



Република Северна Македонија

Министерство за локална самоуправа



# МЕТОДОЛОШКИ НАСОКИ ЗА ПОДГОТОВКА НА ИНТЕГРИРАНИ ЛОКАЛНИ РАЗВОЈНИ ПЛАНОВИ



# **Методолошки насоки за подготовка на Интегрирани локални развојни планови**

Август 2023 година

Овој документ е изработен со поддршка на проектот „Градење на општинските капацитети за имплементација на проекти – Фаза 2“, кој го имплементира Програмата за развој на Обединетите нации (УНДП) во соработка со Министерството за локална самоуправа и Бирото за регионален развој.

Проектот е дел од пошироката програмска рамка на УНДП финансирана од Шведска, која го опфаќа и проектот „Справување со загадувањето на воздухот“.

Првата верзија на Методолошките насоки за подготовка на Интегриран локален развоен план е изработена во 2018 година во рамките на проектот на УНДП “Go Local” финансиран од страна на Делегацијата на Европската унија во Република Северна Македонија. Оваа надградена верзија на Методолошките насоки ги има во предвид моменталниот контекст, најновите трендови и насоките на сите клучни засегнати страни вклучени во локалното планирање во државата.

Ставовите изразени во овој документ се на авторот и не мора да се совпаѓаат со ставовите Шведска како донатор или на другите проектни партнери.

## Предговор

**М**инистерството за локална самоуправа како надлежно за следење на функционалноста на системот на локалната самоуправа и негово подобрување, како и за спроведување и следење на политиката за рамномерен регионален развој постојано работи на зајакнување на капацитетите на општините. Нивната капацитетност од сите аспекти, е услов за успешно спроведување на надлежностите и обезбедување на услугите за граѓаните на најдобар можен начин.

Општините и градот Скопје се директни имплементатори на стратешките документи во областа на локалната самоуправа и рамномерниот регионален развој, но и на други секторски документи и закони кои што имаат влијание на извршувањето на локалните надлежности. Доброто и координирано планирање на вертикално и на хоризонтално ниво од страна на општините, е важно заради обезбедување на целисходно, ефикасно и економично користење на буџетските средства и на централно и на локално ниво.

За таа цел, Министерството за локална самоуправа и Бирото за регионален развој, во партнерство со Програмата за развој на Обединетите нации (УНДП) и Шведската агенција за меѓународна развојна соработка (Сида), во рамките на проектот „Градење на општинските капацитети за имплементацијана проекти - Фаза 2“, работи на зајакнување на капацитетите за подобро стратешко планирање на локално ниво, со цел да се обезбеди систем на последователност во креирањето и спроведувањето на стратешките развојни планови и подобра вертикална координација во спроведувањето на политиките на централно и на локално ниво.

Честата сегментираност на локалните стратешки документи, поврзани само со одредена надлежност, како и недоволната усогласеност со националните развојни стратешки документи, ја отежнува нивната имплементацијата како и рационалното и целисходно планирање и користење на буџетските средства. Со цел да се надминат овие состојби, се пристапи кон заедничка и стручна подготовка на Методолошки прирачник за интегрирано развојно планирање, чија примена треба да помогне во создавањето на услови за кохерентен економски, социјален, еколошки и севкупен територијален развој и кохезија.

Со оваа публикација се дава конкретен придонес за подобрување на системот на локално развојно планирање преку интегрирање на елементи поврзани со Територијалната агенда на ЕУ 2030, Европскиот зелен договор и Зелената агенда за Западен Балкан, Агендата 2030 на ООН преку локализирање на Целите за одржлив развој, Парискиот Договор и поврзаната климатска акција и Рамката од Сендаи за намалување на ризици од катастрофи. Истовремено, со

овој современ пристап кон развојното планирање на локално ниво, се зајакнуваат и аспектите на социјалната вклученост, како и позначајно и измерливо унапредување на услугите за граѓаните.

Новата генерација на интегрирани локални развојни планови цели кон воспоставување на сеопфатна стратешка развојна рамка за општините која е цврсто поврзана со буџетскиот процес и со која се адресираат предизвици поврзани со сите области од локална надлежноост вклучувајќи го и локалниот економски развој. На тој начин се овозможува, општините да ги употребуваат овие интегрирани развојни планови за исполнување на критериуми за мобилизирање на дополнителни средства од донации од различни извори, а особено критериумот општините да имаат стратегии или планови за локален економски развој. Затоа важно е интегрираните локални развојни планови да се подготват и спроведат низ соработка и партнерства со сите чинители во општините, и на тој начин да се адресираат сите потреби и предизвици поврзани со животот на граѓаните.

  
Ристо Пенев  
Министер за локална самоуправа

# Содржина

<b>Список на кратенки</b>	<b>7</b>
<b>1. Вовед</b>	<b>9</b>
1.1 Цел на Методолошките насоки	9
1.2 Интегрирано локално развојно планирање	11
1.3 Децентрализацијата и локалното управување	11
1.4. Вертикална и хоризонтална интеграција на ИЛРП	14
1.5 Клучни политики на ЕУ поврзани со одржлив развој и постигнување на целите на кохезионата политика	18
1.6 Придонес на ИЛРП за постигнување на глобалните ЦОР и Агендата за одржлив развој 2030 година	23
1.7 Придонес на ИЛРП во процесот на пристапување на земјата кон ЕУ	24
<b>2. Интегриран локален развоен план</b>	
– <b>Стратешко планирање на локално ниво</b>	<b>25</b>
2.1 Вклучување на родовата перспектива во интегрираното планирање	26
2.2. Вклучување на ранливите групи во локалното планирање	28
<b>3. Процес на инклузивна подготовка на ИЛРП - Клучни фази во планирањето на локалниот развој</b>	<b>30</b>
3.1. ИЛРП – структура на документот	30
3.2. Процес на планирање	31
А) Подготвителна фаза	33
А.1 Иницирање на процесот на планирање	33
А.2. Основање и опремување на тимот	34
А.3. Детално мапирање и оценување на засегнатите страни	35
А.4 Создавање почетно партнерство и започнување на процесот	36
Б) Аналитичка фаза	38
Б.1 Социо-економска и анализа на животната средина во општината и SWOT анализа	38
Б.2 SWOT анализа – проверка на реалната состојба на анализата објаснета погоре	42

В) Фаза на планирање - од анализи до дефинирање стратешките (развојни) цели и оперативно планирање за тоа како тие да се постигнат	43
В. 1. Дефинирање на визијата	43
В. 2 Дефинирање на стратешките цели	44
В. 3 Формулирање на потребните програми, цели на програмите, мерки, активности и проекти за реализација на стратешки цели и намери	45
В.4 Вклучување на засегнатите страни во аналитичкиот, планирачкиот и оперативниот дел на подготовката на ИЛРП	47
В.5 Креирање, проектни идеи и проектно портфолио на ИЛРП	48
В.6 Буџет на ИЛРП	52
В.7 Формулар за буџет на ИЛРП и динамика на финансирање	57
<b>4. Имплементација на ИЛРП</b>	<b>59</b>
Спојување на планирањето, мониторингот и евалуацијата – Управување засновано на резултати	61
<b>5. Основни принципи во процесот на подготовка на Интегриран локален развојен план</b>	<b>65</b>
<b>Анекс 1 - Список за проверка на процесот на планирање</b>	<b>66</b>
<b>Анекс 2 – Пример за проекти</b>	<b>68</b>
<b>Анекс 3 – Праведна транзиција – територии и локални заедници</b>	<b>75</b>



