добро да го запознае целиот свој сопствен кадар со концептот на ЗРП, со неговото значење и со 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 е истакнато 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 конкретните искуства. Словачките експерти исто така препорачаа Македонија да ги искористи ресурсите достапни во рамките на Европската мрежа за јавна администрација, каде што има свои челнови и 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 можат да се утврдат бројни придобивки.

Создавање култура на квалитет на услуги меѓу јавноста

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

Преку покажувањето 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 на достигнувањето на високиот степен на квалитет во работата, одредени институции да ја добијат и Националната награда за квалитет на Словачка (Министерство за образование во 2009 година). Со вакво битно признание се зголемува мотивацијата и успешната имплементација на ЗРП меѓу институциите, со што ЗРП директно 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, е истакнато 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. Истакнато е дека постапката на изработка на акциски планови, како и мапирањето на процесите, што произлегува од ЗРП, придонесува да се согледаат: главните недостатоци во работата на институциите, недоследностите и преклопувањата на активностите, што резултира со нивно директно подобрување, отстранување или реструктурирање. Редовната самоевалуација, од страна на институцијата, на нејзината 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 меѓу 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 меѓу 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 на ЗРП и се на исто ниво, можат меѓусебно да се консултираат и да разменуваат позитивни искуства.

ЗРП во кандидатските држави : потенцијал за спречување на политизацијата на јавната администрација

ЗРП е од особено значење за кандидатските држави за членство во ЕУ, бидејќи претставува конкретна алатка, која помага во подобрување на квалитетот на јавната и на државната администрација. Ова е особено значајно, имајќи предвид дека во делот на системот на управување, општо и конкретно, во делот на јавната администрација, ЕУ нема *формално законодавство* - нема обврзувачко законодавство што треба да го имплементираат земјите-членки или кандидати, туку се работи за административни и уставни законодавни принципи, како и за „меко право“.

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 има 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 утврдени и на ефикасни стандарди за јавната администрација, формулирани за кандидатите и за земјите-членки, главното отворено прашање останува: дали ширењето и воведувањето принципи за управување со квалитетот, како принцип на добро управување, може да создаде правила „оздола-нагоре“ во земјите-членки по однос на стандардите за сигурна и ефикасна јавна администрација? Прашањето е: како да се создаде одржлива политичка поддршка за јавната 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 самоеваулација на институциите од јавниот сектор во Европа. ЗРП е осмислен модел од претставници на земјите-членки и нашироко се користи во јавната администрација низ Европа. Моделот овозможува рамка на принципи и критериуми што мораат да ги исполнат институциите. Користењето на моделот ЗРП треба да води кон структурно подобрен процес, насочен кон областите за подобрување, кои се идентификувани преку самоеваулацијата. Сепак, да се обезбеди структурирано и адекватно дејствување секогаш не е лесно. Ако е правилно имплементиран моделот ЗРП, се поставуваат одредени правила и активности, кои придонесуваат за подобрување на квалитетот, а во таа насока и на деполитизација. Словачката јавна администрација е политизирана до значителен степен, но сè уште не може да се утврди јасното влијание на моделот ЗРП за овој сегмент. Според раководителот на одделението за квалитет во КСМТ, процена за улогата на ЗРП за деполитизација во јавната и државна служба може да се направи дури кога моделот ЗРП би бил имплементиран во повеќе од половина од институциите во Словачка, што не е случај во моментот.

Пример: Искуството на Министерството за образование, наука, истражување и спорт 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 квалитетот во сите министерства до 2007 (или ЗРП или МКЕФ), Министерството за образование учествуваше во проектот за воведување на ЗРП уште во 2003 година како едно од петте пилот-министерства во Словачка. Иако, со новата одлука на Владата, од 2009 имплементација, ваков систем на управување со квалитетот не е задолжителен за државната и јавната

администрација, имплементацијата, сега, во ова министерство продолжува преку проекти за пример, особено со учење преку определување цели *benchlearning*, а како дополнителна мотивација е годишната Национална награда за квалитет на Словачката Република.

Имплементацијата на ЗРП во Министерството за образование, наука, истражување и спорт се одвива во двегодишни циклуси. Првата година се одредува тимот, кој изработува извештај за самоеваулацијата врз основа на установените критериуми. Самоеваулацијата и нејзините наоди потоа се прегледуваат од страна на надворешен тим на експерти, кои ги формулираат своите заклучоци 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 двегодишна етапа на имплементација на акцискиот план, а со неговото оценување се започнува наредна етапа на подготвување на извештајот за самоеваулација.

Значителна поддршка во имплементацијата на ЗРП, како пристап за управување со квалитетот во министерството е добиена преку поректот на Светска банка за развој на човечки капитал, имплементиран во периодот 2007–2009 година, за овозможување на подобра имплементација, управување и евалуација на политики, во чии рамки (на неговата прва компонента) е вклучено и спроведувањето ЗРП и консултантски услуги.

Министерството за образование, наука, истражување и спорт во соработка со други независни тела во рамките на Министерството, како и со некои универзитети, има реализирано неколку потпроекти фокусирани на моделот ЗРП. Овие активности ја подигнале имплементацијата на ЗРП на повисоко ниво, на квалитет до степен кој може да биде пример за институциите од јавната и од државната администрација, како во Словачка, така и надвор од неа (словачкото Министерство за образование веќе соработува со чешкото министерство за образование, млади и спорт за споделување на најдобри практики). Конкретните практични резултати што 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 што го има за формирањето на стратешките цели на институцијата и за изработка на показатели, кои редовно се следат и се 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 е развиен предлог за изработка на информациски систем за 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 варботените 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 информации од области, кои со ЗРП се покажале како клучни критериуми, не биле содржани прегледно во еден документ, 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 следењето на работата и напредокот, а дополнително и придонесува за подобро планирање.

