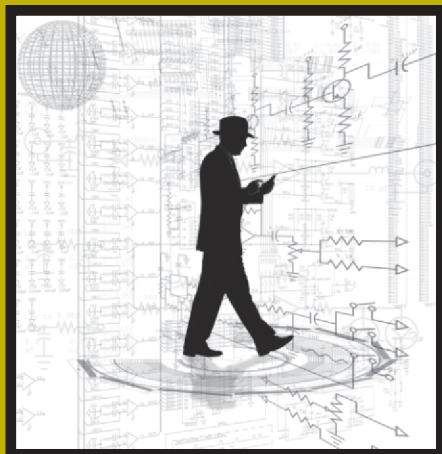
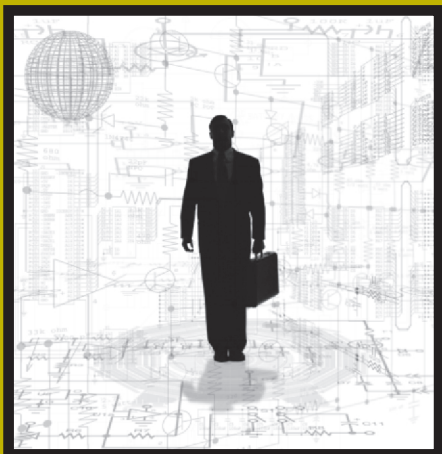
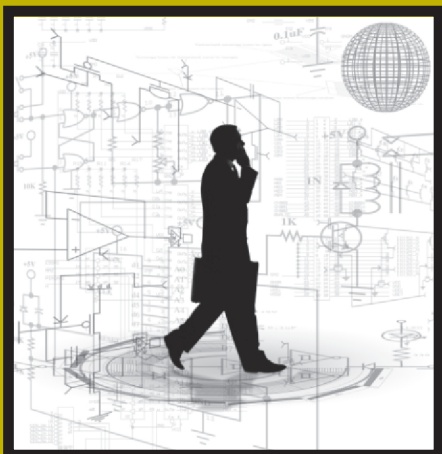


КАКО

ДО ЕФЕКТИВНА

ПОКРАЊНА

САМОУПРАВА



**КАКО
ДО ДОБРА УПРАВА**

Саша Костић

Сотир Костов

КАКО ДО ДОБРА УПРАВА

Водич за локалната управа во Република Македонија

**КЛС Прирачници
Прирачник бр. 3**

Предговор

Почитувани,

Пред вас е една од серијата публикации што ги опфаќаат: книгата “Нов јавен менаџмент” и петте прирачници “Како до ефективна локална самоуправа (КЛС)”: Децентрализацијата наша цел; Како да комуницираш, преговараш и одлучуваш за да бидеш лидер; Граѓанска партиципација, Комуникација помеѓу локалната самоуправа и граѓаните; Како до добра управа и Менаџмент на проекти.

Македонскиот центар за меѓународна соработка (МЦМС) го поддржа публикувањето на оваа серија со цел да придонесе кон развојот и надградувањето на капацитетите на Локалната самоуправа и месните/урбаните заедници (заедниците) во Македонија, а имајќи го предвид значењето на целиот процес на децентрализација што во моментот се одвива. МЦМС и самиот активно работи на поттикнување на локалниот развој на заедниците преку зголемена партиципација и организациско јакнење во насока на унапредување на одржливиот развој во заедниците.

Овие публикации се наменети за локалните функционери и службеници, институции и организации кои работат на полето на успешната реорганизација на локалната самоуправа, како и за обичните граѓаните кои се активни чинители во своите заедници. Публикациите треба да ја подобрат информираноста на општините и заедниците за начините како успешно да се спроведе процесот на децентрализација и изгради ефективна локална самоуправа во Република Македонија.

Република Македонија ги прифати начелата на Европската повелба за локална самоуправа (донесена од Советот на Европа во 1985 година) кои ја даваат рамката за модерна децентрализирана Европа. Оваа Повелба е правен и политички патоказ за разбивање на бирократските системи. Успешното спроведување на принципите од Повелбата доведува до зголемување на функционалната улога на општината, а намалување на регулаторната надлежност на државата на локално ниво. На овој начин успешно се надминува јазот помеѓу централната и локалната власт. Истовремено се намалува вакумот помеѓу граѓанинот и државата, а секако се надминува и загроеноста на локалната средина, неефикасното и несоодветното задоволување на потребите и интереси на граѓаните.

Модерната локална самоуправа од европски тип бара умешност и компетентно управување во општините. За воведување на вистинска децентрализација потребно е успешно справување со предизвиците на организациските промени во општините. На преден план се става вклучувањето на човечкиот фактор, но и создавање на предуслови за успешно и ефикасно функционирање на новиот систем на локална самоуправа во Република Македонија. Утврдувањето и прифаќањето на позитивните вредности и стандарди, новата организациска култура и овладувањето со ново знаење, умеење и способност за вистински промени, се флексибилни и прагматични инструменти за воведување и успешно практикување на развиена локална самоуправа.

МЦМС, правејќи ги достапни информациите за начините како успешно да се спроведе процесот на децентрализација и преку своите активности кои директно се насочени кон локалните заедници дава придонес кон целиот процес на децентрализација, процес во кој сите институции и граѓани треба да се вклучат и да придонесат затоа што сите тие се дел од заедниците кои интензивно се менуваат. На добро, се надеваме!

Сашо Клековски

Вовед

Воведувањето на принципите и механизмите на добра управа, покрај децентрализацијата претставува најбитен и најтежок предизвик на реформата на јавната управа во Република Македонија.

Што претставува добра управа? Доколку ги комбинираме и поедноставиме сите познати дефиниции, може да кажеме дека, под добра управа подразбираме **ефикасно, транспарентно и партиципативно управување со јавните работи во најдобар јавен интерес, ориентирано кон потребите на клиентите.** Значи, **добрата управа претпоставува поефективно користење на јавните ресурси, поквалитетни јавни услуги и ориентација кон задоволувањето на потребите на граѓаните.** Тоа бара подобрување на квалитетот на процесот на донесување одлуки од страна на локалната управа, преку вклучување на јавноста, т.е зголемено учество на граѓаните.

Во Република Македонија воведувањето на принципите и механизмите на добра управа започна на локално ниво – во единиците на локалната самоуправа.

Зошто е потребно локално управување?

Локалната самоуправа е облик на управување во локалните заедници, преку кои граѓаните непосредно, или преку претставнички тела што самите ги избираат одлучуваат за интересите и работите кои имаат локално значење. Одлуките треба да се донесуваат на ниво на кое што се јавуваат конкретните барања, потреби, проблеми на граѓаните. Тоа значи дека за прашања од локално значење одлуките за нив се донесуваат на ниво на локална самоуправа. Поконкретно кажано, за прашањата и мерките кои ја засегаат локалната заедница, треба да се одлучува во самата заедница, и од самата заедница. За тоа е потребно локално управување. Ова е и многу логично, од причини што локалните власти се способни да се приспособат на спецификите на локалниот развој и да ги утврдат приоритетите на истиот. Тие подобро ги познаваат локалните специфики и развојните можности во локаланта заедница. Локалната самоуправа обично е почувствителна во однос на приоритетите на локалниот развој. Локалното население е поинформирано за реалните потреби, предизвици и можности со кои се соочува. Локалните власти, се способни да ги утврдат локалните приоритети отколку централната власт. Тоа е поради фактот што локалните власти имаат подобра комуникација со населението, и според тоа и се подобро информирани. Конечно, локалните власти се подемократски и поради тоа и поуспешни во извршувањето оперативни задачи во образованието, здравството, животната средина, културата и друго.

Денес, после стапувањето на сила на новата законска легислатива за локалната самоуправа, новите надлежности на единиците на локалната самоуправа и изборот на новите Градоначалници и Совети на општините, безмалку и да нема општина и општинско водство, кои не чувствуваат **потреба за квалитативни промени во начинот на управување со јавните работи на локално ниво.** Овој водич за добра управа во општините првенствено е наменет на новоизбраните општински раководства. Водичот не нуди готови рецепти (такви во оваа област не постојат), но ги содржи научените лекции од многуте **позитивни локални практики.** Тој е еден вид сврзник на **теоретските концепции и практичните барања, што значи испробани теории, но и практики обликувани во јасен концепт.**

Локална управа – сегашна незадоволителна состојба

Во склопот на проектот “Македонија – проект за реформа на локалната самоуправа”, реализиран од DAI, во текот на 2000 – 2001 година, Институтот за социолошки и политичко правни истражувања од Скопје, спроведе истражување на тема “Функционирање на системот на локалната самоуправа”. Според споменатото истражување, во работењето на локалните власти постојат значителни слабости. Тие се резултат на недостигот на вештини, одговорност и мотивација на вработените во управата во единиците на локалната самоуправа. Тоа е проблемот на човечкиот фактор во функционирањето на управата.

Какво е значењето на човековиот фактор во локалните органи и тела ?

Човековиот фактор, односно стручноста, информираноста, работните навики и мотивираноста за дејствување на сите лица кои учествуваат во работата на локалните органи и тела е од изразито големо значење за ефективното функционирање на локалната самоуправа, затоа што тие го осмислуваат, организираат и реализираат опстојувањето и развојот на локалната самоуправа, секако во рамки на просторот за делување определен со законската регулатива на државните органи. Човековиот фактор е и значаен сегмент на доброто управување со локалната единица.

Со сознанија за не/успешноста на делувањето на локалните органи се имаме здобиено преку напред споменатото истражување, чии резултати се:

Табела 1: Успешност на делување на Градоначалникот и Советот

Успешност на работата на	Градоначалникот	Советот
1. Изразито успешна	3,65	1,25
2. Доста успешна	15,00	10,31
3. Делумно успешна	30,94	35,00
4. Неуспешна во извесна мера	16,35	17,92
5. Изразито неуспешна	17,81	15,83
6. Не може да оцени	16,25	19,69
Вкупно	100,00	100,00

Како што може да се види, преовладува оценката дека работата на Градоначалникот и Советот е **делумно успешна(30,96 и 35,00)**, а потоа следуваат, приближно исти проценти од 15,83 до 17,92 за **неуспешна и изразито неуспешна работа**, што вкупно е многу повеќе од изразито успешна(3,65 и 1,25), како и од доста успешно(15,00 и 10,31)

Во наредните прашања направен е обид да се лоцираат причините за недоволно успешно делување на Градоначалникот, Советот и локалната администрација.

"Што е тоа што највеќе ви смета во делувањето на Градоначалникот ?"

Табела 2: Пропусти во делувањето на Градоначалникот

Одговори	%
1. Неисполнувањето на ветувањата, односно не му се најбитни интересите на граѓаните	34,17
2. Самоволие, корумпираност и протекционизам	8,02
3. Непочитување на урбанистичкиот план	0,31
4. Нема доволно знаење за решавање на проблемите	6,56
5. Недостапен е за граѓаните	8,02
6. Многу е формален, бирократизиран	1,56
7. Друго	1,87
8. Досегашната работа на Градоначалникот е изразито или доста успешна	17,71
9. Не може да оцени	21,77
Вкупно	100,00

Што е тоа што највеќе ви смета во делувањето на Советот ?

Табела 3: Пропусти во делувањето на Советот

Одговори	%
1. Неисполнувањето на ветувањата, односно не му се најбитни интересите на граѓаните	32,60
2. Непочитување на урбанистичкиот план	0,52
3. Нема доволно знаење за решавање на проблемите	4,90
4. Тие се во сенка на Градоначалникот, значи не даваат ништо свое во развојот на општината	5,00
5. Советниците се многу партиски спротивставени и како такви се неединствени	15,52
6. Тие не комуницираат со граѓаните односно предлозите на граѓаните не им значат ништо	6,25
7. Друго	0,83
8. Досегашната работа на Советот е изразита, односно доста успешна	10,31
9. Не може да оцени	24,06
Вкупно	100,00

Поради што сте незадоволни од дејствувањето на локалните органи ?

Табела 4: Причини за незадоволство на граѓаните од дејствувањето на локалните органи (во %)

	Штип	Гостивар
а) Вработените не се однесуваат љубезно и пријателски	46.20	53,15
б) Немаат овластувања (компетенции) да ни помогнат	10.56	4,05
в) Не се способни да ни помогнат	14.08	21,36
г) Не се на работното место во работното време	11.34	4,26
д) Друго	3.42	2,18
ѓ) Задоволен	14.40	15.00
Вкупно	100,00	100,00

Резултатите од истражувањето јасно покажуваат дека начинот на кој работат Градоначалниците, Советите и општинската администрација, **не преставува следење на заедничка визија за развојот на локалната заедница. Можностите за вклучување на граѓаните во локалните процеси на одлучување се неискористени.** Од различни причини граѓаните не ги користат формите на непосредно учество во одлучувањето, како што се Граѓанските иницијативи, Јавните собири и Референдуми. Тоа значи дека **граѓаните се исклучени од локалните процеси на одлучување**, па така тој значаен развоен потенцијал не е искористен, како резултат на политиката на општините.

Можеме да заклучиме дека: човековиот фактор во локалните органи не е фактор на ефективност на локалната самоуправа во Република Македонија. Јавната администрација наследена од претходниот (социјалистички) период, во која покрај државната влегуваше и локалната, ги фокусираше своите активности на ригидно и рестриктивно толкување на правото и спроведување на законите, не следејќи ги притоа потребите на граѓаните.

