

Студија
КАПАЦИТЕТОТ НА МЕНАЏМЕНТОТ И
ЧОВЕЧКИТЕ РЕСУРСИ ВО ЕДИНИЦИТЕ
НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА

Издавач:

Институт за социолошки и политичко-правни истражувања - Скопје

За издавачот:

Јорде Јакимовски

Уредник:

Мирјана Борота Поповска

Рецензенти:

Јорде Јакимовски

Цветко Смилевски

Јазична редакција:

Марија Станкова

Графичко-техничка реализација и печатење:

ТРЕНЧ – Скопје

CIP- Каталогизација на публикација
Национална и универзитетска библиотека „Св. Климент Охридски“
Скопје

352.075.076(497.7)(049.3)

КАПАЦИТЕТОТ на менаџментот и човечките ресурси во единиците на локалната самоуправа: студија / уредник Мирјана Борота Поповска. - Скопје: Институт за социолошки и политичко-правни истражувања, 2008. - стр. 108, табели; 24 см

Фусноти кон текстот

ISBN 978-9989-2600-6-3

1. Борота Поповска, Мирјана (уредник)

а) Локална самоуправа - Менаџмент - Македонија - Студии

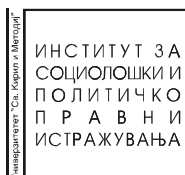
COBISS.MK-ID 73280778

ИНСТИТУТ ЗА СОЦИОЛОШКИ И ПОЛИТИЧКО-ПРАВНИ
ИСТРАЖУВАЊА
Скопје

СТУДИЈА

**КАПАЦИТЕТОТ НА МЕНАЏМЕНТОТ
И ЧОВЕЧКИТЕ РЕСУРСИ
ВО ЕДИНИЦИТЕ НА
ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА**

Уредник:
Мирјана Борота Поповска



Скопје
2008 година

СОДРЖИНА

Предговор	7
<ul style="list-style-type: none"> <li style="margin-bottom: 5px;"> Проф. д-р Мирјана Борота Поповска Предизвиците на новиот општински менаџмент 9 <li style="margin-bottom: 5px;"> М-р Маја Петрова Процесот на стратешко планирање во ЕЛС - придобивка или обврска 24 <li style="margin-bottom: 5px;"> Проф. д-р Васил Поповски Проф. д-р Мирјана Борота Поповска Обуката како фактор за јакнењето на капацитетите на државните службеници во локалната самоуправа..... 40 <li style="margin-bottom: 5px;"> Проф. д-р Мирјана Борота Поповска Мислење на граѓаните за работата на локалната самоуправа 2005/2006..... 63 <li style="margin-bottom: 5px;"> Проф. д-р Васил Поповски Доц. д-р Снежана Костадиноска-Милошеска Учество на јавноста и управување со локалниот економски развој 80 <li style="margin-bottom: 5px;"> М-р Марија Топузовска М-р Елеонора Серафимовска Методи и техники за унапредување на граѓанската партиципација 92 	

Преговор

Објавувањето на оваа студија претставува резултат од научно - истражувачкиот проект “Капацитетот на менаџментот и човечките ресурси во единиците на локалната самоуправа”, реализиран од страна на Институтот за социолошки и политичко - правни истражувања во Скопје, а финансиран од Министерството за образование и наука на Република Македонија.

Изградбата на Р. Македонија како демократска, правна и социјално ориентирана земја претпостави редефинирање на централната и на локалната администрација. Општините и градот Скопје се единици на локалната самоуправа во кои граѓаните го остваруваат правото на локална самоуправа во областите утврдени со Уставот, со законот за локална самоуправа и со други закони. Новите законски измени кои водат во поголема децентрализација и децентрализација го наметнуват како приоритет значењето и улогата на локалната самоуправа во нивното ефикасно спроведување. Секако, за да се воспостави ефикасно функционирање на единиците на локалната самоуправа и градот Скопје, нема да биде доволно само донесувањето на серија бирократски, финансиски и правни прилагодувања. Се наметнува потреба од унапредување на еден аспект, кој досега е главно занемарен, а тоа е унапредувањето на квалитетот, ефикасноста и ефектот на менаџментот на единиците на локалната самоуправа. Една од базичните претпоставки за овој став е дека единиците на локалната самоуправа и градот Скопје, со широкиот спектар на дејности и услуги ќе бидат во можност полесно да ги остваруваат сопствените резултати кога организациските и менаџерските концепти од деловните организации ќе се воведат и прилагодат на единиците на локалната самоуправа и градот Скопје.

Овој тренд, кој е распространет во Европа, можеме да го сретнеме со имињата: contract management, self-governance, performance management, output management, business administration, delegation and task management /budgeting, или едноставно кажано нов реализам.

Новиот реализам подразбира унапредување на менаџментот на единиците на локалната самоуправа, што претставува сеопфатна и генерална операција, која вклучува реформи во следните области:

- организациската структура;
- редефинирање на компетентноста и моќта;
- организациската култура;
- квалитетот на менаџментот;
- функционирање на политичките тела;
- политика на менаџментот со човечки ресурси;
- системите на финансиска одговорност;
- компјутеризација на системот на информирање;
- унапредување на комуникациите со граѓаните.

Изминатиот период на економска и политичка криза, придружена од ограниченост на ресурсите, што е се уште реалност, наметнува барање на начин што би овозможил стабилност и подигање на административните капацитети за да може да се справи со барањата од опкружувањето. Генерално овие барања се однесуваат на зголемувањето на ефикасноста на менаџментот, што ќе претставува основа за зголемување на капацитетот на единиците на локалната самоуправа, што пак, ќе овозможи подобрување на услугите на граѓаните. Значајно е да се нагласи дека контактот на локалната единица со граѓаните не завршува со изборниот процес. Јавноста не смее да почувствува дека нејзиното значење е битно исклучиво во текот на изборниот процес. Граѓаните треба да бидат во можност секогаш да ги искажат своите потреби и барања. Авторитетите во локалната самоуправа треба да покажат дека имаат добра волја и соодветен ефикасен начин да ги примат пораките од заедницата. Оваа комуникација може и треба да се изведе на различни начини.

Проф. д-р Мирјана Бороша Појовска

ПРЕДИЗВИЦИТЕ НА НОВИОТ ОПШТИНСКИ МЕНАЏМЕНТ

Вовед

Анализата е насочена кон предизвиците поставени пред единиците на локалната самоуправа кои се произлезени од процесот на децентрализација на власта и ги разгледува од аспект на општинскиот менаџментот. Интересот е фокусиран на надворешните влијанија и едновремено, на кој начин тие влијанија ги трансформираат активностите и политиката на единиците на локалната самоуправа.

Значајно е да се потенцира дека, како основна се јавува, потребата од промена во вредносниот контекст на раководење во единиците на локалната самоуправа. Како одредувачки фактори за успех, во настојувањата да се одржи единицата на локалната самоуправа и да се зголеми нејзината ефикасност е процесот на антиципирање, имплементирање, иницирање, со еден збор, раководење на промените. Новиот распоред на функциите се концентрира на една нова вредносна оска, која ја дава базата и ја насочува практичната реалност за сите други функции, а тоа е новиот општински менаџмент што има за цел да изгради организациска култура што ќе биде раководена од резултати, ќе дава квалитетни услуги, ќе формира успешни тимови и коалиции во и надвор од општината. Улогата на менаџментот во општините е предоминантен во изградбата на функционална стратегија што ќе ја рефлектира мисијата на организацијата и ќе воспостави внатрешен систем на работење и комуницирање базиран на тимска работа и раководен од достигнување на резултати.

Со настанатите децентрализациски промени, креаторите на општинската стратегија добиваат поголема слобода, но и поголема одговорност, што подразбира создавање лична и организациска способност за донесување на навремени и ефикасни политики и одлуки, имплементација и евалуација на програми и активности.

Ако досега единиците на локалната самоуправа беа главно упатени на централната власт и сепаратно решавање на проблемите од

локален карактер, со преносот на надлежностите добиваме една нова модифицирана функција на единиците на локалната самоуправа која квалитативно се разликува од досегашната.

Конечно, станува збор за **единица на локална самоуправа**, што се карактеризира со проактивни, централно стратешки, ориентирани активности. Се наметнува следното прашање: Кое е нивото на развиеност на менаџментот во единиците на локалната самоуправа, на кој начин ќе се постигне компатибилноста со барањата на граѓаните, што треба да се преземе или да се прилагоди кон новонастанатите потреби на внатрешното работење и надворешните барања?

Законски основи и стратешки документи за процесот на децентрализацијата во Република Македонија

Историјатот на локалната самоуправа во Р. Македонија започнува во 1945 година, со формирањето на Народна Република Македонија, во рамките на Федеративна Народна Република Југославија. Тоа е таканаречен административен период во развојот на политичкиот систем на тогашна Југославија и Македонија, каде што целокупната власт беше централизирана и фокусирана во рамките на централните органи на власт: министерствата и тоа, како на ниво на федерацијата, така и на ниво на републиката. Во овој период комуникацијата се одвиваше еднонасочно, односно од централните кон локалните органи при што органите на локалната самоуправа беа еден вид извршни органи на централните органи.

Втората фаза од развојот на локалната самоуправа во Р. Македонија започнува со донесувањето на Законот за комунален систем од 1955 година. Со овој закон единиците на локалната самоуправа стекнаа статус на општествено политички заедници, односно добија својство на политичко територијална единица со одредени локални, административни и управни надлежности, како и другите политичко-територијални заедници (федерација, република, покраина, околија и општина).

Со донесувањето прво на уставот од 1963 година, а потоа и на Уставот од 1972 година, општинските органи се трансформираа во првостепени органи на управата со изворни надлежности и одговорности кон локалната самоуправа, а не по хиерархија кон централните органи. Во тој период општините имаа право дури и да воведуваат посебни општински даноци со што се манифестираше еднаквоста меѓу централните и локалните власти, во што честопати доминираше волјата на локалните власти.

Во текот на 1988/89 година со донесувањето на амандманите на Уставот, се укина комуналниот систем и надлежностите на општините се пренесоа на централните власти. Сè до 1991 година, со донесување на уставот на Р.Македонија, општините постоеја само формално, односно немаа никакви ингеренции.

Со Уставот на Р.Македонија од 1991 година, се воспоставува класична демократска локална самоуправа, која претставува посебен систем на управување во ЕЛС - општините и градот Скопје, како посебна ЕЛС, во кои главно се остваруваат работи од локално значење. Функциите на државната власт ги вршат државни органи, односно органите на државната управа, кои имаат подрачни единици во ЕЛС. Истовремено, републиката преку своите органи врши надзор врз законитоста на работата на ЕЛС.(чл.115, став 2 и чл.117, став 4 од Уставот).

Со потпишувањето на Спогодбата за стабилизација и асоцијација со Европската Унија во 2001 година, со Европското партнерство и Апликацијата за членство во Европската Унија, Република Македонија се обврзува за почитување на стандардите на ЕУ во сите сфери, пред се во јавната администрација.

Реформата на јавната администрација е важен дел од договорите кои Р. Македонија ги презема со Апликацијата за членство во Европската Унија (поднесена во март 2004 г), како и со Европската повелба за локална самоуправа од Советот на Европа, потпишана во 1996 а ратификувана во 1997 година .

Со сите овие договори, Р.Македонија се обврзува за прилагодување на јавната администрација, со цел истата да дејствува координирано на локално и на централно ниво и да функционира според начелата на владеење на правото, одговорност, компетентност, транспарентност, еднаков третман, етичност и ефикасност.

Со цел да се интензивира процесот на децентрализација, како еден од клучните приоритети во реформирањето на државата, Владата и Собранието на Република Македонија ги донесоа следниве закони и документи:

- во јануари 2002 година Собранието на РМ го донесе Законот за локална самоуправа, што е во согласност со Европската повелба за локална самоуправа.¹ Овој закон ја претставува правната рамка за функционирање на локалната самоуправа;

¹ Европската повелба за локална самоуправа на Советот на Европа е усвоена во 1985 година. Република Македонија ја потпиша во 1996 година, а Собранието на Република Македонија ја ратификуваше во 1997 година.

- во август 2004. е донесен Законот за територијална организација на локалната самоуправа и Законот за градот Скопје²;
- во септември 2004. е донесен Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа³;
- Владата на РМ во февруари 2003. усвои Оперативна програма за процесот на децентрализација на власта 2003-2004;
- Владата на РМ во октомври 2003. усвои Стратегија за комуникација на процесот на децентрализација;
- во јули 2004. Владата на РМ донесе Национална стратегија за интеграција на Република Македонија во Европска Унија.⁴
- во март 2004. е донесен Закон за трговија, во септември 2004. – Закон за туристичка дејност, во септември 2004. - Закон за угостителска дејност, во септември 2004. - Закон за занаетчишка дејност
- во април 2005. беше усвоен Акционен план за реализација на програмата за спроведување на децентрализацијата (2004-2007 год.).

Со донесувањето на сите овие закони и владини документи создадени се нормативни услови за пренесување на надлежностите на локално ниво.

Клучните цели на реформата на власта од централно на локално ниво

Клучните цели на реформата на власта се:

- изградба на локална самоуправа врз начелата на демократијата и децентрализацијата, со способност да ги регулира и да раководи со локалните јавни работи;
- одговорност во интерес на локалното население, односно создавање на услови во кои локалните власти преку своите демократски избрани органи и ефикасна и одговорна управа ќе ја

² Закон за територијална организација на локалната самоуправа на РМ и Закон за градот Скопје (Сл. Весник на РМ бр 55/04)

³ Закон за финансирање на општините (Сл. Весник на РМ бр 61/04)

⁴ Спогодба за стабилизација и асоцијација на Македонија во ЕУ која влезе во сила на 1 април 2004. Република Македонија го предаде своето барање за членство во Европската Унија на 22 март 2004 година.

добра локална самоуправа до граѓаните и со својата автономија и финансиска безбедност ќе овозможат брзо и квалитетно разрешување на секојдневните проблеми.

Како да се постигнат целите

За да се постигнат наведените цели и да се изгради систем на локална самоуправа според европски стандарди, неопходно е да се преземат низа на активности:

- Зајакнување на капацитетот на локалната самоуправа, за да се подобри ефикасноста и да се овозможи локален економски развој; обезбедување на јавни услуги на локално ниво; механизми на инспекција и контрола што ќе гарантираат транспарентност и подеднаков третман на граѓаните во користењето на јавните услуги;
- Зајакнување на демократските структури на ниво на локална самоуправа и владеење на правото, за власта да припаѓа на сите граѓани и да овозможи нивна партиципација.

Зајакнување на капацитетот на локалната самоуправа

Зајакнување на капацитетот на локалната самоуправа подразбира изградба на јавна администрација што ќе биде способна да го понесе товарот на интеграцијата во Европската Унија, а следствено и обврските што произлегуваат од членството, а во исто време ќе биде во можност ефикасно да го реализира секојдневното работење врз начелата на одговорност, непристрасност и транспарентност.

Целите на реформата на јавната администрација во контекст на приближување кон ЕУ се насочени кон спроведување на европското законодавство, што подразбира изградување на способности на администрацијата за имплементација на реформите на економскиот, политичкиот и правниот систем, како и изградба на институции што ќе бидат во можност сето тоа да го остварат.

Предизвици произлезени од реформите во локалната самоуправа

Предизвиците на реформите во локалната самоуправа се повеќеслојни и можеме да ги поделиме на неколку подрачја:

1. *Институционални* - што подразбира создавање на нова организациска структура на единиците на локалната самоуправа, што ќе ги содржи и остварува сите нови надлежности на ниво на сектори, одделенија, работни места и јавни

претпријатија и ќе овозможи зголемување на квалитетот на услугите и ефикасност на работењето.

2. **Индивидуални** - вработените во локалната самоуправа се државни службеници (за кои важи законот за државни службеници)⁵ и треба да поседуваат знаења и вештини со кои ќе бидат оспособени да ја одржуваат функционалноста, ефикасноста и одговорноста на општината, почитувајќи ги законите без разлика на изборните промени.
3. **Меѓуинститорационални** - потреба од воспоставување на ефикасна меѓусебна соработка на општините од аспект на споделување и здружување на надлежности за заеднички настап.
4. **Меѓуинститорационални** - од аспект на соработката на општините и централната власт.
5. **Приближување** - кон граѓаните и зголемување на нивната партиципација.
6. **Културни иредизвици** - што би значело промена на организациската култура на општините во насока на создавање внатрешна интегрираност што ќе го зголеми капацитетот за квалитетни услуги и отварање кон граѓаните.⁶

Новиот општински менаџмент - внатрешна интеграција и надворешна адаптација

Без разлика на големиот диспарат што е присутен меѓу општините во Република Македонија,⁷ можеме да издвоиме две заеднички цели што се наметнуваат како појдовна основа од која ќе дејствува новиот општински менаџмент:

- првата цел се однесува на поттикнувањето на економскиот и социјалниот динамизам во општините;
- втората цел се однесува на унапредувањето на вештините, организациската структура, вредностите и целите, од кои зависи индивидуалниот и институционалниот капацитет за да се креираат и имплементираат одлуките што ќе ја раководат иднината на општината.

⁵ Функционерите се исклучени.

⁶ Организациската култура претставува сет на доминантни вредности во организацијата, што ги споделуваат членовите и ги прифаќаат како начин на однесување.

⁷ големи/мали, урбани/рурални, развиени/неразвиени...

Овие предизвици наметнуваат потреба од големи промени во досегашното работење. Успешното спроведување на промените во единиците на локалната самоуправа, неизоставно, наложува истенчено чувство за потребите, желбите и бариерите од страна на вработените и граѓаните.

Сумирајќи ги на овој начин случувањата во единиците на локалната самоуправа, како предмет на интерес се наметнува следното прашање: "Кој е новиот облик на функционирање на единицата на локалната самоуправа што ќе може ефикасно да ја поддржи организациската промена и кои се новите принципи со кои треба да се раководи доброто управување?"

Се јавува потреба од нов модел на менаџмент со општините што ќе претставува врска меѓу работните барања, компетентноста, организациската стратегија и култура и надворешното опкружување.

Промените во опкружувањето на единиците на локалната самоуправа (нормативните претпоставки), новите надлежности, наметнуваат потреба единицата на локалната самоуправа да делува како организациска целина и да изгради внатрешни способности да одговори на барањата произлезени од промените. Како особено значаен аспект на справувањето со предизвиците на локалната самоуправа се поставува потребата од посветување поголемо внимание на организациската култура, што ќе овозможи успешна внатрешна интеграција и надворешна адаптација.

Секоја единица на локалната самоуправа има свој систем на вредности, базични претпоставки, норми и имплицитни правила кои се основа на секојдневно однесување на вработените и ја претставуваат нејзината организациска култура.

Тоа говори дека секоја локална самоуправа развива своја култура. Во тој контекст, организациите имаат релативно самостојна, единствена, односно специфична култура која создава идентитет и интегритет на организацијата или, во овој контекст, на локалната самоуправа.

Концептот на организациската култура во последниве години предизвикува голем интерес во повеќето општествени науки, особено во антропологијата, социологијата, психологијата, а секако и во менаџментот.

Во менаџерската литература во осумдесеттите години, организациската култура станува врвна тема. Доминантноста на концептот за организациската култура произлегува од аспектот и значењето на нејзиното дејствување врз успешноста на организациите. Вна-

трешната околина на организацијата, во целост ја рефлектира организациската култура.

Земајќи ги предвид настанатите промени и предизвиците што приоизлегуваат од нив, а сè со цел да може соодветно да ја оствари својата примарна улога што ќе резултира со добросостојба на граѓаните во локалната самоуправа, потребно е да се посвети особено внимание на неколку културни области.

Во исполнувањето на "примарната улога" таканаречената "Core Mission", секоја локална самоуправа мора да развие свој **концепт на организациона филозофија, мисија и стратегија**. Со други зборови, "причината за да се биде", да се опстои, во себе вклучува длабока причина и начин како да се опстане во дадена околина, манифестирајќи го и својот изграден идентитет.

Секоја локална самоуправа мора да развие заеднички концепт за сопствен опстанок. Дефинирањето на својата организациона филозофија, мисија и стратегија, инволвира подлабока смисла и чувство за проблемите на граѓаните во дадената општина (опкружување).

За реализација на својата стратегија нејзе ѝ е потребен внатрешен **консензус за оперативност на целие**, кои произлегуваат од мисијата. Со оглед на фактот што мисијата на единицата на локалната самоуправа може, но, не секогаш, да биде добро артикулирана од членовите и граѓаните, неопходен е механизам на изградување на заеднички јазик и заеднички претпоставки што ќе значат висок степен на усогласеност и совпаѓање во контекст на заедничко решавање на општинските проблеми.

Консензус за критериумите за мерење на резултатите - Секоја локална самоуправа мора да утврди адекватен еднозначен критериум за мерење на своите резултати што е од посебна важност за остварувањето и процената на своето организациско делување. Клучното подрачје е во насока на изградување на јасен пристап при решавањето на проблемите што се приоритет за граѓаните.

Консензус за корективни стратегии .- Суштествена улога на организацискиот консензус претставува формирањето и развојното усогласување на стратегијата - кога не се остварени сите организациски цели. Овој консензус најмногу се остварува преку градење на соодветен механизам за дополнителна корективна стратегија. Битна улога при остварувањето на новата корективна стратегија имаат градоначалниците. Но, секако, го одбележуваме и вклучувањето на другите слоеви во локалната самоуправа во изградувањето на овој мошне значаен консензус.

Зошто е значајно стратешко планирање за општините?

Стратешкиот менаџмент во рамките на локалната самоуправа го претставува концептот за тоа, како да се искористат ресурсите што поефикасно, додека референтна точка е променливата средина. Стратешкиот менаџмент обезбедува: активна позиција, солиден водич во критичните акции, отвореност кон промените и предизвиците, соодветна селекција на ресурсите, кохерентност и унификација на одлуките од различен карактер, особено при дефинирањето на временските димензии на остварувањето и воспоставувањето на проактивна атмосфера.

Стратешкиот менаџмент може да се дефинира како *"вештина и наука на формулирање, имплементирање и проценување на одлуките што ќе ѝ овозможат на организацијата да ѝ достигне соодветните цели"*, и, "стратешкиот менаџмент го нагласува управувањето со врските помеѓу организацијата и нејзината околина како начин за остварување на мисијата на организацијата".

Процесот на стратешко планирање им помага на локалните самоуправи на следните начини:

- стратешкото планирање им помага на локалните самоуправи да ги одредат насоките и проблемите кои влијаат на квалитетот и здравјето на заедницата;
- стратешкото планирање обезбедува континуитет на вредностите на заедницата и соседството додека се случуваат политички, економски и социјални промени;
- им помага на оние кои донесуваат одлуки во изработувањето на планови и проекти за инвестициски вложувања во инфраструктурата, политики на управување и давање на потребни јавни услуги, поттикнување на нов економски развој; и
- ги подобрува условите за привлекување нов бизнис кој ќе отвори работни места и ќе доведе до економски развој.

Процесот на стратешко планирање се состои од три главни елементи:

- стратешка анализа. Стратешката анализа се состои во обид да се разбере стратешката положба - физичка, просторна, економска, социјална, еколошка и политичка- на градот, гратчето, или целиот регион на единцата на локална самоуправа и да формира став за клучните влијанија на сегашната и идна до-

бросостојба на локалната заедница, а според тоа и за изборот на стратегија;

- стратешки избор. Стратешкиот избор се занимава со формулација на можни правци на акција, нивна процена и конечен избор меѓу нив;
- стратешка имплементација. Стратешката имплементација се занимава со планирање, односно како може да се спроведе изборот на стратегија, како и со управување со промените кои се потребни;
- евалуација или процена на стратегија. Процената на стратегијата се состои од анализирање на резултатите од формулирањето и имплементацијата и се состои од мерење на индивидуалните и организациските перформанси и преземање на активности кои ќе бидат корективни. Овде треба да се нагласи дека може да се говори за внатрешна евалуација од страна на општината, односно дали тоа што било зацртано соодветно се реализирало од аспект на ресурси и финансии, и надворешна, односно дали стратегијата ги задоволрила и излегла во пресрет на потребите и барањата на граѓаните.

Формулирањето, имплементацијата и евалуацијата на стратегијата се трите основни фази во процесот на стратешки менаџмент, од чие внимателно, правилно и детално планирање и извршување зависи успехот на стратешкото управување. Доколку било која од овие фази се пренагласи, а за сметка на неа останатите се потценат, стратешкото управување ќе биде само делумно успешно.

Во процесот на стратешкиот менаџмент учеството на раководството од политичкиот сектор е многу важно за развојот на заедницата, но ова треба исто така да се проследи со силен влез на раководство од други сектори, кое треба да изгради свест за интересот и обврските на граѓаните. Оние, кои се секогаш присутни, ќе треба да се вклучат во процесот и да учествуваат во развојот на стратешкиот план. Локалната самоуправа мора да биде спремна да обезбеди некои од финансиските, физичките, просторните и техничките ресурси потребни за поддршка на развојот на стратешкото планирање базиран на заедницата. Овде може да спаѓа плаќање на консултанти и обезбедување средства и канцелариски услуги за помагање на граѓаните-волонтери, кои се вклучени во развојот на планот. Изноаѓањето на организации на заедницата, како што се деловни здруженија, училиштни здруженија, културни и религиозно базирани организации, претставува клучен фактор во изградбата на широка база на поткрепа.

