

Пропустите на општините и јавната администрација при Стратешко планирање, Збратимување на градови и ИПА финансирањето од ЕУ

Декември, 2012

1. Резиме

Општините во Република Македонија и покрај процесите на административната и фискална децентрализација, назадуваат во превземањето ингеренции и надлежности. За тоа постојат повеќе причини, но главно се две. Првата се однесува на централната власт, која го забавува процесот на фискалната децентрализација заради дефицитот на државниот буџет, а втората причина се однесува на фактот што општините, покрај тоа што имаат инертен, имаат и дефицит на стручен кадар.

- Секоја општина има своја **уникатност** и неприкладен е унифицираниот пристап при решавање на прашања за развој.

- Пристапот при стратешко планирање е погрешен, се одвива според моделите на поразвиени држави - претежно членки на ЕУ. Познати се примери на наметнат шаблон по кој се раководи пишувањето на документот но, наместо студиозен, динамичен и стручен пристап документот се полни со основни податоци, често и застарени, и најчесто се препишува од општина во општина. Поголем дел од клучните податоци изведени во **SWOT** и **СМАРТ** анализи се засниваат на унифициран модел и се скоро идентични од општина до општина.

Стратешкиот план не е третиран како корисна алатка, туку единствено како законска обврска. Лицата кои го изготвуваат се претставници од локални НВО-и, лица вработени во јавната администрација, најчесто од ЛЕР одделенијата¹, и понекој граѓанин - слободно може да се каже - необучен кадар, со брза но, далеку од ефективна обука.

При аплицирањето се повикуваме на истите документи, на приоритетите, кои треба да се усогласени со националната стратегија, законската регулатива, легислативата, ЕУ директивите. Во ваков клучен момент се соочуваме со неупотребливоста на документите кои општините ги усвоиле. Се поставува прашањето за нивното изготвување, степен на применливост и точност. При аплицирање со предлог проекти, во овие документи инцидентно, се допишуваат потребните промени, за да се задоволи критериум во одреден прашалник (апликација), или да се даде привид на блискост на сопствениот беграунд кон донаторската програма. Никој не врши ревизија на овие документи, и лесно е да се допише она што е потребно, за да се задоволи критериумот при аплицирање. Други општини пак, не вршат никакви промени во своите плански документи. Тие само ја исполниле обврската да ги изготват, но далеку од тоа да се повикуваат, да ги ревидираат и дополнуваат, ниту употребуваат како навигатор за развој. Документите остануваат само парче хартија кое „лежи“ во архивата.

Имено, стартната слика за општините се добива од три основни закони: Законите за територијална поделба, за Локална Самоуправа и за финансирање на ЕЛС. Уште еден значаен закон е и законот за Меѓуопштинска соработка, кој даде база за лесни и едноставни решенија на клучни проблеми, особено на малите рурални општини при поврзување со најблиската поголема урбана општина. Овој закон нуди можности, кои не се искористуваат:

- Постојат можности за додатно финансирање од ЕУ фондовите, во рамките на повеќе програми, но како особено полезни и наменети за општините се мерките на Програмата за збратимување. Од поновите форми на збратимувања поинтересни се тематските мрежи кои стануваат платформи за генерирање долгорочна соработка и пријателство.

- Општините, имаат можност за финансирање на развојни проекти од претпристапната помош за земји кандидатки за членки на ЕУ (ИПА фондовите). Во 2009 година беа одобрени 14 проекти (ИПА1) за институционален развој, кои се во завршна фаза на имплементација. За погранична соработка (ИПА 2) на располагање имаше средства во три

¹ Во ЛЕР одделенијата се вработени едно до две лица во руралните општини од разни струки, но најмалку од економски науки или менаџмент науки. Во поголемите општини, урбаните постојат одделенија со неколку вработени лица.

погранични евро региони, погранична соработка на Македонија со Албанија, Грција и Бугарија, во 2012 се потпиша погранична соработка Македонија - Косово, додека пограничната соработка со Србија сеуште не се случи.

Иако обуки и информативни сесии се спроведуваат од 2007-ма година наваму, капацитетот на администрацијата да ја превземе одговорноста за остварување на финансиска помош од ИПА е слаб и незначителен. Како решение за да се аплицира, најчесто се ангажираат консултантите од Македонија и странство, за да се напише добар проект, со добро осмислена одржливоста на проектот. Проектите кои се аплицираат до ИПА покрај административните и тематските критериуми треба да задоволат и финансиски критериум (15% од износот на проектот беше контрибуција од сопствени средства на апликантот). Од декември 2012 година Владата ги покрива тие 15 % од државниот буџет. Во пракса, контрибуцијата од 15% од институцијата/апликант претставуваше уште една потешкотија и причина поради која општините или јавните претпријатија одбиваа да аплицираат до ИПА. Има општини кои воопшто не размислуваат и несакаат да се „замараат“ со апликации, и ги сметаат како додатна напорна работа која може да им донесе проблеми.

2. Старешко планирање во Локалната Самоуправа

Стратешкиот план (треба да) претставува динамична и клучна материја за развој на локалната самоуправа. Од него (треба да) произлегуваат деталните планирања: Годишна програма, Акциони планови и решенија, изготвените понуди за можните инвеститори. Но, вакви документи со повисок квалитет се само пушта желба. Она што е постоечко е тешко или неупотребливо, а понекогаш овие документи претставуваат и пречка во развојот. Постојат низа примери, особено при аплицирањето до странски програми² каде во донаторската програма, како еден од критериумите, кои апликантот треба да ги исполни, е проектот да е усогласен со стратешките документи на локално и на национално ниво, и со соодветна ЕУ директива³. Тука се јавуваат сериозни проблеми, кои одат и до пропуштање на клучната тема од програмата на донаторот, и тогаш (вообичаено) се врши инцидентно проширување на стратешкиот план, а советите на општините остануваат дури и неинформирани за промената.⁴ Се разбира, не постои механизам за контрола за таквата постапка, ниту некој сноси одговорност.

2.1. Задолжително стратешко планирање

Зошто „мора“ да се изготвуваат Стратешки планови?