## СПИСОК НА КРАТЕНКИ

---

<b>ГО</b>	Граѓанска организација
<b>ДЗС</b>	Државен завод за статистика
<b>ЕВРОСТАТ</b>	Статистичко биро на Европската Унија
<b>ЕЗД</b>	Европски зелен договор
<b>ЕЛС</b>	Единица на локална самоуправа
<b>ЕУ</b>	Европска Унија
<b>ЗАЗБ</b>	Зелена агенда за Западен Балкан
<b>ЗЕЛС</b>	Заедница на единиците на локалната самоуправа на Република Северна Македонија
<b>ИЛРП</b>	Интегриран локален развоен план
<b>МОН</b>	Министерство за образование и наука
<b>МСП</b>	Мали и средни претпријатија
<b>НРС</b>	Национална развојна стратегија на Северна Македонија
<b>ОН</b>	Обединети нации
<b>УНДП</b>	Програма за развој на Обединетите нации
<b>ЦОР</b>	Цели за одржлив развој
<b>UN Women</b>	Тело на Обединетите Нации за родова еднаквост и зајакнување на жените



# 1. Вовед

## 1.1 Цел на Методолошките насоки

**П**римарната цел на овие Методолошки насоки е да се следи процесот на подготовка на Националната развојна стратегија и да се интегрира планирањето на локалниот развој во националниот систем за планирање на развојот на земјата. Методологијата има за цел да овозможи инклузивно и интегрирано планирање на локално ниво.

Министерството за локална самоуправа ја подготви оваа Методологија за да им помогне на општините во подготовката на 4-годишни интегрирани развојни планови како примарен развоен документ кој доколку општините сметаат за потребно и согласно со барања од секторската законска регулатива, може дополнително да се разработува преку посебни – секундарни планови за различни области од делокругот на надлежност на локалната самоуправа.

Интегрираните локални развојни планови ќе служат како општинска стратегија за постигнување на нивните одржливи (економски, социјални и еколошки) цели. Општините можат да ги користат овие интегрирани развојни планови за исполнување на критериумите за мобилизирање дополнителни средства од донации од различни извори, особено критериумот - општините да имаат стратегии или планови за локален економски развој.

Друга важна цел на овие Методолошки насоки е да се обезбеди едноставен за примена, но истовремено систематски пристап кон планирањето на иднината на локалната заедница/општина, со вклучување и активно учество на нивните граѓани и институциите одговорни за управување со клучните услуги/функции во општините. Резултат на овој пристап кој е приспособен на моменталниот контекст на Република Северна Македонија, е **Интегриран локален развоен план (ИЛРП)**.

**Процесот на партиципативно планирање** зависи од способноста на локалната власт и локалните засегнати страни, нивната подготвеност за учество и капацитетите да се интегрираат тематски области, да се мобилизираат ресурси и луѓе за заедничка стратешка цел и да се движат низ процесот додека се справуваат со несигурности и предизвици. Во многу случаи, временскиот притисок и состојбата со човечките ресурси – особено во малите општини, прават овој процес да претставува значителен предизвик. Прво, не станува збор за имплементација на стандардни решенија кои се апликативни на секоја општина поради нивните специфични разлики и второ, локалните актери треба да имаат високо ниво на флексибилност во дизајнирањето и имплементирањето на стратегии. Сето ова ја нагласува важноста од градење стратешки капацитети за интегрирано развојно планирање на локалните и националните актери.

При реализирање на партиципативните процеси локалните власти ќе се грижат и поттикнат учество на жените и ранливите категории и ќе водат родова статистика на учесниците во овие процеси.

**Планирањето** е процес на поставување цели, развивање стратегии, оцртување на аранжманите за имплементација и распределба на ресурси за постигнување на тие цели. Важно е да се напомене дека планирањето вклучува разгледување на голем број различни процеси:

- Идентификување на визијата и целите што треба да се постигнат;
- Формулирање на стратегиите потребни за постигнување на визијата и целите;
- Развивање механизми и инфраструктура за инклузивен процес на планирање и имплементација;
- Утврдување и распределба на ресурсите (финансиски и други) потребни за постигнување на визијата и целите;
- Оцртување аранжмани за имплементација, кои ги вклучуваат аранжманите за мониторинг и евалуација на напредокот кон постигнување на визијата и целите.

Планирањето како процес и финалниот производ – **Интегриран локален развојен план**, треба да биде процес на учење кој завршува со практичен документ кој им помага на општините и нивните граѓани да ја обликуваат иднината на локалните заедници. Затоа, интегрираните локални развојни планови треба да бидат едноставни за употреба, разбирливи за општинската администрација и граѓаните и фундаментални за заемно разбирање на иднината на заедницата. Тие треба да бидат лична карта на општината и нејзината територија, која ќе ги претставува аспирациите и плановите за иднината на граѓаните и на локалната власт.

Овие Методолошки насоки предлагаат чекори и методи за подготовка на таков документ. Меѓутоа, тие не се пропишани за да се следат некритички. Наместо тоа, цел на Методолошките насоки е да се обезбедат доволно алатки за партиципативно планирање и подготовка на оперативни ИЛРП за општините, и за да локалната заедница може да ги прифати и да помогне во нивното спроведување.

Во процесот на ажурирање на овие Методолошки насоки, беше обезбеден обемен придонес од општините и други клучни засегнати страни на локално и национално ниво, било преку консултативни состаноци или работилници каде што претставници од општините и граѓанските организации (ГО), како и Министерството за локална самоуправа, Бирото за регионален развој, Заедницата на единиците на локалната самоуправа (ЗЕЛС) и Центрите за развој на планските региони ги споделија своите ставови и понудија инпути за подобрување на методологијата врз основа на реалните потреби и ситуации со кои се соочуваат во нивните практики. Покрај тоа, дискусијата во живо на работилниците и споделувањето искуства ни помогнаа да обезбедиме насоки подготвени за употреба во контекст на системот на локалната самоуправа во Северна Македонија.

## 1.2 Интегрирано локално развојно планирање

Интегрираното локално развојно планирање е витален процес кој им овозможува на локалните власти – и на пошироката локална заедница и јавноста, да преземат иницијатива и да ја обликуваат својата иднина. Интегрираниот локален развоен план обезбедува информации за текот на дејствување на заедницата како целина и претставува патоказ кој треба да го следат избраните функционери, персоналот на локалната самоуправа и заедницата кога ја планираат нивната посакувана иднина. Локалното развојно планирање е проактивно. Станува збор за интегрирано стратешко размислување, планирање и предвидување за тоа што треба да направи заедницата за да бидат постигнати посакуваните цели.

Интегрираниот локален развоен план е ефективен само кога постојано се користи за планирање и дизајнирање на услуги и проекти, распределба на ресурси, идентификување на фискални празнини и потреби, мерење на резултатите од работата на локалната самоуправа и соопштување на овие резултати на заедницата/јавноста. Планот се создава низ партиципативен и инклузивен процес и претставува документ со кој заедницата/јавноста може да обезбеди отчетност на општинската власт за извршување на работите од нејзин делогруг на начин кој одговара на нивните потреби и приоритети. Планот обезбедува мудро и ефикасно искористување на ограничените ресурси за да се осигура дека заедницата е свесна за ограничувањата и реално позиционирана да ги исполни своите цели. Она што треба да се следи се логиката и секвенците во процесот кој обезбедува квалитативен, сеопфатен и оперативен документ, кој дава основа за спроведување на планираните програми, проекти и активностите од суштинско значење за развојот на општината.