Изнесените показатели укажуваат на: **типично бирократска состојба: ниско ниво на разбирање и користење на механизмите и принципите на добра управа, незадоволителна партиципација на граѓаните во локалните процеси и недостаток на целна ориентација на управата кон потребите на граѓаните.** Состојбата е уште полоша поради очигледното неразбирање на потребите за промени, комбинирано со отсуство на организациски способности за спроведување на тие промени, што доведува до заклучокот дека процесот на воведување добра управа на локално ниво се соочува со голем број на **видливи и невидливи отпори.**

Во проучувањето на сегашната незадоволителна состојба водичот е сконцентриран на три основни принципи:

- **Транспарентност**
- **Ефикасност**
- **Партиципација на локално ниво**

1. Во поглед на **транспарентноста**, напред изнесената скица на моменталната состојба во локалната управа покажува постоење на:

- **Нејасни и нетранспарентни процедури и одговорности, гледано од аспект на граѓаните;**
- **Недостаток на интерни процедури и упатства во самата управа;**
- **Недостаток на нормативи на трудот и транспарентен систем на вреднување на истиот**
- **Нетранспарентни јавни набавки, посебно во доменот на јавните услуги**
- **Нетранспарентност на буџетот**
- **Неразвиен систем на независна контрола**
- **Отсуство на систем на вредности и правила на однесување на јавните службеници**

2. Состојбата на **неефикасноста** на управата ја отсликуваат следните негативни показатели:

- **Проектираниот и оперативниот систем на управа е бирократски, и не е ориентиран кон клиентите**
 - *Премногу комплицирани и долготрајни процедури*
 - *Граѓанинот мора да набавува разни согласности и потврди неопходни за решавање на неговиот проблем*
- **Ниско ниво на развиеност на информациски системи и информатичка технологија во работата на управата**
- **Неразработен систем на управување со човечки ресурси, отсуство на стручност на персоналот, непостоење на професионални стандарди и критериуми**
- **Редовно пробивање на законските рокови во решавањето на предметите на правните и физичките лица**
- **Отсуство на сертификати за работа со исполнување на стандардите за квалитет ISO 9001: 2000**

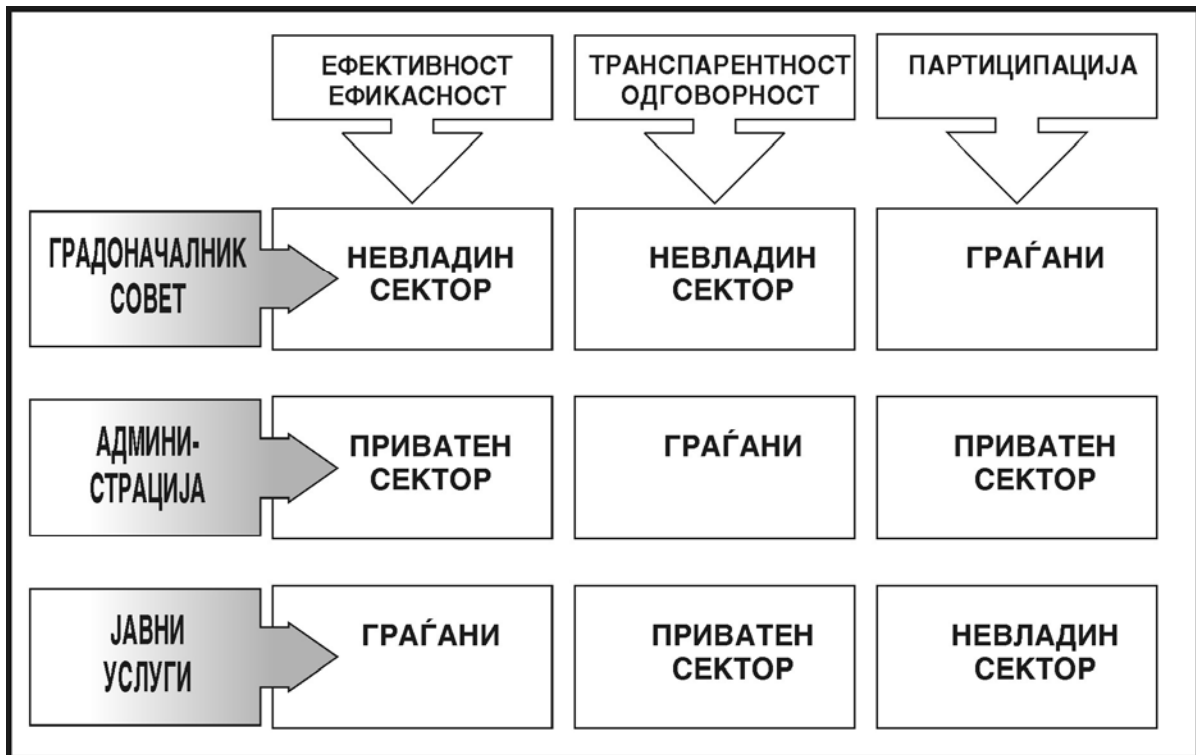
3. Состојбата со **партиципацијата на граѓаните** во процесите на одлучување е најнезадоволителна. Управата во општините, по правило, донесува одлуки, без да им пружи сериозни прилики на приватниот сектор и граѓаните да учествуваат во процесот на донесување на тие одлуки. Поедноставно кажано, партиципацијата завршува со моментот на избор на претставниците на граѓаните. Само понекогаш и формално се користат законски предвидените форми на учество (граѓански иницијативи, референдум и собир на граѓани). Институцијата Месна заедница, како формално организирање на граѓаните на локално ниво, формално се одржува, но всушност е вистински занемарена и неискористена. Оваа празнина неможат да ја пополнат ниту бројните невладини организации (здруженија на граѓани) кои делуваат на локално ниво. Причините за слабата партиципација на граѓаните не се само во јавниот сектор. Дел од проблемите се и на страна на приватниот сектор, чија организираност е на многу ниско ниво, како и на страна на граѓаните кои во најголем број се незаинтересирани, но и недоволно оспособени за активно учество во работите од јавен интерес. Крајната оценка за состојбата на локалната јавна управа е: нетранспарентна, зафатена од корупција, неефикасна и непартиципативна.

Основни концепции и чекори во воведување принципи и механизми на добра локална управа

Практичното воведување на принципите и механизмите на добра локална управа, се темели на три основни концепции:

- Концепција за добра локална управа
- Концепција за управување со промени
- Концепција на тимска работа

1. Концепцијата на добра локална управа може да се претстави со следната скица:



Концепт за добра локална управа

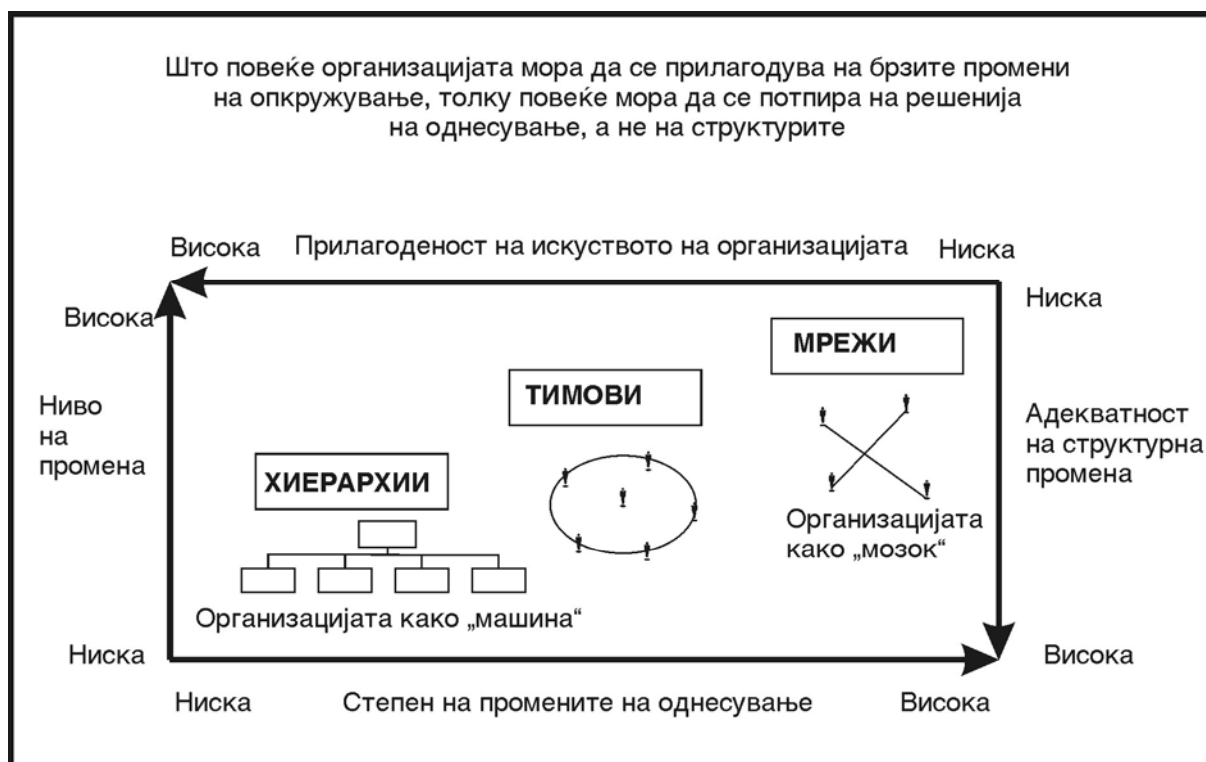
Наједноставно кажано, се работи за матрица во која се вкрстени основните принципи на добра управа (ефикасност, транспарентност и партиципација) со основните компоненти и области на одговорност на локалната управа (општинскиот совет, општинската администрација и јавните услуги што тие ги даваат). Основниот квалитет на овој модел се состои во тоа што добрата локална управа истовремено е ефикасна, транспарентна и партиципативна, во доволна мерка во сите свои компоненти и области на одговорност. Тоа значи не е доволно добра локалната управа во која постои изразена нерамнотежа во поглед на примена на принципите на транспарентност, ефикасност и партиципација (ако е само ефикасна и/или транспарентна, или ако има само развиена самоизвршна компонента).

2. Концепцијата на управување со промени ја користиме единствено затоа што воведувањето на принципите и механизмите на добра управа не е ништо друго туку воведување на битни промени, пред се во системот на вредности и однесувања во локалната управа. Оваа концепција подразбира вградување на битни карактеристики на успешни програми за промена, првенствено за:

- Создавање на чувство на итност од промени кај општинското раководство и вработените во општинската управа
- Создавање на тимови за воведување на промени, односно создавање на “критична маса” на луѓе во општинската управа подготвени и способни да воведат промени
- Создавање на визија за промени и комуницирање со визијата на граѓаните
- Постигнување на ефектни, видливи, почетни успеси
- Создавање на нова култура на однесување (организациска култура)

3. Концепцијата на тимска работа се предлага од две причини:

- Затоа што постојната крута хиерархиска структура неможе бргу да се прилагоди на промените
- Затоа што во вакви случаи организацијата (управата) треба да се потпре на решенијата на однесување, а не на постојните структури



Систем на промени во организацијата

Воведувањето на принципите и механизмите на добра управа претставува практична комбинација на сите типични состојби кои бараат премин на тимски начин на работа:

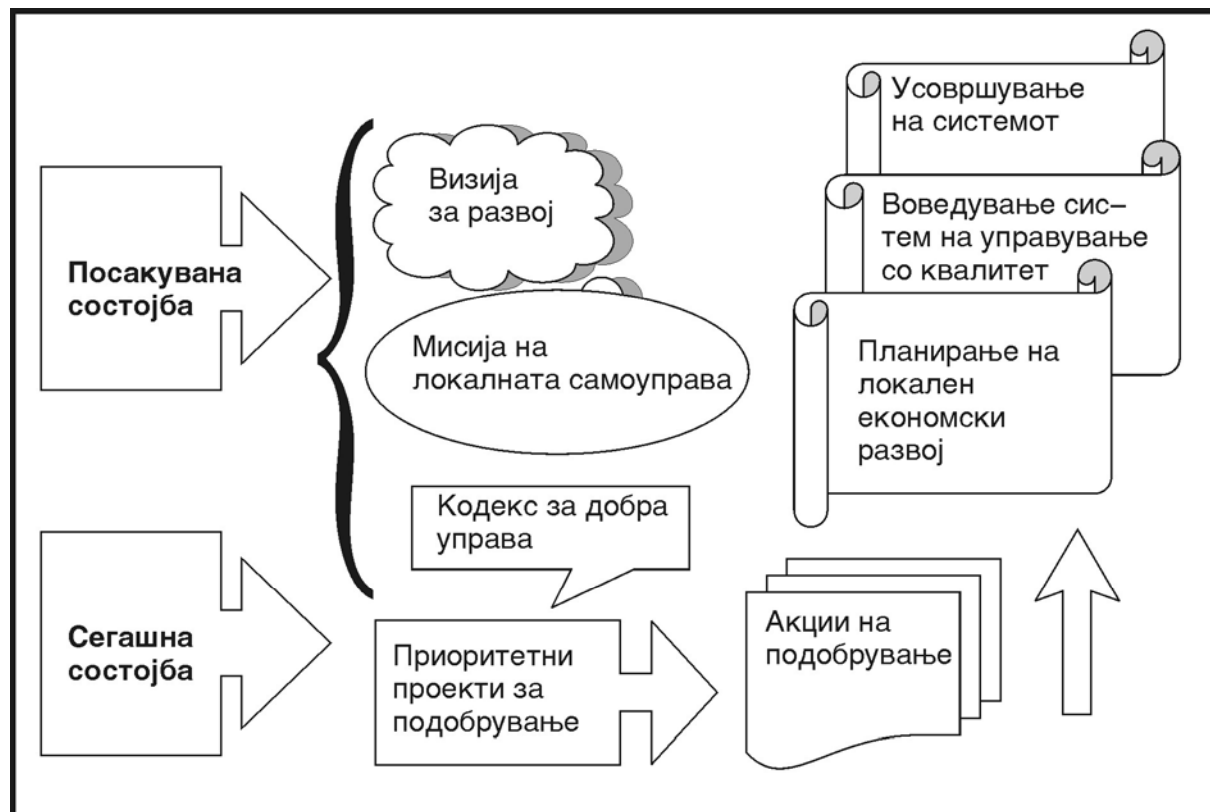
- **Проблемот е комплексен, но мора да се реши**
- **Проблемот навлегува во делокругот на повеќе организациски единици**
- **Постои потреба за поголеми резултати**
- **Постои потреба од ефикасно воведување на големи промени**
- **Потребно е да се зголеми задоволството на луѓето**