- Затоа што е тоа законска обврска на секоја локална самоуправа⁵
- Затоа што така е предвидлив развојот на една општина, можат да се предвидат комплексните решенија за идните чекори и се олеснува работата на ЛС

2.1.1. Правен основ за стратешкото планирање

- Закон за буџетите, чл. 15, ст. 3 (обврска на ЛС да изготват тригодишен стратешки план).
- Деловник за работа на Владата на РМ (чл. 23, ст. 3), каде е дефинирана и улогата на Генералниот секретаријат на Владата во процесот на стратешкото планирање (чл. 24).

Законската обврска се доживува како задолжение кое мора да се исполни, но, не се чувствува одговорност тој документ да понуди квалитет, а уште помалку истиот документ да стане жива материја и прирачник/водич кон развој на општината (инаку која е користа од губење време на изготвување „шуплив“ документ кој нема никаква функција). Тука е и одговорот зошто стратешките акти се без квалитет и се неупотребливи:

- Не се внимава на усогласеноста на актот со Националната програма
- Не се внимава на прилагодување кон правото (директивите) на Европската унија,
- Лицата од јавната администрација, кои ја изготвуваат таквата програма немаат интерес да се посветат, битно им е да го исполат задолжението и рокот, кој критериум најчесто не е задоволен (роковите се промашуваат, нема казни и снакции за доцнењето).

² ЕУ фондовите и други (UNDP, SDC, Холандски грантови и сл.)

³ Хоризонтални и вертикални прашања кои се дел од секоја апликација каде апликантот мора да ги одговори, со што се врши проценка на капацитетот и нивото на развој на апликантот.

⁴ Документот треба да биде одобрен и потпишан од општинскиот претседавач на совет, но дополнувањето не се пријавува до советот на општината, поради процедурата, времето, тесните рокови

⁵ Сектор за стратегија, планирање и следење, Прирачник за стратешко планирање

- Концептот на интегриран локален развој не стана решение и методологија за планирање (требаше да ги превлада слабостите на секторското планирање и бескрајното внатрешно усогласување, бесконечни состаноци, суети на инволвираните, недефинираните надлежности на сите актери, продукцијата на маса на документи за хармонизација).

2.1.2. Конкретни пропусти при стратешко планирање:

Стратешкиот план, кој е досега изготвен, вообичаено е исполнет со желби, идеи и трикови, препишувања, инцидентни предлози и можности, но далеку од експертски пристап и сручност. Во нив најчесто се наведуваат тешките проблеми на општината, и како причина за нивно нерешавање се наведува дефицит на финансиски средства. Тука завршува целата стратегија под изговор „нема пари- нема спроводливост“. Но, општините имаат буџети, дотации, средства од распределба по општини, од агенциите, бироата и домашните фондови, како и низа можности од странски програми, фондови и донации. Дефицитот од добро обучен стручен кадар е клучот за недобивање проекти. Решението на проблемите е во инволвирање нови, стручни актери, силно планирање (урбанистички планови, катастарски припреми и усогласување на основите, подземен катастар...), многу пари, кои реално ќе се потрошат. Трката за функцијата градоначалник, често сватена како личен успех и можност за лично богатење, ги насочува интересите на градоначалниците кон реализација на проекти кои им носат гласачи (асфалтирање мали локални улички, изведба на крак канализација, изградба мали брани...), додека развојни вложувања кои бараат кадар и инвестиции и траат подолг временски период не им се од интерес поради обемот и немање на моментална материјализација и личен бенефит, дискутабилен од криминални, па до партиско – опортунни причини.

Лоша стратешка инфраструктура, водоснабдувањето, канализацијата и прочистителните станици добиваат второстепено значење, или се прикажуваат како основен проблем за развојот, а не се земаат во предвид бројот на жители, социјалната карта, кадровата понуда, еколошките услови, степенот на урбанизација и сл. Често во општини со ниска густина на населеност и исселени села, слушаме дека приоритет им е туризмот. Постојат општини кои во приоритетите ги наведуваат развојот на земјоделието и сточарството, а во нивната општина невработеноста е ниска, а нивото на загаденост е надпросечно. Самото дефинирање на планирањето и тоа во стартните декларации е смешно. Имено, тие во своите планови вообичаено визионираат „...да станеме европска општина“, а тоа воопшто не е визија (Македонија е во Европа). Така препишувањето на бесмислици – не изостанува!

2.1.3. Кој е пристапот до квалитетно „употребливо“ стратешко планирање?

Процесот на планирање мора да биде и стратешки и партиципативен. Сериозниот пристап бара да се одговори што значи тоа “интегриран локален развој”⁶, да ги комбинира

⁶ Планерите овој израз воопшто не го разбираат. Тие “интегрираноста” ја помешале со набројувањето, па мислат ако ставаат многу потточки, кои номинално ги објаснуваат низ своите желби и препишувањето, тие направиле интеграција на сите сектори. Интегрираноста се однесува на самиот плански акт, кој сите тие теми, сектори, визии за развој... ги става во приоритетна поставеност и кажува што е прво, што второ, кој сегмент е највитален и најбрго ќе даде ефекти, кои сегменти на планирањето претставуваат **финансирање на развојниот ризик (што значи дека за тоа може да се побараат пари и од ЕУ, која го финансира токму тоа: Развојниот ризик)**, па со тоа можат да се поврзат со европските програми и пари, кои приоритети ќе почекаат подобри времиња, кои надлежности не се коњукуртни за размислување и финансирање. Интегрираноста се состои и во одговорноста на избраните лица, тие приоритети секторски - интегрирани да ги постават пред граѓаните, но уште подобро заедно да ги развиле и да им ги соопштат и лошите вести на граѓаните (дека за одредени работи, едноставно, нема да има пари).