Нивното вклучување е битно во развојот на стратешкиот план и во стекнувањето на поддршка од страна на заедницата. Друга клучна институција се локалните медиуми (ТВ, радио и печатот), кои можат да имаат многу важна улога во публикувањето и создавањето интерес за проектите или програмите. Обезбедувањето на можноста сите сегменти во заедницата да учествуваат во развојот на планот е од витално значење за постигнувањето успех. Само преку учество, може да се создадат многу идеи, да се постигне консензус и обврска од страна на заедницата за да се реализира планот. Можноста луѓето да учествуваат во работни групи за решавање на проблемите во заедницата, да посетуваат јавни расправи и да одговараат на анкети за граѓаните се методи за создавање на широка база на поткрепа која ќе биде потребна за имплементација на планот. Учеството на граѓаните е законска одредба која е децидно наведена во Законот за локална самоуправа.

Што е менаџментот на човечки ресурси

Менаџментот на човечките ресурси е дел од менаџерскиот процес што е специјализиран во менаџментот со луѓе. Менаџментот на човечките ресурси нагласува, дека луѓето се примарните ресурси за ефикасно реализирање на плановите, така што функциите на менаџментот на човечките ресурси треба да бидат интегрирани во стратегијата на општината и да помогнат во остварувањето на организационската ефикасност и на општинските цели.

Менаџментот на човечки ресурси има повеќе функции и тие можат да се разликуваат во зависност од употребената терминологија, што може да биде под влијание на економскиот развој на земјата или областа на делување на организацијата. Како најзастапени и значајни за општината би ги издвоиле следните:

- **Планирање со анализа на работни места.** Планирањето претставува подготовка на стратешкиот, оперативниот и акциониот план на човечките ресурси, техниките за предвидување на бројот и профилот на луѓето и план за континуитет. Анализата на работните места го опфаќа описот на работата, изборот на методологијата, техниките и нивната примена за формирање плата, за утврдување на потребите за образование итн.
- **Придобивање на кандидати и селекција** - започнува со утврдување на потребите и анализа на веќе вработените, за да се дојде до реалната потреба и профилот на вработените, што ќе

- овозвозможи да се определи како да се постапи при регрутирање и селекција, респектирајќи притоа дали се работи за нови вработени од редот на државните службеници или за други ангажирани лица.
- **Социјализација** или воведување на нововработените во работата.
 - **Професионална ориентација** - советување за опциите и помагање при изборот и кариерниот развој.
 - **Обука** - утврдување на потреби за обука, како за унапредување на ефикасноста на вработениот, така и за ефикасноста на општината како организација.
 - **Оценување на успехот** - како за државните службеници, така и за ангажираните лица и избегнување на најчестите проблеми.
 - **Мотивирање** - преку познавање и стимулирање на мотивационите фактори, како екстерни така и интерни, заради постигање на продуктивност.
 - **Тимска работа** - создавање на работни тимови и обука на вработените за тимска работа.
 - **Унапредување на комуникацијата** - како на комуникациските вештини на вработените така и на целосната организациска комуникација.
 - **Организациска култура и деловна етика** - познавање на основните чинители на организациската култура и создавање култура која ќе ја поддржи стратегијата. Познавање на областите на деловната етика и артикулирање на кодексите.

Меѓусебна зависност на стратегискиот менаџмент и менаџментот на човечките ресурси

Меѓусебната зависност на стратегискиот менаџмент и менаџментот на човечки ресурси е од особена важност за општината, бидејќи како организациска единица таа се соочува со многу ограничувања. Најважни се финансиските ограничувања, кои се одразуваат на неможноста да се располага со соодветна технологија и да се вработуваат човечки ресурси кои се оптимално потребни. Од друга страна, вработувањето на државните службеници е дополнително ограничено со условите пропишани од централната власт. Во вакви услови стратегискиот менаџмент на човечки ресурси е најефикасниот пристап за унапредување на организациското функционирање.

Моделот на меѓусебната зависност има четири компоненти:

1. Резултати од менаџментот на човечки ресурси. Тоа би биле стратегиската интегрираност, посветеност, флексибилност и квалитетот на општинската администрација. Овие резултати ќе се постигнат само ако има целосна инволвираност на менаџментот на човечките ресурси со стратегискиот менаџмент.
2. За да се постигнат овие резултати, процесот мора да биде поддржан со создавање на напредна општинска комуникација, како внатрешна така и надворешна.
3. Треба да има јасна политика на менаџментот на човечки ресурси, што ќе упатува на тоа како се раководи целиот процес, а како резултат се очекува зголемување на довербата и посветеност на вработените, која не се постигнува со потпишување на договорите за работа.
4. Последната компонента е лепилото кое ги спојува сите три, а тоа е организациската култура што ќе се рефлектира низ стилот на раководење и искористување на човечките ресурси.

Од досега кажаното, станува јасно, дека стратегискиот менаџмент на човечки ресурси е инволвиран во стратегиското планирање и донесување на одлуки, како и во координирањето на сите човечки ресурси инволвирани во стратегијата. Тој претставува интегрален дел од сите функции на општинското работење. Доколку се обидеме да го објасниме според димензиите на менаџментот во општинската администрација, ќе видиме дека е инволвиран во следните димензии:

- во димензијата на планирање и формулирање на стратегијата, стратегискиот менаџмент на човечки ресурси партиципира со формулирање на целосниот општински стратегиски план, во кој ги вградува функциите на менаџментот на човечки ресурси во стратегијата на општината;
- во однос на димензијата на авторитет, функцијата менаџмент на човечки ресурси има висок статус во општината;
- во однос на опфаќањето има широк опус. Најнапред внатрешна димензија која се однесува на сите државни службеници, како раководни така и нераководни, потоа на сите ангажирани лица на договор на дело - поради стручна или административна потреба;

- надворешна димензија, што се согледува низ соработката и негувањето на односите со заинтересираните страни за општинската стратегија;
- во димензијата на донесување на одлуки е инволвиран со донесувањето на стратегиски одлуки;
- во димензијата интегрирање, се очекува да биде целосно интегриран во сите функции на општината согледани низ основните сектори и одделенија;
- во димензијата координирање, ги координира сите човечки ресурси, определувајќи, на пример, потреби за обука, следење на оценувањето и наградувањето, потреби за регрутирање и начини на селекција, соработка со агенцијата за државни службеници во овие процеси, доколку се работи за државни службеници, креирање услови за професионален и кариерен развој, мотивирање, итн.

Заклучок

Врската со опкружувањето е од особено значење за работењето на општината. Начинот на кој општината ќе го подобри квалитетот на живеењето ја определува нејзината конкурентска предност. За да ја оствари оваа конкурентност, што ќе резултира со привлекување капитал и мобилна работна сила, потребно е да ги унапреди економските, социјалните, еколошките, културните и инфраструктурните услови. Поради тоа, секоја општинска стратегија треба да биде направена врз солидна анализа и познавање на надворешните услови.

За да може сето ова да се оствари потребно е значително ниво на знаење и поседување на концептуални вештини, како што е општ менаџмент и стратегиски менаџмент, како и одредено ниво на хумани вештини, односно менаџмент на човечки ресурси.

Аспектот на општиот менаџмент ја преставува базата за делување на секој раководен државен службеник, или услов без кој не се може. Од сите активности што се дадени во описот на работата на раководните државни службеници, ќе издвоиме само неколку: организирање, координирање, обединување и насочување за извршувањето на работите и задачите во општинската администрација да биде законско, ефикасно, навремено и квалитетно. Сите овие функции припаѓаат на областа општ менаџмент.

Од друга страна раководните државни службеници се тие кои треба да бидат упатени во стратегискиот план на општината, за да

можат соодветно да ги поставуваат приоритетите, да ги организираат и координираат работните процеси. Упатеноста во стратемскиот менаџмент ќе им овозможи да ја следат општатата рамка на планираните активности на општината (стратемски план) и врз основа на неа да ги координираат работните процеси и да ги контролираат остварувањата.

Потребни се знаења и вештини со кои ќе можат да ги активираат човечките ресурси, да ги организираат и координираат нивните активности, да наградуваат и/или казнуваат, мотивираат, со еден збор, да создадат проактивна атмосфера .

Како заклучок се наметнува, дека заеднички предизвик за креаторите и реализаторите на општинските стратегии е да се осигураат дека вработените имаат капацитет - потребни знаења, умеења, способности и вештини да ги менаџираат предизвиците и ограничувањата и да настојуваат да креираат институционални претпоставки што ќе овозможат интегрирано работење. Сето ова ќе бидат во можност да го остварат само доколку настојуваат да креираат организациска култура што ќе биде раководена од резултати. Внатрешните консензуси се основата на која се потпира изградбата и развојот на општинскиот интегритет, поттикнат од културата на резултатите. Тие битно влијаат врз ефектот и достигнувањата на општинските цели.

Креирањето на посакуваната иднина ќе зависи од создавањето на виртуелен круг меѓу новите форми на општинскиот менаџмент, од една страна, и технолошката, економската и социјалната динамика во општинското опкружување, од друга страна.

М-р Маја Петрова

ПРОЦЕСОТ НА СТРАТЕШКО ПЛАНИРАЊЕ ВО ЕЛС – ПРИДОБИВКА ИЛИ ОБВРСКА

*Планирањето не се занимава само со
ефикасна инструментализација на целиите,
туку што е и процес со помош на кој
оштесивото ја открива својата иднина.*

John Friedman

Retracking america, A Theory of Transactive Planning

ВОВЕД

Опкружувањето и условите во кои работат органите на државната управа и на локалната самоуправа постојано подлежат на промени, се менува начинот на работа, функциите, доаѓаат нови вработени, некои си заминуваат. Процесите преку кои се воведуваат реформите носат големи промени, се воведуваат нови функции, нови технологии, начини на работа кои претходно не се применувале. Сето тоа наметнува потреба од нови знаења и вештини на вработените - за да можат да одговорат на задачите - но и на потребите и барањата на граѓаните за нови и подобри услуги.

Сето ова налага потреба од внимателно планирање на чекорите кои треба да се преземат, сега и во иднина, во функција на предвидување и справување со настанатите промени, но и со остварување на приоритетите и целите на државата во целина. Истовремено, треба да се напомене и фактот дека Република Македонија се наоѓа при прагот на ЕУ, кога треба да започне да ја користи поддршката на ЕУ, односно нејзиното кофинансирање, кое се засновува токму на принципите на програмирање.

Локалната самоуправа, како битен сегмент во севкупната политичка власт на една држава, секако дека ги чувствува секојдневните промени и предизвици, и за да може да се справи со истите треба

да има свој сопствен план за развој, во кој ќе ги предвиди сите чекори кои непречено може да ја доведат до посакуваната иднина.

Процесот на стратешкото планирање во органите на државната управа на Република Македонија

Табела 1. Историјат на процесот на стратешкото планирање во органите на државната управа

- **2002** - март – донесен првиот стратешки план за развој на Генералниот секретаријат на Владата на Република Македонија, со план за имплементација;
- **2003** - прва Одлука за утврдување на стратешките приоритети на Владата на Република Македонија за 2004 година; донесена Методологија за стратешко планирање и подготвување на Годишната програма за работа на Владата
- **2004** - вклучување на Одлуката за утврдување на стратешките приоритети на Владата на РМ за 2005 година и потребните средства за нивна реализација во Владините програми содржани во Буџетот на Република Македонија за 2005 година
- **2005** - остварен суштински напредок во насока на зајакнувањето на секторското работење во Генералниот секретаријат на Владата на РМ, донесена Одлуката за утврдување на стратешките приоритети на Владата на РМ за 2006 година, донесен Законот за буџетите, донесено Упатство за начинот, содржината и формата на подготвување на стратешките планови на министерствата и другите органи на државната управа и Прирачник за подготвување на стратешките планови, започнат прв циклус на стратешко планирање во министерствата и другите органи на државна управа
- **2006** - успешно завршен првиот циклус на стратешкото планирање во министерствата и другите органи на државна управа, донесена Одлуката за утврдување на стратешките приоритети на Владата на РМ за 2007 година, донесен Деловник за изменување и дополнување на Деловникот за работа на Владата на РМ, започнат вториот циклус на стратешко планирање.

Основите за стратешкото планирање во органите на државната управа на Република Македонија се утврдени во Законот за буџетите, Деловникот за работа на Владата на Република Македонија⁸, Методологијата за стратешкото планирање и подготвувањето на Годишната програма за работа на Владата⁹, Упатството за начинот, содржината и формата на подготвување на стратешки план на министерствата и другите органи на државната управа и Прирачникот за подготвување на стратешките планови.

Согласно со Методологијата за стратешкото планирање и подготвување на Годишната програма за работа на Владата, прв чекор во процесот на стратешкото планирање е дефинирањето на стратешките приоритети на Владата, односно донесувањето на Одлуката за утврдување на стратешките приоритети - на Владата за наредната година, која претставува основа за подготвувањето на буџетите¹⁰. Водечка улога и надлежност за подготовка на актот - Одлуката за утврдување на стратешките приоритети има Генералниот секретаријат на Владата на Република Македонија, во соработка со Канцеларијата на Премиерот, Министерство за финансии, Министерство за економија, Секретаријатот за европски прашања и Секретаријатот за законодавство.

По донесувањето на Одлуката за утврдување на стратешките приоритети, Владата на Република Македонија го започнува буџетскиот процес утврдувајќи ги фискалните предвидувања за следната фискална година и ја донесува тригодишната Фискална стратегија. Во оваа фаза, врз основа на буџетскиот биланс, се поставува лимитот на вкупните трошоци и се предвидуваат приходите.

Следната фаза е уредена и со Законот за буџетите¹¹ - буџетските корисници имаат обврска да изготвуваат тригодишен стратешки план во кој се содржани програми и активности за остварување на стратешките приоритети на Владата на Република Македонија, како и целите и приоритетите на буџетскиот корисник за тој период. Во истиот закон е одредено, секој предлог буџетски поднесок да биде

⁸ Глава III: Стратешко планирање и подготвување на Годишната програма за работа на Владата во член 23 и член 24 е предвидено дека Владата ги утврдува стратешките приоритети и фискалната политика и истите ги вградува во ГПРВ и Буџетот на Република Македонија.

⁹ во делот 4, ги дефинира постапките и роковите за стратешкото планирање, утврдување и усвојување на СП и предлог -буџетските пресметки на министерствата и другите органи на државна управа, при тоа укажувајќи дека во еден интегрален модел на планирање и буџетирање предлог -буџетските пресметки, всушност претставуваат дополнување или придружен документ на стратешкиот план на министерството.

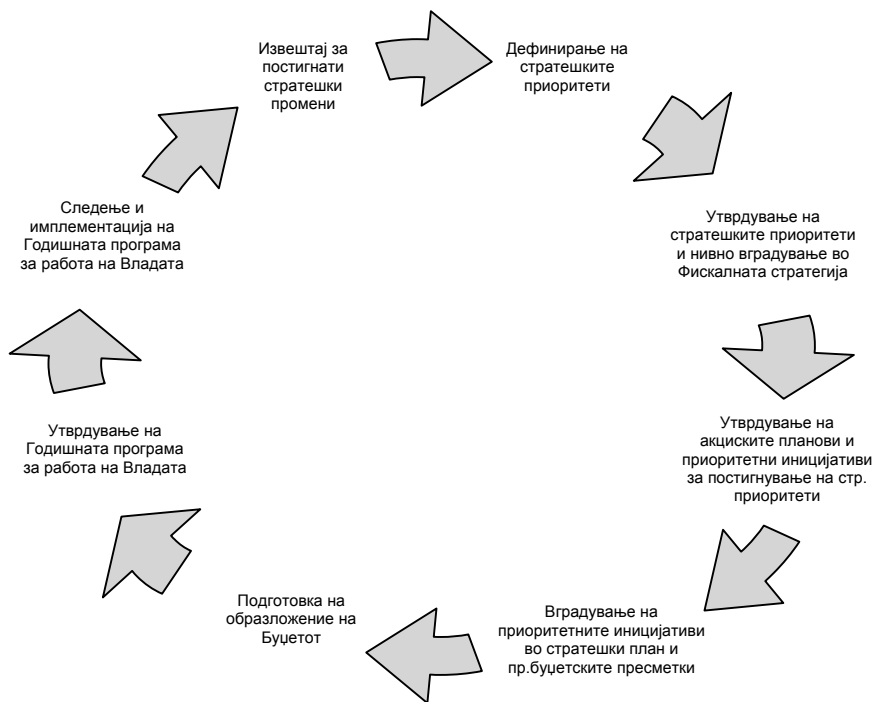
¹⁰ член 14, став 1, од Законот за буџетите

¹¹ Член 15, став 3,

проследен со стратешки план на буџетскиот корисник за наредниот тригодишен период¹².

Процесот стратешкото планирање во органите на државната управа го координира Генералниот секретаријат на Владата на Република Македонија - Сектор за стратегија, планирање и следење, додека буџетскиот процес Министерството за финансии - Сектор буџети и фондови. Истовремено, Генералниот секретаријат на Владата на Република Македонија и Министерството за финансии ја оценуваат подготвеноста на стратешките планови и буџетските пресметки особено во смисла на реализирање на стратешките приоритети.

Слика 1. Процес на стратешкото планирање и негова имплементација во органите на државната управа



¹² член 22 став 2 и 3 и член 23

Зошто е потребно стратешко планирање?

Планирањето претставува дел од човековото однесување како разумно суштество, кое секогаш кога се наоѓа пред започнување на некоја активност интуитивно се прашува која би била неговата цел, како истата да ја оствари, во кој рок ќе се случи тоа, со чија помош и сл.. Планирањето во најопшта смисла е нешто што човекот го прави, најчесто не размислувајќи дека тоа што го прави претставува планирање, секојдневно планирајќи си го денот, времето, парите, неделните набавки, годишниот одмор, кариерата и сл.

Со овој процес, покрај физичките лица, се занимаваат и правните лица (како изведени организациски облици на физички лица) од доменот на сите три сектори во секое општество (јавниот, деловниот и невладиниот).

Планирањето секогаш е поврзано со донесување на одлука, без оглед на фактот кој и за какви потреби планира.

Стратешкото планирање претставува еден од интегралните чекори кон исполнувањето на мисијата, односно основните надлежности на една институција. Улогата на стратешкото планирање е да обезбеди подготвување на ефективни програми и активности, со цел да се постигнат поставените цели и посакуваните резултати. Доколку не постои добар систем на планирање, неселективното финансирање на поединечните проекти, сектори или географски подрачја води кон неефикасно трошење на ресурсите.

Во државите кои се пред прагот на ЕУ, како Република Македонија, каде што ЕУ финансирањето го сочинува поголем дел од државната пресметка и бара значаен износ на национално кофинансирање кое моментно се користи само за усогласување на националните потреби, повеќе од важно е да се има визија каде државата сака да ги алоцира дополнителните средства и што сака со нив да постигне. Сегашниот контекст во Република Македонија, особено имајќи ги предвид долгорочните приоритети на Владата, како што се интеграцијата во ЕУ, економскиот развој и борбата против корупцијата, ја налага потребата од внимателно планирање на сите чекори кои треба да се преземат сега и во иднина за да можат да се остварат приоритетите на Владата. Според тоа, во интерес на сите е подготвување на соодветни политики и програми кои ќе дадат најсоодветни резултати во постигнувањето на овие приоритети. Остварувањето на приоритетите секако треба да се движи во ограничените фискални рамки, со постојано преиспитување на оптималната искористеност на сите ресурси. Токму затоа, во текот на планирањето потребно е внимателно да се анализираат потенцијалите, за да се утврди како на економски

најефикасен можен начин да ги употребат своите ресурси, како финансиски така и човечки, во спроведувањето на своите приоритети. Буџетот треба јасно да ги поддржува утврдените програми и да претставува транспарентна алатка преку која ќе се спроведуваат приоритетите.

Како што веќе погоре е истакнато, поддршката на Европската Унија е втемелена на принципите на програмирање, што значи дека таа е возможна само врз основа на програми или планови, со објаснетата оправданост на истите, опис на главната развојна стратегија, клучните цели и резултати како и мерки за нивно постигнување и индикатори за нивно мерење. Сепак, повеќе отколку за ЕУ, стратешкото планирање е потребно и важно за националните потреби. Во светот на глобализација, брзите технолошки промени, општествените предизвици втемелени на знаење и размена на информации, на депопулација и ограничени финансиски средства во споредба со развојните потреби, повеќе од потребно е да постои јасна визија и стратегија како државата, регионот, односно општината треба да се развива за да ја зголеми својата конкурентност, но и општествената и економската добросостојба. Во такви околности, стратешкото планирање и програмирање има сè поголема улога во јавниот и во приватниот живот.

Зошто стратешко планирање во ЕЛС?

Во локалната самоуправа, стратешкото планирање треба да биде помош за поефикасно, покохерентно и потранспарентно насочување на постојните средства (државни или меѓународни). Истовремено тоа треба да биде средство за осигурување на заедничката работа на главните партнери за постигнување на заедничките цели, како и за потребите на процена и прилагодување на административното делување на постојано променливото опкружување.

Децентрализацијата придонесе за зголемување на одговорноста на локалните самоуправи во врска со економската благосостојба на своите граѓани, сопственото фискално здравје и управувањето со имотот во сопственост на општините.

Со преминувањето на пазарно стопанство, локалната самоуправа се доведе во состојба да ја подели одговорноста за развојот на работната заедница и да создава услови кои ќе го поддржуваат работењето на приватниот сектор. Сведоци сме дека создавањето на повољна клима за приватни инвестиции и стопански раст¹³ зависи од ло-

¹³ Еден од стратешките приоритети на Владата

калната стопанска состојба и користењето на локалните јавни вложувања во поддршка на стопанскиот развој.

Стратешкото планирање гради силна основа за активностите на локалната самоуправа кои водат кон исполнување на новите законски должности и функции. Во функција на ова, локалната самоуправа, за да создаде и да ја следи заедничката визија на заедницата и начинот на кој таа ќе биде остварена, треба да ги прибере претставниците на локалната самоуправа, бизнисмените и граѓанските претставници, односно да ги мобилизира јавните и приватните ресурси кои ќе ја поддржат таа визија. Со самото тоа ќе го направи првиот чекор кон создавањето на поволна бизнис клима, која ќе ги охрабри локалните претприемачи за создавање на нови бизниси и проширување на веќе постојните и која ќе биде привлечна за надворешните вложувачи, што води до нови вработувања и зголемен приход кој може да се искористи за зголемување на приходите од даноците, и како последица од тоа да го зголеми капацитетот за давање услуги.

Истовремено, со стратешкото планирање, ЕЛС ќе ја оствари својата законска обврска во функција на остварување на стратешките приоритети на Владата.¹⁴

Што е стратешко планирање?

Стратешкото планирање е алатка која јавниот сектор ја има преземено од бизнис заедницата. Тоа е креативен процес – умешност и знаење – со кој заедницата ја предвидува саканата иднина и неопходната процедура и постапки за да ја постигне својата визија за иднината. Исто како и стопанскиот развој и стратешкото планирање е континуиран процес, но не е изолирано случување.

Развојните планови функционираат ефикасно тогаш кога постојат добри идеи во согласност со реалните економски приоритети на државата прилагодени на расположливите финансии. Овој процес се нарекува стратешко планирање. Едноставно кажано, стратешкиот план е долгорочен план за успех.

Иако честопати термините стратешко планирање и долгорочно планирање се користат како синоними, тие сепак се разликуваат. Стратешкото планирање служи, средината која подлежи на промени да се прилагоди и при тоа да се одредат приоритетите, но не служи како алатка за решавање на сите проблеми кои ќе произлезат.

¹⁴ Член 15, став 3 и член 21, алинеја 3 од Законот за буџетите

За разлика од традиционалниот модел, стратешкото планирање е проактивен процес низ кој заедницата сака да ја обликува својата иднина, а не само да се подготви за неа. Додека стратешкото планирање се посветува на критичните стратешки прашања и ги упатува ресурсите на активностите со највисок приоритет, сеопфатниот план ги покрива сите активности кои треба да се преземат, без оглед на важноста. Сеопфатниот план обично го креираат експерти, додека стратешкиот план го развива работна група во која се застапени сите ентитети кои се заинтересирани и од кои се бара учество при спроведувањето на планот. За стратешкото планирање да е успешно, неговата суштина мора да биде јасно изразена и прифатена на самиот почеток.

Едноставно речено, стратешкото планирање треба да претставува стратешки, плански и дисциплиниран процес за донесување на темелни одлуки.

Подготвување на најдобриот и најадекватен одговор на околностите на државното опкружување или опкружувањето на локалната самоуправа, без оглед дали тие околности се или не се однапред познати, го прави процесот стратешки. Стратешко однесување подразбира јасно познавање на постојните развојни потреби, поседување на јасно поставени цели и резултати, изградена свест за постојните средства и способност сето тоа да се вклучи во план односно програма, со која ќе се дефинира како заеднички договорените цели и резултати ќе бидат постигнати со постојните средства.