*„Локализацијата на Целите за одржлив развој (ЦОР) значи повеќе од само „воведување“ на меѓународно договорените цели на локално ниво. Тоа значи дека аспирациите на ЦОР стануваат реални за заедниците, домаќинствата и поединците, особено за оние кои се изложени на ризик да заостанат. Локалните власти имаат критична улога во претворањето на Агендата 2030 од глобална визија во локална реалност. И локалните заедници и засегнатите страни, кои најдобро ги познаваат индивидуалните и колективните потреби и капацитети, се критични партнери во спроведувањето и остварувањето на нашиот глобален договор.“*

Ахим Штајнер, администратор на УНДП

### 1.3 Децентрализацијата и локалното управување

Главната разлика помеѓу децентрализацијата и локалното управување се актерите кои учествуваат во процесот. Децентрализацијата се однесува на институционалните и организациските реформи и процеси на јавниот сектор. Тоа е деволуција од страна на централната (т.е. националната) власт на специфични надлежности и функции, со сите административни, политички и економски атрибути што тоа ги подразбира, на локалните (т.е. општинските) власти, кои се независни од центарот и автономни во рамките на законски разграничен географски и функционален домен. Од друга страна, локалното управување повеќе се однесува на создавање на поволна средина за интеракција помеѓу општините, приватниот сектор и граѓанското општество и обезбедување на отворен простор за процеси со повеќе засегнати страни за поттикнување на локалниот развој.

Локалното управување се состои од збир на институции, механизми и процеси преку кои граѓаните можат да ги артикулираат своите интереси и потреби, да посредуваат во нивните разлики, специфичните интереси и потреби, и да ги остварат своите права и обврски на локално ниво. Локалното управување ја нагласува потребата да се гледа подалеку од тесната перспектива на законската рамка и на субјектите на локалната власт. Инклузивното локално управување настојува да го вклучи мноштвото на формалните и неформалните односи помеѓу различните актери во развојот (на пр. локалната власт, приватниот сектор, здруженијата и граѓанските организации) кои го обликуваат и влијаат на резултатот и ефективноста на политичките и административните системи на поднационално ниво.

Постои голем степен на синергија и кохерентност помеѓу поддршката на процесите на националното управување и локалното управување, бидејќи многу од аспектите се исти. Затоа, неопходно е да се работи на доследна примена на начелата за добро управување на локално ниво.

Табела бр. 1: Децентрализацијата и локалното управување

<b>Реформи за децентрализација</b> Поддршка на формалните елементи на јавниот сектор за реформа преку децентрализацијата	<b>Локално управување</b> Поддршка за поширока вклученост на граѓаните, граѓанското општество, приватниот сектор во врска со работата со и следењето на локалните власти
<p>Примерите вклучуваат:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>● Помош на централните министерства одговорни за реформи за развивање на нови политики и законодавство;</li><li>● Градење на капацитетите на локалните власти за подобро стратешко планирање, итн.;</li><li>● Обезбедување поддршка на локалната власт во однос на подобрување на ефикасноста на локалното јавно управување;</li><li>● Обезбедување поддршка во развојот/користење нови начини на финансирање на општините;</li><li>● Поставување стандарди за квалитет на локалните јавни услуги;</li><li>● Поставување стандарди, структура и подобрување на капацитетите на локалната јавна администрација и институциите;</li><li>● Обезбедување законска регулатива и поддршка за меѓуопштинската соработка;</li><li>● Следење и контрола на процедурите, практиките и перформансот на ЕЛС.</li></ul>	<p>Примерите вклучуваат:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>● Помош на локалните власти да го разберат и да почнат да го практикуваат локалното владеење (партнерски проекти со граѓанскиот сектор);</li><li>● Поддршка на локалната власт во откривањето на највредните информации и податоци за граѓанските организации, бизнис секторот и пошироката јавност;</li><li>● Обезбедување поддршка на локалната власт во однос на промена на практиките во процесот на донесување одлуки со учество на јавноста;</li><li>● Помош на националните и локалните граѓански организации за разбирање и учество во развојот на политиките;</li><li>● Обезбедување финансиски средства за подготовка и спроведување на партнерски проекти во корист на локалните заедници;</li><li>● Поддршка при отчетно и доследно спроведување на интегрираните локални развојни планови.</li></ul>

## 1.4. Вертикална и хоризонтална интеграција на ИЛРП

При подготовката на ИЛРП, од суштинско значење е да се запамети дека ниту една стратегија не е самостоен документ, туку треба трајно да биде вградена во мрежата на постоечки политики и агенди на различни сектори на повисоките нивоа на управување. Поврзувањето со целите предложени од националните, на ЕУ или глобалните политички агенди може да бидат предизвик. Сепак, глобалните агенди можат да им помогнат на локалните актери стратешки да ги реинтерпретираат можностите за локален и регионален развој. Со оглед на зголемената енергетска и еколошка криза, која налага итност, од витално значење е да се истражи како локалните развојни планови и стратегии можат да придонесат за глобална зелена транзиција и целосно да ги искористат нејзините можности на локално ниво.

Процесот на интегрирано локално развојно планирање се карактеризира со бројни интеракции и постојани прилагодувања за да се обезбеди:

- вертикална усогласеност (со документи за развој повисоко во хиерархијата – релевантни политики и стратешки планови, на национално и регионално ниво);
- хоризонтално усогласување (помеѓу клучните општински секторски развојни планови и политики);
- усогласување со просторните и урбанистичките планови.

Обезбедувањето усогласеност е важно од најмалку неколку од следните причини:

- Интегрираните локални развојни планови служат како стратегии за развој и треба да бидат составен дел од целокупниот систем за развојно планирање во земјата, без оглед колку истиот е фрагментиран и нецелосен. На тој начин ќе се придонесе за конзистентност и одржливост на развојниот напредок низ целата земја и нејзините делови. Во случајот со Република Северна Македонија се наложува потреба од вертикално усогласување на следниве клучни развојни документи:
  - Национална развојна стратегија (план за 20 години);
  - Стратегија за регионален развој (план за 10 години);
  - Стратегија за родова еднаквост (план за 6 години)
  - Програми за развој на планските региони (план за 5 години);
  - Општински интегриран локален развоен план (план за најмалку 4 години).
- Усогласеноста обезбедува значителна распределба на средства од повисоките нивоа, како и од европските фондови, на локално ниво докол-



ку локалните планови се конзистентни со националната стратешка платформа и нејзините делови овозможуваат нивна операционализација;

- Усогласеноста овозможува значително поефикасно трошење на средствата и од повисоките нивоа, локалните и европските фондови, бидејќи го стеснува просторот за заемните конфликтни интервенции кои се преклопуваат или се непотребни.

Вертикалното усогласување треба да се постигне преку следните чекори во планирањето на процесот:

- При подготовка на SWOT-анализата, треба да се анализираат соодветните делови од повисоки развојни стратегии и планови, особено соодветните SWOT-анализи и делови кои ги опишуваат стратешките интервенции и механизмите планирани за нивно постигнување. Потоа, најважните наоди треба да се класифицираат во соодветни можности и закани по однос на спроведувањето на ИЛРП;
- При дефинирањето на развојните цели и задачи, локалните цели и задачи треба да се усогласат со целите и приоритетите на стратешките документи на повисоко ниво (национални и регионални);
- Финансиските инструменти за имплементација на повисоки стратегии и планови треба да се анализираат при изготвување на индикативни финансиски планови, проследени со потребните прилагодувања на локалните програми на специфичните барања од достапните извори на финансиски ресурси;
- Ова создава услови за локалните приоритетни програми да бидат конзистентни со повисоките развојни политики што овозможува распределба на средства од повисоките нивоа, фондовите на ЕУ и сите други средства за поддршка на локалниот развој.