Интегрираноста се состои и во мобилизирање на мислењето на стручната заедница. На пр. ако се сака да се разговара за одредени решенија, тие треба да се опишат од персоналот на општината со најблиската стручност до решенијата (за урбанизам треба да говорат најпрво архитектите, експертите од ЈП за ПУП), а потоа да се иницираат јавни расправи, дискусии на стручно, а потоа и на други нивоа. На пример, за урбанистичките решенија изготвувачите на првиот драфт треба најпрво да разговараат со градежните фирми, фирмите за премер и катастар, фирми од областа на изработка на урбанистички планови, но истото тоа треба да се направи и со јавната администрација и правниот сектор и судовите (релевантни институции кои ќе ги идентификуваат проблемите, кои ќе настанат во правната имплементација на одреден план. Потоа тоа треба да се говори и со банкарската заедница, познавачите на европските фондови, инвестирањето, па потоа со бизнис заедницата и тоа на неколку нивоа (микро, мали и средни и големи фирми). Сето тоа треба да се пропушти и низ актерите од културата и заштитата на културното наследство, за да се видат последиците од таквото решение (што ако со одреден план за изградба се јавува ризик на одреденото место

теоријата и практиката, да обезбеди учество, преговори, да ги задолжи одлучувачките чинители, инстанци и засегнати страни (принцип на стејкхолдерство). Тоа става акцент на развојот на чувство на сопственост на јавните ресурси, на локалните партнерства, точно опишува што значат таа фамозна “хоризонтална и вертикална” координација, која е алфа и омега на функционерите, кои не знаат што да кажат. Исто така не е разбран ни применет истражувачкиот и апликативен пристап.⁷ Во стратешкото планирање, заинтересираните страни треба да го најдат одговорот на четири основни прашања:

- (1) каде сме сега?
- (2) каде сакаме да бидеме/ да стигнеме со развојот?
- (3) колку долго ќе одиме до таму? и
- (4) како да знаеме дали сме стигнале таму (до целта)?

На првото прашање се одговара во зависност од тоа што градоначалникот сака да претстави како свое постигнување. Така, наместо одговор имаме индикативно претставување на реалноста, односно, имаме дозирана лага. За второто, одговорот на прашањето е круцијално, но потребно е да се визионира храбро, но, сепак реално. Тука „паѓаат во вода“ квалитетот на одговорот, елаборација на реално остварлива визија. Ова прашање и неговите одговори го дефинираат стручниот, експертскиот и кадровиот избор на лицата кои го изготвуваат документот, притисокот на политичката опција на општината, врз градоначалникот, степенот или дефицитот од соработка со клучните институции, или накратко, овде се детектира нивото на општината и општинскиот совет, кој по инерција следи „правила на политичка игра“, најчесто од „слепило од незнаење“ или претходно испреговаран ситен личен интерес, но исто така покажува какви се навиките за ризик и инвестирање на населението, кои делови од традицијата тоа го поддржуваат и уште многу прашања. Тука е од помош и историјатот на општината, се разбира, ако тоа пак не е правдање на некој поранешен градоначалник. Главно, визиите треба да зависат и од познавањето на трендовите, светските процеси на глобализација и отпорот кон нив, од регионалните врски, размена, трговија, недостатоците на соседните општини⁸, региони, држави и како ние тука можеме да се најдеме, но исто така и од локалните ресурси и проценката како нив ги користиме, како другите ги искористиле, дали и како можеме нашите недостатоци да ги претвориме во предизвици за населението. Тука мора да се има врвна посветеност на мал број граѓани, кои се одлични во визионирање, а се најчесто исмеани од средината, третирани како „занесени“. Иновациите – базирани на локалните ресурси се моќен фактор во визионирањето, но мора да се знае дека на таквите идеи им фали социјална и политичка моќ и разбирање. Визионирањето мора да ги опфати и прогнозираните промени, како и нивното институционализирање. **Соработката** е битен фактор во овој процес и мора да и претходи платформа. Визијата мора да биде моторен фактор на промените, затоа што никој на светот нема доволно пари да ги плати сите кои помагаат, планираат, даваат нешто од себе за заедницата. Клучен принцип на добар стратешки план е чувство на сопственост врз планот. Тука е клучот на интегрираноста од еден аспект и истражувачко - апликативниот пристап од друга страна, како комплексен пристап за квалитетно планирање.

да има вредни археолошки наоѓалишта?). После сите овие превземени фази на планирањето треба да се разговара со стручни фирми за планирање, како заради проценката на направеното во светло на светските трендови и резултатите од нив, така и заради достапноста на финансирањето – настрана од буџетот на општините, склучување јавно – приватни партнерства за остварување на зацртаното и се разбира, мора да се направи кост – бенефит анализа на задоволувањето на одредена потреба на граѓаните, односно остварување на некоја надлежност на општините од чл. 22 на Законот за локална самоуправа (дали е можно субсидијарно превземање на надлежноста, кое ниво најдобро и најевтино би ја извршувало таквата надлежност, каков дијапазон и квалитет на услуга може да се постигне, дали таквата услуга може да се финансира од сопствен буџет и сл). За сето ова, општините немаат ниту време, ниту знаење, ниту персонал, а ниту волја. Полесно на сите градоначалници им е да се занимаваат со проектчиња, кои се “паднати од небо”, инцидентни и носат гласови за време на избори.

⁷ Истражувачки пристап подразбира најпрво да се прават адекватни истражувања и детектирање на проблемите, а апликативниот се состои во разгледување на спроводливоста на мерките кои се предвидени, прогностика на успехот и предвидување на резултатите од акцијата.

⁸ Зошто да не им се продадат услуги, ако може општината да ги обезбеди.

2.1.4. Стратешкиот план треба да биде жив документ⁹

Изработката на овој план вклучува сложени одлуки, важни компромиси¹⁰, усогласување на различните приоритети¹¹ и интереси, предвидување на иднината и проценка на ризик¹². Неизвесноста најчесто настанува од недостаток на информации и аналитички капацитет. Овој процес се изведува "чекор по чекор", со јавно позната методолошка рамка (анализа на моменталната ситуација, Матрица на мерки, приоритети и нивни цели, SWOT анализа, дефинирање на визија и цели, одредување секторски цели за избраните области, кои резултираат со конкретни проекти).