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

Конечно, процесот се однесува на донесување на темелни одлуки и активности, па стратешкиот план не е ништо друго освен збир на одлуки за тоа што треба, зошто и како да се направи.

Што значи стратешкото планирање за ЕЛС?

Стратешкото планирање претставува еден од интегралните чекори кон исполнувањето на мисијата, односно основните надлежности на локалната самоуправа. Улогата на стратешкото планирање е да обезбеди подготвување на ефективни програми и активности со цел постигнување на поставените цели и посакуваните резултати на локалната самоуправа. Одредување на приоритетите е неопходно, би-

дејќи ресурсите со кои располага локалната самоуправа се помали од барањата кои се поставуваат пред неа.

Стратешкиот план се занимава со прашања кои влијаат на вработувањето, приходот, привлекувањето на инвестиции, пристап до капиталот, комуналиите, сообраќајна инфраструктура и други фактори непосредно поврзани со одржливиот стопански развој и напредок. Се посветува на ресурси на кои ќе има влијание.

Стратешкото планирање им помага на ЕЛС да анализираат и да го утврдат она што сакаат да го постигнат и да испланираат како ќе го постигнат тоа. Со спроведувањето на стратегијата во практиката и преку стратешко делување, тие можат да се фокусираат на тоа што навистина е важно, односно на приоритетите, и на тој начин да ги распределат своите ресурси. Важно е во процесот на планирањето да биде вклучена и јавноста, бидејќи низ консултации и постигнување на консензус, локалната власт ќе учи од граѓаните и локалните граѓански, општествени, работни и индустриски организации и ќе прибира информации потребни за формулирање на најдобрите стратегии од една страна, а од друга страна, стратешкиот план на ЕЛС јавноста ќе го гледа како своја сопственост, а притоа ќе придонесе и за негово ефикасно и ефективно спроведување.

Две нивоа на планирање

Методологијата и техниките за стратешко планирање можат да се применуваат на повеќе нивоа, односно:

- од планирање на приоритетите и иднината на едно лице;
- планирање на која било мала организација (орган);
- планирање на големи и комплексни ЕЛС, министерства, органи;
- планирање на приоритетите и развојот на целата држава.

Важно е да се истакне дека стратешкото планирање и стратешките планови на треба да претставуваат синтеза на двете нивоа на планирање и тоа:

I. Планирање во областа или областите за кои е надлежна локалната самоуправа, што подразбира детална анализа на состојбите, дефинирање на приоритетите во тие области, креирање на политики и програми преку кои ќе се остварат приоритетите и целите, утврдување на потребните ресурси за нивно спроведување, следење на остварувањето итн. Методологиите и техниките кои се при-

менуваат на ова ниво се непосредно поврзани и преземени од областа анализа и креирање на политики.

II. Планирање на развојот на самата ЕЛС како организациски облик кој согласно со законот има надлежност да ја води и да делува во соодветната област или области – анализа на постојната состојба во локалната самоуправа, анализа на ресурсите со кои располага, постапките што ги спроведува и нивната ефективност и ефикасност, внатрешна комуникација, дефинирање на активностите кои треба да се преземат да може локалната самоуправа да биде подготвена да се справи со сите предизвици и да ги извршува своите функции на најефективен и најефикасен можен начин. Методологиите и техниките што се применуваат на ова ниво се преземени од областа на организацискиот менаџмент.

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

Особености на успешно стратешко планирање

Суштината на ефикасното планирање во голема мера е содржана во самиот процес, а не во неговиот производ, односно план. За процесот да биде ефикасен, потребно е да ги има следните карактеристики:

- *да биде партиципативен* (во неговата подготовка да учествуваат носителите на одлуките, функционерите задолжени за решавање на проблемите, со што сите учесници ќе ја делат сопственоста. Сепак, стратешкиот план не треба да претставува само едноставен збир на плановите на секоја организациска единица, туку да биде усогласен и реален план на ЕЛС како целина. Некои од програмите ќе се спроведуваат преку соработка на две или повеќе организациски единици или пак во соработка со други органи, дури и во соработка со другите ЕЛС -хоризонтални програми.
- *да биде интерактивен* (подразбира конфронтирање помеѓу тоа што е и тоа што може да биде, значи, стратешкото планирање треба да се води според акција и заедничка визија);
- *да биде интегративен* (вертикално да ги поврзува во двете насоки размислувањата за тоа кој треба и што е потребно и како да се преземе, што значи дека треба да постои и јасно дефинирање на активностите, одговорностите и роковите, со што ќе се

овозвозможи следење на спроведувањето на стратешкиот план и точно лоцирање на одговорноста)

- *да биде интиеративен* (да го уважува фактот на постојаните промени на организираните системи и нивното опкружување, што значи дека треба да се темели на соодветни податоци и реално да ги отсликува целите, ресурсите и очекуваните резултати, при што ќе ги има предвид човечкиот потенцијал, целокупните фискални рамки и буџетските промени кои обезбедуваат спроведување на планот. Доколку не се обезбеди следење на напредокот и подготвување на редовни извештаи стратешкиот план ќе биде само документ без никаква практична примена. Затоа, во случаи кога условите за работа ќе се сменат или ќе дојде до непредвидени околности, континуираното следење на планот може да обезбеди навремено прилагодување кон новонастанатата состојба.);
- *да биде транспарентен* (обезбедување на сеопфатна информација на јавноста во врска со спроведувањето на приоритетите на ЕЛС, Владата и трошењето на јавните средства, истовремено зголемувајќи ја одговорноста на секој поединечно).

Истовремено, клучно значење за успешноста на стратешкото планирање има поддршката од градоначалникот и Советот на општината - тие треба да бидат запознаени со самиот процес и да ги знаат придобивките од стратешкото планирање, и дека преку спроведување на стратешкиот план може да обезбедат навремено исполнување на поставените приоритети и цели и спроведување на нивните надлежности.

Кога да се започне со стратешкото планирање ?

Иако процесот на стратешкото планирање во Република Македонија станува задолжителен, како за министерствата и другите органи на државна управа, така и за ЕЛС и другите буџетски корисници (почнувајќи од оваа година), корисно е да се напомене кога е вистинскиот момент за да се започне со него.

- **Криза** - Примарен момент кој се наведува е, кога заедницата е во криза (што е очигледно случај со повеќето наши општини).
- **Нови сознанија и можности** - Многу општини во земјите на Централна и Источна Европа започнувале со работа на сво-

ите стратешки планови за одржлив развој кога нивните претставници ќе се врателе од студиско патување на кое стекнале нови сознанија за ефикасната работа на локалната самоуправа и процесите на планирање, со што раководството на заедницата сака да искористи определен момент.

- **Промени** - Како момент за навремено започнување на процесот на стратешкото планирање се и големите промени во начинот на функционирањето на заедницата или локалната самоуправа (на пр., нов закон за локална самоуправа, со поголем степен на децентрализација, нова организација или технологија на работа), кога Советот на градот или општината ќе усвои измени на политиката кои бараат долгорочни стратегии за нејзина имплементација, промени кај избраните или именуваните лица во локалната самоуправа, промена на стилот на раководењето и вклучување на меѓусекторските тимови во заедничкото одлучување, или пак кога решавањето на проблемите ги надминува границите на локалната самоуправа и бара обезбедување на ресурси вон нејзина територија (на пр. потреба за прекугранично поврзување, потреба за обезбедување на пари од донации или инвестиции).

Иако поголемиот дел од овие примери се однесува на ситуации со епизоден карактер, односно поврзани се со некое конкретно случување, а како што може да се забележи сите се поврзани за некаква промена, таквите ситуации може да бидат посебни можности за иницирање на процесот на планирање. Било која од овие ситуации значи: да се запре за момент, да се направи увид во севкупното работење, да се размисли за идниот развој на заедницата, да се предвиди дали се работи за помали корекции во нејзиното функционирање или пак за коренити промени на севкупната оперативна машинерија на локалната самоуправа.

Нормативна уреденост на стратешкото планирање на ЕЛС во РМ

Согласно со Законот за локална самоуправа, општините, самостојно во рамките на законот ги уредуваат и вршат работите од јавен интерес од локално значење, располагаат со сопствени и други извори на финансирање и имаат право на стопанисување и располагање со сопственост на предмети, парични средства и права. Истовремено, општините се надлежни и за работите на локалниот економски раз-

вој и тоа: планирање на локалната економска политика, поддршка на развојот на мали и средни претпријатија и на претприемништва на локално ниво итн. Законската рамка им дава на општинските власти можност за подготвување, усвојување и спроведување на стратегии за локален развој, но од друга страна им дава слобода во одбирањето на начинот и методологијата како на тоа прашање ќе му пристапат, поради што состојбата во секоја општина може да биде различна.

Законот за буџетите, во член 15, став 3 предвидува дека „буџетските корисници изготвуваат тригодишен стратешки план во кој се содржани програми и активности за остварување на стратешките приоритети на Владата на Република Македонија, како и целите и приоритетите на буџетскиот корисник за тој период“, истовремено, во член 21, алинеја 3, при описот на содржината на буџетскиот циркулар на општините предвидува дека ги содржи и „стратешките приоритети на Владата на Република Македонија“.

Стратешкото планирање во ЕЛС - насоки

Во функција на ефикасна локална управа како една од заложбите на Владата на Република Македонија, стратешкото планирање треба да биде конципирано да им овозможи на граѓаните и на локалната самоуправа сами да го планираат развојот на својата општина и да подготват стратегија за реализација на тој развој. Тоа се постулатите на земјите со развиена демократија, кои одамна го познаваат правилото според кое секој граѓанин може и треба непосредно да учествува во донесувањето на одлуките значајни за животот, како на поединецот така и на целата заедница.

Некои општини во Република Македонија имаат донесено стратегија за развој и донесуваат годишни програми за развој. Честопати за овие активности се користат средства од донации. Во повеќе општини, согласно со нивните статuti, основани се и функционираат и посебни комисии за развој при Советот на општините (некаде составот е проширен и со градоначалниците и со надворешни стручни лица). Генерално, состојбата е разнолика, во зависност од статутите и од административните, финансиските капацитети и големината на секоја општина поединечно .

И покрај потполната слобода во изнаоѓањето на начинот и моделот за подготвување на стратешките планови, сепак, општините треба да имаат унифициран модел за подготвување на стратешки планови. Унифицираниот модел за подготвување на стратешките планови ќе ги поврзе и усогласи развојните приоритети и цели доне-

сени на локално ниво со оние што се зацртани во националните развојни политики и стратешките планови на органите на државната управа. Впрочем и конечната цел е да се осигура дека ЕЛС и организациите на државната управа ги усогласиле напорите за утврдените стратешки приоритети на национално ниво.

Препорака е, пред започнувањето со подготовката на стратешкиот план да се формира работна група составена од сите заинтересирани субјекти од чија работа треба да произлезе финалниот производ- реален, издржан стратешки план втемелен на заедницата.

Работната група треба да персонифицира партнерство на јавниот и приватниот сектор кое е потребно за ефективен локален развој.

Вклучените претставници од локалната самоуправа, работните заедници, образовните институции, НВО групи и слични членови заинтересирани за развојот на ЕЛС треба еднакво да учествуваат во обликувањето на стратешкиот план, во одредувањето на приоритетите, насоките и дефинирањето на програми.

Вклучувањето на заедницата го зајакнува стратешко планирање од неколку причини:

- придонесува за транспарентноста на процесот. Јавноста редовно се информира за напредокот на процесот на стратешко планирање и за трошењето на јавните средства;
- го зајакнува планот за спроведување. Планот ги мобилизира ресурсите на заедницата за постигнување на стопанските цели;
- му дава кредибилитет на развојот на конечниот план. Консензусот помеѓу членовите на работната група го промовира консензусот на заедницата во поддршка на стратешкиот план.

Иако вклучувањето на заедницата го оптоварува процесот на планирање и одзема време за преговори и градење на консензус, користа од вклучувањето на заедницата го оправдува дополнителниот напор – учеството на заедницата продолжува и во фазата на спроведувањето.

Користа на локалната заедница од стратешкото планирање

Бенефитите од стратешкото планирање се бројни и понекогаш не може веднаш да се почувствуваат. Локалната власт трпи значајни структурални промени и реформи. Секоја реформа ги зголемува очекувањата од страна на заедницата, поместување на моќта од државно

на ниво на локална власт, остварување на нови приходи, но и нови поголеми расходи и слично. Во ваков случај, стратешкото планирање придонесува за *пододелно соочување и управување со промените во локалната заедница*, бидејќи претставува кохезивна сила која ги обединува потребите за планирање на идниот развој и новата структурна реалност. Стратешкото планирање и овозможува на локалната власт да развие соодветно (локално) значење на управување со промените, насочено кон развојот во наредниот период.

Унапредено планирање и подобрена структура на деловните субјекти е резултат што ќе се добие со текот на времето, при континуирано стратешко планирање. Истовремено со стратешкото планирање локалната власт ќе се оспособи да биде подготвена и обучена да ги препознае потребите на заедницата што ја претставува, при што ќе изгради интегриран пристап и сериозно ќе се соочи со прашањата за основните вредности на заедницата, постигнувањето на поставените цели и сл. Процесот на стратешкото планирање потполно е компатибилен со ваквиот пристап и се потпира на јасно дефинирани постапки на долгорочно планирање и вклучување на јавноста во сите аспекти и делови на процесот.

Изолираноста на предградијата и руралните делови, недостигот од градските служби во руралните области, зголемена стапка на криминалитет итн. може да биде намалено со вклучување на граѓаните во донесувањето на одлуки во врска со планирањето на идниот развој. Вклучувањето на јавноста во процесот на стратешкото планирање, во основа, не може да ги менува луѓето, но секако дека ќе влијае врз долгорочните промени во насока на *зголемување на кохезијата во заедницата*.

Принципот на одржливост бара соработка помеѓу многу субјекти кои се одговорни за различни аспекти (на пр. квалитет на воздухот, транспорт, регионална економска политика итн.) *зајакнајќи регионално поврзување* при решавањето на проблемите, како што се заштитата на животната средина и развој, особено преку регионалните заедници на градските управи или слични тела, овозможува координација и заедничко планирање кое може локалната власт да ја насочи кон подобри врски и на други полиња.

Наместо заклучок

Тајната на успешноста на еден стратешки план се огледа во неколку елементи:

- партнерство и вклучување на голем број учесници од сите области на јавниот живот;
- заеднички и деловен пристап при подготвувањето, имплементацијата и следењето на остварувањето на стратешкиот план;
- високо ниво на консензус;
- ефикасност;
- сеопфатна координација на процесот;
- изградена свест дека успехот на една фаза влијае врз успехот на следната.

Доброто долгогодишно планирање е основа за зачувување и надградба на ресурсите. Со својата транспарентност, стратешкото планирање нуди можност да се прифатат сите поединечни коцки од мозаикот на локалната заедница и да се состави онаква слика каква што сите ја посакуваат и за која сите ќе дадат придонес во нејзиното понатамошно усовршување.

Проф. д-р Васил Појовски
Проф. д-р Мирјана Бороша - Појовска

ОБУКАТА КАКО ФАКТОР ЗА ЈАКНЕЊЕТО НА КАПАЦИТЕТИТЕ НА ДРЖАВНИТЕ СЛУЖБЕНИЦИ ВО ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА

Вовед

Општината претставува организациска единица која оперира во динамично опкружување. Соочена е со состојба на континуирана промена на надворешните и внатрешните услови, и од аспект на менаџментот, потребно е да генерира стратегии што ќе и овозможат да се справи со предизвиците, ограничувањата и можностите на опкружувањето за да ги реализира стратешките цели и да обезбеди додадена вредност за населението.

Со потпишувањето на Спогодбата за стабилизација и асоцијација со Европската Унија во 2001 година, со Европското партнерство и Апликацијата за членство во Европската Унија, Република Македонија се обврзува за почитување на стандардите на ЕУ во сите сфери, а пред се во јавната администрација.

Реформата на јавната администрација е важен дел од договорите кои РМакедонија ги презема со Апликацијата за членство во Европската Унија (поднесена во март 2004 год.), како и со Европската повелба за локална самоуправа од Советот на Европа, потпишана во 1996, а ратификувана во 1997 година.

Со сите овие договори, РМакедонија се обврзува за прилагодување на јавната администрација, со цел истата да дејствува координирано на локално и на централно ниво и да функционира според начелата на владеење на правото, одговорноста, компетентноста, транспарентноста, еднаков третман, етичност и ефикасност.

Реформата на јавната администрација во Р.Македонија се одвива во две фази: до 1998 година беа преземени конкретни мерки за да се подобри системот и работата на јавната администрација, но тие мерки не беа дел од кохерентна и стратешка визија; и по усвојувањето на Стратегијата за реформа на јавната администрација усвоена од

Владата на Р.Македонија во мај 1999 година, која овозможи координирани активности. Основната цел на стратегијата за реформа на јавната администрација во Р.Македонија е да се унапреди и структурата и процесот на работење, во насока на поддршка на развојот на демократско општество и успешна пазарна економија.

Вработените во локалната самоуправа, како дел од јавната администрација кои се најблиски до граѓаните, се главниот таргет на активностите за реформа на јавната администрација.

Главна определба на Р. Македонија се европските интеграции. Децентрализацијата како основен процес на патот кон ЕУ, предвидува ефикасна локална самоуправа според потребите на граѓаните. Тоа може да се постигне само со едуцирани и компетентни службеници, кои се подготвени да одговорат на предизвиците од секојдневната работа.

Иако јакнењето на човечките капацитети опфаќа повеќе области, главниот фокус е обуката на јавната администрација во локалната самоуправа. Вработените во локалната самоуправа се државни службеници и согласно со Законот за државни службеници се опфатени со надлежностите на Агенцијата за државни службеници.

Согласно со законот за државни службеници, државен службеник е лице кое врши стручни, нормативно - правни, извршни, управно надзорни работи и решава управни работи во согласност со Уставот и со закон.¹⁵

Во изминатиот период, за активностите наменети за развој на капацитетите на државните службеници во Р.Македонија, може да се каже дека се неорганизирани и стихийни. Иницијативи за обука на државните службеници има повеќе, но тие се главно ад-хок активности, кои не се координирани и согласно со тоа не можат да доведат до значајни резултати. Она што е потреба на државната администрација на РМакедонија, во насока на обезбедување ефикасност и ефективност од работењето, многу малку се следи, со исклучок на неколку иницијативи во последниве две години.

Причини за ваквата состојба во јакнењето на капацитетите на државните службеници, според наодите во националниот систем за координација на обуката и стручното усовршување на државните службеници на Агенцијата за државни службеници се следните:

- отсуство на национално дефинирана политика за обуката;
- некоординирани процеси на управување со човечките ресурси меѓу поединечните органи - работодавци на државните службеници; и
- буџетски ограничувања.

¹⁵ Закон за државни службеници, Службен весник на р. Македонија од 12.12.2005.

Според истата студија, последиците од ваквата состојба се следниве:

- отсуство на видлива и ефективна врска меѓу обуката на државните службеници и органот во кој тие работат, во насока на поефикасно извржување на функциите на органот. Бидејќи не постои механизам за следење на квалитетот на извршувањето на работата, оценката се сведува на субјективни опсервации. Исто така, не постои критериум, за тоа кој, и под кои услови може да има пристап до обуката, па поради тоа преовладуваат субјективните одлуки. Владее и мислење дека секој државен службеник има еднакво право на пристап до обуката, што е точно, но никако не значи дека треба да се посетува обука која не одговара на работното место. Обуката главно е финансирана од страна на странски донатори, што ја оневозможува контролата, па така имаме повеќе обука која е водена од пундата, отколку од потребата на државните служби;
- нема единствена евиденција, база на податоци за проекти кои се наменети за обука. Иако станува збор за инвестиции со милионски суми, пресметано во евра, сепак, податоци за овие активности кои би требало да се насочени кон унапредување на државната администрација не постојат. Со ова се оневозможува насочувањето на средствата кон усогласени приоритети - не може да се мери квалитетот на надворешната помош, ниту пак соодветно да се согледаат ефектите од овие значајни инвестиции.

Организиран пристап кон јакнење на човечките ресурси во локалната администрација

Овие претходно констатирани состојби се изменети во последните две-три години, но повеќе во смисла на развивање на свеста за потребата од координиран пристап кон обуката на државната администрација.

Во 2000тата година е усвоена Стратегијата за обука на државните службеници за процесот на евроинтеграцијата и два оперативни плана кои произлегуваат од неа.

Донесена е одредба во законот за судскиот буџет со која 2% од буџетот се наменува за обука на судиите, државните службеници и на другите вработени во судовите.

Усвоени се и одредби во законот за јавни набавки кои упатуваат на програмско планирање и реализација на обука за државните службеници.

Дека свеста во врска со прашањето на организиран пристап кон обуката на државните службеници е сменета, покажува и донесувањето на Законот за државни службеници, со кој се уредуваат статусот и барањата за професионализам и компетентност на државните службеници. Обуката и стручното оспособување се суштински елементи за постојан развој на службениците и се опфатени со овој закон.

Во март 2004 година, Европската комисија го објави Европското партнерство за Р.Македонија, кое на краток и среден рок предвидува неопходност од преземање мерки за зајакнување на капацитетите на администрацијата (на централно и на локално ниво) и нејзина обука во функција на реализирање на утврдените цели.¹⁶

Пристапувањето на Р.Македонија кон Европската Унија не е единствениот двигател на реформата на јавната администрација. Тоа е континуиран процес во одговор на потребите на граѓаните. Со промена на технологиите, на економските и општествените состојби и се менуваат и очекувањата на граѓаните, а со тоа се јавува и потребата за стекнување на нови и дотогаш непознати вештини и знаења, како и подобрување и искористување во работењето на државните службеници.

Потребата од организиран пристап кон јакнењето на капацитетите на државните службеници е сè поизразена. Потребен е единствен систем за обука и стручно оспособување на јавните службеници, кој ќе се спроведува преку повеќе краткорочни програми за обука, каде треба да се земат предвид специфичните барања на одделените министерства, на државните органи, на судството и на локалната самоуправа.

Локалната самоуправа, како државен орган, е најблиску до граѓаните. Државните службеници кои работат во локалната самоуправа се во секојдневна комуникација со граѓаните, кои од нив очекуваат стручна компетентна, навремена и квалитетна услуга. Значи, потребата од континуирано и организирано стручно оспособување на службениците во локалната самоуправа е неопходност.

Во изминатиот период се организирани голем број обуки за вработените во локалната самоуправа. И овде важи истиот пристап, односно недоволната координација и план во спроведувањето на обука-

¹⁶ Агенција за државни службеници на Р.Македонија, Национален систем за координација на обуката и стручното усовршување на државните службеници во Р.Македонија, октомври 2005, стр.4

та. Се случува да се повторуваат темите на обуката, да се посетуваат обуките од исти службеници, да се посетува обука само заради зачувување на добрите релации со донаторите, и слични однесувања, кои ја намалуваат ефикасноста на оспособувањето на државните службеници во општинската администрација.

Во октомври 2003 година е склучен меморандум за соработка помеѓу Агенцијата за државни службеници (АДС), Министерството за локална самоуправа (МЛС) и Заедницата на единиците на локалната самоуправа (ЗЕЛС) заради воспоставување на соработка и координација на активностите во сферата на стручното усовршување и обука на државните службеници во општинската администрација. Главен акцент во Документот е ставен на соработката помеѓу овие три институции во врска со обуката на државните службеници во јавната администрација. Формиран е трилатерален комитет во кој членуваат Генералниот секретар на АДЦ, генералниот секретар на ЗЕЛС и државниот секретар во МЛС. Оваа тело, со поддршка на УНДП¹⁷, ја остварува својата координативна улога и дефинира план за обука на државните службеници на локално ниво.

Иницијативи за воспоставување систем за организиран пристап кон обуката, особено за обука на државните службеници во општинската администрација има, но тоа ни оддалеку не е доволно за воспоставување на макар и приближно точна слика за сегашните активности на обука во смисла на обем и области/теми на обуката, а уште помалку за ефектите од обуката.

Обуката на вработените во локалната самоуправа е комплексна проблематика и треба внимателно да се пристапува кон истражувањето на оваа појава. Имајќи предвид дека обучувањето на вработените е исто така и мошне скапа работа, треба да се води сметка за ефикасното искористување на ресурсите, особено ако се има предвид сложената економска состојба на општините во Р.Македонија.

Ефектите од обуката треба да се разгледуваат од два аспекта: како индивидуално напредување и како подобрување на ефикасноста на организацијата. Индивидуалниот развој на поединецот е клучен момент во организацискиот развој. Нема успешна организација без мотивирани поедници. Обука што ќе ја добие во текот на своето работење, треба да му овозможи поголема ефикасност на вработениот на работното место, односно, побрзо, поорганизирано и комплетно завршување на работните задачи. Обучувањето треба позитивно да влијае и на задоволството од работата, како и на можностите за напредување во хиерархиската скала.

¹⁷ УНДП - Програма за развој на Обединетите нации

Ефикасноста на една организација упатува на степенот на искористеност на влезните реусрси во однос на резултатите од работењето.