Македонското искуство со примената на ЗРП

Во Република Македонија постои многу низок степен на имплементација на ЗРП.⁴ Досега, една институција (Државниот завод за статистика) има спроведено три циклуси на процена, 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 алатки за управување со квалитетот, 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 квалитетот беше значително зголемен со с# поголемото значење на реформата на јавната администрација во контекстот на процесот на европска интеграција на Република Македонија. Агенцијата за државни службеници (сега Агенција за администрација⁵) 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 е детаљно 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 процена на

⁴ 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).

⁵ Агенцијата за администрација не е директен наследник на Државната агенција за државни службеници, зашто клучните одговорности за политиката на државната служба преминуваат на Министерството за информатичко општество и администрација.

реформата на јавната администрација. Сепак, Стратегијата и нејзиниот Акциски план не специфицираат какви било цели или конкретни мерки за поширока употреба на ЗРП.⁶ Во практиката се употребуваат различни алатки за управување со квалитетот, но отсуствува кохерентна насока или визија за соодветноста на одреден систем за управување со квалитетот 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 презеде водството и во примената на ЗРП. Во мај 2011 година Владата усвои информација со која се препорачува примената на ЗРП. Истовремено, во МИОА е во тек примена на ЗРП, со поддршка на проектот ГОФРЕ 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 стандарди според ИСО.

Професионалноста – предуслов и/или резултат на ЗРП?

Едно од клучните прашања во процесот на пристапувањето кон ЕУ е постоењето на соодветен административен капацитет и соодветни структури. Недостатокот на административен капацитет е проблем, кој се констатира подолго време во Република Македонија, мултиплициран со недоволната професионалност во државната служба, констатиран 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 квалитетот, која се употребува во администрациите на земјите-членки на ЕУ со потенцијал значително да придонесе за зајакнување на капацитетот на институциите за примена на *acquis*.

Во Извештајот за напредокот на Република Македонија за 2011 година, ЕК констатира дека е постигнат напредок во рамката за јавна администрација, како клучен приоритет на Партнерството за пристапување. Во врска со законодавната

⁶ 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

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“.⁷

Извештајот на ОЕЦД-СИГМА од 2011 година констатира дека основната причина зошто с# 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 с# повеќе се засновани на политички или приватни мотиви, одошто на заслуги“.⁸ 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“.⁹ 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 („речиси сите одлуки се донесуваат од највисоко административно ниво - министер“ и некористењето на делегирањето. Натаму, се опсервира некритичната 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“.¹⁰

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.¹¹ Сепак, наше мислење е дека констатираните состојби во јавната администрација се многу релевантни и во поглед на примената на ЗРП во Република Македонија, зашто е непобитно дека треба да постои одредено ниво на професионализам и на свест на раководното ниво на јавната администрација, за да може успешно да се спроведува ЗРП.

⁷ Извештај за напредокот на Република Македонија 2011, Европска комисија, стр. 9

⁸ ОЕЦД- СИГМА Извештај 2011, стр. 5, <http://www.oecd.org/dataoecd/40/30/48970743.pdf>

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

¹¹Интервјуа 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 спроведе во рамки на проектот Твининг, а двете последователни процени \pm самостојно. ДЗС има значително искуство во спроведување на ЗРП, што може да го пренесе на другите институции во Република Македонија.

Во согласност со 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.), таа е добра како почетна фаза од еден процес на постигнување подобар квалитет на услугите во јавниот сектор. Имајќи предвид дека повеќето државни институции немаат искуство со посложени алатки за управување со квалитетот, 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 на 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 самопроцена. Во ДЗС имале 9 работни групи. Значајно е што работните групи треба да се координираат меѓу себе и да се постигне усогласен став меѓу нив, односно консензус за оценување за состојбите. Таквиот пристап овозможува објективност на оценување, 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 можат да не се однесуваат на институцијата. Според искуството на ДЗС, е важно да се направи селекција, односно точно да се постават приоритетите, така што резултатите од ЗРП да бидат релевантна основа за 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 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. Во согласност со овој систем се определува цената на чинење по единица мерка за некоја функција и креирањето 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 политиката на човечките ресурси. ДЗС востановил и систем на менторство на нововработените, како и на обуки in-house. На ова се надоврзува анкетатата 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, како што е Моделот за генеричко бизнис процесирање.

Препораките на ДЗС за имплементација на ЗРП во Македонија се дека ЗРП е одлична почетна рамка за процена на организациите од јавниот сектор. При тоа, е потребно 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 квалитетот во јавниот сектор е во најголема мерка водена „озгора“ и дека недостасува иницијатива „оздола“ – 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 недоволна професионалност и капацитет на ова ниво на раководство во јавните служби.

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

Интересно е што првата самопроцена 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 за членство во ЕУ, по правило се остварува преку учење од најдобри практики на државите- членки, останува прашањето на одржливоста. Зошто не се мултиплицира доброто домашно искуство (она на ДЗС), 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 на 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 да се спроведе ЗРП доследно и квалитетно. Сепак, сметаме дека не се согледани доволно можностите што ги нуди овој модел на процена и во овој поглед, доколку има политичка волја за тоа и системот да се примени доследно.

Очигледна е приоритизацијата на примената на ИСО-стандардите од страна на Владата, што е веројатно разбирливо од апсект 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 квалитетот?

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

Натаму, многу е релевантно искуството за вклученост и информираност на вработените во процесот на самопроцена. Секако исклучување на вработените во процесот на процена по каква и да е основа (политичка, етничка) може да доведе до контраефект.

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 е 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 приоритизира 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 - за потенцијалите и за придобивките што ги нуди оваа алатка за управување со квалитетот за самите институции, но особено за граѓаните како клиенти и корисници на нивните услуги.
- ◆ Искуството на Словачка е многу релевантно за Република Македонија, најпрвин поради сличноста на клучните фактори (културата, јавната свест за јавната и за државната администрација како и нивниот пристапот 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 квалитетот и е со нив комплементарна. Меѓутоа, при примена на моделите, е потребно 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: 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 квалитетот.
- ◆ 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 е неопходно обезбедување на политичка поддршка и лидерство, не се препорачува „масовно“ воведување на ЗРП, по наредба „озгора“, туку иницијативата треба да потекнува од самата институција, а имплементацијата треба да биде во комбинација со пристапот „оздола – нагоре“. Сепак, се препорачува повеќе организации да го воведуваат ЗРП истовремено, поради можноста за споредливост и размена на искуства (во македонскиот случај – се препорачува осум до десет организации, ориентирани кон клиенти).