Во Анализата на состојбата се земаат само одредени категории податоци, но претходно се разгледуваат сите и се отфрлаат непотребните и ирелевантните. Европјаните велат дека е потребен сеопфатен преглед на тековната состојба во општината, но тоа ќе води до споро и рул – аут планирање. Сепак, типовите податоци како демографија, економски капацитет и ситуација, ситуација во јавните претпријатија и органите на управата, комуналните објекти и социјалната инфраструктура, структура на примања, катастарска состојба, општински имот, природни и човечки ресурси, образовен капацитет, историјат, споменици на културата и природата, показатели на активност и економска активност, присутност на брендови, човечки брендови... се податоци, кои треба да се анализираат. Главната цел на **SWOT анализата**, која пред разумот го поставува можниот развој, е да идентификува предности и недостатоци на општината (може да се прави и на ниво на помали заедници, па да се интегрираат сите тие – во еден документ), не во однос на другите општини, туку спрема идентификуваните можности и закани¹³, кои се дадени на државно ниво, произлегуваат од движењата на регионални, европски и светски пазари, произлегуваат од процесот на акцесија на Македонија во ЕУ, се поттикнати од близината или оддалеченоста на некој пазар на одредени услуги и производи, искористуваат ситуација во соседна земја, општина, регион... Досегашните анализи се со неконкретни нафрлени податоци, а актерите кои ги изготвуваат се службеници од јавната администрација, кои во поголем случаи не ја разработиле техниката на вршење анализа, но и не се мотивирани, заради тоа што градоначалниците овие акти ги сметаат номинални и непотребни (тие сакаат потполна слобода во трошењето на буџетот, кој го насочуваат кон видливи проекти, кои им го чуваат рејтингот).

⁹ Опширно со конкретни примери е појаснето во книгата „Стратешко планирање на локалниот развој“, Студии на случаи на мали и средни Европски градови УН-ХАБИТАТ СИРП– Белград и Иницијатива за реформи на локалната самоуправа и јавните служби, Институт за отворено друштво–Будимпешта, 2010, Издавач UN-HABITAT SIRP – Beograd

¹⁰ Компромисите се неминовни таму каде има реално планирање. Кај нас нема случај во текот на планирањето да има конфликти на интереси на различни стејкхолдери и заинтересирани страни и тоа е мошне индикативно: Тоа значи дека никој и не смета планирањето како важно, затоа што никој нема да има ниту позитивни, ниту негативни последици од таквото планирање.

¹¹ Кај приоритетите треба да се одделат итните, кои го загрозуваат социјалниот статус и реален живот, а останатите треба да се стават на причинско – последична врска и да се разгледуваат во повеќе димензии:

1. Кои проблеми, со кои е сврзан приоритетот, се основни, а кои се последица на основните проблеми
2. Кои проекти и акции лечат причина, а кои последици на основната причина
3. Решавањето на кои проблеми (врвен приоритет) ќе дадат најбрзи ефекти и ќе помогнат или ќе генерираат средства или заштеди за придвижување на останатите
4. Кои приоритети се логични во однос на другите
5. Кои приоритети можат да се остават на деловниот сектор, кои на други ентитети, кои можат да се решат на пониско ниво од општинското
6. Кои приоритети се директно поврзани со надлежностите на општината, а кои можат да се остварат со дерегулација, деинституционализација
7. Кои приоритети имаат компоненти на развоен ризик, кој може да се финансира од ЕУ проектите

¹² Ризичните проекти не смеат да се финансираат од сопствениот буџет, туку би требало да ги финансира државата и/или ЕУ, конзорциум на држави и сл.

¹³ Прирачник со инструкции за дизајнот на општините, дел SWOT анализа од 2002, издаден од Канцеларијата за развој на населбите, Министерство за внатрешни работи на Република Унгарија. Со цел да се добие основа за утврдување на Упатство за изготвување стратегија за развој. Основните ресурси се гледаат во добра инфраструктура, традиција и индустрија, валоризирање на потенцијал на општината, во согласност со Европската унија. Капацитети за изработка на стратегија: високо-квалитетен стручен кадар, вработени во власта, и инвентивност на населението и негова подготвеност да ги прифатат новите развојни идеја.

Визијата може да се насети од SWOT анализата и претставува приказ на конкретната ситуација и дадените можности. Сепак, тоа не е визија, тоа е само материјал за градење на визија. Основно, скоро никој во Македонија не знае што е визија и сите се заведени од смешните учебници за планирање. Некои општини (Брајтон во Англија, Палермо во Италија, земјите во Азија наречени “Азиски цинови”, па дури и Велес кај нас) потполно ги негирале сопствените ресурси и ставиле се на една карта, во промена на несаканиот имиџ, квалитет на живот, загаденост, ниско ниво на задоволство на граѓаните... Со тоа тие поставиле сосема нова визија, која како да е за некоја друга општина. Ако еден градоначалник мисли дека мобилизирањето на граѓаните може да заземе висока ставка во силните страни на анализата (квадрант А1 во SWOT матрицата), ако мисли дека може да ја подобри и промени образовната структура на населението преку сопствената улога на образовен брокер, ако мисли дека општината има многу надарени млади експерти (на пр. уметници – како што е случајот со Прилеп, кој има огромен број познати уметници – по глава на жител), кои може да ги ангажира во развојот, и дека бизнис секторот ќе го следи во воспоставувањето на таква нова визија, тогаш се работи за визија во која главниот ресурс може да биде ликот на градоначалникот. Прилеп и Пивовестот е само уште еден конкретен пример.¹⁴ Се разбира, со поставувањето на таква визија и нејзино постепено остварување, градоначалниците можат да си обезбедат долготрајно владеење.