Обуката е форма за унапредување на личната, а со тоа и на организациската ефикасност. Обуката на вработените е основа за унапредување на квалитетот на работниот процес и претставува клучна задача на секој менаџер.¹⁸

Обуката се состои од планирани програми, дизајнирани со цел да се унапредат перформансите на индивидуалците, на групата и/или на организацијата. Подобрените перформанси, всушност укажуваат дека по завршената обука има забележливи промени во однесувањето, знаењата вештините и/или ставовите на вработените.

Главните проблеми со кои се соочуваат менаџерите при организирање на обуката на вработените се поврзани со трошоците за обуката. Обуката е скапа работа и има оправданост само доколку резултатите од обуката (стекнатите знаења, вештини и ставови) позитивно се одразат на вкупната продуктивност на организацијата.

Обуката на државните службеници во локалната самоуправа има свои специфики. Локалната самоуправа е специфична организација во рамките на државата. Во Р.Македонија има 84 единици на локалната самоуправа. Одговорно за единиците на локалната самоуправа е Министерството за локална самоуправа. Здружението на единиците на локална самоуправа (ЗЕЛС) е организација која ги координира работата на градоначалниците и проектните активности во локалната самоуправа.

Во соработка со овие две организации направени се неколку истражувања за внатрешните капацитети на вработените државни службеници во единиците на локалната самоуправа и за потребите од унапредување на истите.

- Во рамките на проектот на УНДП „Поддршка на Министерството за локална самоуправа“, реализиран во соработка со Министерството за локална самоуправа и финансиски поддржан од шведската агенција за развој СИДА, изработени се следниве студии:
 - Студија за квантитативните и квалитативните карактеристики на човечките ресурси во единиците на локалната самоуправа,
 - Студија за организационата структура на единиците на локална самоуправа во Република Македонија; и

¹⁸ Managing Human Resources, Productivity, Quality of Work Life, Profits, од Wayne Cascio

- Студија за административната комуникација меѓу централната и локалната власт.

Овие студии се изготвени со цел да се поддржат напорите за развивање на човечките капацитети во локалната самоуправа, што е основа за ефикасно работење и успешно спроведување на процесот на децентрализацијата. Студиите се насочени кон поддршка на европските интегративни процеси во Р.Македонија, прават споредба на практиките во западноевропските земји и даваат препораки за унапредување на состојбата со јавната администрација во Р.Македонија.

Обработени се квалитативните и квантитативните карактеристики на човечките ресурси, преку истражување спроведено во 15 општини и во неколку подрачни единици на релевантни министерства. Во студијата е утврдено дека, човечките ресурси во општините опфатени со проучувањето се: „многу повеќе вклучени во бирократскиот бавен механизам на работење, повеќе рутинско исполнување на дејностите, работните обврски и задачи, отколку низ креативен и мотивирачки ангажман и во однос на работите што ги извршуваат и во односот кон граѓаните кои остваруваат свои права во рамките на општината и конкретните единици на министерствата".¹⁹

- Студијата „Процена за ѱоиребиѱе од обука", е изработена во рамките на заедничкиот проект на УНДП и ФОСИМ, Зајакнување на капацитетите на единиците на локалната самоуправа - Креирање на модел на македонска единица на локалната самоуправа. Целта на оваа студија е да се утврди статусот на обуката кај локалната самоуправа и тековните потреби за понатамошна обука на избраните лица и администрацијата во однос на новите надлежности кои ќе бидат пренесени со Законот за локална самоуправа. По обработката на прашалниците утврдена е потребата од обука и техничка помош, како и соодветни ресурси за реализација на истите. Најзначајни аспекти на обуката и техничката помош се: континуирано обезбедување на помош за ЗЕЛС (Заедница на единиците на локалната самоуправа) и внимателно обликување на законите, со цел да се изврши успешен трансфер на надлежностите, особено во областа на здравството, образованието, социјалната заштита, спортот и културата.
- Студијата „Проценка за потребите од обука на државните службеници во единиците на локалната самоуправа", е

¹⁹ Студијаа за квантитативните и квалитативните карактеристики на човечките ресурси во единиците на локалната самоуправа, Заклучоци, стр 43

изработена во рамките на проектот на УНДП *Поддршка на системскиот за обука на администрацијата на локалната самоуправа*, имплементиран во партнерство со трилатералниот комитет составен од претставници на Агенцијата за државни службеници, Министерството за локална самоуправа и ЗЕЛС. Во оваа студија се обработува проблемот на развивање на човечките капацитети кај вработените во јавната администрација и специфично за вработените во локалната самоуправа. Акцентот е ставен врз менаџментот со човечките ресурси во јавната администрација, потребите од обука, темите и содржините за обука на јавните службеници. Испитуван е и квалитетот на обуката на службениците во локалната самоуправа од аспект на квалитетот на организацијата, обучувачите и испорачаната содржина, како и пристапноста на обуката. Во студијата за потребите за обука кај државните службеници од локалната самоуправа се испитувани и ефектите од обуката, при што е констатирано дека не постојат капацитети за утврдување на краткорочните и долгоролните ефекти од обуката, односно дали и колку таа ги подобрува индивидуалните капацитети и дали и колку има позитивен ефект врз квалитетот на работата. Оваа студија е подготвувана во 2005 година, по што, од страна на трилатералниот комитет, составен од Агенцијата за државни службеници, ЗЕЛС и Министерството за локална самоуправа се преземени активности за редовно подготвување на квартални и годишни планови за обука на државните службеници во јавната администрација.

- Студија на случај: „*Јавната администрација во Република Македонија*“²⁰.

Во оваа студија се обработени сите аспекти на јавната администрација, почнувајќи од дефинирањето на терминологијата, состојбата со човечките ресурси и лидерството во јавната администрација, сервисите кои ги испорачуваат, како и процесот на децентрализацијата и одлучувањето. Во однос на обуката на јавната администрација, постои следната нормативна рамка:

²⁰ unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan016108.pdf

- Владата на Р.Македонија одлучува за фондовите за обука од државниот буџет и за начинот на нивното користење.
- Агенцијата за државни службеници дава препораки на Министерството, на државните тела и на општините за обуката и професионалниот развој и ги координира активностите за обука.
- Министерството, останатите државни институции и вработените во јавните служби ги прилагодуваат годишните програми за обука.
- Индивидуално, јавните службеници имаат право и обврска за професионален развој и обука во согласност со потребите на институцијата каде работат и дисциплински се одговорни за одбивање на соодветната обука.

И покрај тоа што може да се констатира, дека се уште не постои развиен систем на обука на јавната администрација, сепак може да се каже дека од 2000 година пристапот кон обуката станува покорентен и систематски.

Зошто е значајна обуката

Клучен момент во современите организации е развојот на човечките ресурси, преку континуирана обука на персоналот, без разлика на која хиерархиска структура припаѓа. Ефикасноста на организацијата се мери преку ефикасното работење на вработените. За да се постигне поголема ефикасност во работењето, вработените треба да располагаат, но и да ги надградуваат сопствените компетенции, знаења и вештини.

Обуката, или според англиската терминологија (training) го претставува всушност искусноста во учењето, со која се подразбира релативно перманентна промена кај индивидуата, која ќе ги подобри способностите за извршување на работата. Обуката вклучува промени во вештините, знаењето, ставовите или во социјалното однесување. Тоа значи промени во смисла, што луѓето знаат сега наспроти идните потреби, како тие работат, нивните ставови кон работата, или нивните интеракции со колегите или супервизорите. Примарна цел на обуката е да ги подобри перформансите на индивидуата, а со тоа и перформансите на организацијата. Обуката се употребува или злоупотребува за различни работи од информирањето,

мотивирањето, наградувањето до промена на однесувањето и подобрување на перформансите.

Речиси секогаш кога ќе се спомене развој на човечки ресурси, конретно се мисли на обука. Обуката е начин преку кој се овозможува поголема ефикасност во работењето.

Во последниве две децении, обуката на персоналот стана мошне значаен елемент на раководењето со човечките ресурси. Парадигмата дека, без компетентен персонал нема квалитетно работење, наведува се повеќе организации сериозно да се занимаваат со развојот на вработените, како основа за организациската ефикасност.

Развојот на човечките ресурси треба да се гледа како интегративен и холистички, концизен и проактивен пристап во промената на знаењето и однесувањето на вработените, преку користење на стратегии и техники на учење. Овие техники и стратегии се насочени да и помогнат на индивидуата, групата или организацијата да ги реализира своите целосни потенцијали за работа, така што ќе се зголеми индивидуалната и организациската ефикасност.

Покрај корисноста, обуката, од менаџерски аспект, претставува трошок кој битно го оптоварува буџетот на организацијата. Затоа, при одредувањето треба да се внимава на следниве аспекти:

- каква обука ќе предизвика позитивни ефекти во организацијата;
- како да се одреди дали обуката е потребна;
- кој тип на обука е потребен и за кого;
- како да се структурира организирањето на обука;
- како да се оценуваат ефектите од обуката.

Одговорите на овие прашања стануваат уште посложени кога станува збор за локалната самоуправа. Поради својата специфичност на работење, како и поради големиот број на вработени во различни општини, поради географската оддалеченост и други фактори, организирањето на обука за државните службеници од локалната самоуправа на национално ниво е посебен предизвик.

Во развојот на човечките ресурси во јавната администрација може да се забележат два доминантни фактора: првиот е промена на поединецот, неговите потреби, учењето и развивањето на креативниот потенцијал, а другиот фактор се секако надворешните промени кои бараат поефикасно задоволување на потребите на клиентите. Со тоа, организираниот пристап кон обуката на државните службеници во локалната самоуправа станува многу актуелна тема. Организираноста во пристапот значи, прво одредување на потребите за обука и со согласно тоа, подготовка на соодветна програма за обуката. Одреду-

вањето на потребите за обука е комплексна активност, која опфаќа три нивоа на анализа:

- организациска анализа - фокусирана да идентификува каде во организацијата има потреба од обука;
- оперативна анализа - за да се идентификува содржината на обуката, односно што е тоа што вработениот треба да прави за успешно извршување на работата;
- индивидуална анализа - да се одреди како вработениот ја извршува задачата и што е тоа што треба да го поправи за нејзино успешно извршување.

Според тоа, можеме да разликуваме две нивоа на придобивки од обуката: индивидуално и организациско ниво.

На индивидуално ниво, вработениот се стекнува со нови или ги подобрува и усовршува веќе постоечките вештини, знаења и ставови. Тоа доведува до поефикасна работна изведба, зголемување на резултатите од работата, зголемување на брзината на работење што, пак, директно доведува до поголемо задоволство од работата, а со тоа и зголемена мотивација за работа. Обуката организирана од страна на работодавачот, многу од вработените ја чувствуваат како награда за доброто работење и дополнителна можност за стекнување со нови знаења. Ова е особено важно ако се има предвид бирократската структура на локалната самоуправа, каде што досегашната практика покажува прилично ограничен пристап до дополнителни знаења.

Придобивките од обуката за организацијата е организациски развој што води до зголемена ефикасност и ефективност во работењето. Според кристриумите на МДФ (Управување со развојни фондации, Еде, Холандија), успешна организација е секоја организација која е:

- погодна (дали работи согласно со организациската мисија и ги задоволува барањата на клиентите);
- легитимна (признаена и прифатена во средната каде што дејствува);
- ефективна (во кој степен продуктите и услугите ги задоволуваат потребите на клиентите);
- ефикасна (степенот на искористување на ресурсите во однос на резултатите);
- одржлива (способност да се спроведуваат активностите во еден подолг временски период);
- флексибилна (способност да се адаптира кон промените во средината).

Организацискиот развој би требало да се гледа како воспоставен систем и практика фокусирана на зголемување на организациските капацитети во целина. Ефектите од таквиот пристап ќе се согледуваат во зголемената ефикасност и ефективност, флексибилност и одржливост на организацијата. Поконкретно тоа значи зголемување на продуктивноста, подобрување на работниот процес и создавање на дополнителна вредност на организацијата.

Иако обуката претставува трошење на ресурси во организацијата, сепак придобивките од неа се повеќекратни. Обучениот персонал поефикасно ги извршува работните задачи и согласно со тоа се зголемува ефикасноста на работењето. Крајниот резултат е, задоволни клиенти кои се мерило за успехот на организацијата.

Кај локалната самоуправа која е најблиску до граѓаните и постои за да ги задоволува нивните потреби, основно е да има задоволни граѓани.

Според тоа, преку спроведување организирана обука за службениците во локалната самоуправа, се овозможува развивање на личните потенцијали на вработените и подобрување на ефикасноста на организацијата.

Пристап кон утврдување на потребите за обука

Секоја организација има потреба од добро обучени и искусни луѓе кои ќе можат да ги изведат активностите што треба да бидат завршени. Ако тековните или потенцијалните вработени можат да го исполнат ова барање, обуката во тој случај не е потребна. Доколку тоа не е случај, неопходно е да се подигне нивото на вештини и да се зголеми подвижноста и адаптивбилноста на вработените. Колку што работите стануваат покомплексни, толку и значењето на обуката се зголемува.

При планирањето на обуката треба да се земат предвид неколку чекори:

1. Поврзување на стратегијата на обуката со насоката на организациската промена. Анализа на организациските правци на промената и потребите што произлегуваат, со што воедно ќе се одреди како тренингот ќе се совпадне со овој процес и ќе го унапреди. Се испитуваат неколку области:

- Кои *критични работни вештини* недостасуваат?
- Дали *органizaциската ефикасност* е намалена поради слабата обученост на работната сила во организацијата, и

кои се критичните вештини со кои треба да се обучи работната сила за да ги разрешат проблемите?

- Состојбата со *орѓанизациската култура*. Одредување на вредносниот систем и филозофијата на организацијата, и каде обуката ќе може да се употреби за да ги развие овие фактори.

2.Процена и анализа на работите и работните задачи. Односно, совпаѓање на тренингот со барањата на систематизацијата.

3.Идентификација на целите на тренингот. Целите и критериумите на тренингот мора да исполнат неколку стандарди:

- мора да им ги навестат на партиципиентите информациите поврзани со одлуките за промената;
- мора да направат корекција на одредено однесување;
- чинењето на тренингот да не биде поскапо од придобивките.

Тренингот треба да има специфични, мерливи и временско одредени цели и да даде резултати.

4.Селекција на тренинг програми. Можат да бидат неколку:

- Работа ориентација на нововработените, што има три цели: учење на работните процедури, создавање релации со соработниците и социјализација, односно создавање чувство за припадност во организацијата.
- Тренинг на менаџерски вештини. Меѓу нив спаѓаат: обука на компјутер, разбирање на процедурите, релации со клиентите, чиновнички вештини, продажба и други вештини.
- Тренинг за развој на менаџерски вештини. Во организациите се посветува особено внимание на развојот на менаџерите, и се врши на сите нивоа.

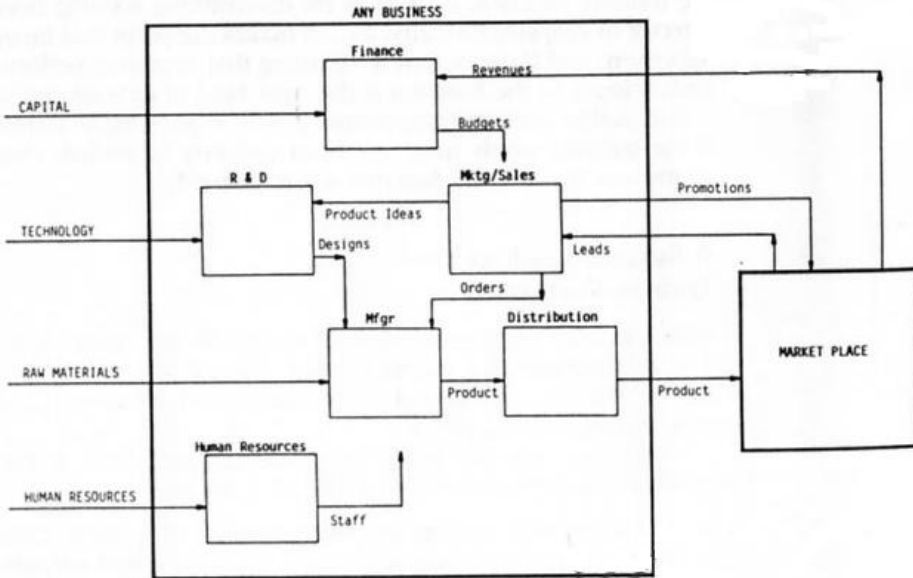
5.Избор на тренинг методи. Тренингот може да се изведе на повеќе начини:

- Тренинг на работното место преку вистински работни ситуации. Овој тип е особено значаен и применлив кога има ротација на вработените или нови вработувања.
- Комбиниран тренинг со вистински работни ситуации и теориска подготовка. Ваквиот тренинг подразбира соработка меѓу училиштата, владините институции и претпријатијата.

6. Избор на методика. За успехот на тренингот е значајно да се избере соодветен начин на кој ќе се пренесе знаењето.
7. Создавање клима која ќе ги мотивира вработените да учат. Учењето не е едноставен процес и мора да се воспостават одредени услови за воопшто да има корист од тренингот и за позитивно да биде прифатена. Дизајнот на тренинг програмите мора да исполни неколку предбарања:
 - Оценка на способноста на партиципиентите за учење. Тестирањето на партиципиентите пред да започне тренингот овозможува да се остварат овие предуслови.
 - Мотивираност за учење. Основата е во е јасно поставените цели и очекувањата од тренингот.
 - Активна практика. Во зависност од целите на тренингот, треба да се воспостави рамнотежа меѓу методите за пренесување на знаењето; покрај предавањата треба да има и симулации, игри или комбинација на други методи.
 - Трансфер меѓу тренингот и работата.
8. Евалуација на резултатите од тренингот. Асоцијацијата дека евалуацијата на тренингот се изведува на крајот од тренингот е во потполност неточна. Евалуацијата треба да биде дел од тренингот и симултано да се изведува.

Сфаќањето дека организациите функционираат како системи е клучот за анализирање на индивидуалните и организациските преформанси и за определување на потребите за обука. Сликата овозможува еден макро поглед на организацијата како систем, каде може да се забележат некои работи:

Слика 1. Организацијата како систем



Organizations as a system.

- Организациите функционираат како системи за процесирање, конвертирајќи ги инпутите (материјали, труд, капитал, технологија итн) преку различни подсистеми (функции, департмани) за да произведат вредни аутпути (производи или услуги) за пазарот кој се јавува како примач (receiving system).

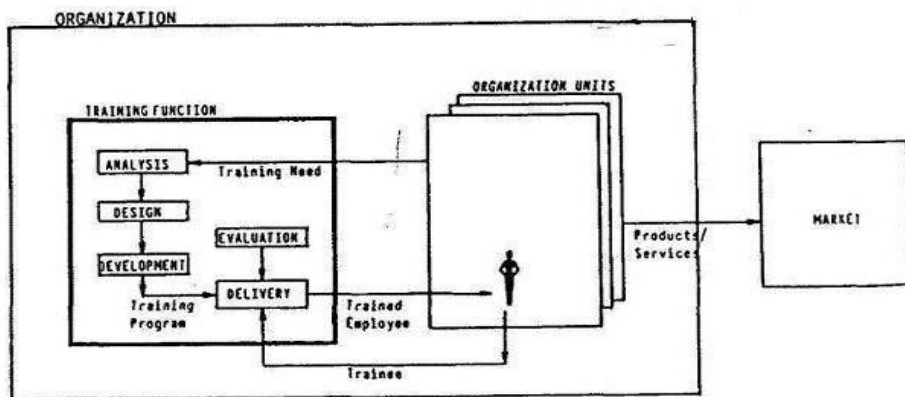
- Системот за процесирање и организацијата одговараат на различни нивоа на фидбек: сопствена евалуација врз основа на интерни критериуми за квалитетот на производот, трошоците итн; евалуација од страна на пазарот. На крајот сите организации одговараат или се адаптираат кон системот за примање, или, во спротивно, исчезнуваат од пазарот.

- Сите потсистеми (функции, департмани) го подржуваат основниот организациски процес на конвертирање на инпутите во аутпути. Подсистемиите воспоставуваат системски односи на примање меѓу себе (истражување и развој и производство, производство и продажба) и исто така одговараат на два примарни извори на фидбек. Како што вкупната организација се адаптира на променетите барања на пазарот, така потсистемиите мора да се адаптираат на променетите барања на организацијата.

Како што кажавме претходно, овој концепт на организацијата како систем е клучот за детерминирање на потребите за обука. Имено, секој менаџер за обука во рамките на некој оддел како потсистем треба да знае дека неговата организација е систем за процесирање на инпути во аутпути и дека на крајот треба да одговори на барањата на пазарот, како и на интересите на акционерите.

Како што може да се очекува, обуката во секоја организација е клучен потсистем на таа организација. Како систем обуката може да ја разгледаме на следниот начин:

Слика 2. Обуката како клучен потсистем на организацијата



The training function as a key organization subsystem.

- Тренинг функцијата е систем на процесирање, конвертирајќи ги информациите, тренинг технологијата, тренинг експертизата, буџетот и необучениот персонал во обучен персонал за потребите на различни оперативни функции (receiving system).

- Примарните инпути од потребите за обука и необучениот персонал се конвертираат во аутпути на обучен персонал преку потсистемите како што се анализа, дизајн, развој, испорака и евалуација.

- И тука постојат два извора на фидбек: сопствена евалуација врз основа на интерни критериуми, како што се трошоците за обуката, евалуација на курсот итн., и евалуација од страна на примачот според негови критериуми како, на пример, времето на одговор за барањата за обука и подоцнежните перформанси на обучуваниот.

Потсистемот на обуката мора да одговори на потребите на примачот, во спротивно би бил сменет. Тоа значи дека:

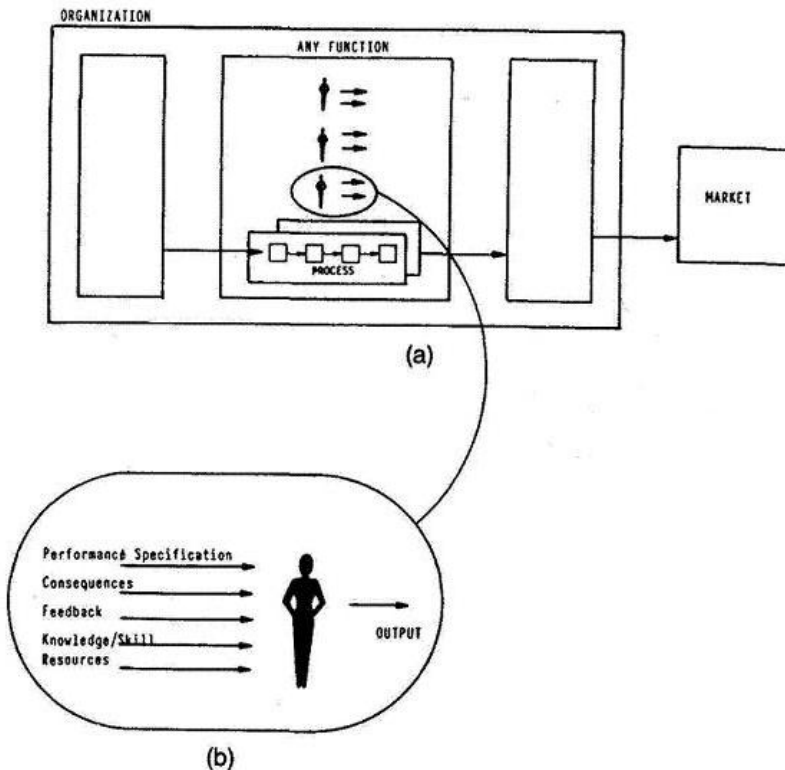
- Интерните критериуми мора да бидат усогласени со критериумите на примачот или клиентите. Ако клиентот очекува зголемен перформанс на индивидуата и организацијата (зголемена продажба, редуцирани производствени трошоци на новите производи) и тренинг функцијата го евалиура квалитетот на аутпутот преку несоодветни критериуми, тогаш тренинг потсистемот може да продуцира несоодветен аутпут за клиентот.

- Аутпутот од обуката ќе биде толку добар колку што се реални информациите за потребите за обука и другите инпути кои ги процесираат потсистемите.

Системскиот преглед на обучуваниот овозможува да се разберат случаите во кои обуката може да влијае на перформансите и можните пристапи за детерминирање на потребите за обука.

Слика 3. Детерминирање на потребите за обука

Determining Needs



- Секој потсистем е поврзан со организацискиот систем преку клучните инпути и аутпути.

- Секој потсистем е составен од процеси за извршување на работата – за конвертирање на инпутите во аутпути (овие процеси може да не бидат добро дефинирани или артикулирани, но тие сепак егзистираат).

- Постои хиерархија на изведувачи кои го поддржуваат целиот процес. Нивниот аутпут го движи целиот процес. Како што се качуваме по хиерархијата, одговорностите на изведувачот стануваат поголеми, но фокусот секогаш е насочен кон тоа процесот и целата функција да работат ефективно.