- ◆ Во примената на ЗРП е потребен фокус кон „надвор“, кон клиентите/ граѓаните, зашто примарна цел е организацијата да ја оствари подобра 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 квалитетот во рамките на самата јавна администрација во Република Македонија, односно да се промовираат најдобрите национални практики (на пример, на Државниот завод за статистика).
- ◆ За успешна имплементација на ЗРП е потребно да се вклучат здруженија за квалитет, кои ќе имаат консултантска улога. Соработка со земји-членки во овој дел со обуки, за обучувачи и за размена на искуство, може да е од особена помош. Од искуството на Словачка и Република Македонија не е потврдено дека воведувањето на Заедничката рамка за процена директно придонесува за деполитизација на јавната администрација, што е клучен проблем. Но, ако конзистентно се спроведе ЗРП и се почитуваат нејзините основни принципи, таа придонесува за подигање на квалитетот во една организација преку што, индиректно, може да се придонесе за деполитизација.

Библиографија

Европски институт за јавна администрација, 2010, Стаес П., Тиџ Н., Стофелс А. „Десет години ЗРП, Повеќе од 2000 ЗРП корисници“ http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/20101022102451_Eipascope_2010_2_Report.pdf

Европски институт за јавна администрација, 2011, Стаес П., Тиџ Н., Стофелс А., Гелдоф С., „Пет години од ЗРП: Од Адолесценција до зрелост – Што е следно? Студија за користењето, поддршката и иднината на Заедничката рамка за проценка, [http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/Scope2005_3_6\(2\).pdf](http://www.eipa.eu/files/repository/eipascope/Scope2005_3_6(2).pdf)

Европски институт за јавна администрација, Подобрување на организацијата преку само-евалуација, ЗРП 2006 година стр. 3, Ресурсен центар на ЗРП, http://www.eipa.eu/files/File/CAF/Brochure2006/Macedonia_2006.pdf

Европска комисија, Работен документ на службите на комисијата, Извештај за напредокот на Република Македонија 2011, http://www.sep.gov.mk/content/Dokumenti/MK/PR_2011_mk.pdf

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

ОЕЦД – СИГМА Извештај 2011,

<http://www.oecd.org/dataoecd/40/30/48970743.pdf>

Прилог 1. Листа на кратенки

ЕИПА – Европски институт за јавна администрација (European Institute for Public Administration)

ЕФУК – Европска фондација за управување со квалитетот (European Foundation for Quality Management, EFQM)

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

ЗРП – Заедничка рамка за процена

ИПСГ – Група за иновативни јавни услуги (Inovative Public Services Group, IPSG)

КСМТ – Канцеларија за стандардизација, метрологија и тестирање

МИОА – Министерство за информатичко општество и администрација

ОЕЦД – Организација за економска соработка и развоја (Organization for Economic Co-operation and Development, OECD)

МИЈС - Моделот за извонредност во јавната служба (Public Service Excellence Model, PSEM)

СЗК – Словачко здружение за квалитет

СИГМА – Поддршка за подобрување во владеење и менаџмент (Support for Improvement in Governance and Management, SIGMA)

ЦУК - Целосно управување со квалитетот (Total Quality Management, TQM)

ПРПД/PDCA – „Планирај – реализирај – провери – дејствувај“ (Plan – Do – Check – Act)

Прилог 2. Опис на спроведени интервјуа

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

Во април 2012 беше направено интервју со Игор Марковски, од Министерството за информатичко општество и администрација, Република Македонија, одговорен за координација на спроведувањето на ЗРП во Министерството;

Во април 2012 – интервју со Билјана Загар, Агенција за администрација, Република Македонија;

Во мај 2012 – интервју со Благица Новковска, директорка на Државниот завод за статистика, институција, која е активен корисник на ЗРП од 2006 година;

Во мај 2012 – интервју со Ана Ангеловска, Секретаријат за европски прашања;

Во мај 2012 – интервју со Неда Малевска – менаџер на проектот на британската Влада за поддршка на имплементација на ЗРП во Министерството за информатичко општество и јавна администрација;

Во јуни 2012 - интервју со Лубомир Плаи, поранешен директор на Канцеларијата за државна служба (која е распуштена во 2006 година), еден од иницијаторите и главните пропагатори за воведувањето на ЗРП-моделот;

Во јуни 2012 – интервју со Моника Јурковицова, раководителка на Одделението за квалитет во Канцеларијата за стандардизација, метрологија и тестирање, која е и клучниот човек одговорен за координација и за следење на имплементацијата на ЗРП во Словачка и главен ЗРП-кореспондент во ЕИПА;

Во јуни 2012 - интервју со Милан Шестак, претседател на Словачкото здружение за квалитет, кое е директно вклучено како експертско и консултантско тело во имплементацијата на ЗРП-моделот;

Во јуни 2012 - интервју со Михаил Гаспарович, раководител на одделението за човечки ресурси и Владимир Блахо, државен советник за организација во Министерството за образование, клучни челнови на ЗРП-тимот во рамки на министерството (Дополнително интервју беше направено со Стефан Худоба, државен 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 рамките на Министерството

Човечки ресурси

- Првична процена и планирање на човечки ресурси;
- Изработен концептот на едукација за вработените;
- Развиени одредени установени предуслови со Одлука на министерот за промена:
 - Подобрување на јазичното образование на вработените;
 - Поправање на паркингот за вработените;
 - Градење на пристапи за луѓе со хендикеп;
 - Создадени услови за обука во форма на електронско учење (e-learning) за сите вработени за усогласување на степенот по познавање на информациски и комуникациски технологии.