Земајќи го предвид делокругот на надлежности на локалната самоуправа во Северна Македонија, се препорачува општините при подготовката на ИЛРП да ги усогласат целите и да ги локализираат мерките и активностите предвидени во следните национални секторски стратегии (кои имаат валидно времетраење):

- Програма за одржлив локален развој и децентрализација 2021 - 2026 година<sup>1</sup>;
- Акционен план за 2021 - 2023 година на Програмата за одржлив локален развој и децентрализација 2021 - 2026 година<sup>2</sup>;
- Стратегија за регионален развој на Република Северна Македонија 2021 - 2031 година<sup>3</sup>;
- Национална стратегија за одржлив развој 2009 - 2030 година<sup>4</sup>;

1 [https://mls.gov.mk/images/files/POLRD\\_2021-2026\\_MK\\_so%20korekcii\\_Final.pdf](https://mls.gov.mk/images/files/POLRD_2021-2026_MK_so%20korekcii_Final.pdf)

2 [https://mls.gov.mk/images/files/Akciski%20plan%20\\_mk%20\(1\).pdf](https://mls.gov.mk/images/files/Akciski%20plan%20_mk%20(1).pdf)

3 <https://mls.gov.mk/files/Strategija-Za-RRR.pdf>

4 <https://www.moepp.gov.mk/wp-content/uploads/2014/12/Nacionalna-Strategija-za-Odrzliv->

- План за спречување на создавање отпад 2022 - 2028 година<sup>5</sup>;
- План за управување со отпад на Република Северна Македонија 2021 - 2031 година<sup>6</sup>;
- Национална стратегија за заштита на природата<sup>7</sup>;
- Национална стратегија за биолошка разновидност со Акционен план 2018 - 2023 година<sup>8</sup>;
- Национален план за енергија и клима<sup>9</sup>;
- Стратегија за развој на енергетиката на Република Северна Македонија до 2040 година<sup>10</sup>;
- Акционен план за обновливи извори на енергија до 2025 година со визија до 2030 година<sup>11</sup>;
- Стратегија за индустриски развој 2018 - 2027 година, со Акционен план<sup>12</sup>;
- Стратегија за развој на женското претприемништво 2019 - 2023 година<sup>13</sup>;
- Национална стратегија за земјоделство и рурален развој 2021 - 2027 година<sup>14</sup>;
- Национална стратегија за МСП 2018 - 2023 година<sup>15</sup>;
- Национална стратегија за млади 2016 - 2025 година<sup>16</sup>;
- Стратегија за родова еднаквост 2022 - 2027 година<sup>17</sup>;
- Национална стратегија за еднаквост и недискриминација 2022 - 2026 година<sup>18</sup>;
- Стратегија за образование 2018 - 2025 година<sup>19</sup>;
- Фискална стратегија на Република Северна Македонија 2022 - 2024 година (со перспектива до 2026 година)<sup>20</sup>;
- Програма за реформи во управувањето со јавните финансии 2022 - 2025 година<sup>21</sup> и

---

[Razvoj-vo-RM-NSSD-Del-1.pdf](#)

- 5 <https://www.moep.gov.mk/wp-content/uploads/2014/12/%D0%9F%D0%A1%D0%97%D0%9E-2022-2028.pdf>
- 6 <https://www.moep.gov.mk/wp-content/uploads/2021/10/.pdf>
- 7 <https://www.moep.gov.mk/wp-content/uploads/2014/12.pdf>
- 8 [https://www.moep.gov.mk/wp-content/uploads/2014/12/NATIONAL-BIODIVERSITY\\_MKD.pdf](https://www.moep.gov.mk/wp-content/uploads/2014/12/NATIONAL-BIODIVERSITY_MKD.pdf)
- 9 [https://economy.gov.mk/content/Official%20NECP%20-%20MK%20version\\_11465878.pdf](https://economy.gov.mk/content/Official%20NECP%20-%20MK%20version_11465878.pdf)
- 10 <https://economy.gov.mk/mk-MK/news/strategii-2759.nspix>
- 11 <https://economy.gov.mk/Upload/Documents/94b041280dbe4ae6870f6450e30de0a2.pdf>
- 12 <https://economy.gov.mk/Upload/Documents/Finalna%20Industriska%20Strategija.pdf>
- 13 <https://economy.gov.mk/Upload/Documents/2023.pdf>
- 14 [https://www.mzsv.gov.mk/CMS/Upload/strateski%20dokumenti/ns\\_16\\_2021.pdf](https://www.mzsv.gov.mk/CMS/Upload/strateski%20dokumenti/ns_16_2021.pdf)
- 15 <https://economy.gov.mk/Upload/Documents/Strategija.pdf>
- 16 <https://ams.gov.mk/mk/page/youth-strategies>
- 17 [https://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/2022/strategija\\_/2022\\_2027.pdf](https://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/2022/strategija_/2022_2027.pdf)
- 18 [https://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/2022/strategija\\_/2022-2026.pdf](https://www.mtsp.gov.mk/content/pdf/2022/strategija_/2022-2026.pdf)
- 19 <https://mon.gov.mk/page/?id=2048>
- 20 <https://finance.gov.mk/>
- 21 <https://finance.gov.mk/wp-content/uploads/2022/10-2022-2025-MK-Strukturirana-za-Vlada-1.pdf>

- Други повеќегодишни национални стратегии и планови кои се поврзани со делокругот на надлежностите на општините и се во фаза на подготовка или се планирани за ажурирање.

УНДП го олеснува процесот на партиципативна подготовка на Националната развојна стратегија (НРС) 2024 - 2044 година. НРС ќе воспостави јасна стратегија за развој на државата во следните 20 години. За да се обезбеди прифаќање од голем број засегнати страни, се спроведува сеопфатен процес за создавање на меѓугенерациски, меѓуетнички, меѓупартиски и родов консензус меѓу клучните општествени засегнати страни. Како резултат на тоа, Стратегијата ќе ги мапира тековните и постоечките општествени предизвици и ќе изгради соодветни капацитети за да се осигура дека земјата е подготвена успешно да се соочи со овие предизвици. Процесот е поддржан од широка организациона структура за да се овозможи квалитетен развој на НРС и да се следи долгорочната имплементација. Се очекува Собранието да ја усвои НРС до крајот на 2023 година. По нејзиното усвојување ќе треба да се обезбеди синергија и кохерентност на горенаведените тематски стратегии и планови со Националната развојна стратегија.

Интегрираниот процес на планирање на локално ниво треба да обезбеди и хоризонтална интеграција на сите релевантни засегнати страни во овој процес.

- Прво, преку примена на меѓусекторски пристап во обликувањето на оваа интегрирана стратешката платформа и интензивната употреба на оваа платформа во обликувањето на секторските развојни планови;
- Второ, во процесот на поставување на целите за секторски развој, каде што форматот на работилниците има вградено усогласување на целите низ секторите;
- Трето, при изборот на приоритетни програми/проекти, да се претпочита позитивно хоризонтално/меѓусекторско влијание, и
- Четврто, во подготовката на апроксимативен План за имплементација и индикативен финансиски план, со приоритетно планирање и имплементација на проекти кои ќе генерираат влијанија во повеќе области од значење за општината.

Како секундарни секторски развојни плански документи, генералните и деталните урбанистички планови, локалните акциски планови за животната средина, плановите за квалитет на амбиентниот воздух, плановите за управување со заштитените подрачја, програмите за енергетска ефикасност, стратегиите и плановите за локален економски развој, социјалните планови на општините, плановите за намалување на ризикот од катастрофи, плановите за работа на општинските институции и комунални претпријатија и други релевантни развојни планови кои се специфични за одредени општини, ќе треба да се усогласат со **ИЛРП како примарен развоен плански документ кој служи како севкупна развојна стратегија на општината**. ИЛРП може да биде документ

за замена за некои од горенаведените секторски развојни документи за кои подготовката не е предвидена како обврска во законодавството.