Вкрстувањето на овие концепции (добра локална управа, управување со промени и тимска работа) води кон одредување на основните чекори за воведување на принципите и механизмите на добра локална управа:

- **Формирање на свест за неминовност и итност на промените преку “висински припреми”, анализи и дијагноза на состојбата**
- **Формирање и градење на интерни тимови за промени**

- Креирање на визија за развој и мисија на општинската управа
- Создавање на нова култура и нови обрасци на однесување со изградба на Кодекс на добра локална управа и ориентација кон клиентите
- Постигнување на ефектни почетни успеси преку реализација на приоритетни проекти во областите на ефикасност, транспарентност и партиципација
- Постигнување на одржливост на промените преку создавање на партнерство помеѓу јавниот, приватниот и граѓанскиот сектор, и воведување на систем на управување со квалитет

На поинаков начин, но во суштина иста методологија, претставена е на следната слика:



Систем на промени од сегашна во посакувана состојба

Претставената методологија има две основни почетни точки: сегашна и идна состојба на општинската управа. Веднаш после прелиминарната дијагноза на сегашната состојба и “висинските припреми” на општинските тимови за воведување на принципи и механизми на добра управа и управување со промени, се активира перспектива од иднината – се пристапува кон креирање на визијата на општински развој и врз основа на истиот се гради мисијата на локалната управа. Визијата на развојот и мисијата на локалната управа проактивно отвораат простор за креирање и воведување на нов систем на вредности и однесувања во општинската управа, обликуван во вид на Кодекс на добра локална управа. Од средбата на двете перспективи (сегашноста и посакуваната иднина) се одбираат приоритети за унапредување во општинската управа, а потоа, се формулираат и спроведуваат акциите за унапредување. Оваквиот проектен пристап создава и големи можности за синергетски ефекти во вид на меѓусебни размени на најдобри створени практики, така што некоја добра пракса, развиена во некоја општинска управа, се става на располагање на друга општина и обратно. На овој начин се минимизираат финансиските трошоци за развојните решенија, а истовремено, се мултиплицираат ефектите. Воедно се иницира и охрабрува процесот на меѓусебно учење и взаемни развојни потфати.

После ова се преминува на повисока следна фаза на консолидирање на постигнатите успеси – формирање на целосно чувство на сопственост и одржливост на промените. Почнува

макотрпна работа на подигнување на целокупниот систем на локалната управа на квалитативно повисоко ниво – воведување на систем на управување со квалитет, од една страна и развој на целокупната локална заедница – стратешко планирање на локалниот развој преку концепт на партнерство помеѓу јавниот, приватниот и граѓанскиот сектор, од друга страна. Во првиот потфат, постепено се вклучуваат сите вработени во општинската администрација, така што со тек на времето и последниот чиновник почнува да размислува за свое унапредување. Во вториот потфат се вклучуваат сите важни локални актери од управата, приватниот сектор и граѓанскиот сектор, така што локалниот развој станува вистински интегративен процес во кој партнерите од јавниот, приватниот и граѓанскиот сектор работат заедно за да обезбедат подобри услови за економски раст и вработување, но и да го унапредат квалитетот на животот на секој член во локалната заедница. Доколку на овие барања се пристапи посветено и креативно, и општинската управа и целокупната локална заедница неповратно влегуваат во спирала на постојано унапредување и усовршување. Практично, тоа значи почнуваат вистински да управуваат со својот развој.

I.

Прва (почетна) фаза - Воведување на промени

Како и во секоја друга нова работа, воведувањето на добра управа во општините, почетокот е најтежок. Тоа е првата година, која многу бргу поминува во барањето и изнаоѓањето на одговори на пет прашања кои почнуваат со **Како**:

- **Како да се формира свест за неопходност и итност на промените**
- **Како да се формираат и изградат тимови за промените**
- **Како да се креира визија за развој и мисија на општинската управа**
- **Како да се создаде нова култура**
- **Како да се постигнат првите ефектни успеси**

1. Како да се формира свест за неопходност и итност на промените. Ова е првиот чекор и затоа е многу битен. Бирокуратската организација на управата, каква што е организацијата на управата во Република Македонија, во најголема мера не гледа никаква причина, ниту има потреба за промени. Доколку не постои критично ниво на поединечна и организациона свест за неопходност и итност на промените, и доколку не се чувствува “дека догорело до нокти”, или овака како што сме организирани “нема да го фатиме возот”, тогаш е безсмислен секој обид на избрзано, неприпремано и наметнато воведување на промени. Свеста за неопходност и итност на промените ја формираме на тој начин што ја отвораме перцепцијата на клучните луѓе во општинската управа, не повеќе од десет до петнаесет за голема општина, пет до седум за средна општина, и три до пет за мала општина. Овде се вклучуваат и градоначалникот, неговите најблиски соработници, советниците во општинскиот совет, неколку клучни специјалисти, како и претставници од приватниот и граѓанскиот сектор.

Отворањето на перцепцијата на напред наведените луѓе се прави на два начина:

- **Со серија кратки воведни семинари и кратки креативни работилници**
- **Со брза дијагноза на состојбата и на главните проблеми во општинската управа**

Вообичаено тоа се изведува со два, до три триденевни семинари, и исто толку и такви работилници. Семинарите имаат карактер на “висински припреми” и се изведуваат на мирно место, надвор од општината, за да се постигне ефект на “одлепување” од секојдневните проблеми, и вообичаените оптеретувања од итни, но најчесто и не така важни работи. На овие семинари, потребно е учесниците да бидат “бомбардирани” со нови приоди и принципи за работата на добрата управа, управувањето со промени и тимската работа.

Најпрвин се прави обид во кратко време да се постигне заедничко разбирање за принципите на добра управа, со следните основни содржини:

1. Се разработува принципот на ефикасност. Се истакнува дека овој принцип обезбедува брзо и квалитетно решавање на проблемите на клиентите на локалната управа. Тоа подразбира:

- **Стриктно почитување на законските рокови за давање услуги, со тежнеење за нивно скратување**
- **Високо ниво на квалитетни услуги со примерени односи кон клиентите**
- **Значајно прилагодување на процедурите и приближување на услугите до клиентите**
- **Максимална економичност на услугите**
- **Укинување на монополот и воведување на принципот на конкурентност во давањето на услугите**

2. Принцип на транспарентност. Овој принцип обезбедува целосна јавност во работењето, отвореност и одговорност на сите сегменти на локалната управа во сите аспекти на работењето и однесувањето. Тоа се прави заради јакнење на довербата во локалната управа, превентивното антикорупциско дејствување, оневозможување на непотизмот, и спречување на судир на интересите. Принципот на транспарентност подразбира:

- **Јавност во процесот на одлучувањето**
- **Јавност на работењето на сите сегменти на локалната самоуправа**
- **Транспарентност на буџетот**
- **Транспарентност на јавните набавки**
- **Прегледност и разбирливост на услугите на локалната управа**
- **Отвореност за сите видови ревизии и контрола**
- **Јавност во процесот за избор на раководители и прием на вработени**
- **Превенција на непотизмот и судирот на интереси**
- **Активни односи со јавноста**

3. Принцип на партиципација. Партиципацијата обезбедува организирано оставрување на поголемо учество и влијание на граѓаните во работата на локалната управа и во процесот на одлучување во општината. Така се обезбедува унапредување на работењето, донесување на квалитетни и прифатливи одлуки и поголемо задоволство на граѓаните од работењето на локалната управа. Овој принцип подразбира:

- **Постојано поттикнување и овозможување на поголемо учество и влијание на граѓаните во процесите на одлучување**
- **Активна улога на Месните заедници во донесувањето на одлуки и давањето на услуги од локалната управа**
- **Прифаќање, промоција и спроведување на вредностите и механизмите на отворено општество**
- **Партнерство помеѓу јавниот и приватниот сектор во креирањето и имплементацијата на одлуките во врска со локалниот, економски и социјален развој**

Одкако сите овие принципи добро ќе бидат објаснети, а нивното успешно или неуспешно досегашно спроведување препознаено во искуството на учесниците, може да отпочне употребата на заедничкиот јазик – Јазикот на добра управа. Битен сегмент на ова ново темелно и заедничко знаење поставуваат и карактеристиките на успешните програми за промени:

- **Развивањето на свест за неопходност и итност на промените,**
- **Создавање на тимови за промени**
- **Создавање на визија и одредување на стратегија**
- **Запознавање на визијата за промени со сите заинтересирани страни**
- **Подготвување на вработените во управата за активно дејствување**
- **Остварување на ефектни и видливи почетни успеси**
- **Создавање на нова култура**

Ниту една од овие наведени карактеристики не смееме да ја занемариме, заборавиме и пропуштиме од вид ако навистина сакаме да воведиме принципи на добра управа во општината.

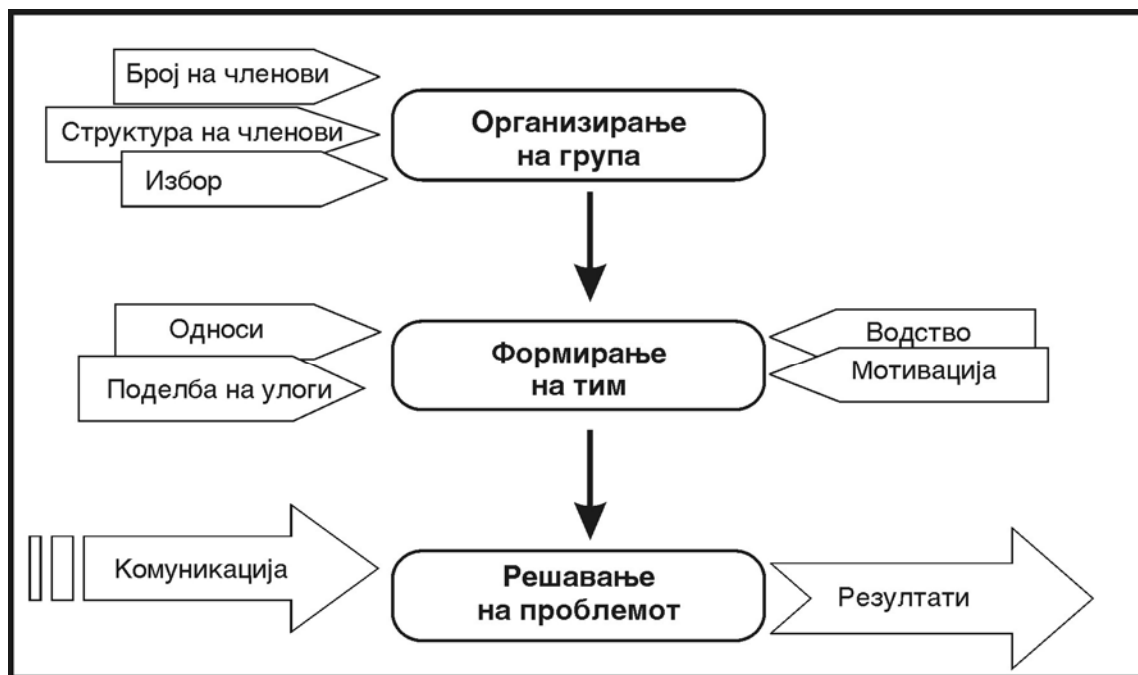
Не смееме да заборавиме на присутните видливи и невидливи отпори кон промените. Марк Твен има изјавено дека “Единствено бебињата навистина се веселат на промените – кога им ги менувате пелените”. Токму затоа вашите “висински” припреми опфаќаат обука и тренинг за препознавање и надминување на сите видови на отпор кон промените на општинската управа. За почеток треба да научиме дека луѓето, според својот однос кон промените се делат во три основни категории на:

- **Оние кои активно даваат отпор кон промените**
- **Оние кои гледаат и чекаат (дали новите иницијативи ќе успеат или не)**
- **Оние кои први се прилагодуваат на промените**

Најмногу ќе ги има оние од средната категорија, кои се на прв поглед “неопределени”, оние кои гледаат и чекаат. Со нив е и нејтешко, тие се пасивни, незаинтересирани и не сакаат промени.

Најмногубројни се оние кои последни се прилагодуваат на промените. Тие треба веднаш да влезат во нашиот прв тим за промени.

Ваквите “висински припреми” претставуваат и прв сериозен чекор во преоѓањето од крути хиерахиски обрасци на поднесување, карактеристични за секоја бирократска управа, кон тимско работење. Не случајно се вели дека тимската работа е “тешка артилерија” на организациските промени и реструктурирања. Тимската работа не се користи во секоја ситуација, но затоа кога се користи бара посебни вештини, знаења и прилагодувања. Во текот на овој дел од припремите на учесниците за промени, тие поминуваат низ вистински мал слалом на клучните фази за изградба на тимот и тимската работа. Тоа е прикажано на следната скица:



Фази на развој на тимот и тимска работа

Напред наведените фази се поминуваат забрзано, “под притисок”, со цел да се постигне почетно ниво на осетливост на сите учесници кон проблемите на тимското работење, но истовремено и практично да се испробаат идеите за тоа како да се креираат и водат тимовите за промени. Учесниците многу бргу ќе сватат дека:

- **Секоја група не работи како тим**
- **Тимот мора да се развива, а за тоа е потребно време**
- **За цело време членовите на тимот неформално делат луѓе, дефинираат цели, бираат стил на водење, воспоставуваат заедничка комуникација...**
- **Кога ќе се воспостават сите овие врски – тимот е роден**

Всушност преку овие висински припреми се настојува да се промени вообичаениот начин на размислување на секој учесник во семинарот или работилницата. Тоа е потребно бидејќи со долгогодишна работа во бирократска организација, умот се затвора, размислувањето се претвора во рутина и се доаѓа до своевидна мисловна и дејствена блокираност.