Партнерства и ресурси

- Методологија на ЗРП за самооценување и обука - обука за факултети и университети

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 во организациската структура;
- Подготовка на процесни мапи за обезбедување 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;
- Учење преку определување цели (bench-learning) – меѓусебно споредување со други министерства во одредени области

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

Introduction

The Common Assessment Framework (hereafter referred to as the CAF) is a European quality management tool for public administration. It derives from the model of European Foundation for Quality Management and Speyer Institute from Germany. The CAF is an easy to use, free tool for self-assessment of the public sector that can help public administrations in the EU to understand and apply modern management techniques. In 2011, the CAF celebrated the 10th anniversary from the introduction of this model, when it registered the 2000th user.

Despite the acknowledged benefits for improving the functioning and efficiency of the European public sector and the fact that Macedonia has declared it will use the CAF as a model for assessment, the CAF has not been widely used in Macedonia.

In order to raise awareness among key stakeholders of the Europeanization potential of CAF as a European quality management tool, and encourage its wider use within the Macedonian public administration, the European Policy Institute – Skopje conducted a research using the experience from the Slovak Republic. The project named “Europeanization of administration through implementing the Common Assessment Framework – The relevance of the Slovak experience”, supported by the Slovak Agency for International Development and Pontis Foundation, and realized through the Slovak Balkan Public Policy Fund and the Balkan Civil Society Development Network, was implemented in the period March – June 2012 and included desk and field research and a study trip to Slovakia.

The research, which resulted in a policy paper, proved that the application of the CAF in Macedonia is limited. Three cycles are conducted in the State Statistical Office and the implementation of the CAF in the Ministry of Information Society and Administration is ongoing. It further showed that Slovakia's experience in implementing the CAF is very relevant for Macedonia, because of the similarity of key factors (culture, public awareness of public and state administration as well as their approach to customers, politicization in this sector) and the practical recommendations are applicable. The main findings are presented in this document with description of the Macedonian and the Slovak experience and the benefits from implementation of the CAF for the public administration. The research also compares CAF to the other models for quality management. Lastly, concrete recommendations for implementing the CAF in Macedonia are also provided.

The Common Assessment Framework

The CAF is a tool for Total Quality Management (TQM), based on the premise that "excellent results in organizational performance, citizens/customers, people and society are achieved through leadership driving strategy and planning, people,

partnerships, resources and processes. It looks at the organization from different angles at the same time; a holistic approach to organization performance analysis."¹²

The CAF is the result of cooperation between the EU ministers responsible for public administration which, under the auspices of the Working Group, composed of national experts - an Innovative Public Services Group (IPSG) - created a platform for closer cooperation and exchange of experiences. The main objective of this platform is finding innovative ways of modernizing government and providing public services in EU member states.

The pilot version of the CAF was presented in May 2000 and the first revised version was launched in 2002. With a decision of the DG for Public Services, CAF

1. To **introduce** public administrations to the principles of TQM and gradually guide them, through the use and understanding of self-assessment, from the current "Plan-Do" sequence of activities to a full fledged "Plan-Do-Check-Act (PCDA)" cycle;
2. To facilitate the **self-assessment** of a public organisation in order to arrive at a diagnosis and **improvement actions**;
3. To act as a **bridge** across the various models used in quality management;
4. To facilitate **bench learning** between public-sector organizations.

Resource Center was created within the European Institute of Public Administration (EIPA), which guided the implementation and evaluated the use of the model together with the network of national CAF correspondents (assisted by the European Foundation for Quality Management (EFQM) and the University of Speyer). In the period from 2000 to 2005, the CAF has been introduced in about 900 institutions aimed to improve organizations, and there is interest for implementing the CAF even outside EU. In the past 12 years from its introduction until today, the CAF and its implementation was further developed and improved.

According to the CAF guide by the European Institute for Public Administration (EIPA)¹³, the CAF has **four main purposes**:

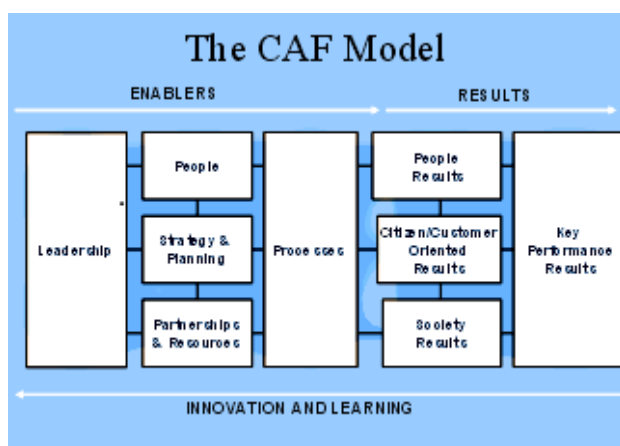
The CAF model is composed of 9 criteria, 28 sub-criteria with examples, panels for assessment of enablers and results, guidelines for self-assessment, improvement actions, bench learning projects and a glossary.

¹² CAF Resource Center - European Institute for Public Administration, <http://www.eipa.eu/en/topic/show/&tid=191>

¹³ <http://www.eipa.eu/en/topic/show/&tid=191>

Since the CAF is a general tool, it can be adjusted on the specificities of the organization, as long as the basic framework elements are respected. Here is an illustrative representation of CAF as provided by EIPA.

Results of the assessment of the application of CAF



The analysis, which was done five years after the CAF implementation in 2006 by the CAF resource centre, shows that it is possible to increase the CAF implementation in all sectors, especially in the ones that already have the most CAF users. The biggest number of CAF users is from organizations of the local administration, the social services, police and security services, schools and customs administration, tax

administration and financial administration. Other potential sectors are health services, higher education and research institutions, culture and cultural heritage and cultural policy and general supervision. According to the analysis the impact of the CAF on public sector in a country depends on the number of CAF users in the country. In some countries, the CAF is not yet widely applied, because of which the potential of the CAF to cause profound changes in the public sector as a whole is limited. However, the model does have a great impact on those organizations that do adopt it, because the outcomes from the CAF self-assessment identify gaps that help define improvement opportunities. This was one of the main conclusions derived from the practical experience of the institutions that use the CAF, both in Slovakia and in Macedonia.