Добро дефинираната визија мора да има елементи на планирање на администрацијата, која мора да стане одговорна и ефикасна - ориентирана кон корисниците, во нивното работење да го вгради најоперационално користењето на современите ИТ технологии (е-влада) со опис кој точно дефинира, а не задскирива, со посебни барања до службениците со инспекциски задолжувања, да го дефинира постојаното следење и подобрување на ефикасноста на јавните службеници, да ги опише и нормира услугите кон клиентите, да постави и образложи ниво на услуги спрема објавените цени¹⁵, да предвиди и точно опише системи на поплаки и жалби, повратни информации, да осмисли конкретен план за постигнување љубезност и мотивираност на персоналот, да гилотинира и постави едноставни процедури, системи на информации, со план за вклучување на граѓаните во оценката на тие информации, да постави планови за воведување конкурентност во обезбедувањето комунални услуги, мониторинг на квалитетот на услугите. Таква основа за градење стратешки план мора да ги дефинира и стимулира јавно - приватните партнерства, да разработи, тестира и воспостави систем на делотворни мини-локални заедници и канцеларии, да објасни како ќе го постави фокусот на развојот на претприемништвото, земјоделството, туризмот, како ќе ги заштити од многуте ризици, кои произлегуваат од пеналната политика на централните власти, митото и корупцијата на администрацијата, институциите, судството. Градоначалниците не можат да глумат незнаење за тоа што се случува во градот и да тврдат дека нема корупција во администрацијата, судството, институциите. Ако тој елемент не се стави во планирањето, ќе имаме инструментализирана стварност, која се провлекува во плановите и ги одбива инвеститорите, ја девастира јавната граѓанска енергија за промени и подобрувања, ја блокира акцијата, проширувањето на бизнисите, води до ефект дека мораш да криеш од властите и заедницата. На пр. повеќе ќе вреди еден план како да се стимулира јавната потрошувачка на луксузни добра и луксузна изградба (базени, сауни, повисоко ниво на градби) кај богатото население, кое со тоа ќе плаќа многу повеќе и ќе троши на услуги за уживање и стандард (кое отвора нови работни места, стимулира фирми за такви услуги, туристички агенции со поскапи понуди...), а со тоа ќе се зголемат приходите на општините, кои можат да се трошат за стандард на останатото население... отколку празните декларации за рамномерен развој, социјална држава и сл. Многу значи за еден потенцијален инвеститор квалитетот на живот во земјата каде инвестира и заедно со непостоењето неданочни бариери и со сознанијата за нивото на почитување на законите, тој е клучен момент при решението за инвестирање. Изворите на средства и финансирањето на визијата мора да биде клучна точка во планирањето.

¹⁴ На пример, Пиво фестот е 100% смислен од еден човек од Прилеп, на кого (во тоа време) му се смееле граѓаните за таквата идеја. Вообичаено, тие граѓани не се интересни за градоначалниците и конзервативните и (скоро редовно) ненадарени општински советници.

¹⁵ Некои општини сакаат повисоко ниво на услуги, па и поскапи услуги, некои – не!

2.2 Кадар во Локалната Самоуправа

2.2.1. Систематизација на работни места и вработување

Систематизацијата, според која се врши вработување во јавната администрација, е негативно флексибилна, освен кога станува збор за правната служба и службите од областа на урбанизмот и градежните работи. Во останатите одделенија се вработуваат кадрови профили од разни струки, но најчесто несоодветни за работното место, без претходно познавање за работните задолженија, за кои не следуваат обуки во прв момент, туку се остава на случајноста, без подготовка да започне со работа. Вработувањата се партиски и се вработуваат лица на кои им е ветено вработувањето заради партиски заслуги, најчесто партиски обврски и задачи за време на изборна кампања, па често може да се чуе пораката „јас трчав за тој да стане градоначалник“, „јас го кладов градоначалник и должник ми“, „платено ми е работното место“, а, многу неслучаен е и долгот за вработување остварен преку пресметани љубовни врски.

Непотизмот беше мошне изразен во изминатиот период, а за негово прикривање „клучните вработувачи“ пронајдоа „заобиколница“ и тргуваат со вработувања. Роднините на едниот градоначалник се вработуваат во друга општина, но за возврат тој вработува роднини на другиот градоначалник во својата. Списоците за вработување правени во партиското опкружување, додека се испорачаат на повисоко ниво, често трпат промени од индивидуалците кои ги доставуваат, па така се создава револт и критична маса незадоволни партијци, кои ја образложуваат јавно целата ситуација. На сметка на овие, невработени остануваат социјални семејства, самохрани мајки, деца без родители, и воопшто, квалитетниот кадар ја напушта локалната заедница и патува кон главниот град или уште почесто ја напушта државата, а посебно се работи за случаи на „одлевање на мозоци“.¹⁶ Често се случува одредно работно место (во систематизацијата) да се „замрзне“, да се остави непополнето (иако е неопходно), се додека на кандидатот кој е партиски избран или на кого му е ветено, не го заврши соодветно образование преку ноќ. Со оглед дека квалитетот на дисперзираните студии е оценет како екстремно неквалитетен, партиски и пријателски лобирања обезбедуваат полагања испити без воопшто да се отвори учебник, а добивањето диплома е реално и брзо остварливо.

Имаме пример каде лица со образование, кое воопшто не одговара на работните места, се вработени на мошне посакувани и не така лесни позиции. Како советник на еден градоначалник за евроинтеграции е вработено и назначено женско лице, без елементарни знаења од работа со компјутер и англиски јазик – вештини што се барале во конкурсот, а поседува образование од VI степен „учителска“ школа. Познати се десетици лица, кои не се појавуваат на работните места, и фигурираат само на платните списоци.

Лош пример е и концентрацијата на надлежности на едно вработено лице. На пр. лице вработено како градежен инженер, назначен е од градоначалникот и за надзор како градежен и комунален инспектор. Веднаш се јавува конфликт на интереси - лицето задолжено за изведба сам си врши инспекција.¹⁷ Друг конкретен пример е и случајот кога советник за образование добива надлежност и за комунален инспектор. Споменатите небулози како најчест пример се случуваат во малите рурални општини.