Веднаш потоа, потребно е да се вклучи аларм за неопходност и итност на промените. Тоа го постигнуваме се брза дијагноза на состојбата во која се наоѓа нашата општинска управа. Дијагнозата се изведува во неколку основни чекори:

- **Анализа на т.н “тврди” показатели кои ја отсликуваат основната состојба**
- **Скицирање на “внатрешната” перцепција на состојбата – се изведува со интервјуирање на клучните вработени во општинската администрација**

- Скицирање на “надворешната” перцепција на состојбата – се изведува со анкетирање на граѓаните во моментот на користење на услугите на локалната управа
- Споредување на добиените показатели со други општини во кои е вршена иста или слична таква дијагноза
- Правење на IF–THEN (доколку тогаш) анализа на идентификуваните недостатоци заради утврдување на меѓузависноста и приоритетот на проблемите.

Споменатата дијагноза треба да биде целосна, сеопфатна и доволно прецизна. Таа треба да има карактер на “хеликоптерска снимка” на која се исцртуваат светли, темни и сиви зони, се воочуваат важни објекти...но и не сите детали. Деталите доаѓаат покасно.

Од “тврдите” податоци можат да се анализираат:

- Односот на бројот на жителите во општината и бројот на вработените во општинската управа
- Стапката на покриеност на трошоците на општинската управа преку нејзините изворни приходи
- Односот на остварените трошоци на општинската администрација и реализираните буџетски приходи
- Реализираните буџетски приходи по глава на жител во општината
- Реализираните трошоци на општинската администрација по глава на жител во општината...

Добиените показатели и резултати од спроведената дијагноза се споредуваат со исти такви на други општински управи, а секако и со Европските стандарди. Показателите за одредени “внатрешни” перцепции на состојбите во општинската управа пожелно е да се споредат и со просекот на таквите показатели за општините во Република Македонија.

Така најпрвин, се споредува вкупната состојба во поглед на принципите на добра управа (ефективност, ефикасност, транспарентност и одговорност) во општината со Републичкиот просек во Република Македонија. Компарацијата ќе покаже дека во најголем дел состојбите не задоволуваат. Зошто?

За да се даде точен и конкретен одговор на прашањето, вкупната состојба треба да биде прикажана по функции и области (стопанство, невработеност, комунални работи, станбени односи, јавни услуги, заштита на животна околина, општествен живот и друго). Показателите покажуваат дека состојбата е најкритична во областа на невработеноста, стопанството, станбено комуналните работи и заштитата на животната околина.

Потоа ја разгледуваме состојбата со ефективноста и ефикасноста. Показателите со кои располагаме покажуваат ниска ефективност во работата на општинската управа, и многу слаба ефикасност во давање на услуги.

Потоа следува анализа на состојбата со транспарентноста и одговорноста. Констатациите се дека постои мала транспарентност на јавните услуги, посебно во стопанството и станбено комуналните работи.

На крајот е анализата на состојбата со партиципацијата. Показателите се ниско ниво на партиципативност на граѓаните, неорганизиран приватен сектор, незаинтересирани граѓани и неодговорен однос на општинската управа кон прашањето на вклученост на граѓаните во процесите на одлучувањето.

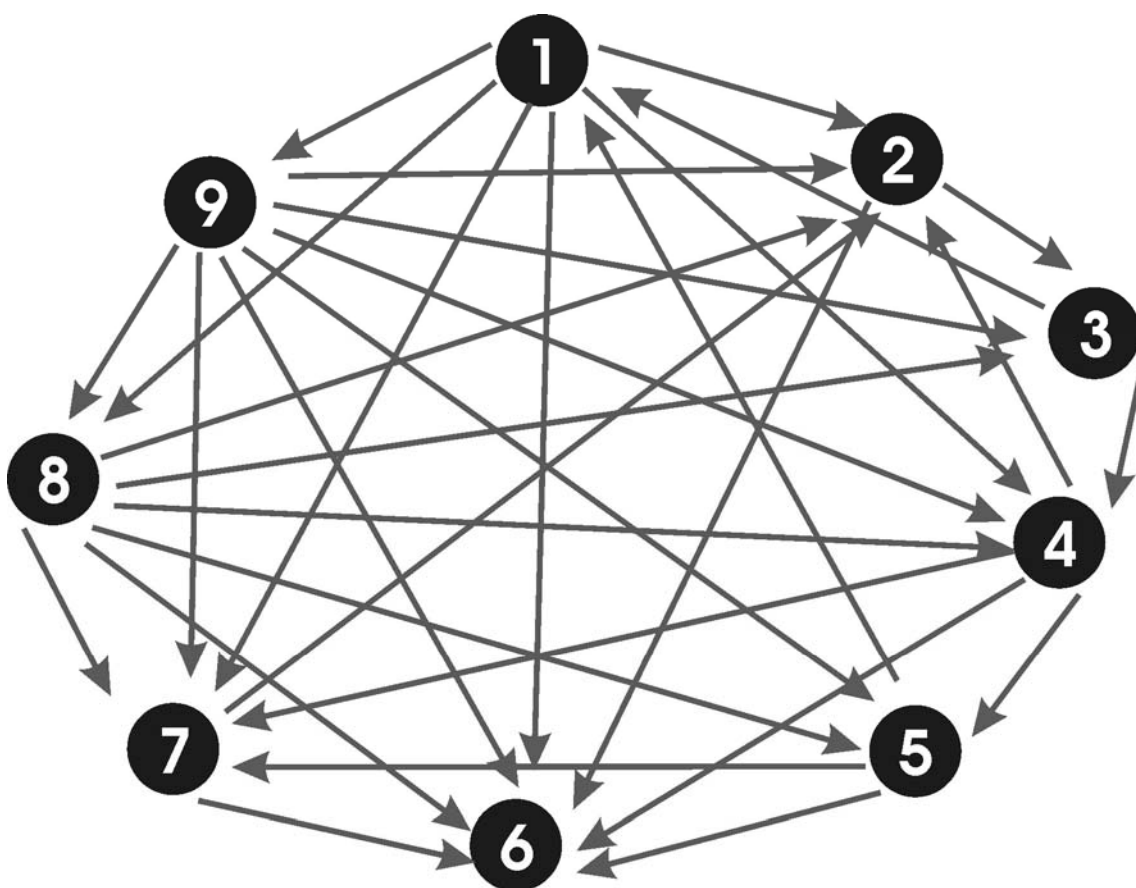
“Надворешната” перцепција за состојбата на општинската управа ја добиваме од граѓаните, преку анкета за квалитетот на пружените услуги од страна на општинската управа.

Посредувањето, проценката и анализата на сите добиени податоци од спроведената дијагноза за состојбата во општинската управа се организира работилница во која учествуваат: Сите клучни луѓе во општинската управа, претставници на приватниот сектор и претставници на невладиниот – граѓански сектор. На оваа работилница главна цел е да се идентификуваат главните проблеми за незадоволителната состојба во општинската управа, како и да се детектираат нивните причинители. Листата на постојните проблеми отприлика е следна:

- **Непрофесионални, некомпетентни и неиницијативни вработени во општинската управа (проблем бр.1)**

- **Комплицирани и бирократски ориентирани административни услуги во општината (проблем бр. 2)**
- **Политизираност и непрофесионалност на општинските функционери и раководители (проблем бр. 3)**
- **Недостаток на соодветна организација со кратки и ефикасни интерни процедури (проблем бр. 4)**
- **Лоши работни услови, недостаток на техничка опрема, намештај и недоволен простор (проблем бр. 5)**
- **Слаби односи со јавноста – непружање информации на граѓаните (проблем бр. 6)**
- **Недоволно развиени Месни заедници (проблем бр. 7)**
- **Воведување на информативен систем во општинската управа (проблем бр. 8)**
- **Непостоење на визија за развој, т.е стратешки план за развој на општината (проблем бр. 9)**

Следниот чекор, кој се прави во вториот дел од работилницата е утврдување на приоритетни проблеми за решавање врз основа на нивните меѓусебни интеракции и зависимости. Во решавањето на оваа задача, добри резултати дава анализата IF – THEN (доколку тогаш). Со оваа анализа се утврдуваат меѓусебните односи на проблемите, или поконкретно кој проблем влијае на решавањето на другите, т.е кој проблем зависи од другите проблеми. Постепено но сигурно се формира сликата на меѓузависноста, која за волја на вистината изгледа прилично комплексно, како што инаку се комплексни проблемите во реалноста.



Меѓузависност на проблемите

Со споредување на излезите и влезовите (влијанието за решавање на другите проблеми и зависноста од решавањето на други проблеми), се доаѓа до приоритетна листа на проблемите.

Проблем	Број на влезови	Број на излези	Приоритет
1	2	6	I
2	6	1	IV
3	3	2	III
4	3	5	II
5	3	4	II
6	7	1	IV
7	5	2	III
8	3	5	II
9	1	7	I

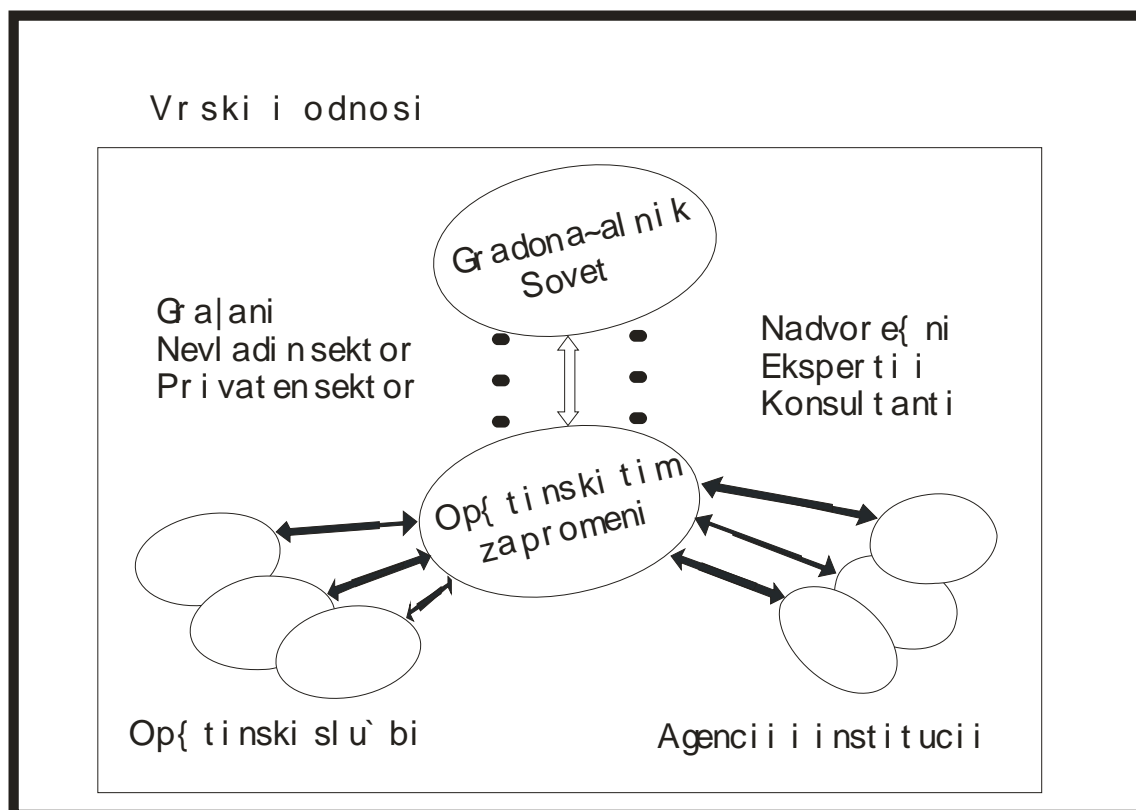
Од сите напред наведени, и досега спроведени работи, на сите споменати актери кои перманентно учествуваат на семинарите и работилниците имаме два главни резултати во оваа припремна фаза:

- **Подигната свест (кај клучните актери во општината) за неопходност и итност на промените, како во општинската управа така и во општината во целост**
- **Јасен и конкретен преглед, што и по кој редослед треба да се менува во општинската управа и во општината**

Успешното завршување на оваа фаза, најмногу зависи од сериозниот и одговорниот однос на сите учесници на напред наведените семинари и работилници. Тоа значи секогаш и сите да бидат присутни и да имаа активен однос во договорањето и планирањето на активностите што треба да се превземаат. Отсуството од семинарите и работилниците, како и честите замени на тие што присуствуваат и учествуваат во работењето се несакани но и штетни. Се губи континуитетот и се нарушува работната атмосфера и заедничкиот дух и ентузијазам. Токму затоа претставниците на сите три сектори, јавниот, приватниот и граѓанскиот мора да покажат сериозност и посветеност кон припремањето, планирањето и изведувањето на промените во општинската управа, со што ќе ја покажат и докажат нивната одговорност.