CAF in comparison to the other TQM tools

One of the objectives of the CAF is to act as a bridge between the different models used for Total Quality Management, and to facilitate learning from previously set standards among public sector organizations. In the European public sector so far, many different models of TQM have been used (for ex. ISO, Balanced Scorecard, EFQM, PSEM). All of the existing models are based on the first concept of Total Quality Management originally developed in the U.S, which was afterwards widely established in the Japanese manufacturing industry, and later re-exported to the West.

The quality systems that are broadly implemented are based on ISO 9000. The ISO standards and the management systems built on the basis of these standards are included under the term "quality assurance". This approach has incorporated the ideas of TQM, including process improvement, and is described as "say what you do" (have quality procedures) and "do what you say" (follow the procedures).

Another accepted instrument is the Balanced Scorecard. This tool suggests that the organization must be seen from four perspectives: customer, finance, processes and innovation and learning, which should be analyzed from several angles through developed parameters, data collection and analysis.

The third most commonly used is EFQM Excellence Model of the European Foundation for Quality Management, which is a European version of the Balanced Scorecard. This model is based on nine criteria, which are also incorporated in the CAF.

The Public Service Excellence Model (PSEM) is another framework for self-assessment that focuses on the public sector, but is not as widely used as the CAF, and is limited to some public services in the UK.

The existence of multiple models and systems of quality management created the need for a common unified European framework for quality that would be used in the public sector as a tool for self-evaluation of an organization.

The CAF differs from ISO standards because, unlike the ISO, which aims to create an environment of formal rules and provides external costly evaluation, the CAF leaves greater freedom to the organization to establish rules, processes and objectives. Through the specific directions and steps based on self-assessment, it provides a framework for monitoring the achievements, making it a tool for continuous improvement.¹⁴ On the other hand, the CAF also differs from the EFQM model because, besides the different sub-criteria, it takes into account the particularities of the public sector. This feature of the CAF is constantly improved and upgraded by improving the CAF models (2002, 2006).

The Slovak experience

In order to raise the interest for the CAF in Macedonia and to develop specific recommendations which would be useful for the implementation of this TQM tool in the Macedonian public administration, research of the Slovak experience and best practices

From the experience of experts from the Slovak Society for Quality it was noted that ISO is a good start for establishing rules and organizational order, and would be a good basis for a broader framework that gives the CAF. Rather, the EFQM model would be appropriate for an institution that has conducted CAF.

was conducted. The Slovak experience proves to be relevant for this purpose due to the

¹⁴ These advantages of CAF over ISO were emphasized at the conference organized for presenting the findings of the project by the representatives of SPFRE project, who are currently providing support for the CAF implementation in MIOA, but were also involved with the implementation of the ISO standards in the SEA.

existence of a number of similar conditions and cultural similarities. Firstly, in Slovakia, like in Macedonia, the problem of significant politicization of the state and public administration was persistent when the concept of the CAF was introduced. There are significant cultural similarities between the two societies, in terms of the approach towards quality management, the public awareness and perception for the public and state administration, and the attitude towards customers. Lastly, Macedonia can still relate to the Slovak experience, since the implementation of the CAF in Slovakia is not yet that advanced (in terms of number of institutions which have implemented CAF, in comparison to other EU member states). For this purpose, a study visit in Slovakia was carried out, during which interviews were conducted with relevant experts and representatives of institutions who were directly involved in implementing the CAF model in the Slovak public administration. Additionally, a visit to the Ministry of Education helped participants gain a better insight into how the CAF works in practice.

The CAF Implementation in Slovakia

The implementation of the CAF in Slovakia began in 2002. The then newly established Civil Service Office (CSO) was one of the main initiators and advocates of the idea, with the intention to use CAF as a tool for achieving the Office's mission, which was to create stable, professional and de-politicized public service in Slovakia. Other than the Civil Service Office, the implementation of the CAF in Slovakia is conducted with a joint cooperation and coordinated action of two other institutions: The Office for Standardization, Metrology and Testing (OSMT) and Slovak Society for Quality (SSQ).

The Office for Standardization, Metrology and Testing is the institution responsible for quality in Slovakia and, in close collaboration with the Civil Service Office, was the main coordinator of the institution for the implementation of the CAF. After the dissolution of the Civil Service Office in 2006, The Office for Standardization, Metrology and Testing is the only body responsible for implementation of the CAF and is the representative body for Slovakia in the EIPA. The Slovak Society for Quality is a professional association of quality managers who in the process of CAF implementation are involved as experts. They conduct professional training and have a consulting role in the introduction of the CAF in the individual institutions.

The start of the CAF implementation in Slovakia is the project for implementation of the CAF in the Civil Service Office, as a first institution, and then dispersed to others. The Office for Civil Service became the coordinator of activities for implementation of the CAF within the ministries and central bodies of public administration, and in their respective bodies for budget and finance. After the introduction of CAF in several institutions, in September 2003 the Government adopted a Decision based on the National Quality Program 2004-2008, which obliges all ministries to continue activities

for implementation of the CAF or EFQM total quality management model. Following the decision, each ministry started to prepare action plans and a yearly strategic plan, which is one of the criteria in the evaluation of the CAF self-assessment mechanism.