Во општините каде се спроведува вработување по “рамковна” формула, лицата влегуваат на работа по „инерција“, без соодветно образование и предзнаење, а огромен број од нив седат дома и примаат плата, заради тоа што градоначалниците не сакаат да имаат дополнителни трошоци за канцеларии и режии. Нивото на верба и посветеност на администрацијата зависат од ликот на градоначалникот и нивото на неговата партиска и друга злоупотреба на својата функција и најчесто, градоначалниците си прават лоша услуга со партиските кадри, кои се главен фактор за слабите перформанси на владеењето

¹⁶ “Brain drain “ или „одлевање мозок“ е фраза која потенцира напуштање на земјата поради егзистенција во друга држава на високо образуван кадар

¹⁷ Градоначалникот има право да издаде одлука за надлежност на вработено лице во општината за извршител на обврска која не е предвидена во систематизацијата и описот на работното место. Вообичаено ова е краткорочно решение за малите општини кои имаат мал обем на работа (на пример по едн до два предмети за комунален инспектор, од 10- 20 случаи за градежен инспектор и сл. Општината не вработува ново лице за извршување на тие задолженија, туку некое од вработените лица добива делегирана надлежност).

и поттигнувањата. Дополнително, овие градоначалници мораат да плаќаат висока цена и за одржување на пропагандата за сопствените постигнувања.

2.2.2. Недомаќинско работење на администрацијата заради партиски влијанија

Градоначалникот сака да има потполна контрола над се, поставува своја структура околу себе, па советниците сите прашања ги доставуваат до него и не смеат сами да ност одлуки. Има случаи каде партискиот лидер во некоја општина владее преку нив и преку градоначалникот. Недовербата во кадарот – кој го поставил (партиски) го доведуваат градоначалникот во позиција на ескалација на обврски, па сите задачи ги врши непосветено, делимично, со каснења и изигрување на договореното. Се практикува и високо ниво на избегнување на институционално паметење.

Таков е случајот и кога се врши планирање на буџетот каде не се вклучени локалното население, општинскиот совет и вработените во општината, со што децидно се врши кршење на сите обврски при буџетско планирање за транспарентност и отчетност. Голем проблем е несоработката на старите и нововработените млади и неискусни кадри, со што внатрешната едукација е минорна, а незаинтересираноста сеприсутна. Тоа го стимулира и криминалот и корупцијата во локалните самоуправи.

Пристапот до трошењето на буџетските средства е главна грижа на сите раководни структури и тоа доведува до недомаќинско работење. На пример, една општина е оштетена затоа што градоначалникот сакал директно да набавува средства за работа за едно јавно претпријатие, наместо парите да ги трансферира на претпријатието. Ако набавката ја врши општината нема ослободување од ДДВ, но ако ја врши ЈП, тогаш има повраток на ДДВ (како основни средства за работа на ЈП). Со ова едно ЈП беше оштетено за 20.000 евра.

Ветувањата за изградба се потполно надвор од било кој приоритет и градоначалниците се тука вистински фараони. Пр. изградбата на нова зграда на администрацијата се прикажува како успех на општината. Апсурдот оди до таму што како приорит на 9 општини во Македонија е поставено реновирање на зоолошки градина.

Постои системско и редовно доцнење на доставата на документација внатре администрацијата, иако роковите траат подолго од доволно долго, што доведува до пробивање на роковите и губење завидни средства. За ова никому не му е грижа.

Постои цел негативно – делотворен систем на **избегнување квалитетни обуки** за стекнување соодветното знаење, сосема корумпиран систем на избор на обучувачки куќи, без никаква грижа каква обука и колку квалитетна се испорачува. Обуките се прескапо платени и мошне некавалитетни. Повеќето градоначалници и моќници во јавната администрација не сакаат сите вработени да знаат да работат, туку само одбрани, кои се во нивниот круг на корупција и владеење. Тоа води и до немање на желба за градење професионален капацитет, преокупираност со лични интереси и проблеми, немање мотивација за работа и подобрување на процедурите. Останатото е празна владина декларација и реклами. На обуките и семинарите не се испраќаат релевантните лица, туку тие се третирали како луксузна прошетка, која е непотребна од едукативен аспект, и можност да се избега од „досадната канцеларија“.

Стратешкото планирање мора да тргне токму од подобрувањето на овие ставки, но за жал, градоначалниците сакаат само власт и пропаганда и не се вистински заинтересирани за развој. Имаме пример каде на пристигната покана за семинар, наместо да се одреди адекватна личност и работно место, се поставува прашање: „Кој сака да оди на семинар во Охрид“, без да се види за што е обуката. Вработените во јавната администрација не се мотивирани и заради **израмнетата плата** иако обврските се многу различни, како и количината работа. Во руралните општини, еден комунален инспектор има еден до два случаи годишно, додека во урбаните средини, посебно ако се вршат јавни набавки има и до 200-500 случаи, а ако има и заверка на документи, тогаш и до 1000. Во урбаните општини овие обврски се мултиплицирани, а платите на јавната администрација се изедначени. Тоа води и до лоша меѓуопштинска соработка и до немање волја за соработка (еден инспектор од урбана средина, кој е затрупан со работа не сака да го посветува колегата од рурална средина). Тоа се одразува и на едукацијата на руралните општини од урбаните, преку размена и советувања.

3. Програми и грантови за општини од ЕУ

ЕАСЕА¹⁸ (поддршка за збратимување и тематски збратимени мрежи на градови од ЕУ¹⁹).

Општините можат да побараат финансиски средства за покривање на трошоците при воспоставување на линк помеѓу две општини кои иницираат меѓусебно збратимување или уште една можност во која повеќе општини можат да воспостават мрежа на збратимени општини. Одговорна за спроведување на збратимувањата е Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (ЕАСЕА)/ во програмата [Europe for Citizens Programme](#)²⁰, каде преку акцијата 1 (Action1) има мерки кои овозможуваат аплицирање за грант. Понудени се две опции, мерка 1, преку која две општини се збратимуваат, и мерка 2, каде најмалку 4 општини, од кои најмалку една е од држава членка на ЕУ, формираат тематска мрежа. Меѓупроизвод на таквата размена секогаш е и промоцијата на локалните заедници во странство. Постојат и мрежи на збратимени градови кои се вмрежуваат од еден или неколку точно определени интереси, создаваат матично функционално административно тело, создаваат сопствен фонд и ги поврзуваат и ставаат на користење капацитетите со кои располагаат. Мрежите на збратимени градови можат да бидат официјализирани или неофицијализирани, можат да бидат од отворен или од затворен карактер и исто така можат да бидат од секторско проширувачки карактер или статичен карактер со точно определени цели.