- Аутпутот на секој изведувач е функција од неколку фактори. Според тоа, секој изведувач ќе го продуцира посакуваниот аутпут доколку:

- ❖ Тој знае каков перформанс се очекува од него (спецификација на перформансот).
- ❖ Не наидува на негативни консеквенци кога го продуцира посакуваниот аутпут (консеквенци).
- ❖ Добива соодветен фидбек за аутпутот, со што може да го коригираат доколку е потребно (фидбек).
- ❖ Ги има неопходните алатки, време и буџет за посакуваната изведба (ресурси).
- ❖ Знае кога и како да го продуцира посакуваниот аутпут (знаење и вештини).
- ❖ Има физички и емоционален капацитет да го продуцира аутпутот (индивидуален капацитет).

Врз основа на овој системски поглед, може да заклучиме дека:

- секоја индивидуа која се обучува е секогаш изведувач, функционирајќи во определен контекст на очекувања (некогаш нејасни или конфликтни), консеквенци (можеби повеќе негативни отколку позитивни), ресурси и различни нивоа на фидбек.
- секоја индивидуа која се обучува влијае на организациските перформанси на речиси директен начин. Обучувачот мора да знае како обуката на индивидуата може да влијае на организацијата.

Детерминирање на потребите за обука и приоритетите

Анализата на потребите за обука или учењето обично претпоставува дефинирање на јазот кој постои помеѓу тоа што луѓето знаат и можат да работат во моментот, и што тие треба да знаат за да може

да ги извршуваат поефикасно работите во иднина. Оваа замка треба да се избегне и на обуката да се гледа повеќе како на процес на идентификување и задоволување на потребите за развој на вработениот – подготовка на вработените за преземање на екстра одговорности во иднина, зголемување на т.н. all-round компетенции, оспособувајќи ги вработените за справување со новите работни предизвици, како и зголемување на нивната оперативна флексибилност преку поседување на различни вештини или **multiskilling**.

Менаџментот може да ги детерминира потребите за обука преку фокусирање на следните прашања:

1. Кои се целите на организацијата?
2. Кои задачи мора да се извршат за да се остварат овие цели?
3. Какво однесување се бара од секој вработен при комплетирањето на доделените задачи?
4. Дали и какви недостатоци во вештините, знаењето, или во ставовите имаат вработените а кои се потребни за демонстрирање на конкретното однесување?

Овие прашања упатуваат на тесната врска што постои меѓу планирањето на човечките ресурси и обуката. Врз база на определување на организациските потреби, типот на работата што треба да се изврши, типот на вештините потребни за нејзино извршување, програмата за обука природно ќе следува. Тука се поставува прашањето: Кои сигнали може да го предупредат менаџерот дека обуката е неопходна? Секако, најочигледниот фактор е поврзан со продуктивноста на вработениот – незадоволителен перформанс или опаѓање на продуктивноста.

Исто така, бизнис планот и планот на човечките ресурси на организацијата може да индицира, во генерална смисла, за типот на вештините и компетенциите кои ќе бидат потребни во иднина и бројот на луѓето со такви вештини и компетенции што ќе бидат потребни. Понатаму, вработените може да се интервјуираат со цел да се утврдат нивните погледи и барања за обука и учење. Меѓутоа, тие не секогаш се чувствуваат слободни јавно да ги артикулираат овие потреби, па затоа е потребна дискусија со цел да се идентификуваат подрачјата каде нивните компетенции и перформанси може да се подобрат преку програми за учење и обука. И на крајот, анализата на работата, улогите и компетенциите може да се употреби во смисла на опис на работата и нејзините клучни активности и резултати, дефинирање на изведбените стандарди (**performance standards**) во термини како квалитет или аутпут и дефинирање на знаењата и компетенциите потребни да се изврши работата и да се исполнат стандардите.

Откако ќе стане јасна потребата за обука, мора да бидат поставени нејзините приоритети. Менаџментот треба експлицитно да ги наведе промените или резултатите што се бараат од секој вработен. Не е доволно само да се каже дека се посакува промена во знаењето, вештините и ставовите или социјалното однесување, туку мора да се нагласи конкретно што и колку. Целите на обуката мора да бидат изразени во материјална, мерлива, специфична форма и треба да бидат јасни и за менаџерите и за вработените.

Евалуација на обуката

Постојат четири нивоа на евалуација на обуката:

1. *Реакција*. На ова ниво се мери како партиципирентите во обуката реагирале на истата, што всушност претставува мерење на сатисфакцијата на корисниците.
2. *Евалуација на учењето*. На ова ниво се прибираат информации за степенот до кој се остварени целите на учењето, односно колку нови знаења се стекнати, какви вештини се развиени или подобрени, дали ставовите се променети во посакуваната насока итн.
3. *Евалуација на однесувањето*. На ова ниво се оценува степенот до кој однесувањето е променето кога луѓето кои ја посетувале обуката ќе се вратат на работните места, или степенот до кој знаењата, вештините и ставовите биле трансферирани од училищата на работното место.
4. *Евалуација на резултатите*. На ова ниво се оценува дали фундаменталните цели на обуката се остварени во смисла на зголемена продажба, зголемена продуктивност, редуцирање на инцидентите или зголемување на задоволството на клиентите.

Видови на обука

1. Обука на работно место (On-the-job-training)

- ❖ **Демонстрација** – претставува техника на покажување или демонстрирање на начинот на кој треба да се изврши работата, а потоа им се дозволува на вработените тие тоа да го направат. Меѓутоа овој метод не обезбедува структуриран систем на учење каде вработените ја разбираат секвенцата на обуката што ја следат.

- ❖ **Подучување (Coaching)** – овој пристап означува person-to-person техника, дизајнирана да ги развие индивидуалните вештини, знаење и ставови. Тој е најефективен кога се случува неформално, како дел од еден нормален менаџмент процес. Овој метод е наменет со цел да им помогне на вработените да станат свесни како работат и што треба да научат, овозможува контролирано делегирање и искористување на било која ситуација што ќе произлезе во иднина како можност за учење.
- ❖ **Менторство** – претставува процес во кој се користат специјално селектирани и обучени индивидуи, кои ќе обезбедат совети и насоки за развој на кариерата на оние кои им се доверени. Менторите обезбедуваат помош при изработка на сопствен план за развој (*self development plan*), совети за индивидуите како да ги стекнат потребните знаења и вештини за новата работа, да се справат со административни, технички и човечки проблеми, особено на почетокот на нивната кариера итн.
- ❖ **Ротација на работата (Job rotation / planned experience)** – овој пристап има за цел да ги прошири искуствата на вработените преку нивна ротација од едно работно место на друго, или од еден во друг департаман. Ова може да биде неефикасен и фрустрирачки метод за стекнување на дополнителни знаења и вештини и неговиот успех зависи од дизајнирањето на програма во која се утврдува што секој вработен треба да научи на секое работно место каде што стекнува искуство.

2. Обука надвор од работно место (Off-the-job-training)

- ❖ **Предавања (Lecture)** – Ефективноста на овој метод зависи пред сè од способноста на предавачот да го презентира материјалот со промислена употреба на визуелни средства. Без оглед на ефективноста на спикерот, малку е веројатно дека повеќе од 20 проценти од тоа што било кажано ќе биде запаметено на крајот на предавањето.
- ❖ **Дискусија** – Целта на овој метод е да ги привлече дискусантите да партиципираат активно во учењето, им се дава можност на луѓето да учат од искуствата на другите, да ги разберат погледите на другите, да поставуваат директни прашања, се охрабруваат да партиципираат преку обезбедување на поддршка наместо критицизам итн.

- ❖ **Студија на случај (Case study)** – Подразбира опис на настани што се случиле и што се анализираат од страна на партиципиентите со цел да се дијагностицираат причините за проблемот и да се донесе одлука како истиот да се реши. Овие студии, главно, се употребуваат во курсевите за развој на менаџери и тимски лидери, бидејќи се базираат врз верувањето дека менаџерските компетенции и знаења најдобро се добиваат преку студија и дискусија на реални настани.
- ❖ **Играње на улоги (Role playing)** - Тука партиципиентите анализираат ситуација преку преземање на улогите на карактерите кои се инволвирани. Овој метод се употребува со цел да им се овозможи практика на менаџерите во справувањето со лице во лице ситуации: интервјуа, советувања, постапување по жалби, водење состаноци итн., и овозможува да се добие експертски совет и конструктивен критицизам од тренерот и останатите колеги.
- ❖ **Симулации** – Целта на овој метод е да се олесни трансферот на она што е научено надвор од работното место во една работна ситуација преку репродуцирање на ситуации кои се блиски до реалниот живот.
- ❖ **Работилници (Workshops)** - Подразбира специјално собрана група на луѓе кои со помош на фасцилитатор, заеднички ги испитуваат организациските проблеми со цел да развијат усогласен план на активности на кои сите се посветени и обврзани.
- ❖ **Учење во природа (Outdoor learning)** – Овој метод подразбира изложување на партиципиентите кои работат во тимови на различни физички активности кои се комплетно непознати за нив. Овие тестови, всушност, претставуваат парадигма за видот на предизвиците со кои луѓето ќе се соочат во нивната работа, а нивната непозната природа претставува тест за нивната способност да работат под притисок како тимски членови или лидери.

Заклучок

Од претходно изнесеното, може да се заклучи дека, доколку локалните самоуправи сакаат да се прилагодат на барањата на граѓаните произлезени од денешното променливо и нестабилно опкружување, да преживеат и да напредуваат, неминовно се наметнува потребата организациите, покрај физичките и финансиските ресурси, да посветат големо внимание на човечките ресурси. Тоа би значело дека

обуката, развојот и образованието треба да бидат составен дел на стратегијата на секоја локална самоуправа, бидејќи истражувањата покажуваат дека инвестирањето во човечкиот фактор го зголемува нивниот придонес и нивната вредност за организацијата. Имено, индивидите имаат своја вредност на пазарот, која постојано се зголемува преку нивно сопствено инвестирање и програми за обука од страна на организацијата, така што доколку организацијата не води сметка за платите, наградите и другите бенефиции за своите вработени, тие ќе бидат доведени во состојба да го промовираат својот талент на друго место.

Постојат 5 главни причини поради кои менаџерите, во последнава деценија, а и во иднина ќе одделуваат пари и време за обука на персоналот:

1. *Социјални промени*: Поради сè поголемиот број на неквалификувана млада работна сила за т.н. влезни работни места, како и зголемиот број на малцинства, кои живееле во неповолни едукативни услови, па е потребно нивно квалификување.

2. *Предизвици предизвикани од високоорганизираните работни системи*: Зголеменото користење на софистицирана технологија која бара обука и дообука на веќе постоечката работна сила.

3. *Побарување на повисок квалитет на производи*: постојано на пазарот има побарување за производи и услуги со висок квалитет, така што вработените мора да се доквалификуваат за да ги задоволат барањата на потрошувачите

4. *Предизвици на тимската работа*: Во организациите кои ја насочуваат својата работа кон тимско работење, се поизразена е потребата за размена на идеи, вештини за активно слушање и фидбек, препознавање и признавање на идеите на другите и сл.

5. *Предизвици на глобализацијата*: Се поголемата отвореност кон светските пазари бара воведување на концептот на интеркултурно учење, препознавање на националните карактеристики на другите народи и сл.

Обуката претставува процес на трансфер на знаење, вештини и/или ставови на луѓето, кои истите ќе ги искористат кога ќе научат да го променат/унапредат сопственото однесување и перформанси.

Обуката се состои од планирана програма, дизајнирана да ги подобри перформансите на поединецот, групата и/или на целата организација. Подобрените перформанси можат да се согледаат во промените на знаењата, вештините и ставовите и социјалното однесување на поединецот.

Проф. Д-р. Мирјана Бороша Појовска

МИСЛЕЊЕТО НА ГРАЃАНИТЕ ЗА РАБОТАТА НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА 2005/2006

Бидејќи локалните самоуправи се најблиску до граѓаните и им даваат можност за активно учество во донесувањето на одлуки, и бидејќи Советот на Европа²¹ како една од своите поважни функции го смета унапредувањето и одржувањето на демократската свест, степенот на управа кој го имаат локалните власти може да се смета како критериум за вистинска демократија.

Во демократиите постојат три главни улоги на локалните самоуправи. Тие може да се резимираат на следниот начин:

- да делуваат како можност за приближување на граѓаните до власта;
- да обезбедуваат учество на народот во владините одлуки;
- и
- да делуваат како ефикасен обезбедувач на услуги.

Врз овие основни начела се темели Стратегијата за реформа на системот на локална самоуправа, донесена од страна на Владата на Република Македонија во ноември 1999. Основни принципи кои ги промовира оваа стратегија се: изградба на цивилно општество, почитување на принципот на субсидијарност, транспарентно извршување на поставените надлежности од страна на органите на општините, способност за извршување на работите, флексибилност, односно адаптабилност да се одговори на променливите внатрешни, односно надворешни услови.

Од горенаведените суштински определби на локалната самоуправа јасно произлегува, дека релацијата меѓу граѓаните и единицата на локалната самоуправа е централна тема и е од стратемиско значе-

²¹ Европската повелба за локална самоуправа, креирана од страна на Советот на Европа како конвенција е подготвена на 15 октомври 1985 година. Таа всушност претставува сублимат на најзначајните конвенции кои се однесуваат на прашањата на локалната самоуправа и која влијаеше врз законската рамка на многу земји во Централна и Источна Европа.

ње за унапредување на власта. Добро воспоставените комуникациски врски и зголеменото вклучување на граѓаните ја унапредува, како ефикасноста и легитимноста на локалната самоуправа, така и капацитетот за остварување на резултатите.

Сумирајќи ја на овој начин состојбата, станува јасно дека успешноста на реформите е возможна единствено преку зголемување на нивото на довербата и вербата на граѓаните во институциите на власта и со менување на нивната перцепција, дека власта (како централна така и локална) не е власт на некој друг туку власт на сите граѓани на Република Македонија. Во оваа смисла, бидејќи локалната власт е најблиска до граѓаните, таа и мора да работи најмногу на ова поле, при што ќе обезбеди гаранции дека е власт на сите граѓани и дека основната цел е да го зголеми квалитетот на услугите, со што ќе овозможи да се остварат интересите на сите граѓани, без разлика на нивната етничка и партиска припадност.

Поради овие причини, значајно е општините да го унапредуваат менаџментот, со кој ќе се овозможи разрешување на наталожените проблеми и како најефикасен начин што ќе обезбеди квалитетна децентрализација на власта, со кој ќе се обезбедат соодветни инструменти власта поефикасно и поефективно да им служи на интересите на сите граѓани. Менаџерскиот приод значи фокусирање на структурите, процесите, процедурите, културата што ја карактеризираат институциите и која им овозможува да го спроведат својот мандат и да ги имплементираат нивните стратегии. Менаџерскиот приод се фокусира на тоа како треба сето ова да се направи, се со една единствена цел - да се зголеми нивото на квалитетот на услугите што општината е должна да го обезбеди за граѓаните.

Ефективноста и ефикасноста на општината ќе се согледа преку зголемувањето на довербата и почитта на граѓаните кон неа, а тоа е возможно единствено доколку обезбеди граѓаните да ја восприемат како непартиска и со фер однос кон сите.

Заради стекнување со сознанија за тоа како граѓаните го восприемаат овој процес, беше креиран специјален прашалник со кој беа директно прашувани граѓаните што мислат за децентрализацијата, колку се запознаени со преносот на надлежности и што сакаат да знаат, каде се информираат и во која мера, каде би сакале нивната локална самоуправа да се ангажира за да ги подобри услугите и условите на живеење, колку тие се подготвени граѓаните да партиципираат.

Добиените податоци имаат значење за креаторите и имплементаторите на локалната политика, и тоа за повеќе сфери од менаџментот во локалната самоуправа: креирање на приоритети за одржлив локален развој, дефинирање на стратегии, акциони планови, унапредување на граѓанската партиципација и социјалното вклучување, што ќе резултира со подобрување на квалитетот на животот. Вредноста на податоците се зголемува и со тоа што овозможува споредба, односно, се согледува разликата помеѓу ставовите на граѓаните во 2005 и 2006 година.

Примерокот е репрезентативен и ги покрива сите граѓани на РМ врз основа на пол, етничка припадност, возраст, работен статус и НУТС региони. Сите интервјуа беа спроведени според методот лице во лице, во домовите на испитаниците и на нивниот мајчин јазик.

Прашалникот беше составен од затворени прашања на кои испитаниците може да изберат по еден одговор. Испитаниците беа замолени да одговорат на секое прашање, а исто така им беше оставена можност и да го изберат одговорот - *не знам*.

Како ја оценуваат граѓаните работата на локалната самоуправа?

Давањето оценка за работењето на локалната самоуправа беше овозможено преку поставување на неколку прашања. За секое прашање беше дадена можност граѓаните да ја оценат локалната самоуправа со оценка од 1 до 5 (каде 1 е најслаба, а 5 е највисока оценка). Граѓаните требаше да дадат оценка за следните области: разбирање и исполнување на барањата на граѓаните; информирање на граѓаните; охрабрување на активно учество на граѓаните; подобрување на услугите за граѓаните.

Во табела 1, е дадена просечната оценка за сите испитани општини, во однос на пооделни активности. Од добиените резултати може да се види дека просечниот успех за 2005 година е 1,88. Значи, нема ниту преодна оценка. Пооделно, највисока оценка има за "Ги разбира и одговара на барањата на граѓаните" - 1,96; а најниска за „Го охрабрува активното учество на граѓаните" - 1.78.

За 2006 година има мало подобрување на оценките за сите испитани области, така што просечната оценка е 2.09. Пооделно, подреденоста е иста како и во претходната година.

Табела 1. Како може да ја оцените досегашната работа на вашата локална самоуправа со оценка од 1 до 5, каде што 1 кореспондира со недоволно, 2 доволно, 3 добро, 4 многу добро, 5 одлично.		2005	2006
1.	Ги разбира и одговара на барањата на граѓаните	1,96	2,17
2.	Ги информира граѓаните.	1,94	2,13
3.	Ги унапредува услугите за граѓаните	1,85	2,11
4.	Го охрабрува активното учество на граѓаните	1,78	1,96
Тоштална просечна оценка		1,88	2,09

Локалната самоуправа ги разбира и ги исполнува барањата на граѓаните

Успехот на децентрализацијата се мери преку тоа, колку е блиска власта со граѓаните, односно во која мера ги разбира и ги исполнува нивните барања. Просечната оценка што ја добила локалната самоуправа за 2005 година, во оваа област, е 1,96. Од тоа, како што може да се види од табелата, 39,8% од граѓаните локалната самоуправа ја оцениле со 1 (единица - незадоволително), додека пак само 3,1% ја оцениле со 5 (пет - одлично).

Табела 2. Локалната самоуправа ги разбира и ги исполнува барањата на граѓаните.						
	МЕСТО НА ЖИВЕЕЊЕ				Вкупно	
	Град		Село			
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
1	40.10%	25,80%	38.80%	22,50%	39.80%	27,00%
2	27.40%	33,50%	22.20%	33,60%	26.00%	33,60%
3	17.70%	26,10%	14.80%	35,20%	16.90%	28,80%
4	4.90%	2,80%	5.80%	4,60%	5.20%	5,40%
5	2.30%	0,30%	5.20%	2,40%	3.10%	1,10%
Не знае	7.60%	11,50%	13.20%	1,70%	9.20%	4,20%
Вкупно	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100,00%	100.00%

Во 2006 година има мало подобрување на оценките за оваа област при што со 1 (единица) ја оцениле 27% од граѓаните (за разлика

од 2005 година каде, 39,8% од граѓаните локалната самоуправа ја оцениле со 1), меѓутоа со 5 ја оцениле само 1,1,% за 2006 година .

Од Табела 2, може да се согледа дека нешто малку позадоволни се граѓаните од руралните средини, за разлика од граѓаните во урбаните средини за двете години (2005 и 2006).

Како локалната самоуправа ги информира граѓаните

Информирањето е значаен аспект на локалната самоуправа и предуслов за етаблирање и одржување на врската со граѓаните. Тоа е еден од начините со кој ќе биде во можност да ја приближи власта до граѓаните. Просечната оценка што ја добила локалната самоуправа во оваа област е 1.94 за 2005 година и 2.13 за 2006 година.

Како што може да се види од Табела 3, 41% од граѓаните ја оцениле со 1(единица-незадоволително), а само 3,1% со 5(пет-одлично), за 2005 година, додека за 2006 година има мало зголемување на оценката за успехот, каде 27,5% ја оцениле со 1 (единица), а со 5 се изјасниле 1,5% од граѓаните. Во 2006 година дистрибуцијата на оценките од 2 до 4 има тенденција на благо покачување. Од просечните оценки може да се види дека нешто поинформирани се граѓаните од урбаните општини, а помалку информирани се чувствуваат граѓаните од руралните општини, во двете години.

Табела 3. Локалната самоуправа ги информира граѓаните							
		МЕСТО НА ЖИВЕЕЊЕ				Вкупно	
		Град		Село			
		2005	2006	2005	2006	2005	2006
1		40.00%	25,20%	44.90%	23,10%	41.30%	27,50%
2		27.80%	37,00%	20.30%	34,00%	25.80%	37,10%
3		16.90%	22,70%	16.60%	31,90%	16.80%	24,50%
4		5.50%	5,30%	4.60%	7,10%	5.20%	5,70%
5		2.60%	0,90%	4.00%	2,80%	3.00%	1,50%
Не знае		7.20%	9,00%	9.50%	1,10%	7.80%	3,70%
Вкупно		100.00%	100.00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Локалната самоуправа ги подобрува услугите за граѓаните

Причината поради која се започнува децентрализацијата на власта е, покрај доближувањето на власта до граѓаните, разбирањето на конкретните потреби на локалното население. Од детектирањето на потребите и можностите, треба да произлезат активности за креирање на конкретни проекти кои ќе излезат во пресрет на дефинираните потреби, што ќе овозможат подобрување на животот на населението. Еден од начините за подобрување на квалитетот на животот на населението е и преку подобрување на услугите. Поради тоа од граѓаните беше побарано да оценат дали дошло до подобрување на услугите. Просечната оценка е 1.85, за 2005 година и 2.11 за 2006 година. Повторно зголемена е дистрибуцијата на одговорите кај преодните оценки за 2006 година, така што за 2 се определиле 33% во 2006 година наспроти 26.2% во 2005 година. За 3 се определиле 27.6% во 2006 година наспроти 13.7% во 2005 година. За 4 дистрибуцијата е идентична во двете години, додека за 5 е намалена за 1%.

Табела 4.

Локалната самоуправа ги подобрува услугите за граѓаните

	МЕСТО НА ЖИВЕЕЊЕ				Вкупно	
	Град		Село			
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
1	44.20%	27,30%	47.10%	27,20%	45.00%	29,60%
2	28.20%	35,70%	22.50%	32,50%	26.60%	33,60%
3	14.00%	23,60%	12.90%	33,50%	13.70%	27,60%
4	5.20%	3,70%	5.20%	4,70%	5.20%	5,40%
5	2.20%	0,60%	3.40%	0,90%	2.50%	0,70%
Не знае	6.20%	9,00%	8.90%	1,10%	6.90%	3,10%
Вкупно	100.00%	100.00%	100,00%	100.00%	100,00%	100.00%

Локалната самоуправа го охрабрува активното учество на граѓаните

За да може локалната самоуправа соодветно да функционира, потребно е да настојува да ги вклучува граѓаните во нејзината работа, и тоа како на ниво на испитување на мислењето на граѓаните за

приоритетните потреби, така и на ниво на одлучување и имплементирање на одлуките и проектите. За тоа колку локалната самоуправа го охрабрува активното учество на граѓаните (Табела 5) може да се заклучи дека: за 2005 година 49.6% од граѓаните се определиле за оценката 1(единица-незадоволително) наспроти 32.30% за 2006 година, а само 2,6% се определиле за 5 (петка- одлично) во 2005 година, додека за 2006 за истата оценка се определиле 0.4%. Може да се забележи дека граѓаните и од руралните и од урбаните средини, во поголем процент се определиле за оценките 2 (22.5% за 2005 наспроти 41.9% за 2006 година, градското население, и 16.6% за 2005 наспроти 41.2 за 2006 година, населението од руралните средини) и 3 .

Табела 5. Го охрабрува активното учество на граѓаните							
		МЕСТО НА ЖИВЕЕЊЕ				Вкупно	
		Град		Село			
		2005	2006	2005	2006	2005	2006
1	49.90%	28,30%	48.60%	28,30%	49.60%	32,30%	
2	22.50%	41,90%	16.60%	41,20%	20.90%	39,30%	
3	12.50%	16,10%	15.40%	23,00%	13.30%	20,00%	
4	4.60%	2,80%	4.30%	4,90%	4.50%	3,70%	
5	1.90%	0,30%	4.30%	0,60%	2.60%	0,40%	
Не знае	8.60%	10,60%	10.80%	2,00%	9.20%	4,40%	
Вкупно	100.00%	100.00%	100,00%	100.00%	100,00%	100.00%	

Локалната самоуправа и унапредувањето на работата

Интересен е и одговорот на прашањето поставено во 2005 година; „Дали според вашето мислење и искуство, откако е започнат процесот на децентрализација, во единицата на локалната самоуправа е настаната некоја промена од аспект на унапредување на работата?“, (Табела 6). Тука 56.6% од испитаниците го одбрале одговорот не, а 28.7% не знае. Само 14.7% мислат дека, откако е започнат процесот на децентрализација настанати се некои промени од аспект на унапредување на работата. Во руралните средини, малку повеќе од граѓаните мислат дека има унапредување на работата - 20.3%, за разлика од граѓаните во урбаните средини -12,7%.