2. Како да се формира и изгради тим за промени

Успешното формирање на внатрешен тим за спроведување на промени на општинската управа бара голема умешност. Од една страна е предизвикот на вклопување во опкружување во кое доминира култура на хиерархиски структури, а од друга страна е предизвикот на барањата за внатрешна координираност и синхронизираност на тимот. Надворешниот аспект на овие предизвици поедноставно е претставен на следната слика:



Opštinski tim za promeni

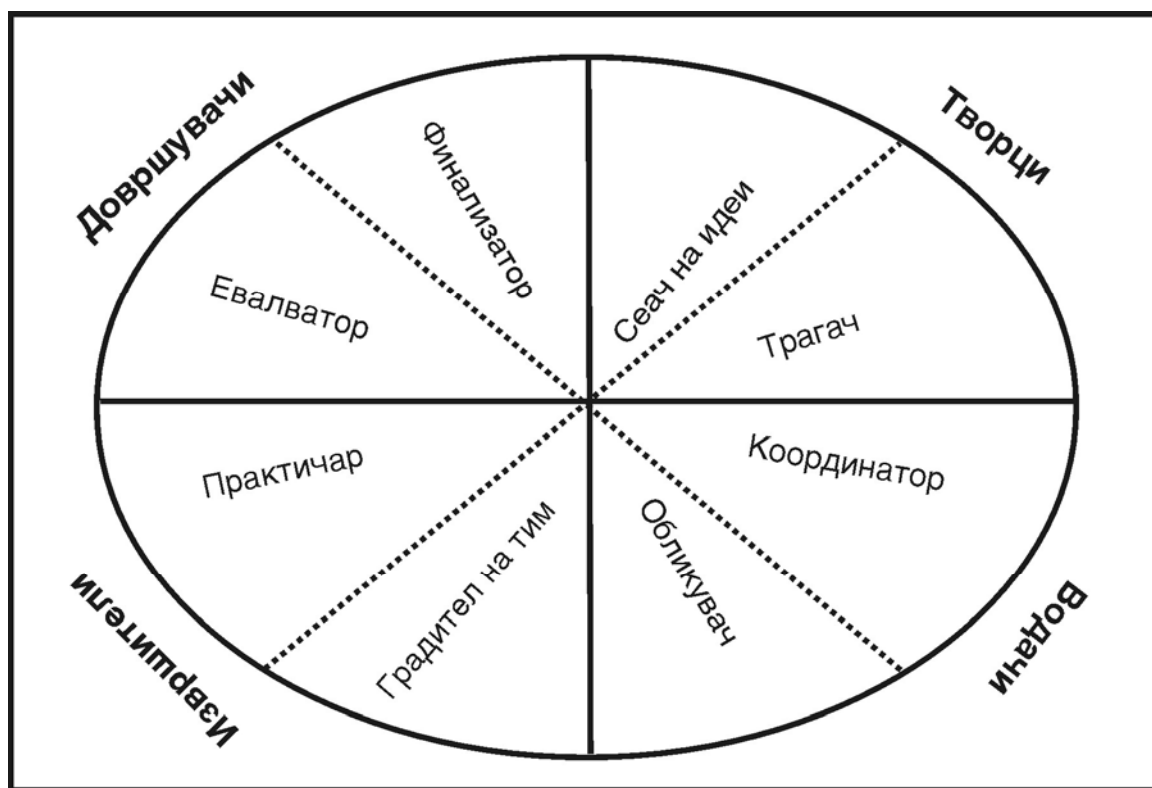
Opštinskiot tim za promeni e izložen na mnoguslojni vrski i na nov nerutinski karakter na odnosi, organizirañe i funkcionirañe. Pred nego stojaat nimalku lesni цели кои треба да се остварат. Најважни од нив се:

- Да се подигне нивото на свест во управата и во заедницата пошироко за неопходноста и итноста на промените
- Да се креира визија за општински развој и мисија на општинската управа
- Да се креира и воведат нов систем на вредности – Кодекс на добра локална управа
- Да се дизајнираат и координираат повеќе проекти со кои ќе се унапредат:
 - Ориентација кон клиентите и ефикасност на општинската управа
 - Транспарентноста на општинската управа
 - Учеството на граѓаните во одлучувањето и работењето на општинската управа

Opštinskiot tim za promeni po sostavot treba da bide multidisциплинарен, а по работењето мултисекторски. Поаѓаме од дефиницијата на тимот како "Определен број на луѓе со комплементарни вештини посветени на заеднички пристап и цел која мислат дека можат да ја остварат". Од самата дефиниција на тимот е евидентно дека членовите на истиот треба да располагаат со комплементарни знаења, умеања и вештини. Затоа пожелно и потребно е во

тимот да бидат вклучени луѓе од различни профили (правници, економисти, технолози, социолози, педагози, архитекти, информатичари и др.) и со различни искуства (од политиката, управата, стопанството, приватното претприемништво, невладиниот сектор и др.), со цел да се постигне усогласена комбинација на специјалисти, раководители, планери, организатори и извршители.

Но, ова не е доволно. Потребно е големо умевање да се распределат, потполнат и усогласат различните улоги на членовите во тимот. Да се потсетиме... Фудбалскиот тим има одбранбени, врзувачки и напаѓачки улоги во основната поделба на улогите. Во финалната поделба на улогите има играчи на последната одбранбена линија, странична одбранбена линија, задна и предна везна линија, гол играчи и слично. Општинскиот тим за промени има своја композиција, која можеби нема многу сличности со фудбалот, но затоа пак има сличности со поделбата на улогите кои ги сугерира др. Меридит Белбин, во неговата книга “Управување со тимови” (Management of Teams). Основната поделба на улогите во тимот е: Водачи, Творци, Извршувачи и Довршувачи. Тие ја прават целината на тимот и примарната поделба на улогите на истиот. Како што е прикажано во следната слика.



Поделба на улогите во тимот

Понатамошната поделба на улогите во тимот е следна: Координатор, Обликувач, Градител на тим, Практичар, Евалватор, Финализатор, Сечач на идеи и Трагач.

Секоја улога во тимот си има свои карактеристики и специфики. На нас како луѓе и членови на тимот за промени на општинската управа и општината во целост, некои улоги ни одговараат повеќе а некои помалку. Тоа пред се зависи од нашето знаење и умевање, а секако и од афинитетите што ги поседуваме кон одредени работи. Од овие причини треба да се направи внимателна и пред се практична поделба на улогите во тимот. При доделувањето на улогите треба да се почитуваат, како желбите и афинитетите, така знаењето, умевањето и стручноста. Сепак кога се доделуваат улогите во тимот мора да се земат во предвид следните работи:

- **За улогата “координатор” се потребни способност за добро однесување, јако чувство за цели, како и осет за време и простор**

- **За улогата ”градител на тим”** потребна е способност за промовирање на тимски дух, обезбедување на работна атмосфера, чувство за меѓучовечки односи, правилно реагирање на состојби и способност за решавање на конфликти
- **За улогата “сеач на идеи”** потребни се генијалност, творечка имагинација, интелект и знаење
- **За улогата “трагач” (за ресурси)** потребна е способност за комуницирање со луѓе, чувство за истражување на новото и умевање да се одговори на предизвиците
- **За улогата “обликувач”** пред сè се потребни порив, желба и умевање за надминување на незадоволителни состојби, како што се инерцијата, неефикасноста, неактивноста, неодговорноста и друго, како и имагинација за создавање на активен однос кон работата и создавање на творечка и работна атмосфера
- **За улогата “практичар”** потребно е поседување на практичен здрав разум, самодисциплинираност, способност за организациони способности и умевање за извршување на работите
- **За улогата “евалватор”** потребни се чувство на реалност и објективност, способност за размислување, како и чувство на анализа, проценка и оценување
- **За улогата “финализатор”** се бара чувство за перфекционизам и способност работите да се извршуваат до крај

Повеќе од очигледно е дека улогите во тимот за промени меѓусебе се надополнуваат, дури и успешно се “покриваат” една со друга. Недостатоците на една улога се надополнуваат со позитивностите на друга. Доколку тимот е добро компониран, тој во работењето донесува позитивни резултати. На добар и ефикасен тим за промени потребни му се сите напред наведени улоги. Фактот, дека при распределбата на улогите во тимот, се случуваат ситуации, определени членови да не можат да одговорат на некои улоги, најдобро сведочи за тоа колку досегашното наше работно искуство не обезличило. Со други зборови кажано, тоа е пример за тоа дека сме ја изгубиле својата природна улога – специјалност, и дека наводно сме “универзалци”. Затоа и се потребни овие висински припреми, секој член на тимот да ја пронајде својата вистинска улога во промените, и да се оспособи најдобро и најефикасно да одговори на предизвиците.

Нашата пракса на изведување на промени, долга петнаесет години, покажува дека ние имаме сериозни проблеми со успешноста на реализирањето на промените. Две улоги во тимот за промени особено се критични. Работата да биде уште позагрижувачка, се работи за целосно спротивни улоги во тимот: творци и доизвршители, значи станува збор за сеачи на идеи и финализатори на идеи. Практично покажано тоа се луѓето кои што ги почнуваат промените и оние кои ги имплементираат. Имаме вистински проблем од недостаток на квалитетни иницијатори на промени и практични имплементатори на истите тие промени. Од овие причини, при создавањето и развојот за тимот на промени, особено внимание треба да се посвети на овие два вида на улоги, на луѓето кои ќе ги обавуваат и на нивното оспособување успешно да ја извршат задачата.

Најголема важност за успешното и ефикасното работење на тимот за промени има водачот на тимот. Тој треба да има авторитет, и да биде почитуван од сите членови на тимот. Неопходно е да поседува способност за интегрирање, координирање и организирање. Без исклучок треба да е најголем комуникатор, кој ќе успее да воспостави квалитетни меѓучовечки и работни односи со сите членови на тимот, од една страна, како и со сите заинтересирани и инволвирани субјекти од општината кои треба да го поддржат тимот за промени и да дадат свој допринос во реализирањето на промените. Водачот на тимот мора да оствари стратешко водење на истиот за да обезбеди легитимитет, да создаде взаемна доверба и да креира атмосфера на целосна посветеност на сите субјекти во општината кон промените и нивното успешно спроведување.

Добриот водач на тимот неизоставно мора да создаде тимска атмосфера и истата постојано да ја унапредува. Тој треба да ја даде визијата на заедничкото работење, и да ги мотивира сите членови на тимот да се заложат за успешно остварување на таа визија. Исто така, тој мора да ги создаде условите за перманентно учење преку работа, како и да даде најголем допринос за

создавање и реализирање на заедничките цели. Добрите раководители поседуваат низа особини кои ги прават природни лидери: висока интелигенција, подготвеност и способност за организирање, ефикасност во работењето, способност за “хеликоптер ефект” (способност да се издигне над сите членови во тимот, да ја одреди визијата, да ја конкретизира мисијата на тимот, и способност да “атерира”, така што своите погледи и визији лесно и успешно ќе ги пренесе на другите членови во тимот).

Преоѓањето на тимска работа воопшто не е лесно. Тимовите со себе носат голема низа на проблеми: од оние вообичаените и секојдневни, до конкретните и специфичните. Ќе наведеме една цела низа на најчести проблеми во работењето на тимовите:

- **Во поглед на целите на тимот**
 - Несоодветни цели, премногу високо или премногу ниско поставени
 - Недоволна информираност на членовите на тимот за целите кои треба да се остварат
 - Формално прифаќање на целите од страна на членовите на тимот, без нивно цврсто уверување

- **Во поглед на мотивацијата**
 - Несоодветно распределување на членовите на тимот во мотивациски групи од страна на раководителот на тимот
 - Непоттикнувачки модел на наградување
 - Чувство на несигурност и недоволна слобода кај членовите на тимот (страх од губење на работното место, намалување на платата, несигурна иднина)
 - Неразвиена групна мотивација
 - Неретко членовите на тимот се повредени, недоволно се почитувани, па изостанува нивното ефикасно работење

- **Во поглед на дејствувањето, соработката и надополнувањето**
 - Отсуство на соработка помеѓу членовите на тимот, непостоење на надополнување, а пренагласена испреплетеност на стручните улоги
 - Непостоење на равноправен почетен статус на стручните улоги во тимот (вештачко форсирање и неприродно занемарување)
 - Затварање во сопствен издвоен простор (“јас својата работа ја извршив, останатото не е мој проблем”)

- **Во поглед на рамнотежата на специфичните улоги на тимот**
 - Неспособност на водачот на тимот да ги намали преголемите разлики помеѓу членовите во тимот (разлики во знаење, потреби, склоности, интереси, особини на личности и друго)
 - Недефинираност на структурите на посебните тимски улоги, така што тимот не е потполнет со сите потребни улоги и членови

- **Во поглед на водење на луѓето во тимот**
 - Членовите на тимот не добиваат повратни информации за своето работење (сугестии, критики, пофалби, признанија и слично)
 - Стилот на водење на тимот е несоодветен на составот, задачите и комплетната ситуација во тимот (погрешен стил на водство)
 - Несоодветен личен однос кон групните норми, занемарување на правилата, злоупотреба на овластувањата, долги неефикасни постапки и слично
 - Недоволно познавање на членовите на тимот, на нивните можности, особини, проблеми, и не водење сметка за сето тоа при планирањето и водењето на тимските работи
 - Претерано формализиран однос помеѓу водачот и членовите на тимот, недостаток на едноставни човечки и работни односи, преголемо инсистирање на субординација и послушност

- **Во поглед на комуницирањето на тимот**
 - Воздржаност да се каже личното мислење
 - Слабо слушање и занемарување на мислењата на другите
 - Поединци се издигаат над тимот, а во комуникацијата преовладува монолог
 - Непостоење на отворено соочување на мислења

- **Во поглед на тимската креативност и иновативност**
 - Во тимот се игра “на сигурно”, владее рутинерство, традиционализам, и не се охрабруваат корисните новини и разумните ризици
 - Нема заедничка креативност! Не постојат услови за изнесување на иницијативи, поднесување на предлози, дискусија за идеи и прифаќање на стални унапредувања
 - Нема нови знаења! Ниту се стекнува, ниту се стимулира брзата примена на идеи
 - Не се воведуваат иницијативи во начинот на работењето. Не постои развој!

- **Во поглед на учествувањето на членовите на тимот во важните задачи на водење**
 - Несоодветна вклученост во изработката и разработувањето на плановите, воочувањето и решавањето на проблемите, контролата и оценувањето на напредокот на работата, креирањето на системот на мотивација и слично
 - Членовите на тимот премалку одлучуваат во одлучувањето

- **Во поглед на почетните карактеристики на тимот (знаење, авторитет, големина)**
 - Тимот е премал или преголем
 - Стручното знаење не соодветствува на целта и задачите на тимот (на тимот му недостасуваат знаење, умеење, стручност, професионалност и слично)
 - Вистинските и формалните авторитети го спречуваат заедничкото дејствување и соработката

Многу е корисно на време да се добијат сознанија за било кој од напред наведените недостатоци на тимското работење, со цел било која од напред наведените **“болести”** успешно да се спречат, а некои и да се лечат. Непишано правило е дека тимовите лесно и брзо **“заболуваат”** од поединци, но исто така тимовите тешко се **“раѓаат”**, но затоа пак брзо **“умираат”**. Многу е важно да се знае дека, **“здравјето”** на тимот не е грижа само на водачот, туку и на сите кои учествуваат во работењето на истиот.