Со новата генерација на интегрирани локални развојни планови се очекува да се воспостави сеопфатна стратешка рамка за развој за општините која е тесно поврзана со буџетскиот процес. Оваа интегрирана рамка за развојно планирање ќе ги адресира предизвиците поврзани со сите области од локалната надлежност, вклучително и локалниот економски развој<sup>22</sup>.

## 1.5 Клучни политики на ЕУ поврзани со одржлив развој и постигнување на целите на кохезионата политика

Регионалните политики на ЕУ (Европа 2020) беа насочени кон постигнување рамномерен развој и социјална, економска и територијална кохезија, притоа имплементирајќи мерки кои се однесуваат на растот и вработувањето, противмерки за климатските промени и енергетските прашања и намалувањето на сиромаштијата и социјалната исклученост.

Во Договорот од Лисабон кој влезе во сила во декември 2009 година, територијалната кохезија, покрај економската и социјалната кохезија, беше инкорпорирана во одредбите.

Зелената книга за територијална кохезија (2008 година<sup>23</sup>)<sup>24</sup> наведува дека територијалната кохезија означува овозможување на населението целосно да ги искористи територијалните карактеристики преку гарантирање на хармоничен развој на различните територии на ЕУ и е средство за претворање на оваа различност во предност што придонесува за одржлив развој на ЕУ во целост. Меѓутоа, дефиницијата на поимот „територијална кохезија“, улогата што треба да ја има ЕУ, формите на територијална соработка, начините на координирање на територијалните политики со секторските и националните политики, начините на учество во дизајнирањето и имплементацијата на политиките и развојот на индексите беа одредени како теми за идни дискусии и сè уште се дебатираат. Како што е дефинирано во Територијалната агенда на ЕУ (2007 година), територијалната кохезија е „збир на принципи за хармоничен, избалансиран, ефикасен, и одржлив територијален развој. Овозможува еднакви можности за граѓаните и претпријатијата, каде и да се наоѓаат“. Територијалната кохезија го зајакнува принципот на солидарност кој традиционално го карактеризира европскиот проект, давајќи му дополнителна просторна перспектива.

22 На овој начин, општините можат да ги искористат овие интегрирани развојни планови за исполнување на критериумите за мобилизирање дополнителни средства од донации од различни извори, особено критериумот дека општините имаат стратегии или планови за локален економски развој.

23 Зелена книга за територијална кохезија – [Зелена книга за територијална кохезија \(europa.eu\)](#)

24 Територијална агенда 2007 г. – [Територијална агенда на ЕУ \(Договорена на 25 мај 2007 г.\)](#)

Интегрираниот територијален пристап е релативно нов начин на креирање политики во ЕУ, во кој потребите и потенцијалот на даденото место се почетна точка. Елементите на овој пристап беа вклучени во кохезионата политика за периодот 2014 – 2020. Во неа има заложба за адекватна политика заснована на места, со ефективно искористување на потенцијалот на секоја територија, гарантирајќи притоа долгорочни социо-економски придобивки за локалното население и за другите кои живеат во одреден радиус на територијата за која станува збор. Овој пристап вклучува близок дијалог и соработка помеѓу институциите и актерите кои работат на различни нивоа на управување. Исто така, комбинира надворешни знаења и ресурси со локални средства на начин што ја елиминира или намалува заканата од доминација од кој било од партнерите. Прилагодувањето на јавните политики на потребите на терен треба да донесе долготрајни ефекти за локалното население. Исто така, треба да помогне да се постигнат европските и националните цели благодарение на правилната употреба на локално вкоренети развојни фактори како што се инфраструктурата, културата на владеење или климата.

Територијалната агенда на ЕУ 2020 – Кон инклузивна, паметна и одржлива Европа на различни региони<sup>25</sup> договорена е на неформалниот состанок на министрите одговорни за просторно планирање и територијален развој, на 19 мај 2011 година, во Геделе, Унгарија, и ги идентификува главните можности и предизвици во врска со територијалниот развој:

- поголема изложеност на глобализацијата и структурните промени предизвикани од светската економска криза;
- нови предизвици за европската интеграција и растечката меѓузависност на регионите;
- различни демографски и социјални предизвици и просторна сегрегација на ранливите групи;
- климатски промени и еколошки ризици;
- енергетски предизвици;
- губење на биолошката разновидност и ранливост на природното, пејзажното и културното наследство.

Овие прашања бараат интегрирани решенија што може да ги донесе пристапот за креирање политики заснован на место односно специфично подрачје.

**По 2020 година, новата кохезиона политика<sup>26</sup> на ЕУ гарантира дека сите делови на Европа учествуваат во зелената и дигиталната транзиција.** Кохезионата политика на ЕУ придонесува за зајакнување на економската, социјалната и територијалната кохезија на Европската Унија. Таа има за цел да ја поправи нерамнотежата помеѓу земјите и регионите. Таа ги исполнува политичките приоритети на Унијата, особено зелената и дигиталната транзиција.

25 Територијална агенда за 2020 г. – [Конечна ТА2020 \(territorialagenda.eu\)](https://territorialagenda.eu)

26 Политика на територијална кохезија – [Економска, социјална и територијална кохезија | Список на факти на Европската Унија | Европскиот парламент](#)

Кохезионата политика е главната инвестициска политика на ЕУ и еден од нејзините најконкретни изрази на солидарност.

Петте **главни цели на политиката** се:

- 1) **Попаметна Европа**, преку иновации, дигитализација, економска трансформација и поддршка на малите и средни бизниси;
- 2) **Позелена Европа без јаглерод**, спроведување на Парискиот договор и инвестирање во енергетската транзиција, обновливите извори на енергија и борбата против климатските промени;
- 3) **Подобро поврзана Европа**, со стратешки транспорт и дигитални мрежи;
- 4) **Посоцијална Европа**, обезбедувајќи го европскиот столб за социјални права и поддржувајќи квалитетно вработување, образование, вештини, социјална вклученост и еднаков пристап до здравствена заштита;
- 5) **Европа поблиску до граѓаните**, преку поддршка на локални стратегии за развој и одржлив урбан развој низ ЕУ.

**Приоритети за искористување на средствата** се:

- 1) **Европскиот фонд за регионален развој** ќе поддржи инвестиции во сите пет цели на политиката, но **1** и **2** се главните приоритети;
- 2) Главниот приоритет на **Европскиот социјален фонд+** е **4**;
- 3) **Кохезискиот фонд** ги поддржува целите на политиката **2** и **3**;
- 4) **Фондот за праведна транзиција** обезбедува поддршка според **наменски специфични цели** (за повеќе информации види Анекс 3);
- 5) Програмите **Интеррег** имаат на располагање две дополнителни цели на политиката: „**Подобро управување со соработката**“ и „**Побезбедна и посигурна Европа**“.

Со сите овие средства управуваат самите земји на ЕУ, преку **договори за партнерство**. Секоја земја подготвува договор, во соработка со Европската комисија, во кој се утврдува како ќе се користат средствата во тековниот период на финансирање 2021 - 2027 година.

Принципите и **приоритетите на кохезионата политика** се дестилираат преку процес на консултации помеѓу Комисијата и земјите на ЕУ. Секоја земја-членка изготвува нацрт - **Договор за партнерство**, кој ја прикажува стратегијата на земјата и предлага список на програми. Покрај тоа, земјите-членки исто така презентираат нацрт-програми кои опфаќаат цели земји-членки или региони. Исто така, постојат програми за соработка кои вклучуваат повеќе од една земја.