За 2006 година поставеното прашање бгласеше: „Дали во текот на измината година дошло до некое подобрување на работата во вашата единица локална самоуправа?“. Од добиените одговори може да се забележи дека има благо зголемување на позитивните одговори, за разлика од 2005 година, кога со *Да* одговориле 14.7%, во 2006 година за истиот одговор се определиле 31.6%. Исто така има намалување на процентот на тие што одговориле *Не знам* од 28.7% во 2005 на 19.2% во 2006 година.

Во просек, во период од една година, има зголемување на позитивните одговори за 10%

Нормално и очекувано е секоја промена да резултира со периоди каде што има тешкотии за адекватно остварување на активностите и застој во резултатите. Сепак ваквите одговори упатуваат на заклучок, дека целосниот процес на децентрализација се уште е бавен и во одредена мера одвоен од граѓаните.

Табела 6. Дали според Вас, откако е започнат процесот на децентрализација во единицата на локалната самоуправа е настаната некоја промена (унапредување на работата)?

		МЕСТО НА ЖИВЕЕЊЕ				Вкупно	
		Град		Село			
		2005	2006	2005	2006	2005	2006
	Да	12.70%	26,40%	20.30%	38,40%	14.70%	31,60%
	Не	58.30%	56,50%	52.00%	42,30%	56.60%	49,20%
	Не знам	29.10%	17,10%	27.70%	19,30%	28.70%	19,20%
Вкупно		100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100,00%	100,00%

Импликации за креаторите и имплементаторите на локалната политика

Добиените резултати говорат дека:

- Кај граѓаните постои висока свест, но и високи очекувања, за резултатите што локалната самоуправа преку процесот на децентрализација треба да ги оствари.

- Потребно е локалните самоуправи да продолжат да работат во насока на стекнување на довербата и да вложат напори да се приближат до населението. Треба да се унапреди донесувањето на одлуки, базирани се подобро прибирање на информации од сите општествени агенти, што ќе доведе до подобро разбирање на барањата и проблемите.
- Локалните самоуправи треба да го унапредат процесот на комуникација со граѓаните, којшто треба да биде двонасочен - значи да се овозможи повратна врска, а не да биде сведен само на ад хок давање информации.
- Унапредувањето на комуникацијата значи и поттикнување на активната партиципација на граѓаните, односно активирање на едукативниот, техничкиот, социјалниот капитал на заедницата.
- Подобрувањето на услугите е основниот принцип преку кој конкретно се согледува ефикасноста на една локална самоуправа, и ова очекување е релевантно за граѓаните.

**Кои се очекувањата на граѓаните од локалната самоуправа?
Што сакаат граѓаните да се подобри во нивната
локална самоуправа?**

На прашањето „Како следниве сегменти би сакале да ги видите подобрени во вашата локална самоуправа“, граѓаните имаа можност да ги дадат следниве одговори: 1 *потребно е да се задржи сегашниот квалитет на услуга и работата*, 2 *потребно е делумно подобрување на квалитетот на услугата и работата*, 3 *потребно е големо подобрување на услугата и работата*.

Гледајќи ја средната вредност на одговорите, може да се забележи дека за сите сегменти одговорите се во опсегот од 2 - потребно е делумно подобрување, до 3 - потребно е големо подобрување на услугата и работата, и за 2005 и за 2006 година. Притоа, како што може да се види од Табелата 7, за 2005 година повеќето од граѓаните се определиле дека приоритетни сегменти во кои е потребно големо подобрување се:

- Локалниот економски развој, што подразбира утврдување на развојни приоритети и водење на локална економска политика како и развој на претприемништвото - 2.73;
- Комуналните дејности, што подразбира одржување на јавна чистота, работа со вода, снабдување со вода за пиење и отпадни води, одржување на јавни површини и јавен превоз - 2.72;

- Образованието, што подразбира основање, финансирање и администрирање на основни и средни училишта, превоз и исхрана на ученици - 2.71;
- Со иста средна вредност на одговорите е и социјалната заштита и заштитата на деца и стари лица, што подразбира сопственост, финансирање и одржување на детски градинки и домови за стари лица - 2.71;

Понатаму се подредени:

- Заштита на животната средина, што подразбира заштита на природата, квалитет на воздухот, водата и управувањето со отпадот - 2.69;
- Урбанизмот, што подразбира просторно и урбанистичко планирање - 2.66;
- Развој на програми за култура, што подразбира институционална и финансиска поддршка на културните установи и проекти - 2.59;
- Заштитата и спасување на граѓаните и материјалните добра и противпожарна заштита - 2.57.

За 2006 година дистрибуцијата изгледа вака:

- Повторно, на приоритетно место е локалниот економски развој, со просечна дистрибуција од 2.68;
- На второ место е социјалната заштита и заштита на деца и стари лица, со просечна оценка 2.65. (за разлика од 2005 каде на второ место беше комунални дејности);
- На трето место се комуналните дејности;
- На четврто место е заштитата на животната средина, која во 2005 беше на петто место;
- На петто место е образованието, кое во 2005 беше на трето место, заедно со урбанизам кој во 2005 година беше на шесто место.

Понатаму се подредени:

- Култура и заштита и спасување на граѓаните и материјалните добра и противпожарна заштита, со иста просечна оценка.

Интересно е да се нагласи, дека и во обете години нема значајна разлика во одговорите кај граѓаните во однос на етничка припадност, урбана - рурална општина, образование, работен статус или години на старост.

Се уште, сегашниот квалитет на услугите во сите сегменти, граѓаните го оценуваат како многу слаб.

Табела 7. Како следниве сегменти би сакале да ги видите подобро во вашата локална самоуправа?

1. Потребно е да се задржи сегашниот квалитет на услуга и работа
2. Потребно е делумно подобрување на квалитетот на услугата и работата
3. Потребно е големо подобрување на услугата и работата

	Средна вредност	
	2005	2006
Локален економски развој	2.73	2.68
Комунални дејности	2.72	2.58
Образование	2.71	2.53
Социјална заштита и заштита на деца и стари лица	2.71	2.65
Заштита на животна средина	2.69	2.56
Урбанизам	2.66	2.53
Култура	2.59	2.46
Заштита и спасување на граѓаните и материјалните добра и противпожарна заштита	2.57	2.46

Дали општината има организациски и кадровски капацитет да ги спроведува новите надлежности?

Во однос на прашањето за организацискиот и кадровскиот капацитет за спроведување на новите надлежности, прикажано во Табела 8, во просек, за 2005 година 44.4% од граѓаните сметаат дека овој капацитет општината го поседува, за 2006 година 2% помалку од граѓаните го делат истото мислење. Сепак, 29.9% не се запознаени со овој податок, за 2005 година, додека за 2006 година со овој податок не се запознаени 27.6%. Ваквата мала промена на оние кои се определиле со одговорот *не знам* упатува на тоа, дека во периодот од една година само 2% од граѓаните имале можност да се запознаат со внатрешната состојба на општините.

Табела 8. Според Ваше размислување, дали Вашата општина има капацитет (организациски и кадровски) да управува и квалитетно да ги спроведува новите надлежности?

		МЕСТО НА ЖИВЕЕЊЕ				Вкупно	
		Град		Село		2005	2006
		2005	2006	2005	2006		
Да		43.20%	33,90%	47.70%	47,60%	44.40%	42,20%
Не		26.10%	32,00%	24.60%	28,10%	25.70%	30,10%
Не знам		30.70%	34,20%	27.70%	24,20%	29.90%	27,60%
Вкупно		100.00%	100.00%	100,00%	100.00%	100,00%	100,00%

Имплицитни за креативност и имплементациони на локалната политика

Добиените резултати говорат дека:

- Очекувањата на граѓаните од локалната самоуправа се се уште големи.
- Според дистрибуцијата, и во двете години нема драстично намалување на незадоволството од квалитетот на услугите од сите области на надлежностите кои преминуваат во локалната самоуправа.
- Локалните самоуправи треба да посветат еднакво внимание и напори за подигање на квалитетот на услугите во сите области што преминуваат во нивна надлежност. Неминовно е да започнат да воведуваат практики со кои постојано ќе се мери квалитетот на услугите, да воспоставуваат стандарди и да ја зголемат ефикасноста.
- Како приоритетни области во кои е потребно големо подобрување се: локалниот економски развој, за двете години, а, за 2006 година, социјалната заштита. Претпоставка е дека во комуналните дејности се спровеле одредени активности кои од втор приоритет доаѓаат на трето место. На четврто место е заштита на животната средина, која во 2005 беше на петто место. На петто место е образованието. Но, според дистрибуциите, во кои нема некоја драстична разлика, може да се нагласи дека, без разлика на приоритетот што го имаат, на сите треба да им се посвети внимание.
- Позитивно е што околу 40% од граѓаните во двете испитувани години мислат дека нивните локални самоуправи имаат капацитет да се справат со новите надлежности. Потребно е локалните самоуправи да работат на придобивање, преку информирање, на оној процент на населението од околу 20% кое не знае за тоа со какви капацитети располага нивната локална самоуправа.

Граѓанска партиципација

Подготвеност на граѓаните да партиципираат во работењето на локалната самоуправа

На прашањето: „Дали Вие лично би можеле да земете активна улога во некои општински проекти на волонтерска основа?“, одговорите дадени во 2005 година упатуваат дека граѓаните од руралните општини, и тоа 51.7%, се порасположени да учествуваат волонтерски во општински проекти, а само 39.9% граѓани од урбаните општини се расположени за тоа (Табела 9). За жал, желбата за партиципација во 2006 година е драстично намалена, и тоа за 5% во градовите и за 13.5% во селата.

Табела 9. Дали Вие лично би можеле да земете активна улога во некои општински проекти на волонтерска основа?

	МЕСТО НА ЖИВЕЕЊЕ				Вкупно	
	Град		Село			
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Да	39.90%	34.80%	51.70%	38.20%	43.10%	39.80%
Не	46.10%	50.00%	37.80%	49.70%	43.80%	45.60%
Не знам	14.00%	15.20%	10.50%	12.10%	13.10%	14.60%
	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Во однос на работниот статус, (Табела 9.1 и Табела 9.2), Забележано е драстично намалување на желбата за партиципација кај следниве категории: кај студентите за 12%; кај земјоделците вработени во јавниот сектор 6%; кај невработените 4%; кај вработените во приватниот сектор и кај пензионерите 2%.

Само кај домаќинките има зголемување на желбата за партиципација за 11%.

Табела 9.1. Дали Вие лично би можеле да земете активна улога во некои општински проекти на волонтерска основа?								
2005	РАБОТЕН СТАТУС							Вкупно
	Вработен во јавниот сектор	Вработен во приватниот сектор	Земјоделец	Домаќинка	Пензионер	Студент	Невработен	
Да	47.00%	42.10%	43.20%	13.20%	28.10%	62.80%	47.80%	43.10%
Не	40.90%	44.20%	40.90%	68.40%	65.50%	23.90%	37.90%	43.80%
Не знам	12.20%	13.70%	15.90%	18.40%	6.50%	13.30%	14.30%	13.10%
Вкупно	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Табела 9.2. Дали Вие лично би можеле да земете активна улога во некои општински проекти на волонтерска основа?								
2006	РАБОТЕН СТАТУС							Вкупно
	Вработен во јавниот сектор	Вработен во приватниот сектор	Земјоделец	Домаќинка	Пензионер	Студент	Невработен	
Да	41,30%	40,40%	36,40%	24,20%	26,50%	50,60%	43,70%	39,80%
Не	45,60%	45,80%	36,40%	50,00%	63,60%	32,70%	43,70%	45,60%
Не знам	13,10%	13,80%	27,30%	25,80%	9,90%	16,70%	12,60%	14,60%
Вкупно	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Во однос на возраста, (Табела 9.3 и Табела 9.4), 53% на возраст од 26-30 години и 49% на возраст од 18-25 години би зеле активна улога на волонтерска база во општината - за 2005 година, а и за 2006 година повторно најрасположени се овие две старосни категории, со тоа што во категоријата од 18-25 има зголемување на процентот за 2%, додека во другата категорија од 26-30 има намалување за 9%.

Табела 9.3. Дали Вие лично би можеле да земете активна улога во некои општински проекти на волонтерска основа?							
2005	ВОЗРАСТ						Вкупно
	18-25 год.	26-30 год.	31-40 год.	41-50 год.	51-65 год.	Над 65 год.	
Да	49.40%	53.10%	44.30%	40.60%	37.30%	14.30%	43.10%
Не	36.00%	32.00%	42.10%	46.50%	51.30%	80.00%	43.80%
Не знам	14.60%	14.90%	13.60%	13.00%	11.40%	5.70%	13.10%
Вкупно	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%	100.00%

Табела 9.4. Дали Вие лично би можеле да земете активна улога во некои општински проекти на волонтерска основа?							
2006	ВОЗРАСТ						Вкупно
	18-25 год.	26-30 год.	31-40 год.	41-50 год.	51-65 год.	Над 65 год.	
Да	47,10%	44,90%	38,50%	39,00%	35,70%	22,50%	39,80%
Не	36,80%	41,70%	42,60%	48,00%	52,40%	65,20%	45,60%
Не знам	16,20%	13,40%	18,80%	13,00%	11,90%	12,40%	14,60%
Вкупно	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%

Колку време се подготвени граѓаните да одвојат за работа во локалната самоуправа на волонтерска основа

Подготвени да учествуваат на волонтерска база се 43% во 2005 година и 39,8% во 2006 година, од анкетираниите граѓани. Интересно е дека 28% од руралните и 23% од урбаните општини би учествувале колку што е потребно, волонтерски на општински проекти за 2005 година. Додека за 2006, кај истата категорија, процентот е намален за 2.5% во градовите и 6% во руралните средини (Табела 10).

Табела 10. Доколку би учествувале во општински проекти волонтерски, колку слободно време во текот на годината би можеле да одвоите?

		МЕСТО НА ЖИВЕЕЊЕ				Вкупно	
		Град		Село			
		2005	2006	2005	2006	2005	2006
	1 - 2 дена	9.90%	10,20%	9.50%	9,30%	9.80%	12,00%
	Една недела	6.30%	4,70%	8.90%	8,00%	7.00%	7,50%
	1 - 2 недели	3.30%	2,50%	5.80%	3,50%	4.00%	3,50%
	Повеќе од 2 недели	7.20%	0,60%	4.90%	2,00%	6.60%	2,80%
	Колку што е потребно	23.00%	20,50%	28.60%	22,30%	24.50%	21,90%

Во однос на работниот статус, (Табела 10.1), најрасположени да одвојат време колку што е потребно се студентите - со 32.7%, потоа невработените - 29.8%, земјоделците - 27.3%, со по 24% вработените во приватниот и јавниот сектор, а најмалку се спремни да учествуваат домаќинките - 5.3% и пензионерите - 14.4%. За 2006 година има промени во одговорите и се забележува тенденција на намалување на процентот на тие што се определиле за одговорот *колку што е потребно*. Најдрастично го имаат променето ставот земјоделците. Така, ако во 2005 година биле подготвени 27,3% да издвојат колку што е потребно време за партиципација, во 2006 за истиот одговор се изјасниле 9,1%.

Табела 10.1. Доколку би учествувале во општински проекти волонтерски, колку слободно време во текот на годината би можеле да одвоите?

		РАБОТЕН СТАТУС							Вкупно
		Вработен во јавниот сектор	Вработен во приватниот сектор	Земјоделец	Домаќинка	Пензионер	Студент	Невработен	
2005	1 - 2 дена	10.00%	12.20%	4.50%	6.60%	5.80%	10.60%	10.60%	9.80%
	Една недела	8.70%	5.40%	9.10%	7.90%	2.90%	11.50%	6.80%	7.00%
	1 - 2 недели	2.20%	5.80%	9.10%		2.90%	4.40%	4.30%	4.00%
	Повеќе од 2 недели	8.30%	4.70%	9.10%	2.60%	7.90%	13.30%	4.70%	6.60%
	Колку што е потребно	24.80%	24.80%	27.30%	5.30%	14.40%	32.70%	29.80%	24.50%

Табела 10.2. Доколку би учествувале во општински проекти волонтерски, колку слободно време во текот на годината би можеле да одвоите?

2006	РАБОТЕН СТАТУС							Вкупно
	Вработен во јавниот сектор	Вработен во приватниот сектор	Земјоделец	Домаќинка	Пензионер	Студент	Невработен	
1 - 2 дена	13,10%	11,60%	29,10%	14,80%	9,90%	15,40%	7,20%	12,00%
1 недела	6,30%	9,80%	7,30%	5,50%	8,00%	3,10%	8,20%	7,50%
1 - 2 недели	3,20%	3,60%	3,60%	3,90%	2,50%	3,70%	3,60%	3,50%
Повеќе од 2 недели	2,00%	2,70%	3,60%	2,30%	1,20%	4,30%	3,60%	2,80%
Колку што е потребно	21,40%	19,30%	9,10%	10,20%	13,00%	36,40%	27,80%	21,90%

Импикации за креативниот и имплементациониот на локалниот поединик

- Кај граѓаните се намалува расположението за учество во општински проекти, и тоа волонтерски. Ова е алармантен податок и треба да се бараат причините за ваквото расположение.
- Се уште за учество во општинските проекти на волонтерска основа се позаинтересирани граѓаните од руралните општини, отколку тие од урбаните. Треба да се најде причината за опаѓањето на процентот за учество, особено кај жителите на руралните општини.
- Забележано е драстично намалување на желбата за партиципација кај следниве категории: кај студентите за 12%; земјоделци вработени во јавниот сектор за 6%; невработени за 4%; вработени во приватниот сектор и пензионери за 2%.
- Зголемување на желбата за партиципација за 11% има само кај домаќинките.
- Старосна група што е најподготвена да учествува волонтерски, колку што е потребно, во општински проекти, се се уште оние на возраст од 18 до 30 години.
- Има тенденција на намалување на интересот за волонтерско учество во општински проекти на вработените во јавниот сектор и на вработените во приватниот сектор. Треба да се настојува оваа група да се активира, почитувајќи го нивниот однос кон времето што можат да го одвојат.

Проф. Д-р Васил Појовски
Доц. Д-р Снежана Косијадиноска-Милошеска

УЧЕСТВО НА ЈАВНОСТА И УПРАВУВАЊЕ СО ЛОКАЛНИОТ ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ

Вовед

Во општиот тренд на децентрализацијата, наместо големата улога на националните влади, на локалните власти им се дава општа одговорност за јавните функции, за потрошувачката и даноците и за новите имотни права. Едноставно, локалната заедница е таа што мора да обезбеди атрактивен простор за живот и работа. Во крајна линија, локалната заедница треба да инвестира во инфраструктура и да ги обезбедува базичните услуги неопходни за економскиот развој.

Значи, локалниот економски развој е една од најзначајните општински функции и надлежности, особено при преминот кон децентрализација. Локалниот економски развој е основата за развој на останатите ингеренции што се пренесуваат на општината, со кои треба да се обезбеди и развие економската основа за раст и развој на општината.

Суштината на ЛЕР

Не постои единствена дефиниција за економски развој, поради тоа што, тој, за различните локални власти може да значи различни нешта. За многу локални власти, економскиот развој е средство за економски раст, со кој би се зголемила вработеноста и проширила локалната даночна основа.

Вообичаено, **локалниот економскиот развој се дефинира како процес во кој партнерите од јавниот, деловниот и невладиниот сектор делуваат заедно со цел создавање подобри услови за економски раст и создавање на работни места.** Со овој процес тие воспоставуваат и одржуваат динамична претприемачка култура и создаваат нова заедница и деловна добросостојба за подобрување на квалитетот на животот за сите членови на заедницата.

Оттука вршењето на локалниот економски развој значи работење директно на воспоставување економска конкуренција на локалното подрачје со цел подобрување на неговата економска иднина. Од круцијална важност е давањето приоритет на локалното стопанство и зголемување на конкуренцијата, бидејќи успехот на заедницата денеска зависи од прилагодливоста на пазарното окружување кое сè побрзо се менува и кое е сè поконкурентно.

Како се воспоставува конкуренција? Сите заедници имаат различни локални услови што можат да го помогнат или одмогнат нејзиниот економски развој. Овие атрибути/услови ја чинат основата врз која ќе може да се гради стратегија за локалниот економски развој со цел да се подобри локалната конкуренција. За да се воспостави конкуренција секоја заедница треба да разбере и работи на своите јаки страни, слабости, состојби и опасности за да го направи своето локално подрачје атрактивно за развој на нови бизниси, нови вработувања и давање поддршка на институциите.

Кој го врши локалниот економски развој? Успешните приватни претпријатија го создаваат доходот и добросостојбата во локалните заедници. Но, нивниот просперитет зависи од локалната деловна клима. Локалните власти ќе имаат важна улога во создавање поволно деловно окружување за успешно работење, а едновременно се и носители на локалниот економски развој. „Локалниот економски развој на тој начин треба да се врши како партнерство помеѓу локалните власти и деловните интереси и интересите на заедницата во целина. Притоа, тој опфаќа многу дисциплини, како планирање, економики, маркетинг, инфраструктурно обезбедување, развој на недвижниот имот и финансии.

Локалниот економскиот развој претставува најширока стратегија со која локалните актери и институции се обидуваат на најдобар начин да ги искористат ресурсите, со цел сочувување на постоечките и отворање на нови работни места и охрабрување и поттикнување на деловната активност. Шансите за успех на оваа стратегија, преку координирање на различни иницијативи во врска со локално финансиските елементи, би требало да бидат поголеми, ако се има предвид дека децентрализираното одлучување ја зголемува можноста за локална партиципација во развојот на сите заинтересирани страни. Тие се бројни, можат да бидат: приватни фирми, работници, службеници, финансии, општествени групи, универзитети и научноистражувачки организации, инфраструктурни провајдери и тн. Оттука, успешноста на стратегијата ќе зависи од тоа како да се направи широка коалиција помеѓу сите локални заинтересирани страни (нивната енергија и енту-

зијазам) и развојните партнери, како локални, така национални, па и меѓународни.

Методи и начини за остварување на локалниот економски развој

Добрите практики упатуваат на заклучокот дека локалниот економски развој треба секогаш да започне со формулирање на стратегија од страна на локалната власт. Стратегијата за локалниот економски развој е клучна компонента на процесот - општинско планирање. Најдобро би било, формулирањето на стратегијата да е интегрален дел од општото стратешко планирање. Стратешкото планирање на локалниот економски развој има типично пет фази.

Локалниот економски развој - Стратешко планирање во пет фази

- Организирање акција
- Изработка на општински профил
- Подготовка на стратегија
- Имплементација на стратегија
- Преглед на стратегија

- **Прва фаза. - Организирање акција/мобилизирање на заинтересираните страни**

Локалниот економски развој зависи од успехот на заедничката акција на јавниот (владиноот), деловниот (приватниот) и невладиноот (НВО, синдикатите, социјалниот, граѓанскиот) сектор. Општината го почнува процесот на стратешко планирање со идентификување на личностите, јавните институции, стопанските дејности и индустриски гранки, граѓанските организации, приватните професионални организации, експертските тела и институции за обука и други групи со заеднички интерес за локалното стопанство.

Суштината на стратешкиот процес го чинат вештините и ресурсите што секоја засегната група ги носи во процесот, особено на градоначалникот.

Како добри практики за менаџирање со потенцијалните заинтересирани страни се посочуваат Партнерствата од Европската Унија, воспоставување советодавни комитети, формирање групи за надгледување на развојниот процес итн.

Јавни	Деловни	Невладини
<ul style="list-style-type: none"> • Локалната власт • Централната власт <ul style="list-style-type: none"> -здравство -образование -транспорт • Високообразовните и научните институции • Јавните претпријатија 	<ul style="list-style-type: none"> • Големите претпријатија • Синдикати • Мали/средни и микро претпријатија • Земјоделци • Банките и други финансиски институции • Стопански комори • Медиуми • Други групи за поддршка на бизнисот • Професионални асоцијации • Приватни комунални претпријатија • Приватни образовни институции • Експерски тела 	<ul style="list-style-type: none"> • Граѓани • Здруженија • Фондации • КУД • Спортски сојузи

Притоа, интерната организација на локалната администрација во однос на локалниот економски развој може да се конципира во неколку принципи: 1) да се формира посебна служба, Канцеларија за локален економски развој, која ќе работи со соодветно квалификуван кадар; 2) приватна консултанска фирма; и 3) комбиниран пристап. Во прво време, кога општината го покренува локалниот економски развој, вообичаено е да се формира тим во рамките на општината. Тимот обично работи со заинтересираните страни со цел развивање партнерства помеѓу јавниот и приватниот сектор. Подоцна, кога стратегијата се вкоренува во општинскиот живот, се применуваат другите организации.