3. Како да се креира визија за развој и мисија на општинската управа

Клучна работа во овој чекор е промена на перцепцијата: од деталите кон целината, од дневните промени на проекција кон идеална состојба, од минатото и сегашноста кон иднината. Ова најдобро се постигнува со тридневна работилница чија работа треба да е интензивна, концентрирана и фокусирана на проблемите. Цели на работилницата се:

- **Развој на иницијални способности и мотивации за процесот на стратешко планирање на развојот на општинската управа**
- **Воведување на концепт на партнерство помеѓу јавниот, приватниот и невладиниот сектор во планирањето на развојот на општинската управа**
- **Изработка на прва работна верзија на SWOT анализа на општинската управа**
- **Изработка на прва работна верзија за развојот на општинската управа**

Учесници на оваа работилница треба да бидат: општинскиот тим за развој; претставници на приватниот сектор (Асоцијација на претприемачи, Здружение на приватни бизнисмени, сопственици на поголеми приватни претпријатија); претставници на локални невладини организации.

Прв продукт на работилницата треба да биде SWOT анализа за развојот на општинската управа. Оваа анализа се однесува на прашањето на формулирање на стратегијата од два аспекта:

- **Проценка на внатрешните предности и слабости на општинската управа**
- **Проценка на надворешните можности и закани во општината и државата во поглед на општинската управа**

Во контекст на напред наведените аспекти за анализата на општинската управа треба да се истакне:

- **Предности се** - ресурси или капацитети со кои располага општинската управа
- **Слабости се** - ограничувања, недостатоци, грешни постапки на моменталната ситуација во општинската управа
- **Можности се** - секоја повољна ситуација во општинската управа, општината и државата
- **Закани се** - секоја неповољна ситуација во општинската управа, општината и државата

Соодветни акции кои треба да се превземат и кои произлегуваат од овие четири елементи се:

- **Истакнување на предностите**
- **Елиминирање на слабостите**
- **Користење на можностите**
- **Намалување на ефектот на закани**

Следниот резултат (краен продукт) треба да биде визија за развој на општината. Визијата е ментална слика за можна и посакувана состојба на заедницата. Визијата треба да биде споделена, заедничка за сите интересни групи и субјекти во локалната заедница. Таа треба да ги одредува нивните интереси за иднината. Всушност, таа дава општа слика за движењето на општината низ иднината, која е основа за натамошно конкретизирање преку целите, стратегиите и акционите планови. Тие сите треба да произлезат од заедничката визија. Ова значи дека визијата всушност одредува каде се оди, т.е. го утврдува главниот правец на промените. Силата на визијата се гледа во тоа што таа создава ентузијазам и соработка кај учесниците во тимот за промени. Таа по правило го менува однесувањето на учесниците во тимот и е инспиративна. Со воспоставувањето на визијата, всушност луѓето го менуваат основниот став: од реактивно кон проактивно дејствување.

Како се доаѓа до визијата на општината?

Учествуваат сите напред наведени членови и даваат свои предлози и идеи. Се користи методот на “brainstorming” (бура на идеи). Значи учествуваат сите, работат креативно, сите се рамноправни, се фокусираат на целината а не на деловите, предлозите се кратки, конкретни, едноставни, реални, остварливи.

Во конкретниот случај, како за пример, еве како може да изгледа визија на една мала општина во 2012 година:

- **Организирана претприемачка заедница со околу 1000 фирми (една фирма на дваесет жители) во модерни деловни зони близу до главните комуникации**
- **Во целост решена инфраструктура и комуникациска мрежа со потесниот регион и државата во целост**
- **Висок степен на образование на кадрите, и незапосленост сведена на минимум**
- **Згрижени стари и немоќни луѓе во соодветни домови за стари и немоќни**
- **Стандард и квалитет на живот, посебно за деца и млади, многу близок на Европскиот**

Посебно важна улога во остварувањето на оваа и оваква визија за развој на општината има општинската управа. Затоа мисијата на општинската управа е третиот клучен продукт на работилницата. За таа цел општинската управа треба да превземе улога на иницијатор и обединувач на субјектите и нивните напори за остварување на усогласена визија за развој на општината. Заради остварување на оваа цел општинската управа воведува развојни промени, најпрвин во својата структура и во поглед на својот однос кон клиентите, обидувајќи се да обезбеди:

- **Стручен и професионален сервис на граѓаните, што подразбира:**
 - **Високо ниво на експедитивност и ефикасност во давањето на административни и јавни услуги**
 - **Максимална транспарентност во одлучувањето, работењето и јавната потрошувачка**
- **Брз и квалитетен сервис за инвеститорите и претприемачите**
 - **Целосна поддршка и комплетна услуга при инвестирањето**
 - **Претприемачко работно опкружување и претприемачка култура**
- **Развојно партнерство на јавниот, приватниот и невладиниот сектор**
- **Постојано усовршување и висока мотивираност на вработените во општинската управа**

Вака дефинираните напред наведени крајни продукти треба да ги разгледа и за нив да дискутира тимот за промени на општината, со цел истите да бидат корегирани, дополнети и подобро. На крајот SWOT анализата, визијата за развој на општината и мисијата на општинската управа, по пат на јавна расправа треба да бидат презентирани на сите граѓани на општината. Со тоа се дава можност, сите граѓани и организации во општината да земат учество и да дадат свој допринос во покренувањето на процесот за развојот на општината.

4. Како да се создаде нова култура?

Многу проекти во врска со реформата и промените на јавната управа, т.е воведувањето на принципи и механизми на добра локална управа, вообичаено не водат сметка за воведување на нова организациска култура. Се заборава дека било какви нови решенија не можат да бидат применети на бирократски културен образец (моментална карактеристика на постојната управа во општините), кој едноставно се спротивставува на промените. Како да забораваме дека поранешниот систем на вредности, од времето на социјализмот и комунизмот, всушност во целина никогаш не го променивме или напуштивме, а што е полошо нов алтернативен систем на вредности сеуште не создадовме. Затоа на почетокот мора да се постават нови темели на сосема поинаква културолошка матрица во локалната управа. Таков темел би можел да биде Кодекс на добра локална управа, нешто што не се увезува од страна и

воспоставува од други луѓе, бидејќи културата и системот на вредности не можат и не смеат да се увезуваат и да се копираат од други, туку се резултат и производ на однесувањето на клучните актери на процесот на промените во општините.

Истовремено, Кодексот на добра локална управа претставува понатамошно дефинирање на саканата состојба во општините, започната со креирање на визија за развој на општината и мисија на локалната управа. Скицираната визија за развојот на општината и конкретизираната мисија на локалната управа на преден план ја истакнуваат целосната и системска транзиција на локалната управа во општината. При тоа се тежнее кон следните квалитативно нови услови:

- **Општинска управа како модерен и квалитетен сервис за граѓаните**
- **Општинска управа како покренувачка и интегративна сила на локалниот економски и социјален развој.**

Поаѓајќи од напред наведеното, Кодексот на добра локална управа треба да претставува збир на принципи и вредности кои овозможуваат транзиција на локалната управа во доменот на работењето и однесувањето од модерен и квалитетен сервис за граѓаните, и кои поттикнуваат и насочуваат локален економски и социјален развој. Покрај декларативен, Кодексот има и нормативен карактер. Истовремено, Кодексот претставува основа за разработка и примена на механизмите за добра локална управа во општината. Применувањето на Кодексот за добра локална управа треба да допринесе за зголемувањето на:

- **Транспарентноста и одговорноста на локалната управа кон јавноста и граѓаните**
- **Ефикасноста на работењето и ориентираноста кон клиентите**
- **Партиципација на граѓаните во одлучувањето и работата на локалната управа**

Кодексот за добра локална управа има долгорочен карактер и е поврзан со остварувањето на дефинираната визија за развој на општината и мисијата на локалната управа.

Како се прави Кодекс за добра локална управа?

Најкраток одговор е: Едноставно и креативно се организира креативна работилница на која учествуваат членовите на општинскиот тим за промени, заедно со претставници на граѓаните, невладините организации и приватните претприемачи и бизнисмени. Цели на работилницата се:

- **Дефинирање на клучните елементи на Кодексот за добра локална управа во вид на разработена скица на посакувана состојба во имплементација на проектот “Воведување на принципи и механизми за транспарентна, ефикасна и ориентирана кон клиенти локална управа во општината”**
- **Дефинирање на препораки за воведување на Кодексот на добра локална управа за општината**
- **Обезбедување на мотивираност на учесниците за понатамошна имплементација на проектот**

Најпрактично е учесниците во работилницата да се поделат во работни групи за изготвување на материјали од поедини делови на напред наведените цели. Материјалите најпрвин се разгледуваат и дефинираат во групите, а потоа претставници на секоја група заеднички го разгледуваат дефинитивниот текст. Методи за работа се: заеднички дискусии, презентации, работа по групи, brainstorming (бура на идеи) и групни презентации. На крајот од работилницата се прави прочистување на текстот од Кодексот, со примена на прецизни формулации. Така направениот Кодекс, општинскиот тим за промени го дава на Советот на општината на усвојување. Потребно е Кодексот да биде усвоен со консензус и да се нагласи неговиот задолжителен карактер за сите во општината.

Како се спроведува Кодексот?

По усвојувањето на Кодексот од страна на Советот на општината, Кодексот се објавува на начин достапен на јавноста и граѓаните во општината. По објавувањето, Кодексот претставува

професионална и морална обврска на Градоначалникот, членовите на Советот, раководителите и сите вработени во локалната управа и јавните установи. Реализирањето на Кодексот претставува интегрален дел од годишните планови и извешати на локалната управа и јавните институции во општината. За надгледување на ефектите од спроведувањето на Кодексот и предлагање мерки за унапредување на истиот, Советот на општината може да задолжи некоја од постојните комисији или да формира посебна комисија.

5. Како да се постигнат први ефективни успеси?

Визијата за развој на општината, мисијата на општинската управа и Кодексот за добра локална управа имаат долгорочен карактер. Во моментот кога тие се донесуваат немаат некое видливо влијание. Но, во првата фаза на воведување на промени, тие помагаат истите да отпочнат, полесно и побрзо, допринесуваат за нивната видливост, а ја обезбедуваат и одржливоста на промените. Во првата фаза на воведувањето на промени вниманието треба да биде свртено кон помали проекти, за кои не треба многу пари и многу време. Станува збор за први почетни успеси според старото добро искуство дека “Ништо не успева така добро како успехот”. Првичните ефективни успеси во воведувањето на промените се потребни и добродојдени, од една страна за подобрување на севкупниот живот во заедницата, а од друга страна тие даваат мотив и енергија за понатамошни и поголеми потфати и проекти кои ќе помогнат да се изгради доверба помеѓу субјектите во заедницата а не да се остане на кажување на “празни прикаски”.

Значи на почетокот сите актери на промените мора да се заложат да се постигнат почетни ефектни успеси кои ќе бидат видливи. Во еден оваков пристап кон промените, првите проекти за унапредување на состојбата во општината почнуваат да се спроведуваат “на терен”, на кои веќе на големо има активности од долгорочен карактер. **Да појасниме:** Идеите за оваквите проекти се генерираат од средбата на двете перспективи за општината – сегашна и посакувана состојба – исцртани во вид на приоритетни проблеми за решавање (на почетокот утврдени со **IF – THEN** анализа) и резултатите на SWOT анализата, од една страна, но и од визијата за развој на општината, мисијата на Општинската управа и Кодексот за добра локална управа од друга страна. На овој начин присутниот реактивен пристап се трансформира во проактивен кој носи конкретни резултати и успеси.

Всушност спроведувањето на приоритетни проекти за унапредување на севкупната состојба во општината, не е ништо друго туку воведување на механизми на добра локална управа. Овие механизми се содржани во Кодексот за добра локална управа, па сега, со спроведувањето на приоритетни проекти, еден по еден, се воведуваат како трајни карактеристики на работењето на локалната управа.

Така, ефикасноста и ефективноста на општинската управа се унапредуваат првенствено со:

- **Воспоставување современи микро организациски решенија**
- **Воведување на компјутеризиран, интегриран информатички систем**
- **Воспоставување на едношалтерски систем на работа по принципот “се на едно место за корисниците на услуги”**
- **Поедноставување на процедурите, постапките и упатствата, како и со децентрализација на услугите кон Месните заедници**
- **Воспоставување на современ концепт и механизми на управување со човечки ресурси**
- **Воспоставување на стандардни норми за извршување на работите**
- **Редовно испитување на задоволството на клиентите за квалитетот на административните и јавните услуги**
- **Воведување на систем за управување со квалитет**
- **Креирање и реализирање на стратешки план за локален развој**

Ајде да погледаме како се скицира еден од можните проекти за брзи и ефективни успеси:

Проект за воведување на едношалтерски систем. Описот на проектот би изгледал овака: Општината определува едно место на кое ќе направи шалтер сала каде што ќе се издаваат сите потребни документи на граѓаните во врска со нивните барања. Целта е да се замени стариот неефикасен систем во кој учествуваат повеќе сектори, одделенија и установи, кои при донесувањето на уверенија, решенија, одлуки и друго, за граѓаните се бавни, неажурни и неефикасни. Новиот систем ќе биде компјутеризиран кој ќе ги содржи сите потребни информации во врска со барањата на граѓаните, и сите тие ќе бидат на едно место.

Очекувани резултати:

- Сите административни услуги се даваат на едно место – информациите и документите “се движат”, а не граѓаните
- Побрзо и поквалитетно обавување на административните услуги
- Задоволни клиенти (граѓани)

Опис на главните активности и чекори:

- Формирање на проектен тим
- Посета на општина која веќе има едношалтерски систем и проучување на искуствата
- Снимање и реинжинеринг на административните процедури
- Избор на шалтерските услуги за првта фаза на проектот
- Изработка на програмски и информатички систем за проектот
- Архитектонско решение на салата и адаптација на просторот
- Обука на вработените за новиот начин на работа

Проектот е многу важен, но и комплексен. За успешно реализирање на истиот потребна е помош од специјализирани агенции за информатика, архитектура, процесни постапки, обука и тренинг на луѓе и слично. Две работи се клучни: добар информатички систем и обучен, стручен и професионален персонал.