4. ИПА Погранична соработка (ПА СВС)

- [ИПА Програма за прекугранична соработка Бугарија – Македонија](#)
- [ИПА Програма за прекугранична соработка Грција - Македонија](#)
- [ИПА Програма за прекугранична соработка Албанија- Македонија](#)
- [ИПА Програма за прекугранична соработка Косово - Македонија](#)

Повиците се објавуваат два пати годишно. Потребно е да се воспостави партнерство од двете страни на границата. Може да аплицираат општини, ЈП, НВО-и кои имаат доволен обрт на средства, институциите да немаат блокирани сметки во последните 3 години, да имаат капацитет за работа - кадар, веќе спроведени проекти со странски донатори, да постојат најмалку 1 година, да ги одговорат хоризонталните прашања²¹, но и да биде инволвиран политичкиот фактор, заради лобирањето задобивање на таквиот грант.

3.1. Проблеми при аплицирање и имплементација на ИПА проекти

При аплицирањето првите пропусти се од технички аспект.

- Пропуси при подготвување на апликациониот пакет²²
- Погрешна тема, која не спаѓа во пропишаните критериуми и приоритети на повикот.
- Недоволно познавање на проблематиката која се третира, и незнаење дали избраната тема е приоритет на локално национално ниво и во корелација со некоја ЕУ директива.

Недостаок на пристапот е што ИПА проектите се третирали како формулари за донации и тука е најголемото промашување. Колку и да се мисли дека е лесно да се земат европски пари, вистината е дека овој процес за аплицирање е комплексен, бара партнерство, добар избор на проектна тема, добра елаборација во многу кратки одговори²³, процесот на евалуација трае по една - две години, а не треба да се занемари и потребата дека мора да се лобира, каде и политичкиот фактор има големо влијание. При имплементација на проектите исто така се јавуваат проблеми поради бројни пропусти кои претходеле, и некомпатибилност на решенијата според матичната регулатива и роковите предвидени во проектните активности и реализација. Таков е примерот со буџетско планирање на општините, немоќта да се изготви брз ребаланс, или немањето можност за соработка

¹⁸ Education, Audiovisual and Culture Executive Agency (ЕАСЕА)/ [Europe for Citizens Programme/](#)

¹⁹ Од оваа програма Македонија до 2012, искористи само три грантови, еден во мерка 2 и два во мерка 1.

²⁰ http://eacea.ec.europa.eu/citizenship/index_en.php

²¹ Животна средина, социјален аспект, развојна тенденција, одржливост, културно-етнички аспект и сл.

²² Пропустите се при потпишување на документи, недостаток на документација, лошо напишана апликација, што има елиминирачки карактер при аплицирањето.

²³ Бројот на карактери е ограничен и некогаш е тешко во неколку реченици да се одговори на прашањето од формуларот.

помеѓу буџетските сметки на една општина, или немањето решение за соработка на буџетски сметки од две различни општини, што е чест проблем. На пример, проектот е одобрен на почеток на месец декември, но, буџетот на општината не го предвидел финансискиот прилив за проектот, па средствата се замрзнати до првиот ребаланс на општинскиот буџет, што во најсреќни околности може да се случи во март наредна година. Тоа значи задоцнување на реализацијата на проектот од минимум 4 месеци.

Еден од позначајните фактори, кои го отежнуваат процесот е и **политички наметнатите кадри** и додатни притисоци за учество во имплементацијата на проектите на личности кои немаат ни основни познавања од процесот на аплицирање и имплементација, кои задолжително се инфилтрираат како актери - извршители на дел од предвидените активности во даден проект. Сепак, никој не води сметка за истото, а ниту донаторите. Тоа води до вистинско уништување на проектите, кои наместо развој, градење капацитет за планирање и спроведување проекти и развој на ефикасен проектен тим, предизвикуваат “индустрија на перење пари” без спроведени или со фингирано спроведени активности. Во една општина ни рекоа дека цената на градоначалникот достигнува од 50 до 70% од проектот.

Во делот на договарање на услугите кои ги испорачува надворешен консултант се појавува проблем на ангажманот, поради немање точно сознание дали даден проект ќе биде одобрен, па претходен договор - како документ, не е можен, или ако се склучи предоговор, тој е неважечки според Законот за облигациони односи.

Некои општини, кои реализираа ИПА проекти се соочија и со нерегуларно спроведување, и нивните проекти се во судски спор, при што донаторот бара грантистите да го вратат износот од грантот за кој се теретат. Тоа најчесто се случува заради незнаењето дека спроведувањето на јавна набавка се врши по правилата на донаторот, а не во склад со законот за јавни набавки. Иако скоро воопшто не внимаваат, донаторите се поттикнати од процедурални и законски неправилности (финансиска контрола) во извештаите, па сосема случајно откриваат корупција, каде износот за активност е исплатен, а активност не е реализирана (нема некои или ги нема сите докази за спроведени активности како: фотографии од настани, медиско пренесување, агенди на настани, листи за канење, потпишани листи на присуство, билети за превоз, постери, лифлети, печатени брошури во печатница, рекламен материјал, хендаути од работилници, резултати од истражувања, патни и други налози, кои покажуваат каде се патувало, кој патувал и зошто и сл.). Навистина, ако се земе бројот на медиски појавувања на проектите на ЕУ (новински написи, ТВ емисии, рапорти од настани во ТВ дневниците...) излегува дека се спроведуваат многу малку активности. За вистина на волјата, ниту НВО – ите не се многу подобри од општините во видливоста на нивните проекти, но барем знаат да фингираат јавни активности и не “паѓаат” на едноставни работи како што се извештаите. Како и да е, **видливоста на проектите** е катастрофално лоша насекаде (тоа е најдобар начин на јавен отчет за сработеното), а непобитен доказ за тоа е дека скоро и да нема проектни координатори со јавен статус, кој го стекнале со медиско појавување – во рамките на финансираните проекти.