- **Втора фаза: Изработка на локално-економска процена**

Од суштинска важност за определување на стратегијата за иднината е познавањето на контекстот на локалната економија. Таа подразбира собирање на стратешко важни информации и нивно анализирање. Податоците од таквата процена обезбедуваат важна основа за изградба на заеднички гледишта меѓу заинтересираните страни како визија за ЛЕР програма.

ЛЕР информации

Вообичаено, типови на информации што се користат се:

- **Демографски информации:** 1) информации за населението - по возраст, стапки на наталитет, големина на домаќинства, густина на населеност и други демографски карактеристики на населбите во општината; 2) **вработеноста**-вработени по сектори со временски промени, старосна структура на вработените, вид на вработувања (неопределено/определено време-мажи/жени), просечна плата, анализа за невработените (број, возраст, траење), други информации; 3) **Спроведени обуки**;
- **Економски информации:** 1) број на фирми, фирми во стечај, со временски серии; 2) Број на надворешни инвеститори, странски и домашни, со број на вработени и сектори; 3) Број на нови претпријатија; 4) Извозни претпријатија; 5) трошоци за закупнина; 6) статистика за туристи; 7) процена за неформални бизниси;
- **Информации за деловната клима:** оданочување на бизнисот, институционална поддршка на бизнисот, процена на општинските капацитети за вршење на ЛЕР, пристап до фондови;
- **Информации за физичката инфраструктура:** снабденост со вода, струја, потребно земјиште, друг недвижен имот, патишта и други транспортни врски со пазарите;
- **Регионални и национални информации:** што прават соседните општини во врска со нивниот ЛЕР, колку се конкурентни соседните општини, колку може со нив да се соработува, што се случува на национално ниво, погодности обезбедени од националните власти, главни меѓународни/глобални трендови што се чувствуваат на локално ниво итн.

Анализа на податоците

Податоците можат да се анализираат со помош на соодветни експерти или професионалци, но исто така, во тимовите би требало да бидат вклучени и претставници од различни заинтересирани групи. При тоа се користат различни стратешки алатки. Една од нив е SWOT анализата.

SWOT анализата е инструмент што може да се користи за анализирање на податоците за изработка на конкурентна анализа. Оваа анализа претставува матричен облик на вкрстување на податоците и информациите за силните, слабите страни, можностите и опасностите на интерните и екстерните фактори на опкружувањето.

Конкурентската промена би изгледала, на пример вака:
<u>Силна страна=локални средства</u> -на пр. постоење на универзитет или истражувачка институција, стручна работна сила, добри сообраќајни врски.
<u>Слаба страна=пречки за раст</u> - на пр. зголемување на сиромаштијата, комплексни регулаторни процедури, неадекватна инфраструктура, ограничен пристап до кредити, заразни болести што влијаат на работоспособноста, високи криминални стапки.
<u>Можности=поволни надворешни услови</u> -на пр. технолошки промени што отвараат локална конкурентска предност, нови меѓународни трговски аранжмани, макроекономски /политички развој, проширување на пазарот.
<u>Опасности=неповолни надворешни трендови</u> -на пр. демографски промени, намалување на глобалното работење доведува до затворање на локални испостави, нестабилни девизни курсеви.

- **Трета фаза: Подготовка на стратегија**

Стручните општински лица и главните заинтересирани страни треба да го избалансираат економскиот развој со заштитата на околината и социјалните потреби. **ЛЕР стратегијата има неколку елементи:**

Визија - го опишува консензусот на заинтересираните страни за посакуваната економска иднина на општината;

Цели - се базираат на целокупната визија и специфицираните посакувани остварувања од процесот на економско планирање;

Задачи - воспоставуваат стандарди за извршување и таргетни активности за развој на секоја цел. Тие се временски ограничени и мерливи;

Селектирање на програми - за остварување на реалните цели на економскиот развој. Тие се временски ограничени и мерливи;

Проекти и акциони планови - ги имплементираат конкретните компоненти на програмите, со тоа што мора да им бидат определени приоритети и трошоци. И тие се, исто така, временски мерливи и ограничени.

- **Четврта фаза-Имплементирање на ЛЕР стратегија**

Имплементирањето на стратегијата е поттикнато со Акционите планови за одбрани проекти што имаат поголем консензус на заинтересираните страни. *Акционите планови* ја одредуваат хиерархијата на задачите, одговорните страни, реалниот временски распоред, потребните ресурси, очекуваните влијанија и резултати, и мерките за из-

вршување и евалуација. Унапредувањето на капацитетот може да биде важен елемент за јакнење на способноста на поединци, на организацијата и на агентот за развој, со цел остварување на резултати.

Развојот на техниките за добро следење и евалуација на целокупната ЛЕР стратегија е важен за квантифицирањето на остварувањата, оправдување на расходите, одредување на потребни унапредувања и усогласувања и развивање на добри практики.

- **Петта фаза: Преглед на ЛЕР стратегијата**

Преглед на стратегијата за економски развој треба да се прави барем еднаш годишно. Тој би требало да вклучува индикатори за извршување и евалуација на локалната економија и ресурсите што се на располагање на стратешките напори. Прегледот треба да ги опфати не само остварувањата, туку и процесот на имплементација, нивоата на партиципација, динамиката на мерење на локалните услови и мерењето на економските (и политичките) односи меѓу локалната и националната/меѓународната економија.

Опции за ЛЕР програми

Општината треба да донесе одлука за клучните програми што ќе бидат суштина на нејзината стратегија. Во светската практика општините користат многу опции, но следниве пет се сметаат за типично суштински избор, кои се поддржани од неколку други, во зависност од локалните околности:

Поттикнување на растот на локалните бизниси и осигурување дека локално инвестициска клима е функционална за локалните бизниси. Давање совети, консултански услуги, ефикасни административни процедури околу издавање дозволи, согласности, па дури и финансирање или кофинансирање на некои претприемнички активности на претпријатијата што функционираат на нејзина територија.

Поттикнување на нови претпријатија. Давање совети, техничка помош и ресурси со цел на поединци да им се помогне во отворање на нови претпријатија. Микро финансиката помош е особено значајна. Локалните власти треба да бидат инволвирани во микро финансиски шеми, особено за започнување на нови бизниси. Освен тоа, како добра практика се користи воспоставувањето на неформални т.н. бизнис менторски програми, со кои се поврзуваат новите и мали претпријатија со постоечките успешни фирми.

Привлекување на инвестиции. Привлекување на инвестиции значи привлекување на разни бизнис инвеститори од други делови

или надвор од земјата. Оваа опција е најтешка и најризична, и бара внимателно рагледување на трошоците и користите. За да биде успешна, треба да биде дел од ЛЕР стратегијата, да постојат одредени предуслови што вообичаено инвеститорите ги бараат, да постои маркетинг стратегија, стимулативни иницијативи итн.

Инвестирање во тешка (физичка) инфраструктура. Подобрувањето на инфраструктурата (патишта, транспортни услуги, индустрија и вода за пиење, одлагање на отпадот, енергетските системи, телекомуникациските системи, уличното осветлување итн.) претставува условна рамка за непречено функционирање на приватниот сектор и домаќинствата.

Инвестиции во лесна инфраструктура. Подобрување на комерцијалното опкружување за бизнис, на пример, регулаторна реформа, усовршување вештини и едукација, кои се фокусирани на бизнис, истражувања и развој, едношалтерски систем, советодавни услуги, бизнис поврзување, насоки за пристап до капитални и финансиски извори.

Поддршка на растот на посебни бизнис кластери/групен (и секторски развој). Оваа опција се фокусира на олеснување на врските и меѓузависностите помеѓу фирмите (вклучува набавувачи и купувачи) во прозводни мрежи (и продажни) на производи и услуги. Сè поголемите конкурентни притисоци и иновации ги поттикнува производителите (често извозно ориентирани) во регионот да соработуваат по пат на воспоставување заеднички односи купувач-добавувач, заеднички институционален развој и регионална економска инфраструктура, преку знаења и едукативни врски. Локалните власти можат да соработуваат регионално, можат да бидат помагачи во индустриското вртежување, како катализатори и брокери.

Таргетирање на посебни делови од заедницата за регенерација или раст (просторно таргетирање). Оваа опција се применува во првиот случај кон подрачја што претрпеле некаква структурна промена или биле погодени од елементарни и други непогоди, додека пак, посебни подрачја се определуваат за решавање на специфични проблеми врзани за конкретно подрачје или пак заради промовирање на веќе докажани атрактивни инвестициски подрачја.

Насочување кон сиромашна и загрозувана популација. Во програмите се обезбедува првично зголемувања на вработувањата на најзагрозената популација (вклучително и неформалната економија):

- поддршка на малите и средни претпријатија; и
- поддршка на старите (често неформални) бизниси.

Финансиски инструменти за ЛЕР

Локалните власти користат многу финансиски инструменти во функција на локално економскиот развој. Мерките и инструментите што вообичаено се користат, а имајќи ја предвид актуелната, светска и регионална економска ситуација, како и ограничените ресурси, се:

- фискални иницијативи, првенствена примена на локални даноци и такси за чие пропишување општината има дискреционо право;
- финансиски иницијативи;
- иницијативи базирани на недвижен имот;
- т.н. деловни инкубатори.

Даночните концесии и други иницијативи, би дале ефекти само ако општите услови во дадена локална заедница се понеповолни за претпријатијата во однос на други места, каде што истите би можеле да мигрираат. Сите даночни и потрошувачки политики би требало да го фаворизираат економскиот развој, а потоа да се применуваат конкретни концесии. Со концесиите или ослободувања од локалните даноци, што како локално политичко средство за поддршка се дава на новите и постоечките претпријатија, локалните власти би требало да ги согледуваат користите од тоа, но во контекст на вкупната вредност на приходи од кои се откажува, и како тоа ќе влијае на локалните услуги.

Даночните концесии се даваат најчесто за намалување на невработеноста. Таму каде што локалните власти ги врзуваат даночни отстапки за отворање на нови работни места, со цел да се спречи злоупотреба на мерката, би требало да бараат осигурување дека тие работни места ќе постојат во догледна иднина.

Потоа, мотивите за давање на даночни концесии на претпријатијата можат да бидат долгорочни, насочени кон нивно охрабрување при ширење на деловните активности или при јакнење на инвестициската клима воопшто, но и повремено. Така, како одговор на краткорочните проблеми со кои се соочуваат претпријатијата, локалните власти би можеле да ја разгледаат можноста за давање на даночни олеснувања, со цел подобрување на состојбата со нивните обртни средства или со ликвидноста.

Можностите за влијание на стопанскиот развој преку даночните концесии, индиректна форма на субвенции на претпријатијата, се релативно ограничени, па затоа се користат и други инструменти.

Финансиските иницијативи се однесуваат главно на давање на разни информации од страна на локалните власти на претпријатијата за други извори на финансиска поддршка. Тие треба да собираат и да-

ваат информации за расположивоста на *одредени* фондови, критериумите, условите и процедурите за добивање на средства итн.

Користењето на недвижниот имот за поттикнување на локалното деловно работење зависи од големината на имотот. Општо земено, можни се следниве опции:

- имотот како колатерала;
- имотот како оснивачки влог; и
- договори за закуп.

Локалните власти, вообичаено, практикуваат да бидат жиранти за локалните претпријатија, со тоа што даваат имот како залог за нивни заеми. Користењето на имотот на овој начин е многу ризично, затоа локалните власти треба да бидат многу внимателни кога ја применуваат оваа мерка.

Во други случаи, доколку претпријатијата имаат било какви потреби во врска со имотот, локалните власти би можеле да им го понудат имотот во замена за акции, а со тоа да учествуваат во сопственоста, како и во профитот, но и во поделбата на ризикот.

Постои можност и за друга алтернатива за користење на општинскиот недвижен имот, со кој всушност се субвенционираат претежно новите претпријатијата. Во случај кога претпријатијата имаат одредени имотни потреби од имотното портфолио на локалните власти, тие можат да го побараат имотот под наем. Заради поддршка на претпријатијата, локалните власти одредуваат цена на закупот на пониско ниво од пазарната, или овозможуваат поповолен начин на отплата (во поглед на рокот или прогресивни наемнини) што во крајна линија ќе им овозможи некаква бенефиција.

Деловниите инкубатори (работни простории со кои централно се управува) нудат голем број на иницијативи кои се однесуваат на давање на соодветна земја и простории со разумна закупнина, првенствено во функција на развој и ширење на малите претпријатија. Покрај тоа што нудат физички капацитети за новите претпријатија, овие инкубатори се значајни и заради тоа што со нив се обезбедуваат и други заеднички услуги, мошне важни за менаџментот, а кои тешко би се обезбедувале поединечно. Станува збор за голем број на услуги, како што се: користење на заедничка опрема (пр. компјутери, факсови, фотокопир апарати итн.), административни и финансиски услуги, микро инфраструктурни елементи (како на пр. магацин, пријавница, сала за состаноци итн.), обезбедување, одржување, поправка, чистење итн.

Добра практика за успешна стратегија

Добра практика во локалниот економски развој бара пристапи усогласени со локалните услови. Притоа, тие треба да бидат раководени од следниве принципи:

- **целосен пристап** кој вклучува социјални, еколошки и економски прашања;
- внимателно подготвена стратегија изградена од релевантните **партнери** врз **нивна заедничка визија**;
- **низа иницијативи** - краткорочни, среднорочни и долгорочни - за да се катализира партнерството и изгради доверба меѓу заинтересираните страни;
- **локални лидери** со свои залагања, кредибилитет и способност да ги соединат заинтересираните страни;
- **унапредување на капацитетот** на менаџментот и тимовите на терен за имплементирање на програмите;
- со ЛЕР стратегијата локалните власти мора да демонстрираат **силна политичка волја** за нејзина имплементација;
- политичката, финансиската и техничката поддршка **од централната власт** ја зголемува вредноста.

Заклучок

Локалниот економски развој е менаџерска активност која вклучува иновации, планирање, координација и реализација.

- ❖ На почетокот, кога општината го покренува локалниот економски развој, локалната администрација треба да се организира во посебна стручна служба, тим или канцеларија
- ❖ Локалниот економски развој бара тимска и координирана работа на сите надлежни служби и активности врзани за локалниот економски развој
- ❖ SWOT - анализата е техника за изработка на економската слика на општината као основа за изработка на стратегискиот план на општината
- ❖ Социјалната мобилизација, активното партнерство со сите заинтересирани страни (особено со изолираните, пасивните и сиромашните), градење односи на дијалог, кооперација и напуштање на бирократските навики, се ефективни алатки за забрзување на локалниот економски развој

- ❖ Бара креирање на маркетинг концепт
- ❖ На унапредувањето на локалниот економски развој треба да се гледа како на бизнис план - од идеја до реализација

М-р Марија Тоџузовска
М-р Елеонора Серафимовска

МЕТОДИ И ТЕХНИКИ ЗА УНАПРЕДУВАЊЕ НА ГРАЃАНСКАТА ПАРТИЦИПАЦИЈА

Една од суштинските одредби на демократијата е партнерството меѓу граѓаните и избраниците на кои тие им ја дале својата доверба. Демократско општество е општество во кое оваа доверба се темели на одговорност, чесност и транспарентност во работењето на оние на кои граѓаните им го дале својот глас на слободни избори, како и овозможување учество на граѓаните во процесот на донесување одлуки. Граѓаните се одговорни за искористувањето на оваа можност, а власта е таа која треба да ги поттикнува граѓаните да учествуваат во секојдневното управување.

Вистинското партнерство меѓу народот и нивните избраници зависи, пред сè, од тоа дали граѓаните ќе имаат пристап до информациите кои имаат влијание врз нивните животи, како и од тоа дали тие имаат можности да учествуваат и влијаат во креирањето на начинот на кој ќе се управува во државата. Од друга страна, властите треба да имат увид во нивото на извршување на сервисите на граѓаните, како и да бидат информирани за тоа, дали и колку граѓаните се задоволни од услугите што ги обезбедува локалната самоуправа.

Според тоа, поттикнувањето и обезбедувањето на граѓанското учество не е едноставна, ниту лесна задача. За да се стане пример за успешна демократија потребно е знаење, но и политичка волја и решеност да се образоваат како граѓаните, така и нивните избраници за нивните права и одговорности во политичкото и секојдневното живеење. Креирањето на повеќе можни начини за подобрување на граѓанското учество треба да претставува предизвик и обврска во процесите на реформа на локалната самоуправа.

* * *

Што е граѓанско учество, **зошто** би се обезбедувало граѓанско учество, **како** би можеле граѓаните да им помогнат на локалните власти, се првите прашања на кои мора да се одговори во процесот на

креирање на успешно партнерство меѓу граѓаните и локалните власти.

Граѓанското учество е процес во кој потребите, вредностите и барањата на граѓаните се вклучени во процесот на донесување одлуки во локалната самоуправа. Тоа подразбира комуницирање и поврзување на граѓаните со локалните претставници на власта, со цел информирање, но и активно учествување во процесот на донесување одлуки на локално ниво.

Препознатливи сегменти на граѓанското учество се:

- ✓ локална самоуправа отворена за соработка со граѓаните, при што не се прави дискриминација кој ќе биде вклучен во управувањето;
- ✓ постојана размена и тек на информациите помеѓу граѓаните и локалната самоуправа;
- ✓ ефикасни владини механизми за собирање информации од своите граѓани, како и ефикасни начини за информирање на граѓаните за владините активности, планови и програми.
- ✓ информирани граѓани кои ја разбираат и високо ја вреднуваат обврската да соработуваат во процесот на управување како еднакви и рамноправни партнери.

Начините на кои граѓаните би можеле да им помогнат на локалните власти се следните:

- ❖ можат да собираат информации за разни теми или за различни сегменти од општественото живеење и да ги проследуваат до локалните власти за да можат тие да имаат увид во реалната состојба на нивното население;
- ❖ можат да помогнат во пренесување на јавното мислење;
- ❖ можат да даваат бесплатна стручна помош таму каде што е потребна, при што корист би имала пошироката заедница, а не само мал круг на луѓе;
- ❖ можат да помогнат локалната самоуправа да добие поддршка - всушност тие се тие кои даваат поддршка и доверба;
- ❖ можат да ги едуцираат другите граѓани, всушност да се едуцираат меѓусебно, сè со цел да се постигне подобра информираност на граѓаните.

Демократијата не значи само слободни избори. Таа претпоставува многу права, но и исто толку одговорности, како за локалните

власти така и за граѓаните. Мотивите за учество на граѓаните во донесувањето одлуки можат да бидат разни, но сепак најважни би биле следниве:

- Одлуките што ги носи локаланата самоуправа влијаат врз животите на граѓаните
- Граѓаните можат да понудат решенија што на нив им одговараат, а со што би растела довербата во институциите
- Граѓаните се чувствуваат почитувани кога имаат можност да се изкажат себеси или кога ќе им биде овозможено да ја понудат својата стручна помош
- Граѓаните се чувствуваат помалку оттуѓено доколку учествуваат, па дури и на ниски нивоа, во одлучувањето на локалните власти.

Законските одредби за вклучување на граѓаните во процесот на донесување на одлуки на локално ниво претставуваат добра основа за се одржување на вклученоста на граѓаните. Сепак, иако законската рамка ги поставува и одредува основните насоки на граѓанското учество во различните сегменти на заедничкото живеење, во реалното опкружување тоа не е случај. Се уште постојано треба да се вложува напор во пристапувањето кон координирани активности, а заради обезбедување институционални инструменти за граѓанското учество на локалното ниво.

Обврска на владата е да создаде услови за транспарентна, одговорна и ефикасна локална самоуправа, која ќе им нуди квалитетни сервиси и услуги на граѓаните, а законот го дефинира *директното учество на граѓаните* како индивидуално или колективно учество на жителите на една општина на различни нивоа во процесот на донесување на одлуки. Локалниот и воопшто развојот на земјата претставува предизвик и поттик кој значително ќе влијае за успешно завршување на транзициските и несигурни процеси, односно периоди во земјата.

Со префрлувањето на надлежностите на локално ниво, општините стануваат главен партнер на заедниците во нивниот напор да се оформат и да се спроведат правата на граѓаните, со цел да се оствари подобар живот. Слабата инфраструктура, неквалитетните и/или ненавремни јавни сервиси, континуираното неразрешување на бројни конкретни проблеми, предизвикуваат постојано незадоволство кај голем број од населението. Заради разрешување на ваквите прашања и превенирање на други, треба да постои редовна комуникација со граѓаните.

Кога станува збор за состојбите во нашата држава, како сè уште да не можеме да *излеземе* од праксата на пасивност на граѓаните на локално ниво. Граѓаните (барем поголем број од нив) се прилично воздржани кога станува збор за недостиг, недоволен број и/или низок квалитет на јавните услуги, за непочитување на некои загарантирани права - така што можеме да кажеме дека - граѓанското учество во креирањето и развојот на јавната политика е многу мало и недовољно. Уште повеќе, не е вообичаено јавните институции да ги консултираат или да ги вклучат граѓаните или граѓанските организации во креирањето на таквата политика. Поединечни примери за општини кои во соработка со локалните невладини организации и меѓународни организации ги поттикнуват и нудат начини за поголемо вклучување на граѓаните во креирањето на она што се нарекува подобар живот за сите - постојат, но тие сепак се само поединечни примери и не претставуваат вообичаен начин на функционирање на локалните заедници. Граѓаните во РМакедонија се уште ги гледаат носителите на високи државни функции како моќни луѓе со кои тешко се комуницира. Од друга страна, пак, државните функционери себеси се гледаат како сопственици на јавните функции, а не како привремени носители на функции кои се платени од државни средства за да одговорат на одредени барања на граѓаните. Можеби ваквата дистанцираност е најголемата причина за пасивноста на граѓаните, за нивното нереагирање (барем за прашања од поширок интерес), ниту пак за учествување во јавната политика.

Би се рекло дека, и покрај законската рамка која ги дава главните насоки за граѓанското учество, напорите вложени од страна на различни национални и меѓународни проекти за изградба на капацитетите, како и програмите за одржлив развој, се уште постои потреба од развивање и организирање на капацитетите за самоорганизирање во заедниците во насока на поттикнување и спроведување на иницијативи кои се однесуваат на доброто на најголемиот број граѓани во заедницата. Така, претставниците на локалната самоуправа во Македонија мораат да бидат промотори на граѓанското учество. Бидејќи граѓанското учество како поим, а уште повеќе како практика за многу луѓе се уште претставува нова идеја, владините претставници можеби се тие кои би требало да го иницираат процесот. Од лидерите на локалната самоуправа ќе се очекува да вложат многу напори да ги постават темелите и да го заживеат процесот на активно граѓанско партиципирање во јавната политика. Градоначалниците и нивните советници, заедно со истакнати, активни поединци во заедницата, како и медиумите, се можеби првите кои ќе го втемелуваат граѓанското учество како една од најважните активности во секојдневната матри-

ца на живеењето во нашата држава. Впрочем, и не е толку важно кој прв ќе го започне овој толку значаен процес, колку што е важно дека тој процес мора да почне, а сите субјекти вклучени во него да имаат разбирање, знаење и желба да му се посветат, да го развиваат и усовршуваат.

Процесот на партиципација се одвива низ четири основни фази:

1. **Иницирање** - фаза во која се побудува потребата за вклучување на граѓаните;
2. **Подготовка** - период во кој се размислува за процесот, се остваруваат првичните контакти и се постигнува согласност за пристапот;
3. **Имплементација на партиципативните активности** - фаза во која се користат партиципативни методи во работењето со главните страни во заедницата, кои застапуваат одредени интереси;
4. **Продолжување** - тоа што се случува во оваа фаза во голема мера зависи од нивото на учество, можно е враќање назад на консултации или на друго ниво, создавајќи партнерски организации.

Техниките и методите кои се користат при граѓанската партиципација се средства до кои и власта и граѓаните имаат пристап, со цел да се добијат информации, да се оствари комуникација и да се биде вклучен.

1. **Техники кои користат постоечки информации** - На локално ниво постои широк дијапазон на информации кои се достапни за користење. Затоа, пред да се почне со собирање на нови информации потребни за утврдување на потребите, потребно е да се направи преглед на она што е веќе достапно. Постоечките планови или студии многу често обезбедуваат добар увид во состојбите, го продлабочуваат разбирањето на проблемите, но исто така обезбедуваат и заштеда на време и пари во процесот на определувањето на локалните потреби.

Податоците од пописот на населението, како и годишните изданија на Заводот за статистика, исто така може да бидат добар извор на информации за тековните состојби на локално ниво. Статистичките податоци кои се на распо-

лагање вклучуваат информации за структурата на населението и за демографските процеси. На располагање се и општи информации за економската и социјалната состојба на населението. Пописот на населението и другите статистички податоци обезбедуваат и преглед на населението на локално ниво според карактеристики како што се етничка припадност, возраст пол, брачна состојба, приход, образование и друго.

- 2. Истражување на јавното мислење (Анкетирање на граѓаните)** - Концептот на анкетирање на граѓаните е добро познат и мошне чест. Анкетите се користат за да се откријат фактите за членови на групи на население.

Постои **анкета на цела група** - кога раководителите на истражувањето сакаат да откријат некои факти за една помала група, тие можат да формулираат истражување со кое ќе се опфати секој член на групата, и **анкета со случајно избран примерок**.