Комисијата преговара со националните власти за конечната содржина на До-

говорот за партнерство и секоја **програма**. Програмите ги претставуваат приоритетите на земјата и/или регионите или засегнатата област за соработка. Работниците, работодавачите и органите на граѓанското општество можат сите да учествуваат во програмирањето и управувањето со програмите.

**Програмите ги спроведуваат земјите-членки и нивните региони.** Ова значи, избор, следење и евалуација на **стотици илјади проекти**. Оваа работа е организирана од „управувачки органи“ во секоја земја и/или регион.

Европската Комисија:

- ги обврзува средствата (да им овозможи на земјите да почнат да трошат на нивните програми);
- ги плаќа потврдените трошоци на секоја земја;
- ја следи секоја програма, заедно со засегнатата земја.

**И Комисијата и земјите-членки се одговорни за известување и евалуација** во текот на програмскиот период.

**Климатските промени и деградацијата на животната средина се егзистенцијална закана за Европа и светот.** За да се надминат овие предизвици, Европскиот зелен договор (ЕЗД) ќе ја трансформира ЕУ во модерна, ресурсно ефикасна и конкурентна економија која планира да биде првиот климатски неутрален континент, обезбедувајќи:

- дека нема да има нето емисии на стакленички гасови до 2050 година;
- економски раст одвоен од користењето на ресурсите;
- дека ниту една личност ниту место нема да биде заборавено.

Европскиот зелен договор се смета и како излезно решение од пандемијата на КОВИД-19. **Една третина од инвестициите од 1,8 трилиони евра** од Планот за закрепнување на „Next Generation EU“ и седумгодишниот буџет на ЕУ ќе го финансираат Европскиот зелен договор.

Целите и задачите на ЕЗД се преточени во Зелена агенда за Западен Балкан (ЗАЗБ), која се потпира на регулаторните реформи во регионот за да ги усогласи со амбициите на Европскиот зелен договор, како и релевантните инвестиции.

Европската Комисија подготви насоки за имплементирање на ЗАЗБ<sup>27</sup> во октомври 2020 година. Овој документ служи како патоказ и подетално ги прикажува активностите поврзани со ЗАЗБ вклучени во Комуникацијата за Економски и инвестициски план за Западен Балкан<sup>28</sup> усвоен од Европската комисија. Тој ги опишува во детали петте столба на Зелената агенда:

27 <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020SC0223>

28 [https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2020-10/communication\\_on\\_wb\\_economic\\_and\\_investment\\_plan\\_october\\_2020\\_en.pdf](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/system/files/2020-10/communication_on_wb_economic_and_investment_plan_october_2020_en.pdf)

- (1) климатски активности, вклучително и декарбонизација, енергија и мобилност;
- (2) циркуларна економија, особено решавање на отпадот, рециклирањето, одржливото производство и ефикасното користење на ресурсите;
- (3) биолошката разновидност, со цел да се заштити и обнови природното богатство на регионот;
- (4) борба против загадувањето на воздухот, водата и почвата и
- (5) одржливи системи за храна и рурални области.

Дигитализацијата е идентификувана како клучен овозможувач за горенаведените пет столба во согласност со концептот за двојна, зелена и дигитална транзиција. Документот повикува на остварување на целите на овие столбови преку конкретни активности поддржани од наменски механизми и финансиски инструменти, вклучувајќи го на прво место Економскиот и инвестициски план за Западен Балкан.

Законот за локална самоуправа од 2002 година го определува делокругот на надлежностите на општините во Северна Македонија. Поврзано со ЗАЗБ, општините имаат надлежности во областа на заштита и спасување на граѓани и добра; интегрирани се во вертикалниот систем за управување со кризи; можат да одговорат на предизвиците поврзани со климатските промени и адаптацијата како и во спречување на штетни последици преку политиките за управување со земјиштето и просторниот развој и првенствено преку изработка и имплементација на урбанистичките планови во и надвор од населените места, потоа, политиките поврзани со заштитата на животната средина и природата, вклучително и управувањето со комуналниот отпад, вода (преку имплементација на мерки од плановите за управување со речните сливови), обезбедување квалитет на амбиенталниот воздух, зголемување на енергетската ефикасност и управување со пониски категории на заштитените подрачја. Општините се исто така одговорни за организирање на јавниот превоз за патници на нивната територија. Општините можат да воспостават јавни институции и јавни претпријатија за спроведувањето на пренесените надлежности.



## 1.6 Придонес на ИЛРП за постигнување на глобалните ЦОР и Агендата за одржлив развој 2030 година

Општините играат суштинска улога во локализацијата на глобалните Цели за одржлив развој (ЦОР). Локализирањето на глобалните ЦОР значи препознавање и зајакнување на позицијата на клучните локални актери, особено организациите на локалната самоуправа, населението/граѓаните, приватниот сектор, малите и средните претпријатија и граѓанските организации, во развојот и спроведувањето на мерките кои се однесуваат или произлегуваат од глобалните ЦОР.

ЦОР се глобални цели, но нивното постигнување во голема мера зависи од нивното прилагодување кон заедницата, селата и градовите. Иако може да има одредени ограничувања во однос на надлежностите, капацитетите и финансиските ресурси на општините, а тие можат да варираат, локалните власти сè уште влијаат на одредени области на јавната политика, како што се транспортот, комуналните услуги, образованието, социјалната и детската заштита, родовата еднаквост, заштитата на животната средина и биолошката разновидност, намалување на ризикот од катастрофи, сите од нив тесно поврзани со одредени ЦОР. Дополнително, локализацијата на глобалните ЦОР (исто така преку ИЛРП) овозможува поефикасна реализација на обврските преземени од Северна Македонија според меѓународните договори, како што се Парискиот договор за климатски промени, Агендата 2030, Рамката од Сендаи за намалување на ризикот од катастрофи и други релевантни глобални и регионални договори.

Имплементацијата на ИЛРП и усогласувањето на секторските програми како дел од ИЛРП, со глобалните цели за одржлив развој преку нивна постепена и иновативна локализација, ќе придонесе за значително поинтензивен и подобро избалансиран и, во исто време, одржлив развој на општините во Северна Македонија и подигање на квалитетот на животот на сите граѓани. При изготвувањето на ИЛРП, општините ќе треба да обезбедат поврзување на нивните програмите и проекти со глобалните цели за одржлив развој.

Подетални упатства и примери за локализацијата на ЦОР се содржани во публикацијата на УНДП и ФАО „Локализација на ЦОР во Европа и Централна Азија – Насоки за поддршка на планирањето и буџетирањето на поднационалниот развој“.

## 1.7 Придонес на ИЛРП во процесот на пристапување на земјата кон ЕУ

Одредбите од Повелбата за локална самоуправа на Советот на Европа доследно се одразени во Законот за локалната самоуправа и другите релевантни закони кои го обликуваат системот на локална самоуправа во Република Северна Македонија. На тој начин, едностепената локална самоуправа во земјата стана значаен политички подсистем со физиономија карактеристична за земјите-членки на ЕУ.

Во контекстот на процесот на пристапување кон ЕУ, може да се очекува дека според новата Методологија за проширување на ЕУ, резултатите од спроведувањето на процесот на децентрализација ќе продолжат да се оценуваат како политички критериум за членство. Оттука, подготовката на ИЛРП следејќи ја Методологијата која се потпира на целите и методите за реализација на Територијалната агенда и Зелениот договор на ЕУ ќе овозможи поефикасна интеграција на општините од Северна Македонија во административниот простор на ЕУ.