Исто така честа е практиката на перење пари низ набавките и ангажирање фиктивни извршители на активностите, па со тоа, нема да има ниту активности.

3.2. ИПА за периодот од 2007- 2013 - неискористеност на средствата

Македонија има на располагање вкупно €620 милиони неповратни средства од ЕУ за периодот 2007-2013 година. Средствата се поделени во пет компоненти (за градење институции, за прекугранична соработка, за регионален развој за развој на човечки ресурси и за развој на земјоделството). До крајот на 2011 година, Македонија има искористено само околу € 90 милиони.²⁴ Тоа по компоненти изгледа вака:

- **Компонента I:** од вкупно € 243 милиони, Македонија има целосно потрошено околу € 48 милиони и во моментот троши дополнителни € 20 милиони, односно само € 68 милиони. Тоа се средствата испрограмирани за 2007 и 2008. Проектите што ќе се финансираат од 2009 и 2010 воопшто не се ни почнати. Парите што не се искористени се губат неповратно.

²⁴ Податоците се превземени од Македонскиот центар за европско образование (www.mcet.org.mk).

- **Компонента II (прекуграничната соработка):** Ситуацијата е уште полоша. Македонија има на располагање вкупно € 32 милиони за прекугранична соработка за периодот 2007-2013. Овде се веќе изгубени средства од 2007 година во износ од €1,3 милиони. Заклучно со декември 2011 година, Македонија има целосно искористено неполни € 2 милиони.

- **Компонента III (за регионален развој):** Македонија има на располагање околу € 200 милиони. Од оваа компонента е предвидено да се финансираат Коридор X (делницата Демир Капија – Смоквице) и пречистителната станица во Прилеп. Автопатот E-75 имаше прилично висока цена и тоа не чинеше €50 милиони од грчката помош (неповратна), и ни ја искомплицира и целата финансиска конструкција од каде што дел (€27 милиони) беше планиран од оваа компонента на ИПА-та. Досега, мал дел од средствата од оваа компонента (околу €12 милиони) се искористени за пречистителната станица во Прилеп.

- **Компонента IV (развој на човечки ресурси):** Македонија има на располагање вкупно €55 милиони за периодот 2007-2013. Засега, заклучно со јануари 2012 година, Македонија има целосно искористено само €3,46 милиони, а има склучено договори во вкупна вредност од €9,78 милиони. Вреди да се спомене дека е предвидено оваа компонента да се спроведува во форма на грант-шеми наменети за крајните корисници кои во случајов се: синдикатите, Агенцијата за вработување, млади, училиштата, особено средното стручно образование и образование на возрасни, маргинализирани групи со проблеми при вработување како што се жени од помали етнички заедници, лица со пречки, Роми итн. За жал, администрацијата на Македонија нема целосно спроведено ниту една грант-шема.

- **Компонента V (земјоделие):** Македонија има на располагање €88 милиони за периодот 2007-2013 и учествува во само три мерки (инвестиции во земјоделски стопанства, преработка / маркетинг на земјоделски производи и диверзификација и развој на рурални економски активности). Досега се објавени 5 јавни конкурси и интересот за конкурирање кај земјоделците постојано се намалува. Потпишани се вкупно 150 договори, но исплатени се само €1,5 милиони.

Тоа доволно говори за човечкиот, административен и раководен капацитет за искористување на овие средства. Очигледно е дека сме навикнале на лесни пари, но со ИПА – та мораме барем да работиме и да читаме прецизно упатства, да одиме на обуки, да лобираме и да спроведуваме строги правила за имплементација. Се гледа дека овие ни се тешки пари, па дури и ако ги украдеме. Сепак, **европскиот трик е вграден во алчноста на апликантите:** За да спроведеш, мораш да развиеш административен капацитет, да поставиш луѓе, повеќе луѓе да дознаат што прави имплементаторот.

Еден врвен консултант од Брисел во процесот на изготвка и имплементација на проекти од оваа програма вели: Институциите се обесхрабрани да аплицираат кога ќе проценат колку многу луѓе и капацитети, партнерства со соседите, комуникација на високо ниво финансиска моќ... им требаат само за да се аплицира за добивање на овие пари, колку многу работа и папирологија само за да се поднесе апликација. Многу често средствата од ИПА се цел на криминал и корупција, преку тендерите. Сепак засега проектите од ИПА значат заработка, што во суштина не е примарната задача на претпристапната помош, наспроти целта преку ИПА да се изградат капацитети, добри имплементатори, да се зајакне нивото на развој на општините, да се скршат бариерите помеѓу институциите за да се соработува интегрирано и да се обезбеди „capacity building“ (градење капацитет). Апликациите се се поедноставени, но за нашите луѓе тие изгледаат сложено. Додека во ФАРЕ и КАРДС програмите од ЕУ, кои беа предвесници на ИПА-та, се поднесуваше маратонска документација, сега документите се сведени на изјави и електронска апликација, а оние кои следуваат се “on-line” апликации, каде некои документи се скенираат, се прикачуваат на апликацијата и таа како електронски апликационен пакет со едно кликување се испраќа до донаторот. Технолошките процеси, стручноста, експертизата, регулативите, развојот, секојдневно се прогресивно променливи, секојдневното учење и напредување е неминовно ако сакаме успех, а сето тоа бара обучена локална администрација и проектни планери, на местото од политички вработените личности, кои немаат време за тоа, заради тоа што нивното работно место е само чекалница на патот кон политичката кариера или до местото, од кое може да се краде повеќе.

Заради тоа, градоначалниците и партиите имаат избор: Да се насочат кон добри проекти, кои можат да бидат финансирани од централниот буџет, во форма на јавно – приватно партнерство и од ЕУ финансирањето на развојот, односно на ЕУ финансирањето на развојниот ризик, за што мораат да развијат човечки капацитети, или да се задоволат со општинскиот буџет, кој не можат бескрајно да го зголемуваат со такси, глоби, паркинг услуги и зголемување на цените на локалните даноци и услуги. Засега изборот им се врти околу народната “подобро врапче врака, отколку гулаб на гранка”.