Многу повообичаени се истражувањата кои се користат за да се откријат ставови и мислења на една поголема група, како на пример, целата популација на еден град или на значајна популациска група од градот. За да се откријат ставовите и мислењата на една поголема група, истражувањето се спроведува на случајно избран репрезентативен примерок на популацијата која се истражува, а не на секој припадник на таа популација.

Истражувањето спроведено на соодветен начин може да даде многу прецизни и точни податоци за групата која се истражува. Случајниот примерок мора да биде дефиниран врз база на математички принципи на дефинирање на статистички примерок, на начин што ќе вклучи одреден број на лица од секоја група во рамките на популацијата, која е предмет на истражувањето.

Една важна карактеристика на истражувањата е тоа што истите допираат до зедницата. Тие допираат до секого, до сите оние кои се вклучени во граѓанското општество, но и до оние кои се целосно индиферентни кон него. Во таа смисла, едно добро раководено истражување може точно да и укаже на локалната самоуправа кое е мислењето на електоратот за одреденото прашање.

3. **Клучен информатор** - методот клучен информатор се засновува на добивање информации од локалните жители кои добро ја познаваат локалната средина и состојбите во неа. Поради тоа, личностите кои ќе бидат одбрани како клучни информатори мора да имаат продлабочено познавање на средината и локалната заедница, нејзините луѓе и на услугите. Овој метод е одличен начин за собирање информации кои се однесуваат на минати случувања, настани или начини на живот кои не можат повеќе директно да се набљудуваат.

Целите на процената на потреби го определуваат најсоодветниот тип на личности за улога на клучен информатор. Тие можат да бидат долгогодишни жители, сопственици на бизниси, локални лидери, религиозни лидери и личности кои ќе ја претставуваат разновидноста на локалната средина од аспект на животни стилови, возраст, гледишта, ставови и етничка припадност. Многу малку од локалните жители имаат капацитет да разговараат на сите теми. Затоа, при изборот на клучен информатор постоечкиот проблем секогаш треба да биде во фокусот на размислување.

Методот клучен информатор од своја страна бара доволно време за градење доверба меѓу истражувачот и информаторот. Вредноста на методот е во типот на податоците што може да се добијат како резултат на комуникацијата и довербата меѓу двете страни. Квалитетот на добиените информации зависи од вештината на истражувачот, кај клучниот информатор да ги поттикне способноста за согледување и пренесување на потребните информации.

4. **Процес на номинална група** - процесот на номинална група претставува процес на решавање на проблеми или стратегија за генерирање на идеи, каде што идеите на поединци се собираат и се комбинираат во релаксирана групна ситуација. Процесот се користи во областа на здравството, социјалните услуги, образованието, како и во индустријата и секторот на централната и локалната власт, со цел да се поттикне и зголеми креативното учество при групното решавање на проблеми. Процесот обезбедува балансиран придонес од сите учесници и стекнува корист од знаењето и искуството на секоја личност. При определување на потребите, корисен е при генерирање и разјаснување на идеи,

постигнување консензус, одредување приоритети и донесување одлуки за предложени алтернативни дејства.

Едно советодавно тело или работна група на локалната заедница вообичаено може да смета на примена на процесот на номинална група во следните околности:

- при определување кои проблеми на локалната заедница се приоритетни за разрешување;
- при донесување одлука за стратегија за справување со утврдените проблеми;
- за унапредување на локалните услуги или програми;
- за време на локален форум или градска трибина каде што има потреба од активно граѓанско учество по предложен план за употреба на земјиштето, транспорт, јавни услуги или објекти, итн.

5. Делфи техника - претставува стратегија за генерирање на идеи, и сама по себе не бара директна интеракција на учесниците, иако може да се користи за работа во мали групи и workshop средини. Делфи техниката е построкурирана од процесот на номинална група и користи низа прашалници и резимирани придружни извештаи за претходните одговори.

Оваа техника се користи за многу работи, како и процесот на номинална група, односно, се користи при генерирање и разјаснување на идеи, постигнување идеи, поставување приоритети и донесување одлуки за алтернативни активности. Со оглед дека директната интеракција не учесниците не е предуслов, Делфи техниката може да се користи со групи кои нема да се сретнуваат редовно.

Делфи техниката може да има многу варијации при нејзиното спроведување. Следните чекори го опишуваат општиот пристап за нејзино користење:

- прашалник фокусиран на определени прашања: проблеми, причини, решенија, активности. Намерата е секој учесник да наведе идеи кои се однесуваат на конкретно прашање;
- прашалникот се доставува до соодветна група на учесници;
- секој учесник независно генерира идеи преку одговарање на прашањата;

- прашалниците се резимираат во форма на извештај и се составува втор прашалник за истата група избрани учесници. Со вториот прашалник, учесниците треба да извршат рангирање според приоритет на резултатите од првиот круг;
- до учесниците се доставува извештајот со податоци од одговорите на првиот и вториот прашалник
- секој учесник го ревидира извештајот, независно врши рангирање на приоритетни идеи во вториот прашалник и го враќа одговорот;
- овој процес се повторува сè до постигнувањето на генерален договор за проблемите, причините, решенијата и активностите;
- финалното резиме и извештајот со податоци за резултатите се подготвува и дистрибуира до учесниците. Извештаите со податоци од одговорите во текот на процесот овозможуваат размена на мислења и приоритети, што често резултира со промена во индивидуалните мислења и приоритети откако учесниците во процесот ќе извршат евалуација на генералните перспективи на групата.

6. Форум на локалната заедница - Концептот на форум на локална заедница се базира на организирање на една или повеќе јавни средби, на кои граѓаните се покануваат со цел да ги изразат нивните ставови во однос на локалните проблеми и потреби. Со претходно планирање и помош од управен комитет, форумот на локалната заедница може да обезбеди голема количина на информации за краток временски период и со минимален трошок. Вешто водство и претходна организација се неопходни за обезбедување на репрезентативна посетеност на форумот, максимално вклучување на учесниците, собирање информации и нивно искористување откако ќе се соберат.

Вообичаено, форматот на форумот може да интегрира мноштво техники за утврдување на потребите, како што е, на пример, процесот на номинална група, клучниот информатор, советодавен комитет, јавно сослушување и follow up истражување. Форумот има потенцијал да го стесни проблемот на кој потоа може да се примени друга техника, да изгради јавна свест за комплексноста на некое прашање, да ѝ даде легитимитет на потребата за понатамошно проу-

чување на некој проблем, да предложи подобрени програми и планови, или да го испита јавниот пулс во однос на предложените решенија за локалните проблеми.

Јавниите средби, јавниите расправи и јавниите дебати се состаноци на кои се разменуваат информации меѓу властите во локалната самоуправа и заинтересираните граѓани.

Јавниите средби се најфлексибилниот и неформален форум за размена на информации меѓу локалната самоуправа и граѓаните. Јавната средба се карактеризира со активна размена на идеи.

Јавниите расправи вообичаено се поформални во однос на јавните средби. Јавната расправа се карактеризира со внимателно слушање од страна на јавната власт. Расправата обично се одржува кога веќе постои план направен од страна на градот, кога е спроведена кампања за информирање на јавноста и треба да се преземе обврска тоа да се спроведе. Во таа смисла јавните трибини им овозможуваат на заинтересираните граѓани да ги искажат нивните погледи за нацрт - плановите, на тој начин овозможувајќи и локалната самоуправа да ги дознае нивните мислења и да размисли дали планот во последен момент треба да претрпи некоја модификација. Чест проблем кој се јавува кај јавните сослушувања е тоа што граѓаните кои најмногу поддржуваат одредено прашање или предлог, вообичаено се мошне гласни и доминантни за време на јавните коментари. Наспроти нив, луѓето со поблаги ставови многу поретко зборуваат во атмосфера со емотивен набој. Па така, *Отворена куќа* претставува техника за вклучување на јавноста која на локално ниво може да се адаптира за потребите на процесот на одредување на потреби и зајакнување на граѓанското учество, а вообичаено се користи во комбинација со форум на локалната заедница.

Отворената куќа обезбедува простор за средба каде што на јавно разгледување се поставуваат визуелни помагала кои се однесуваат на дадено прашање. Покрај нив вообичаено стои персонал или членови на работна група, за одредување на потребите со цел да постигнат размена на информации и мислења. За прибирање на јавното мислење може да се обезбедат и формулари во кои посетителите ќе ги запишуваат своите ставови и коментари.

На пример, во контекст на одредување на локалните потреби, визуелните помагала би можеле да се однесуваат

на различни прашања, како на пример услови за домување, употреба на земјиште, јавни објекти, паркови и рекреација, итн. Отворените куќи треба да бидат отворени во период од денот погоден за посета од страна на граѓаните.

Отворени куќи исто така можат да се организираат пред оддржување на јавна трибина или локален форум кој користи групен процес, со што ќе се обезбеди поголема информираност на граѓаните пред почнување на било која јавна дискусија.

7. **Brainstorming** - Целта на Brainstorming-от е за кратко време да се соберат многу идеи во една група, без да се навлегува во детални расправи. Негова основна предност е тоа што станува збор за брз и пријатен процес кој стимулира вклучување на сите учесници и овозможува меѓуоплодување на идеите. Но, има и недостатоци, пред сè во фактот дека најголемиот број на идеи се понудени од лицата кои размислуваат побрзо, додека пак, квалитетните идеи на лицата на кои им треба повеќе време, често не стигнуваат да бидат презентирани.
8. **Фокус група** - фокус група е структуриран групен процес кој се користи за добивање детални информации за конкретна тема. Особено е корисен за испитување на ставови и мислења и за извлекување на конкретни теми кои можеби не му се познати на истражувачот.

Фокус групата најчесто е составена од 7-12 учесници, собрани заедно за да дискутираат на точно дефинирана тема. Вообичаено фокус групите се составени од луѓе со хомогена позадина кои претставуваат одреден сегмент од населението (учители, пензионери, припадници на одредено здружение, студенти и сл.). Една сесија со фокус група би требало да трае околу час и половина, но не повеќе од два часа. Модераторот на групата ја насочува дискусијата преку поставување низа отворени (open ended), однапред одредени прашања кои имаат за цел да ја стимулираат дискусијата. Многу е значајно да се има вешт модератор. Тој не смее да ја наведува дискусијата, нити да сугерира кон одредени заклучоци. Фокус групата вообичаено треба да се повтори 2 до 4 пати со различни учесници од истата страна, со цел да се добијат вистински резултати. Тоа значи да се

потврди дека сите идеи се веќе изнесени, а новите групи само ги повторуваат идеите на претходните групи.

По завршувањето на интервјуата со фокус групите, модераторот или асистентот треба да изготви еден интегрален извештај на одговорите. Фокус групата ќе генерира многу информации. Неопходно е да се кодираат и резимираат податоците за анализа и обработка. Имињата на говорниците треба да се изостават.

Пожелно е, особено кога станува збор за прашања поврзани со развојот на локалната заедница, да се направи јавна презентација на добиените резултати.

9. **Изложби** - Користењето на изложби е можно за да се сврти вниманието кон некое прашање, да се информира јавноста за резултатите од истражувањата, или пак на луѓето да им понудат повеќе алтернативни решенија. Како такви, изложбите информираат, а може да се искористат и за консултации. Но, ако не се дел од еден посуштински процес, самите по себе нема да помогнат граѓаните активно да се вклучат во донесувањето на одлуки.

10. **Соработка со медиуми** - Соработката со медиумите е најзначајното средство за проширување на дијалогот меѓу граѓаните и власта. Притоа, сите средства на медиумите (печатени, радио, ТВ), можат да се искористат за да се слушне гласот на граѓаните и да се оствари комуникација со нив:
 - Информативни писма - овој метод се користи кога заедницата треба да се информира за намера, програма или проект на власта. Вакво писмо се испраќа до сите медиуми, без исклучок. Препорачливо е сите печатени медиуми да бидат на еднаков начин третираны од страна на власта;
 - Разговори - тоа е уште еден метод кој се користи за да се пласира некоја идеја, проект или резултат. Разговорот мора да биде краток, со јасни и лесно разбирливи идеи. Преку разговорите се остварува комуникација, при што не се напаѓаат личности, се даваат директни одговори на конкретни прашања;
 - Соопштенија за печатот - метод кој се користи кога е неопходно граѓаните и јавното мислење да го дознаат ставот на власта во однос на некое конкретно прашање. Кога се подготвува вакво известување,

нужна е голема претпазливост, бидејќи истото мора да биде прецизно и егзактно. Тоа мора да се однесува точно на точките за кои сака да се информира јавноста, а да биде поврзано за конкретното прашање. Мора да биде кратко, јасно и прецизно, а насловот мора да ја одразува суштината. Деталите и сите преостанати поединости ќе бидат дадени понатаму, на конференција за печат.

- Конференција за печат - едно од најраспространетите средства за комуникација и на користење на печатот во сложениот процес на партиципирање на граѓаните.

11. Центри за информирање на граѓаните (ЦИГ) - За многу граѓани најважниот контакт со локалната самоуправа е оној при што тие имаат можност да бараат информации за услугите кои ги обезбедува градот, а кои се важни во нивното секојдневно живеење, во работата, или пак се прашања од лична природа.

ЦИГ е посебна канцеларија формирана од локалната самоуправа со цел помагање на граѓаните да дојдат до информации кои им се потребни во решавање на проблеми или за некои од нив поставени барања, вклучително, на пример разни дозволи, одобрувања, плаќања на даноци, итн. Ориентираноста кон клиентот е суштинска карактеристика на Центрите за информирање на граѓаните. Тоа е место каде граѓаните можат да добијат брз, пријателски и корисен совет за работи поврзани со локалната самоуправа. Во таа смисла овие канцеларии треба да бидат лоцирани блиску до граѓаните, со љубезен и приемчив ангажиран персонал.

ЦИГ се разликуваат од службите за односи со јавноста. Односите со јавноста подразбираат објаснување на програмите и стратегиите на локалната самоуправа на јавноста, зајакнувајќи ја сликата на локалната самоуправа пред пошироката јавност. Од друга страна ЦИГ директно се занимаваат со одговарање на прашањата и потребите од граѓаните со процесни информации кои го олеснуват пристапот на јавноста кон услугите кои ги нуди градот. Секако треба да постои добра соработка помеѓу Службата за односи со јавноста, локалната самоуправа и ЦИГ.

12. **Користење на интернетот** - Многу владини институции било на локално или централно ниво, го користат Интернетот како начин да ги направат информациите достапни. На овие страници може да се добие добра слика за типот и количеството на информации кои се достапни за јавноста.
13. **Сандаче за предлози од граѓаните** - Мислењата и коментарите од граѓаните може да се добијат и преку таканареченото сандаче за предлози од граѓаните, поставено на различни јавни места како и во главната канцеларија на локалната самоуправа. Потребно е коментарите да бидат собирани на редовна основа и јавно да се објавуваат.
14. **Печатен материјал** - Во самиот процес на партиципација, речиси сигурно ќе има потреба од некаков печатен материјал (летоци, билтени, плакати), но истиот не е доволен сам по себе, за да ги натера граѓаните да се вклучат. Нема подобро нешто од посети по домови или меѓусебно поврзување. Доколку процесот на партиципација е долготраен, поповолно е да се објавува информатор, односно билтен кој ќе известува за направените истражувања, одржани состаноци и други активности.

Заклучок

Граѓанската партиципација е процес што подразбира комуницирање и поврзување на граѓаните со локалните претставници на власта, а начините, методите и техниките за нејзиното поттикнување се многубројни и разновидни. Овој процес, законски насочен, мора да се разработува и продлабочува, а граѓаните и владините претставници треба взаемно и постојано да вложуваат во развојот на нови начини и методи на меѓусебно комуницирање, како и во развојот на вештините и способностите, коишто се разбира, се неопходни како за приватниот и работниот живот, но секако и во граѓански контекст, бидејќи демократијата означува и права и одговорности, учење и усовршување, максимална информираност и партиципација во креирање на јавната политика.

Користена литература:

1. Armstrong, M. *A handbook of Human Resource Management Practice*. London: Kogan Page, 2005.
2. Beardwell, I. and Holden L. eds. *Human Resource Management. A contemporary approach*. Prentice Hall, 2001.
3. Blanchard, P. N. and Thacker, W. J. *Effective training. Systems, Strategies, and Practices*. Pearson, 2004.
4. Борота Поповска М. Поповски В. *Процесот на децентрализација: Мислење на граѓанинот*. Скопје: Фондација Фридрих Еберт, 2005.
5. Cascio, W. *Managing Human Resources*. Mc Graw-Hill Irwin, 2003.
6. Craig R. *Training and development handbook - A guide to human resource development*. McGraw-Hill, Inc. 1987.
7. Деловник за работа на Владата на Република Македонија (пречистен текст), Службен весник на Република Македонија, бр. 58/06
8. Економски развој, бр. 1-2-3. Скопје: Економски институт, 2003.
9. European Communities. *Measuring Active Citizenship In Europe*. Institute for the protection and security of the citizen, 2006.
10. Годишник на Институтот за социолошки и политичко-правни истражувања. Скопје: Институт за социолошки и политичко – правни истражувања, 2005.
11. Holford, J. *The role of lifelong learning in building citizenship: European Union approaches in the light of British and colonial experience*. International journal of lifelong education. Vol. 25., 2006.
12. Извештај за напредокот на локалната демократија во земјите на Пактот за стабилност по конференцијата од Загреб, извештај на професор Жерард Марку, Втора регионална министерска конференција на Југоисточна Европа на тема „Ефикасно демократско управување на локално и регионално ниво“, Скопје, 8-9 ноември 2006.
13. Јакимовски Ј. ед. *Дистрибуција на населението и одржливиот развој*. Скопје: Институт за социолошки и политичко - правни истражувања, 2006.
14. Jones, R. G. and George, M. J. *Contemporary management*. McGraw-Hill, 2003.
15. Markic, L. *national case Study: Public Administration in the Republic of Macedonia*, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan016108.pdf>
16. *Национален систем за координација на обука и стручно усовршување на државните службеници во Република Македонија*. Скопје: Агенција за државни службеници, 2005.
17. *Насоки за постапка за оценување на државните службеници за 2004 година*. Агенција за државни службеници
18. Одговори на Прашалникот <http://www.gov.mk>

19. *Одговорна власт. Иницијативи за квалитет на услугите*. Скопје: ОЕЦД, 2003.
20. Одлуката за Методологија за стратешкото планирање и подготвување на Годинната програма за работа на Владата
21. Одлука за утврдување на стратешките приоритети на Владата на Република Македонија за 2004.
22. Одлука за утврдување на стратешките приоритети на Владата на Република Македонија за 2005.
23. Одлука за утврдување на стратешките приоритети на Владата на Република Македонија за 2006.
24. Одлука за утврдување на стратешките приоритети на Владата на Република Македонија за 2007
25. Памфил, Ќ. *Учество на јавноста во локалниот одржлив развој*. Скопје: УНДП, 2006.
26. *Партиципативно планирање*. Скопје: УНДП, 2005.
27. Pavlov, P. *The strategic role of Civil Servant training for reforming Public administration in Bulgaria*, article, www.unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan023459.pdf
28. Прирачник за специфични клучни области во однос на најдобриот менаџмент и функционирање на единиците на локалната самоуправа. УНДП, 2003.
29. *Проценка на потребите од обука*. УНДП, 2005.
30. *Проценка на потребите од обука на државните службеници во единиците на локалната самоуправа*. Скопје: УНДП, 2005.
31. Сланинка-Динева, М. *Јавните служби во Република Македонија*. Скопје: Институт за социолошки и политичко - правни истражувања, 2002.
32. *Современи трендови на локалната самоуправа во некои европски држави*. Скопје: Фондација Фридрих Еберт, 2002.
33. *Студија за административната комуникација меѓу централната и локалната власт*. УНДП, 2004.
34. *Студија за квалитативните и квантитативните карактеристики на човечките ресурси во единиците на локалната самоуправа*. УНДП, 2004.
35. *Студија за организациона структура на единиците на локална самоуправа во Република Македонија*. УНДП, 2004.
36. *The dynamic of Learning, Training of trainers manual*, MDF (Management for development foundation). Ede, The Netherlands, 2000.
37. Тодоровски, И., Петковска-Христова Л. et al., *Функционирање на системот на локалната самоуправа во Република Македонија*. Скопје: Институт за социолошки и политичко-правни истражувања, 2004.
38. Упатство за начинот, содржината и формата на подготвување на стратешките планови на Министерствата и другите органи на државната управа.

39. *Вовед во методиките и техниките за одредување на потребите во општините со фокус на ранливите групи.* Скопје: УНДП, 2005.
40. *Вовед во техниките, алатките и механизмите за мониторинг и евалуација на националните и локалните програми врз основа на МРЦ.* Скопје: УНДП, 2005.
41. Закон за буџетите, Службен весник на република Македонија, бр.64/05
42. Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа, Службен весник на Република Македонија, бр.61/04
43. Закон за локална самоуправа, Службен весник на Република Македонија, Скопје, 5/2002
44. Закон за државни службеници, Службен весник на Република Македонија, бр.108/2005.

ЗА СТУДИЈАТА

Од прикажаната структура и извршената анализа на содржината на студијата, може да се забележи дека авторите се зафатиле со едно многу значајно прашање, односно со истражување на предизвиците на современиот менаџмент, како основа за реализирање на долгорочните цели на локалната самоуправа. Од методолошка гледна точка, студијата претставува една комплексна целина во која логички се поврзани предметот, целите и задачите, анализата на емпирискиот материјал и завршните заклучоци. Од теоретска гледна точка, студијата е исто така заснована врз единствени појдовни претпоставки, кои градат една интегрална целина на одделните делови на трудот.

Врз основа на изложената структура, анализа и искажаните позитивни вредности, може да се заклучи дека повисокото ниво на социјалниот капитал позитивно се одразува врз локалниот економски развој, и тоа, врз зголемувањето на ефикасноста и модернизацијата на животните услови. Крајно време е сериозно и систематски да се проучува менаџирањето на локалната власт, и тоа, како од аспект на проблемите коишто се поврзани со практиката, така и од аспект на теоретските прашања, бидејќи единствено на тој начин може да се постигне успех.

Во согласност со принципите на научно – истражувачката постапка, авторите јасно ги определиле целите на истражувањето: да се проучат предизвиците на новиот општ менаџмент; процесите на стратешкото планирање во ЕЛС; обуката како фактор за јакнење на капацитетите; мислењето на граѓаните за работата на локалната власт; учеството на јавноста и управувањето со локалниот економски развој; и методите и техниките за унапредување на граѓанската партиципација.

Сознанијата, како и општествените импликации, наведени во студијата, се многубројни и можат во значителна мера да придонесат за успешно решавање на многуте прашања фокусирани на матрицата на управувањето со локалниот развој.

Интерпретацијата на резултатите до кои дошле авторите се преточени во куси, но и јасно формулирани заклучоци, релевантни за примена на постапките и формите на управувањето со локалната заедница.

Резултатите од истражувањето треба да побудат голем интерес кај нашата научна, стручна и поширока јавност, особено кај институциите што се занимаваат со улогата на локалната самоуправа во процесот на економско – социјалниот развој на локалната заедница.

Проф.д-р Јорде Јакимовски

* * *

Во малиот број на истражувачки потфати на конституирањето на новата локална самоуправа кај нас, оваа студија претставува придонес кон едно посеопфатно согледување на клучната движечка сила на конституирањето на локалната самоуправа, а тоа е менаџментот и човечките ресурси. Во вака конципираната студија, како што може да се види и од насловите на одделните делови, авторите не се фокусираат само на непосредното третирање на развојот на човечките ресурси како јадро на подигање на капацитетот на единиците на локалната самоуправа, туку го третираат и интерниот контекст во кој тој развој се случува - актуелните предизвици на конституирањето на локалната самоуправа како сервис на граѓаните и стратешкото планирање на нејзиниот развој, од една страна, и екстерниот контекст - учеството на граѓаните во тој развој и нивната перцепција на остварување на улогата на локалната администрација во задоволувањето на потребите на граѓаните, од друга страна.

Во секој од наведените делови, авторите ги презентираат современите погледи и пристапи во третирањето на менаџментот и човечките ресурси во која и да било организација, а посебно во единиците на локалната самоуправа. Во таквиот контекст посебно место добиваат презентираниите и интерпретираните емпириски наоди од спроведените истражувања. Со ваквиот пристап се обезбедува мошне реално согледување не само на состојбите, туку и на перспективите за динамиката на развој на капацитетите на менаџментот и човечките ресурси, како јадро на вкупниот институционален капацитет на единиците на локалната самоуправа.

Рецензираната студија се одликува со солидно ниво на академско третирање на избраниот предмет на разгледување и со рамнотежен приказ на теоретските аспекти и емпириските оценки на состојбите. Со тоа, оваа студија претставува значаен придонес за македонската академска мисла во областа на менаџментот на човечките ресурси воопшто, посебно нивното ситуирање во јавниот сектор. Поради тоа, со задоволство препорачувам оваа студија да се објави и да стане достапна до поширокиот круг на академски и професионални корисници.

Проф. д-р Цветко Смилевски