Иако не постои поглавје за преговарање кое е експлицитно поврзано со системот на локалната самоуправа, сепак има многу поглавја кои опфаќаат надлежности од делокругот на локалната самоуправа, како основно и средно образование, заштита на животната средина, управување со јавните финансии, итн., а кои се дел од кластерите на поглавја опфатени со новата Методологија за преговори за проширување на ЕУ.

Примената на оваа Методологија во развојното планирање ќе им помогне на општините во прилагодувањето на нормативните, институционалните, политичките и административните критериуми и стандарди на ЕУ, вклучително и воспоставување на соодветна стратешка рамка за интегрирано локално развојно планирање, добро локално управување и управување и контрола на јавните финансии.

## 2. Интегриран локален развоен план – Стратешко планирање на локално ниво

---

Стратешкото планирање има за цел поедноставно и попрецизно да се согледа развојната перспектива преку увид во најпрепознатливите јаки страни и клучните слаби страни, кои ќе бидат стратешки фокус на ресурсите во наредниот период. Визијата и стратешките цели за развој се креирани од овој фокус. При дефинирањето на стратешките цели, нивната усогласеност се проверува со соодветните цели од повисоките стратешки документи. Покрај ова т.н. вертикално усогласување, се проверува и нивното хоризонтално усогласување.

Подготовката на Интегриран локален развоен план е повеќе од само една административна вежба. Таа треба да биде конкретна и корисна алатка за да се одговори на воочените предизвици. Покрај тоа, процесот е одлична можност да се создаде продуктивно локално партнерство(а) и да се зајакне локалната енергија во заедницата со цел да се оствари планот.

Не постои пристап кој „одговара на сите“ за подготовката на ИЛРП. Содржината и форматот ќе се разликуваат во зависност од локалната ситуација и од начинот на кој се решава процесот, територијалната покриеност и локалниот контекст. Сепак, ИЛРП треба да ги содржи сите главни компоненти на сеопфатен развоен и оперативен план за да се обезбедат добри извори на информации и јасна стратешка ориентација за развој на општината.

Да се подготви интегриран развоен план значи дека истиот треба да се подготви надвор од секторските силоси. Треба да се однесува на различните димензии на развојните предизвици, т.е. социјалните, економските, физичките и еколошките димензии и да ги земе предвид различните територијални нивоа релевантни за решенијата што треба да се спроведат. Исто така, треба да биде **инклузивен и ориентиран кон дејствување**, што значи дека треба да биде корисен и да ги решава проблемите на локалната заедница. Понатаму, тој треба да биде конкретен и имплементиран во партнерство со локалните засегнати страни. Конечно, локалниот развоен план треба да биде оптимално структуриран документ кој вклучува временски рамки за имплементација, буџет и прецизна распределба на задачите (кој што прави, до кога?).

Планирањето не е еднократен процес туку е дел од циклуси на планирање. Тоа значи дека секој процес на планирање се надоврзува и подобрува по однос на претходниот. Тоа подразбира и проверка на реалноста и промена на приоритетите, бидејќи одреден број проблеми и предизвици се решаваат во секој циклус.

Интегрираниот локален развоен план е повеќегодишна алатка за планирање на општините и треба да опфаќа период од најмалку 4 години.

## 2.1 Вклучување на родовата перспектива во интегрираното планирање

Кога станува збор за родовата еднаквост, треба да се земе предвид двојниот пристап, што значи вклучување на родовата перспектива во сите интервенции, како и идентификување на специфични интервенции насочени кон зајакнување на жените и девојките. Овој двоен пристап ќе осигури дека ИЛРП е родово одговорен, т.е. ги зема предвид различните потреби на жените и мажите и вклучува мерки приспособени на тие специфични групи.

Жените се соочуваат со бројни предизвици во однос на нивното целосно учество како граѓани, особено во контекст на брзорастечката урбанизација, личната безбедност, вработувањето, пристапот до јавни простори, мобилноста, домувањето, продавници со соодветни добра, јавните услуги и локалните установи, како што се општинските установи за деца и стари лица, итн. Од институционални до културни бариери, пречките за учество може да ги спречат девојките и жените да учествуваат во локалните процеси на донесување одлуки или да пристапат до информации кои би можеле да влијаат на остварувањето на нивното право на еднакви можности и ресурси. Згора на тоа, на жените со ниски приходи можеби ќе им биде потребна поголема правна поддршка во однос на закуп на имот или по однос на предизвиците во пристапот до основните комунални услуги, како што се водовод и канализација.

Од друга страна, треба да има повеќе родово разделени податоци во планирањето, што ќе влијае на тоа како развојните стратегии, плановите и програмите ги опфаќаат специфичните потреби на жените и мажите. Ова се однесува на тоа како се перципира физичкиот простор, вклучувајќи ги улиците, парковите и јавниот транспорт, како и за тоа како жените можат да пристапат до структурите на управување, основните услуги и културниот и економскиот живот на општините. Родовите перспективи обезбедуваат вреден увид за унапредување на потребите и ставовите на сите членови на заедницата за начинот на кој тие сакаат да бидат управувани, како тие комуницираат со нивната поставеност и околина и на крај, како сакаат да се развиваат нивните заедници. Покрај тоа, користењето на родовиот пристап во планирањето ќе го подобри нивото на посветеност од засегнатите страни, со што ќе се подобри севкупниот успех на процесот на планирање.

Вклучувањето на родовата перспектива во локалното планирање е од клучно значење за промовирање на правичност, инклузивно донесување одлуки, ефективни политики, одржлив развој, економски придобивки и исполнување на националните и меѓународните обврски. Исто така, тоа осигурува дека се земаат предвид сите различни родови потреби и перспективи, што доведува до поправични и попросперитетни заедници.

Во овој контекст, важно е да се нагласи работата на канцеларијата на UN Women во Република Северна Македонија која работи на поддршка на локалните самоуправи за вклучување на родовата перспектива во политиките и

буџетите, согласно Законот за еднакви можности меѓу жените и мажите. Главниот фокус на работата на UN Women е да се подобри животот на жените и мажите преку користење на родово одговорното буџетирање како алатка која што ќе им овозможи на локалните власти да ја препознаат вредноста и потенцијалот за инклузивен локален развој. Во оваа насока UN Women ги зајакнува капацитетите на вработените во јавната администрација и другите структури на локално ниво за примена на родово одговорното буџетирање во планирањето, буџетирањето и имплементацијата на локалните програми и мерки. Дополнително, UN Women им дава техничка и менторска поддршка на општините за интегрирање на пристапот на родово одговорно буџетирање при креирањето на Локални акциски планови и Стратегии за родова еднаквост во 31 општина.<sup>29</sup>

Согласно со Законот за еднакви можности на жените и мажите, единиците на локалната самоуправа имаат обврска да го адресираат прашањето за родовата еднаквост како област под нивна надлежност и да ги формулираат и спроведат основните и посебните мерки за воведување еднакви можности за жените и мажите. Во согласност со член 16 од Законот, „Единиците на локалната самоуправа во делокругот на своите одговорности се должни да ги идентификуваат и промовираат еднаквите можности. Тие мора да го почитуваат принципот на еднакви можности при донесувањето на мерките и активностите потребни за нивно воведување“. Единиците на локалните самоуправи се должни да формираат Комисија за еднакви можности, како постојан орган, со одлука на Советот при единицата на локалната самоуправа, а нејзиниот состав, одговорности, задачи и обврски се утврдени со Статутот на соодветните единици на локалната самоуправа. Институционалниот механизам на локално ниво за унапредување на родовата еднаквост се состои од Координатор за еднакви можности и Комисија за еднакви можности. Координаторот е дел од општинската администрација, додека пак Комисијата е независен орган.