According to all of the interviewed experts, compulsory adoption of the CAF, even though it seemed a good decision at the time, resulted only in formal implementation of the CAF in many institutions, with very limited impact or potential for improvement of the organization's performance. The main reason for this was the resistance and lack of commitment of the key office holders in some institutions, due to their insufficient and inadequate understanding of the CAF. In some cases, the resistance of the top management was due to their perception of CAF as a mechanism for establishing control over them and/or threat to their position. Therefore, ensuring support from the top management in the institution is one of the basic preconditions for successful CAF implementation. The support of the top is necessary also due to the fact that the assessment within the CAF is a process of "seeing yourself in the mirror" and the good results produce critical findings and reveal the weaknesses in the functioning of the institution. In order for those weaknesses to be improved, the findings have to be accepted and endorsed by the management, and there has to be willingness, ability, and political support for making institutional changes. In Slovakia this was a fact that the key individuals involved in the introduction and implementation of the CAF were well aware of, because of which they organized the top managers of the selected institutions first. This helped to ensure better understanding and support for the CAF implementation. The trainings were organized by The Office for Standardization, Metrology and Testing in close cooperation with the experts from the Slovak Society for Quality. The Office for Standardization, Metrology and Testing was then directly involved in providing further trainings and consultations for the CAF methodology, as well as in the creation of the CAF teams within the institutions.

According to the Slovak experience, careful selection of the members of the CAF teams within the institutions is very important. The experts who were interviewed pointed to the need of the CAF team to be comprised of employees who are in higher positions (head of units or sectors), are well informed and knowledgeable about the functioning of the institution, but also about the process of CAF implementation and its main benefits. The criteria for selection of the CAF team members should be clear and followed by the management, and the Slovak experience suggests that in many cases it was useful if there was a public call for selection of the CAF team within the institutions. The involvement of the higher ranking public servants responsible for human resources is highly recommended, as is substantial effort and commitment from all the team members. As the team meets regularly and additional time and efforts are required from the team members, the Slovak experts stressed that the top leadership within the institutions have to be aware that the adoption of CAF is a time consuming process. In many institutions in Slovakia, the implementation of CAF failed because the team members were too busy with other duties and responsibilities to commit to the

activities for the CAF implementation. The success with the CAF implementation is additionally determined by the size of the teams. The optimal size of the team is between 8 and 20 team members, who work closely together. Team building exercises are especially beneficial. Maintaining smaller CAF teams is a good practice for the large institutions, as well, where involvement of more people, can be ensured by creating sub-teams. Better inclusiveness in this way increases the employee's awareness and commitment to the CAF, which is very important for the ownership of the process, and for more successful implementation.

The cooperation with the Danish Public Service was very beneficial to the process of implementation of the CAF in Slovakia, especially for consultations, training programmes, sharing of the best practices and practical experience, and creation of the CAF guidebook. Such cooperation with other countries is also highly recommended for the CAF implementation in Macedonia. In this case, Slovakia can be a good partner since their experience is relevant and can be utilized.

Main benefits from the CAF

Since 2003, CAF in Slovakia has been introduced in 60 state and public service institutions (ministries, autonomous bodies, universities, bodies of local government), on the basis of whose experience numerous benefits can be identified.

Creating and promoting culture of quality among the public

CAF contributes to raising the awareness and the culture for quality and for introduction of system of efficiency and quality in the management, among the employees and among the wider public.

If the institutions show efforts and commitment to self-improvement and willingness to change, CAF indirectly contributes to raising the public awareness for the responsibilities and competencies of the various institutions and bodies of the public administration.

In Slovakia the CAF model is included in the National Program for Quality. Due to this, and thanks to the successful implementation of CAF, some institutions were able to compete for the National Quality Award Slovakia (Ministry of Education was awarded in 2009). Receiving such important recognition increases the motivation and successful implementation of the CAF among the institutions, over which the CAF has direct influence for improving the quality of the functioning of the institutions, as well as their public reputation.

Benefits for the institutions

Significant benefits of the CAF can be identified on an institutional level, especially in terms of improvement of the functioning and performance of the organization. It is very important that the CAF contributes to raising the quality of the services provided

by the institutions, and the approach to their customers. Furthermore, CAF is beneficial for developing better understanding and improvement of the institutional and administrative processes, and for setting priorities and strategic objectives. The introduction of CAF has resulted in many institutions being able to better determine their goals, and being able to focus on achieving long-term strategic priorities. The CAF tool, as a way of preparing action plans and mapping processes, helps the institutions to identify major shortcomings, inconsistencies and overlaps in their work and activities, and thus encourages them to make changes, adjustments or restructuring. The regular self-assessment of the work of the institution contributes to regular and timely improvement. Additionally, the introduction of CAF is often said to have added value and greatly contributed towards improving the communication among employees, greater involvement and motivation. This comes from the fact that the employees are directly involved in the process of deciding on key priorities and goals.

The benefits for the public administration overall

The CAF is good for balancing the quality of the different institutions, given that the level of quality varies among different organizations of the public administration. An added value of CAF is also that it enhances the collaboration among the institutions, since in the process of CAF implementation it is very useful if they exchange experiences and consult among each other.

CAF in the EU candidate states: the potential to prevent politicization of the public administration.

The CAF is of particular importance for the candidate countries as a concrete tool that helps in improving the quality of public administration. Given the fact that there is no formal acquis for public administration, but a set of informal administrative and legislative constitutional principles, the EU member or candidate states are not required to implement any formal legislation. However the existence of a general consensus on the key components of governance in the democratic countries has led to the formation of a European administrative space - a set of common standards of governance and public administration for all EU member states. These principles are:

- Reliability and predictability
- Openness and transparency
- Responsibility
- Efficiency and effectiveness.

Due to a lack of reliable and efficient public administration standards formulated for applicants and Member States, the main open question remains: whether the spread and introduction of principles of quality management as a principle of good management can create bottom-up rules for assuring a stable and efficient public administration. The question is how to create a sustainable political support for public administration that is stable and apolitical in EU member states and in candidate countries?