Унапредување на транспарентноста во работењето на локалната управа се постигнува со повеќе проекти, како што се:

- Прегледност на процедурите и услугите на општинската управа
- Транспарентност на припремата и реализацијата на општинскиот буџет
- Транспарентност на јавните набавки
- Унапредување на односите со јавноста

Транспарентноста на припремата и реализацијата на буџетот може да се унапреди на многу едноставен начин:

Пример (скица) на Проект за унапредување на транспарентноста на припремата и реализацијата на општинскиот буџет.

Опис на активности и чекори:

- **Формирање на проектен тим**
- **Анализа на процесот на припрема на буџетот од аспект на транспарентноста и учеството на граѓаните**
- **Подготовка на план за подобрување на учеството на граѓаните во подготовката и разгледувањето на буџетот**
- **Анализа на реализацијата на буџетот од аспект на транспарентноста**
- **Изработка на план за подобрување на транспарентноста за реализацијата на буџетот**
- **Имплементирање на плановите за подобрување и вистинско вклучување на граѓаните**

Очекувани резултати:

- **Подобрен процес на припрема и реализација на буџетот – поголемо учество на граѓаните**
- **Граѓаните редовно се запознати со текот на реализација на буџетот**

Како што гледате овој проект е доста едноставен, за истиот не е потребна помош од страна. Реализацијата на еден оваков проект повеќе е прашање на одлука: Многу повеќе е во прашање дали навистина сакаме ова да го направиме, одколку како да го направиме тоа. Унапредувањето на партиципацијата на граѓаните, покрај со класичните видови на учество (референдум, граѓанска иницијатива и собир на граѓани) се обезбедува и со:

- **Воведување на граѓански советодавни одбори**
- **Јакнење на улогата и капацитетот на Месните заедници**
- **Редовно испитување на јавното мислење на граѓаните**
- **Поддржување на развојот на невладиниот сектор**
- **Формирање на локален економски форум**
- **Користење на сите видови на медиуми за остварување на партиципацијата**

Јакнењето на улогата и капацитетот на Месните заедници, на пример, може да се унапреди на следниов начин:

Проект (рамка) за унапредување на работата на Месните заедници и јавните расправи.

Опис на активностите и чекорите:

- **Формирање на проектен тим**
- **Анализа на нормативните акти кои ја регулираат работата на Месните заедници**
- **Изготвување на нови нормативни акти за организација и работа на Месните заедници**
- **Анализа и предлог за подобар систем на финансирање на Месната заедница**
- **Систем на обука и тренинг за активистите во Месните заедници**
- **План за редовни јавни состаноци на општинската управа со Месните заедници**
- **Прифаќање и финансирање на проекти на Месните заедници**
- **Изготвување на критериуми за наградување на најуспешните Месни заедници**

Очекувани резултати:

- **Поголема иницијативност на Месните заедници**
- **Подобрена работа на Месните заедници**
- **Подобрена комуникација помеѓу општинската управа и Месните заедници**

Како што гледате голем е бројот на проекти за подобрување на состојбата во општината. Вашиот избор треба да биде воден од проблемите и барањата, како и од скицата на идната посакувана состојба во општината. Станува збор за вистинските ваши приоритети во општината. Не е добро вашиот избор да биде “испровоциран” од моменталните “модни” трендови (шалтер – сала по секоја цена) или наметнат од повисоките државни институции и меѓународните финансиери. Доколку вашиот избор треба од некого да биде наметнат, тоа нека бидат граѓаните во општината, кои се главни корисници на услугите од општинската управа.

II.

Втора (напредна) фаза – кон одржлива добра управа

Едноставно кажано, прикаската за одржливост на добра управа е прикаска за успешно воведување и успешна одржливост на промените, а тоа пак е развивање и одржливост на тимската работа во локалната управа.

Напред наведениот почетен тим за промени во локалната управа, во оваа напредна втора фаза, добива своја нова визија, нов идентитет и нови задачи. Овде од стратешко значење се два процеса:

- **Процес на стратешко планирање на локалниот економски развој**
- **Процес на воведување на систем за управување со квалитет**

Процесот на стратешко планирање на локалниот развој го раководи тимот за општински развој и локално партнерство за развој, додека пак процесот за воведување на систем за управување со квалитет е воден од специјален тим за квалитет. И едниот и другиот процес, како и двата тима кои раководат со нив, ја сочинуваат суштината на втората напредна фаза на промените. Поконкретно, тие се преодот – мостот од повремени кон постојани иновации, од поединечни проектни зафати кон самоодржлив систем, од реактивен кон проактивен пристап. Тие се суштината на успешната децентрализација и ефективната локална самоуправа.

1. Партнерство во стратешкото планирање на локалниот развој.

На почетокот од оваа напредна втора фаза е најбитно да видиме како преодот кон одржливост се гради со стратешко планирање на локалниот развој. Со стратешкото планирање на локалниот развој преку концептот на партнерство помеѓу јавниот, приватниот и невладиниот сектор, општинската управа почнува да ја остварува една од своите клучни нови улоги: станува вистински сервис на локалната бизнис заедница и нејзин сигурен развоен партнер.

Ќе се фокусираме на економскиот развој на општината, како основен аспект на севкупниот локален развој.

Локалниот економски развој е процес во кој партнерите од јавниот, приватниот и невладиниот сектор работат заеднички, со цел да обезбедат подобри услови за економски раст и вработување. Крајна цел е да се унапреди квалитетот на животот за сите во локалната заедница.

Стратешкото планирање на локалниот економски развој не е едноставно, а уште помалку рутинско. Тоа е комплексен и креативен процес кој се состои од пет основни фази:

- **Организирање на сите локални субјекти за изведување на локален економски развој**
- **Анализа на локалната економија**
- **Креирање на стратешки план**
- **Имплементација на стратегија**
- **Мониторинг и евалвација на стратегијата**

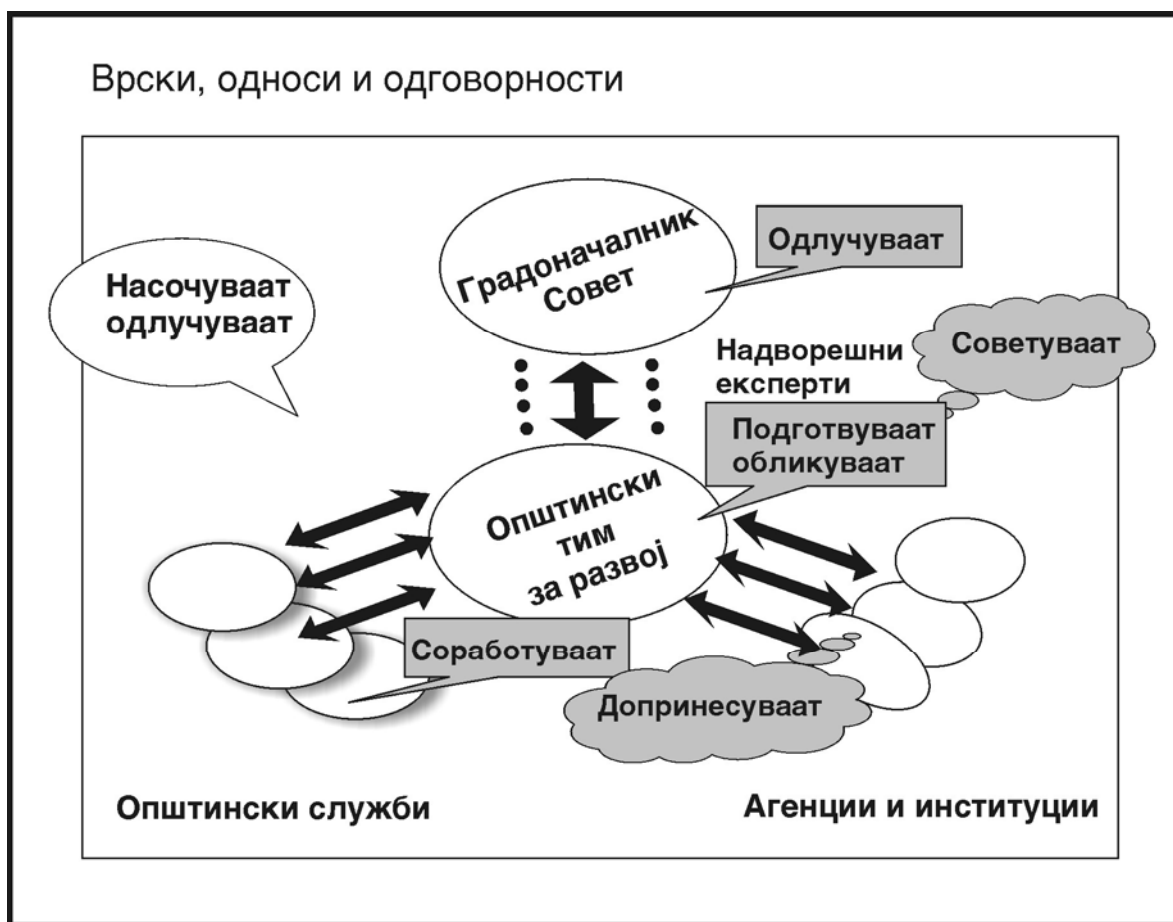
Секоја од напред наведените пет фази има свои предизвици и проблеми. Ќе обратиме внимание на оние кои во нашиот контекст се појавуваат како најважни, но исто така и најтешки.

Од квалитетот на самоорганизирањето на сите субјекти кои треба да го постигнат развојот, што всушност е и почетната фаза, пресудно зависи квалитетот на процесот на стратешкото планирање и квалитетот на стратешкиот план како финален производ.

Самоорганизирањето за локален економски развој, спред нашето искуство, вообичаено е најтежок чекор. Самоорганизирањето во голема мерка е потценето, а исто така и оптеретено со некои типични “домашни” проблеми:

- Не постои култура за самоорганизирање (“Секој знае се... секој може се”)
- Владее голема меѓусебна недоверба, психологија на завист и исклучивост (“Зошто баш тој, а не јас... зошто тие а не ние...”)
- Во општествениот и бизнис животот најчесто се применува стратегијата на игра со нултна сума (“За да добијам јас, некој друг мора да изгуби”)

Моменталната реална ситуација во општината, е многу различна од саканата слика, која ги покажува главните учесници на процесот на стратешко планирање на локалниот економски развој, нивните односи и нивните одговорности. Таа слика изгледа овака:



Најбитни чекори за достигнување на посакуваното ниво на самоорганизираност за локален економски развој се:

- Воспоставување на работни групи за локален економски развој во состав на општинскиот тим за развој
- Востановување на политички консензус за локален економски развој
- Формирање на партнерски групи
- Создавање на механизми за соработка

Од сите напред наведени чекори, кај нас најважно е, но истовремено и најтешко, да се воспостави вистинско и постојано локално партнерство за развој. Најтешко е бидејќи владее недоверба помеѓу клучните партнери од јавниот, приватниот и невладиниот сектор. Најважно е затоа што еден таков стратешки план, кој и да го прави, без различните перцепции, идеи, ентузијазми и придонеси на напред неведените субјекти, е само “празна лушпа” или “мртва буква на хартијата”.

Партнерството најдобро се воспоставува преку партнерска група за развој на општината. Оваа група ги вклучува сите важни и заинтересирани актери од јавниот, приватниот и невладиниот сектор. Партнерската група се воспоставува со прифаќање и потпишување на спогодба за партнерство, која ја потпишуваат сите напред наведени субјекти, со што ја изразуваат својата заинтересираност за развој и унапредување на заедницата. Добра и квалитетна спогодба за партнерство се изработува на тродневна работилница на која учествуваат претставници на сите напред наведени субјекти. Препорачливо е раководител на партнерската група за развој на општината да биде претставник на приватниот сектор, а неговиот заменик од јавниот сектор. Ова од причини што, прашањето на активното учество на приватниот сектор, според досегашното наше искуство, е критично. Затоа, добар бизнисмен – приватник, во кој колегите имаат доверба, најдобро ќе знае како да привлече внимание и да создаде активен однос на луѓето од бизнисот. Тој подобро од другите ќе знае да го цени нивното време и нивниот допринос. Важно е партнерската група за развој на општината да се состанува и работи редовно и континуирано. Многу се важни нејзините сугестии, идеи и предлози до тимот за развој на општината. Кога веќе е креиран стратешкиот план тогаш партнерската група се состанува најмалку еднаш во два месеца, а нејзини делови во вид на работни групи се состануваат почесто, зависно од темите за кои се најзаинтересирани и најкомпетентни.

Правата работа на општинскиот тим за развој е припремање на анализа за состојбата на локалната економија. Има многу проблеми кои го оневозможуваат изведувањето на една оваква анализа. Еве пример за една теренска дијагноза:

- **Не постои уредена единствена база на податоци за пазарот на труд во општината, ниту било какви слични бази на податоци кои би ги обединувале клучните економски и специјални показатели потребни за економскиот развој, пазарот на труд, вработувањето и слично**
- **Постојат различни извори на податоци, парцијални и неретко контрадикторни и неусогласени водени од различни локални институции (Агенција за вработување, Фонд за ПИОМ, Јавната управа, Даночната управа и слично)**
- **Воопшто не постои навика ниту пракса на хоризонтална размена на показатели и информации помеѓу различните институции на територијата на општината**
- **Показателите кои се достапни се некомплетни, неажурни и несистематизирани, па такви какви што се, и оние што ги поседуваат, и оние што ги користат не веруваат во нивната точност и ажурност**
- **Најголем број на институции воглавно не вршат никакви, па дури ни релативно едноставни анализи и обработки на податоците. Сè се сведува на обична фактографија која е несредена, а за анализа, проценка и предвидување да не зборуваме**

Без разлика на оваквата незадоволителна состојба и постојните проблеми со т.н тврди показатели за општината не смее да се престане со прибирањето и анализата на истите. Сепак овие показатели се бројки, факти и чинители, и претставуваат објективна категорија која треба да се прифати и уважува, без разлика дали ни се допаѓа или не. Тие сепак ни помагаат да не лутаме, не наведуваат на прав пат и ја концентрираат нашата енергија. Но, тие не се доволни. Постои едно целосно непрегледно поле, на т.н меки показатели, а тоа се идеите, впечатоците, перцепциите, проценките и слично, скриени во главата на локалните субјекти. До нив се доаѓа во два чекора, доколку за тоа имаме доволно ресурси и време:

- **Анкетирање на репрезентативен урнек со широко опфатени прашања, проблеми, теми и слично**

- **Расправи и дискусии, т.е интервјуа со фокус групи од по 10 – 15 внимателно одбрани учесници, за само неколку прашања – теми – проблеми, кои со претходните истражувања и анкети стекнале статус на најважни.**

На овој начин се добиваат голем број корисни “внатрешни” информации за локалните препреки за растот и развојот на малите и средните претпријатија, за најбитните аспекти на локалното деловно опкружување, за тоа како е перцепирана општинската администрација од страна на нејзините партнери и слично. Во оваа фаза се јавуваат почетно и магловито, а потоа се појасно и појасно, рамките на некои од идните најважни стратешки програми и проекти. Покрај ова, овие расправи, дијалози, анкети и интервјуа, внимателно подготвени и водени ќе дијагностицираат неколку ситни проблеми и грешки во досегашната практика, кои многу лесно се отстрануваат, со што се создава разбирање и доверба помеѓу учесниците и партнерите.