The CAF is a fairly simple tool, free and easy to use, which is appropriate for self-evaluation of the public sector institutions in Europe. It is designed by member states and is widely used in public administrations across Europe aimed at improving structural processes through self-evaluation. If the CAF model is properly implemented, it does lay down some rules and activities that contribute to quality improvement of the public service and de-politicization. The Slovak public administration is still, to a considerable degree, politicized. However, the CAF impact in this segment cannot be clearly determined. According to the Head of Department for Quality, assessing the role of the CAF for the depoliticization of the public and civil service can be done only when the CAF model will be implemented in more than half the public service institutions in Slovakia, which is currently not the case. Ľubomír Plai, the former director of the now abolished Civil Service Office in Slovakia emphasizes: “The key question that must be asked is whether the current process performance levels are so poor or so far from citizens’ expectations that a breakthrough is required. If the answer to the question is yes, then the route forward has to involve business process re-engineering (i.e. comeback to core values of European public administration). If the answer is no, then improvement using CAF will be appropriate. Last but not least, any public administration improvement strategy must involve people, their education, training and development in stable and apolitical environment”.

The Macedonian experience

Implementation of CAF in Macedonia

In the Republic of Macedonia there is very low degree of implementation of the CAF. So far only one institution (the State Statistical Office) has conducted three cycles of self-assessment, and there is ongoing application of the CAF in the Ministry for Information Society and Administration.

After signing the Stabilization and Association Agreement in 2001, the Government has intensified efforts to introduce tools for quality management, largely in the context of approximation with the internal market acquis. During this period the National Programme for Quality was adopted. The interest for quality management tools was significantly increased by the growing importance of public administration reform in the context of the European integration process of Macedonia. The Agency for Civil

Servants (now the Agency for Administration) and the Secretariat for European Affairs were the main advocates for the implementation of the CAF. The Agency for Civil Servants, similar to the Slovak pattern, was terminated at the end of 2010 when its responsibilities were transferred to the Ministry for Information Society and Administration. In doing that the core values, mission and objectives of the Agency for creating stable and de-politicized state administration were lost. The Ministry of Information Society and Administration (MIOA) takes the lead in implementation of the CAF as of 2011.

The first and so far the only successful example of application of the CAF remains the State Statistical Office, which conducted three cycles of CAF, starting in 2006. (Examples of the CAF are described in detail below.)

The new strategy for reform of public administration (2010-2015), adopted during 2010, proclaims the CAF as a basic model for assessing the reform of public administration. However, the Strategy and its Action Plan do not specify any targets or specific measures for wider use of the CAF. In practice different tools for quality management are used, but there is a lack of coherent direction or vision for the suitability of a system of quality management for different organizations. In May 2011 the Government adopted a Communication that recommends the application of the CAF. Simultaneously, there is ongoing implementation of the CAF within the MIOA with support of the SPFRE project funded by the British Embassy. It was reported that the first cycle of evaluation was finished and a round of training for trainers was completed.

Within the ministries responsible for implementation of the CAF is the state secretary at the top managerial level of civil service. However, there is no adequate network established on a central level for implementing the CAF. According to some observations, an appropriate model for coordination could be the network for human resources.

The Government has made a decision that all ministries, by March 2012, should have introduced or initiated action to introduce ISO standards.

Professionalism – precondition or result of CAF?

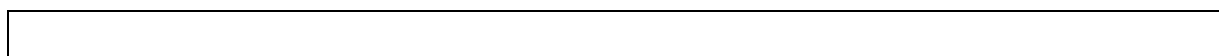
One of the key issues in the process of EU accession is the existence of adequate administrative capacity and structures. The lack of administrative capacity is being constantly pointed out as a problem in the Republic of Macedonia, multiplied by the lack of professionalism in the civil service, noted in the EU Progress Reports for Macedonia. Lack of administrative capacity is one of the main reasons for gaps in the implementation of legislation enacted for harmonization with the acquis. The CAF is a tool for quality management that is used to a considerable degree in the administrations of Member States contributing significantly to strengthen the institutional capacity for implementation of the acquis.

In the Progress Report for the Republic of Macedonia in 2011, the EC notes progress in the framework of public administration as a key priority of the Accession Partnership. Regarding the legislative framework for civil servants, the report highlights major shortcomings especially regarding the rules for hiring, evaluation and promotion, appointment of senior management and government officials, concluding that "further improvements to the key laws are necessary in order to ensure that the principles of transparent, apolitical, merit-based recruitments and promotions are embedded in the legal framework."

The Report of the OECD-SIGMA in 2011 concluded that the basic reason why there is still no merit-based civil service is that after ten years of the Law on Civil Servants, the law is still not respected, and "recruitment and other decisions regarding the career of a civil servant are increasingly based on political or private motives rather than on merit." Furthermore, this very critical report concluded that "these notorious illegal practices not only entail a lack of professionalism of public sector staff, in particular of highly ranking posts, but they also increase public scepticism regarding the rule of law and the low level of credibility of the democratic system in general". Other relevant considerations of this Report regarding the object of our research are the findings regarding centralization of decision making in public administration ("almost all decisions are made on top administrative level (minister)" and the failure to delegate. Furthermore, the observed application of private sector human resources management practices as solutions for the public sector, especially in terms of firing employees, concludes that it "is taking the government down the wrong track" because it "misjudges the genuine difference between private sector employees and civil servants with respect to their respective roles."¹⁵

According to representatives of relevant institutions, the application of the CAF has no direct impact on preventing the politicization of public service but its implementation is useful as an initial stage of the process of achieving a better quality of service in the public sector. However, the conditions identified in the public administration, are very relevant in terms of application of the CAF in Macedonia, because it is undisputable that there should be some level of professionalism and awareness of managing the level of public administration in order to successfully implement the CAF.

Best practices to be followed



¹⁵ Sigma Assessment Report for Republic of Macedonia 2011, p.5

The project included a visit in two institutions, one in Macedonia and one in Slovakia, who have successfully implemented CAF for the purpose of understanding how CAF works in practice, and obtain some recommendations that can be useful for implementation of CAF and its promotion in other institutions.

The institutions chosen were the State Statistical Office in Macedonia, as it is the only institution in Macedonia which has fully implemented the CAF and has conducted three cycles of self evaluation, and the Ministry for Education in Slovakia which, due to the successful implementation of CAF, has received the Slovak National Award for Quality.

It is interesting to note that both institutions highlighted the similar benefits from the use of CAF, as well as giving the same recommendation for CAF implementation. Additionally the experience of the ongoing implementation of the CAF in MIOA, which was shared at the conference organized for presentation of the findings of this project, is also very similar.

According to all three institutions, the CAF is an easily understandable and applicable tool. As a broader set of tools for measuring quality (such as ISO, total quality management, etc.), it gives a sound base for other processes or tool aimed to improve the performance of the organization and to increase in the quality of the services in the public sector. Given that most state institutions have no experience with more complex tools for quality management, the CAF is a good starting point for them.

One of the main advantages of the CAF is the relative simplicity of the model and the possibility of its free use. The CAF is seen as a primary alternative for quality systems like ISO, due to cost, flexibility (range, adaptability) and value regardless of certification.

Carefully chosen CAF teams and establishment of working groups are very important for its proper implementation. There should be good coordination within the working groups for achieving consensus and estimation of the real situation and the state of the organization. Such an approach allows objectivity of assessments as a basis for properly setting priorities.

Another important question is whether it will cover all elements of the CAF, or if the institution will focus on what is relevant for it because some questions may not apply to the institution. According to the experience of SSO, it is important to make a selection, and to have the right to set priorities so that the results of CAF can be a relevant basis of determining the priorities of the strategic plan for the institution.

The first application of the CAF in SSO, which started in 2006, resulted in initiating a series of new processes in the institution. Especially significant was the preparation of a catalogue of functions of the organization. Furthermore, the application of CAF helped in creating a system for calculating the costs, for which special software was designed. According to this system, the cost per unit of measure for a feature is

determined and a catalogue of activities for each task is created. Within the CAF, a survey of employee satisfaction was introduced, which produced significant indicators for conducting a policy of human resources, establishing a system of mentoring of new employees, as well as in-house training. This was supplemented with customer satisfaction polls. Furthermore, the experience with the CAF implementation was the basis for the application of complex models for quality management and important systems for statistics (Generic Business Process Model).

The implementation of the CAF in Slovakia started in 2003. According to the evaluation of the Ministry, the most significant contribution of the CAF is that it helps to develop indicators that are regularly monitored and evaluated, which results in better formation of measurable strategic goals of the institution. The process maps, that from the self-evaluation appeared to be necessary, largely contributed to improving the processes and function of the institution, initiating changes that improved the institution's performance. A direct product of the CAF in the Ministry was the development of information management system of all project results supported by the World Bank, particularly in the area of processes. The data are presented graphically in terms of trends, which provides significant insight into the monitoring work and progress, and additionally contributes to better planning.

Overall the CAF is a model that provides many opportunities for upgrading. The recommendations from all the institutions were that the CAF is a great starting framework for the evaluation of public sector organizations. In addition, it is up to the leadership in the organization that conducts the CAF to recognize the benefits of CAF ("leader to recognize what he/she gets"). Both the Macedonian State Statistical Office and the Slovak Ministry for Education in Slovakia expressed readiness to share their experience with other institutions.

Conclusions and recommendations

In the Republic of Macedonia the CAF is not yet used sufficiently as an opportunity for the Europeanization of public administration. The Knowledge about CAF is insufficient among the leading representatives of the institutions about the potential benefit this quality management tool has for the institutions and also for citizens who are customers and users of their services.

- The Slovak experience is very relevant for Macedonia because of the similarity of key factors (culture, public awareness of public and state administration as well as their access to customers, politicization in this sector), and the applicability of the recommendations.

- The introduction of the CAF does not exclude other models for quality management and is complementary to them. However in applying the models, it is necessary to take into account the readiness of the organization: if the organization is already an ISO user, the CAF can be a successful upgrade since it provides a broader framework and greater freedom for the establishment of rules, processes and goals of the organization, room for further improvement and increased efficiency of the institution. On the other hand, CAF is a sound base for the application of complex systems for quality management.

- It is particularly important that the senior management is well informed about the key benefits of the introduction of the CAF for the institution:

- More efficient functioning of the institution;
- Measurement of fulfilled goals;
- Increased motivation and a sense of "ownership" by the employees;
- Raising the quality of service and appropriate and satisfaction among citizens.

- While it is necessary that political support and leadership are assured, "massive" "from the top" introduction of CAF is not recommended. The initiative should come from the institution itself and the implementation should be combined with a bottom-up approach. Yet many organizations are advised to introduce CAF simultaneously, because of the possibility for comparability and exchange of experiences. (In the Macedonian case - eight to ten organizations – preferably customers' oriented).

- The application of the CAF requires a focus on "outside" - the customers and citizens - because the primary purpose is for the organization to better accomplish its mission.

- The experience and best practices with quality management within the public administration in Macedonia should be utilized and shared with the other institutions, and the inter-institutional cooperation in this field should be promoted (eg. the State Statistical Office or MIOA, in future).

- For successful implementation of the CAF, associations for quality with consulting role should be included. The Ministry of Information Society and Administration should pursue and strengthen its leading role for the introduction of CAF in the other institutions and their resources (trained trainers, experience) should be utilized. Cooperation with Member States and exchange of experience may be of particular help.

- On the basis of the findings of the research, it cannot be concluded that the CAF can solve one of the key problems of the public administration, which is the high level of politicization. However, if the CAF is continuously implemented and its basic principles

are respected, by improving the quality of an organization it can indirectly contribute towards de-politicization of the public administration.

Appendix

CAF – Common Assessment Framework

CSO – Civil Service Office

EFQM - European Foundation for Quality Management

EIPA - European Institute of Public Administration

IPSG - Innovative Public Services Group

MIOA - Ministry for Information Society and Administration

OECD – Organization for Economic Development

OSMT - The Office for Standardization, Metrology and Testing

PCDA cycle – “Plan – Do – Check- Act”

PSEM - Public Service Excellence Model

SIGMA – Support for Improvement in Governance and Management

SPFRE – Strategic Programme Fund - Reuniting Europe of the UK Embassy

SSO – State Statistical Office

SSQ - Slovak Society for Quality

TQM – Total Quality Management