Анализата на локалната економија, доколку е добро изведена, резултира со прилично јасна SWOT анализа и дефинирање на критичните стратешки прашања, и SWOT анализата и критичката стратешка анализа логички се изведуваат преку претходни анализи на споменатите тврди и меки показатели за општината. Ова е прилика кога треба да се организира посебна работилница, во која и на која, клучните локални субјекти ќе разменат меѓусебе мислења, предлози и сугестии како, и со кои алатки да ги користат овие показатели од анализите, од една страна, и ќе ги усогласат своите поединечни гледишта и стојалишта во поглед на предностите, слабостите, можностите и заканите, но и за најважните прашања на кои стратегијата треба да одговори од друга страна. Пожелно е да се направат и серија работилници, со цел да се одбегнат стереотипите и рутинската пракса во идентификација на проблемите и нивното решавање. Секое пресликување и препишување на состојби од други општини подоцна се враќа како бумеранг. Овде до израз мора да дојде реалноста и објективноста, а пред се способноста за прифаќање на истите без разлика какви се.

Еве пример на еден конечен резултат од анализа:

Пет критични прашања на кои треба да одговори Стратегијата за развој на општината се:

- **Како да се унапреди растот и развојот на приватните мали и средни претпријатија како водечка сила на економскиот развој на општината?**
- **Како да се запрат негативните економски трендови на приватизираните претпријатија и да се преиначат во позитивни трендови и ефекти?**
- **Како да се овозможи создавање приход во селските домаќинства на мали поседи поради одржување на селото и животот во него?**
- **Како да се создаде пазарно земјоделско производство на поголеми поседи?**
- **Како да се развие претприемачка култура, систем на вредности, знаења и вештини според потребите на новата стопанска култура и барањата на новата економија?**

После сите маки и проблеми со показателите и анализата на истите, преоѓаме на покреативна работа, а тоа е скицирање на далечната и блиската иднина за општината во вид на визија, стратешки оперативни цели, како и програми и проекти со кои целите се остваруваат. Исто така и за ова потребно е да реализираме креативна работилница. Прв важен резултат, кој воедно е и ориентир и компас за сите останати е визијата за општината. На пример, таа може да изгледа овака:

Визија за развој на општината до 2012

Општината претставува препознатлива животна и деловна средина која ја одликуваат:

- **Конкурентно и извозно ориентирано стопанство со квалитетни вработувања**
- **Усогласен животен стандард и квалитетен живот како во градот така и во селото**
- **Високо конкурентни и прилагодливи човечки ресурси**

Воочливо е дека визијата за развојот на општината треба да биде: заедничка – споделена од сите субјекти во заедницата; да ги изразува интересите на субјектите за иднината; да дава

општа слика за движењето на заедницата во иднината; стратешките плански одлуки да произлегуваат од заедничката визија за заедницата.

Понатаму, од претходните анализи и од веќе создадената визија за идниот развој на општината, се изведуваат стратешките цели. Тие можат да бидат главни развојни правци, но и оперативни цели кои се временски одредени и квантитативно изразени аспекти на остварување на стратешките цели.

Стратешките цели ја изразуваат намерата за постигнување на саканата идна состојба, но не пропишуваат како треба да се спроведуваат акциите.

Целите, всушност се најјасен и најкраток патоказ кон реализацијата на визијата на заедницата. Еве два примери:

GOAL (крајна цел/определба)
OBJECTIVES (долгорочни цели)
TASKS (краткорочни цели/задачи)

Или, може да се сретне следнава поделба:

Overall objectives (општи, генерални цели)
Specific objectives (специфични цели)
Eligible actions (соодветни акции за реализација на целите)

Пример за конкретни стратешки цели:

1. Развиен водечки сектор на приватни мали и средни претпријатија, како основен генератор на вработување
2. Позитивни економски и социјални ефекти на индустриското реструктурирање
3. Развиено селско претприемништво и земјоделско производство
4. Конкурентни и прилагодливи човечки ресурси

Од вака определените стратешки цели (четири на број), за секоја посебно се изведуваат специфичните оперативни цели. Пример како од првата напред наведена стратешка цел “развиен водечки сектор на приватни мали и средни претпријатија како основен генератор за вработувањето” се изведуваат специфични цели:

1.1. Прилагодување на локалното деловно опкружување и на инфра структурата за потребите на динамичниот раст и развој на малите и средни претпријатија, така да во 2006 година во овој сектор се оствари стапка на раст на вработување од 30%
1.2. Обезбедување на поволни услови за кредитирање – финансирање на малите и средни претпријатија
1.3. Поддршка на отпочнување на нови бизниси засновани на самовработување и вработување – раст од 15% во 2006 година
1.4. Значајно унапредување на инвестиционите услови и повеќе кратно зголемување на нивото на инвестирање – раст од 250% во 2006 година

Многу важно што треба да се перцепира, од напред наведените неколку примери, е тоа дека стратешките цели се изведуваат од визијата за развој на општината, од една страна, но и тоа дека тие претставуваат стратешки одговори на напред формулираните критички стратешки прашања настанати како дефинитивен резултат на анализата на локалната економија.

Продолжуваме понатаму, со тоа што од оперативните цели се вадат и формираат конкретни програми и проекти, кои треба да бидат отпочнати веднаш и реализирани сега и овде во општината, со цел да се остварат стратешките цели и достигне визијата за развој на општината.

Пример за конкретни програми и проекти:

Програми	Проекти
1А.Програма за создавање претприемачко бизнис опкружување	1А1.Формирање на канцеларија – агенција за мали и средни претпријатија и инвестиции 1А2.Дизајнирање на стимулативни општински такси, даноци и останати давачки 1А3.Создавање поволни услови за финансирање/кредитирање на малите и средните претпријатија
1Б.Програма за поддршка за развојот на новите бизниси	1Б1.Систем на поддршка на отпочнувањето на нови бизниси 1Б2.Поддршка на развојот на услужниот сектор
1В.Програма за развој на извозната ориентација на производството	1В1.Јакнење на извозниот потенцијал на малите и средните претпријатија со воведување на шема за поддршка на извозот и поддршка на достигнувањето на техничките стандарди на ЕУ 1В2.Поврзување со соседните општини како поддршка на поддржувањето на општинските бизниси

Успехот на овој дел од работата (скицирање на своевидни матрици на развојните правци: визија, цели, програми и проекти) пресудно зависи од активното учество на сите локални партнери. Со таквото нивно активно учество се обезбедува ефикасност на стратешкиот план за развој, по аналогијата на вообичаената формула за ефикасност на одлуките:

Ефикасност на планот = Квалитет на планот x Прифатливост на планот

Знакот за множење во напред изложената формула значи дека и најквалитетниот план за да биде ефикасен мора да биде прифатлив, поточно изводлив и обратно, не смее да се жртвува квалитетот на сметка на прифатливоста и изводливоста на планот. Перцепцијата и капацитетот на локалните партнери во општината одлучуваат за тоа што треба и што може да се направи во функција на развојот. Вештината на консултантите пак го овозможува, обликува и реализира тоа што локалните партнери ќе го замислат и одлучат.

Цела оваа постапка да биде приближно идеална потребно е високо учество на партнерите во општината од сите три сектори (јавниот, приватниот и навлadiniот). Одлучувачко за учеството е финалните продукти да бидат резултат на интересот на сите вклучени субјекти. Така и само на тој начин сопствениците и директорите на растечките мали и средни претпријатија ќе дадат допринос во разработка на целите, програмите и проектите кои се сконцентрирани на унапредувањето на растот и развојот на приватните мали и средни претпријатија како водечка сила на економскиот развој на општината. Истите тие чинители и субјекти ќе бидат многу заинтересирани и активни во разработка на стратешките одговори на прашањето како да се развие претприемачка култура, систем на вредности, знаења и вештини според потребите на новата стопанска структура и барањата на новата економија.

Од друга страна, претставниците на земјоделските задруги и разните земјоделски здруженија своето внимание ќе го сконцентрираат на доприносот за развој на селското претприемништво и земјоделското производство.

Посебен дел на стратешкиот план е и планот за имплементација, обично фокусиран на првата цела календарска година (во нашиот случај 2006 година). Во него детално се разработуваат финансиските аспекти (потребни средства, расположливи и потенцијални извори на средства, учеството на општинскиот буџет и слично), но и главните носители на имплементацијата на проектите, партнерите во имплементацијата, почетокот и траењето на проектите и слично. И оведе се одлучувачки перцепциите и капацитетите на локалните партнери, но и реалната состојба на “меката” инфраструктура за имплементација.

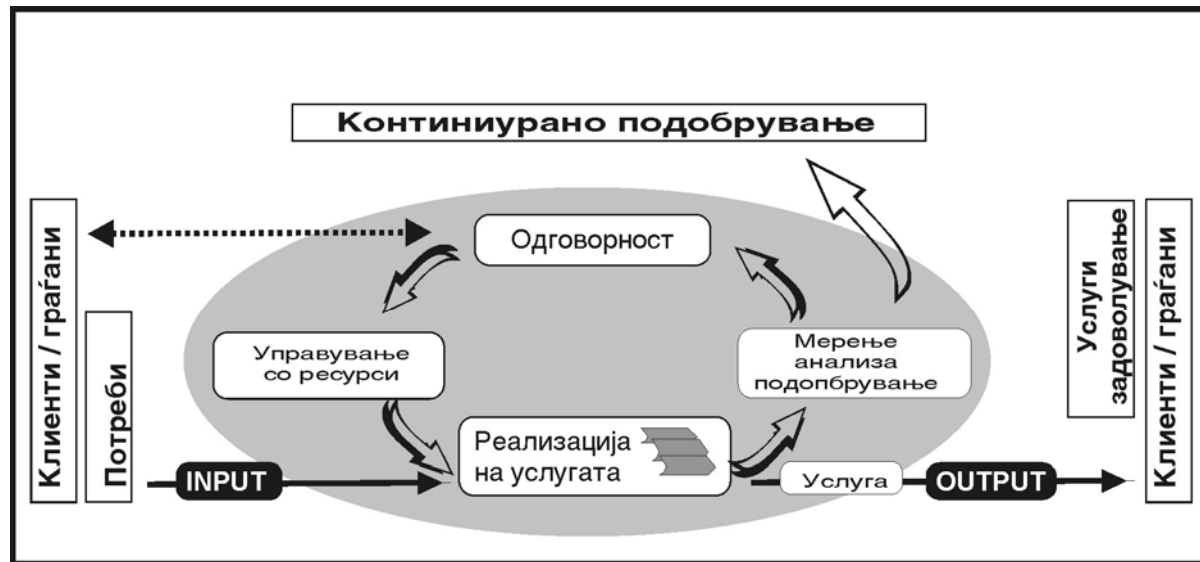
Кога конечно стратешкиот план е комплетиран, технички дотеран од страна на тимот за развој на општината, и прифатен и подржан од партнерската група за развој на општината, отпочнуваат процедурите за негово разгледување и усвојување за Советот на општината. И во овој случај е многу важно при усвојувањето на планот да се постигне консензус. Искуствата покажуваат, дека консензусот многу лесно се постигнува доколку планот е припреман на начин како што е претходно образложен. Доколку планот е припремен на некој “лесен” начин тогаш и консензусот многу потешко се остварува.

Овде, правата работа допрва почнува. Општинската управа покрај сите нови обврски кои произлегуваат од планот треба да продолжи со квалитетна комуникација и соработка со останатите партнери, која е создадена во текот на припремата на планот. Новиот концепт на управување со развојот на локалната заедница, во релативно кратко време, дава видливи резултати и создава механизми на одржливост.

На крајот следува воведување на систем на управување со квалитет во локалната самоуправа, како крајна фаза на промените во организацијата и функционирањето на локалната самоуправа

Овој процес, со сите негови карактеристики и специфичности, ќе биде предмет на разгледување и елаборирање во друг прирачник посветен на темата “Како до ефективна локална самоуправа”.

Овде само сликовито, во долуприкажаната слика, ви ги претставуваме сите компоненти на тој процес.



Модел на управување со квалитет

Содржина

Предговор	3
Вовед	5
I	
1. Прва (почетна фаза) – Воведување на промени	13
2. Како да се формира и изгради тим за промени	19
3. Како да се креира визија за развој и мисија на општинската управа	24
II	
Втора (напредана) фаза – кон одржлива добра управа	30
1. Партнерство во стратешкото планирање на локалниот развој.....	30

**Серија прирачници: Како до ефективна локална самоуправа
“КЛС” – Прирачник број 3: Како до добра управа**

Автор: Сотир Костов

Издавач

Македонски центар за меѓународна соработка



За издавачот
Сашо Клековски

*Корица, компјутерска подготовка
и печат*
САК - СТИЛ - Скопје
2006