Законот за еднакви можности, исто така, воведува обврска за централната (член 11) и локалната (член 14) власт да го вклучат принципот на еднакви можности за жените и мажите во стратешките планови и буџети и да ги следат ефектите и влијанието на нивните програми врз жените и мажите. Исто така, со новиот Закон за буџети се зајакнува обврската за родово одговорно буџетирање. Новиот Закон за буџети претставува витална влезна точка за систематска примена на родово одговорно буџетирање. Тој ја вклучува родовата еднаквост како еден од неговите клучни принципи, при што родово одговорното буџетирање е содржано во членовите поврзани со финансиските планови на буџетските корисници. Реформата за управување со јавните финансии, исто така, предвидува воведување на програмско буџетирање и интегриран информациски систем за финансиско управување, кои се важни начини за систематска примена на родово одговорно буџетирање. Понатаму, со новиот Закон за буџети, општините ќе бидат обврзани да поднесуваат и родови буџетски извештаи, што моментално не се применува.

29 <https://eca.unwomen.org/en/digital-library/publications/2023/09/country-gender-equality-profile-of-north-macedonia>

## 2.2. Вклучување на ранливите групи во локалното планирање

Од Копенхагенската декларација<sup>30</sup> (1995 г.) и Првата декада на ОН за искоренување на сиромаштијата<sup>31</sup> (1997 г.) и Милениумската декларација<sup>32</sup> (2000г.), станаа погласни глобалните и националните повици за создавање праведен и инклузивен свет кој опфаќа грижа за слабите и ранливите, а планирањето за целта стана изразено преку националните повеќегодишни планови и други развиени инструменти ширум светот.

Меѓутоа, како што сега знаеме, напредокот на фронтот на сиромаштијата е ограничен и нерамномерен. Оттука потекна неопходноста за прогласување на Втората декада на Обединетите нации за искоренување на сиромаштијата (2008 - 2017 г.), а со оглед на тоа што сме сред процес на остварување на целите за одржлив развој (Агендата за одржлив развој 2030 г.), треба да се направат сè посеопфатни напори доколку светот сака да види дека се постигнуваат целите на глобалната заедница. Различни проценки покажуваат дека иако се обрнува повеќе внимание на слушање на гласовите на луѓето и различните засегнати страни во програмирањето на национално и поднационално ниво, најисклучената група, како што се старите луѓе, лицата со попреченост, домородните луѓе и други групи како младите сè уште не се целосно застапени во процесот, па затоа процесот на инклузивно планирање останува неостварлив. Ова е особено важно бидејќи овие ранливи социјални групи сочинуваат голем сегмент од населението, бидејќи демографската транзиција резултира со постојано зголемување на бројот на постари луѓе и млади во повеќето земји. Националните и локалните развојни планови треба да најдат начин да ги вклучат таквите исклучени групи со цел да бидат инклузивни и да ги остварат целите за создавање „општество за сите“ кое не е насочено само кон повисока цел на социјална интеграција и изедначување на можностите за општествата да ги прифатат сите. И покрај оправданоста на таквиот пристап, патот до исполнување на ветувањето не може да остане само на желби, туку потребни се целисходни и значајни активности за да стане реалност.

Затоа, важно е да се бараат начини за вклучување на локалните ранливи групи во процесот на планирање во зависност од ситуацијата во општините, човечките капацитети на локалната администрација и достапноста и пристапноста на ранливите групи, а со цел да бидат информирани и вклучени во процесот на планирање. Затоа, треба да се вложи дополнителен напор, но дури тогаш процесот на планирање може да се смета за партиципативен и да докаже дека е создаден еднакво за сите граѓани на општината.

Во Северна Македонија, социјалната заштита за најранливите категории на населението и обезбедувањето повисок степен на вклученост е заедничка на-

30 [A/CONF.166/9: Копенхагенска декларација за социјален развој \(un.org\)](#)

31 [Прва деценија на ОН за искоренување на сиромаштијата \(2007-2016 г.\) | Искоренување на сиромаштијата](#)

32 [30 A/RES/55/2: Милениумска декларација на ОН](#)

длежност на државата и општините. Воспоставен е систем кој укажува на потребата од ефикасна координација помеѓу општините и Центрите за социјална работа, кои претставуваат локална мрежа на институции подредени на Министерството за труд и социјална политика. Истото се однесува и на потребата од поблиска координација за спроведување на постојната политика за деинституционализација на социјалните услуги. Постигнат е одреден напредок во процесот на децентрализација со воведување на обврска за формирање општински и регионални Совети за социјална заштита како партиципативни тела на сите релевантни локални засегнати страни кои се задолжени за подготовка на Социјален план за територијата на секоја општина. Социјалниот план треба да содржи:

- карта на социјалните проблеми и ранливите групи во општеството;
- анализа на капацитетите и достапните социјални услуги;
- специфичните потреби за развој на социјалните услуги во општината.

Врз основа на Социјалниот план, секоја општина треба да подготви годишна програма за социјална заштита со проекти кои може да се аплицираат за финансирање од Министерството за труд и социјална политика.

УНДП, заедно со МТСП, изработија прирачник, водич и упатство за основање и функционирање на општинските совети за социјална заштита, кои се задолжителни согласно Законот за социјална заштита, и притоа поддржаа неколку општини во изработката на нивните Социјални планови, организираа и обука членови на општинските совети за социјална заштита. Како продолжение, во 2022 година беа изработени и усвоени документи<sup>33</sup> од страна на МТСП со кои се објаснува улогата и одговорноста на Регионалните совети за социјална заштита, за што беше организирана обука за сите регионални структури. На крајот, но не и најмалку важно, во областа на социјалните услуги, Националната стратегија за деинституционализација ја предвидува улогата на локалните заедници како поддршка за намалување на институционализацијата и испораката на услуги за социјална поддршка во партнерство со ГО и организациите на лицата со попреченост (ОЛП).

Општините, исто така, играат улога во креирањето и спроведувањето на образовната политика. УНДП и МОН изработија Развоен концепт за Регионални центри за стручно образование и обука, каде што е претставена улогата на овие центри и нивните активности, со фокус на учениците и возрасните и вработливоста на ранливите групи. Концептот за основно образование на возрасните, интегрираните наставни програми за основното образование за возрасни и концептот за средното образование за возрасни обезбедуваат стратешки насоки за завршување на формалното задолжително образование од страна на возрасните, како и процедури и барања кои се однесуваат на националните и локалните власти.

33 [socijalna zashtita 2.indd \(mtsp.gov.mk\)](#), [priracnik za zajaknuvanje 2.indd \(mtsp.gov.mk\)](#), [Vodic.pdf \(mtsp.gov.mk\)](#), [Upatstvo.pdf \(mtsp.gov.mk\)](#), [Priracnik.pdf \(mtsp.gov.mk\)](#)

## 3. Процес на инклузивна подготовка на ИЛРП - Клучни фази во планирањето на локалниот развој

---

### 3.1. ИЛРП – структура на документот

Пред да се започне со процесот на планирање, важно е да се имаат предвид елементите кои треба да ги содржи ИЛРП за да општините бидат подготвени за предизвиците што ги носи процесот на планирање.

Главните компоненти/структурата на Локалниот развојен план се наведени подолу. Ова не е исцрпена листа, туку индикација за она што треба минимално да се вклучи:

- I. Воведно писмо од градоначалник(а)** – кратко образложение за приоритетите на ИЛРП, што претставува заложба на општинската администрација за нејзино спроведување
- II. Вовед во ИЛРП**
  - а. Профил на општината и опис на институционалната рамка (органограм на општината заедно со општинските установи и јавни претпријатија);
  - б. Целта на ИЛРП – објаснување на причините за одлуката на општинските власти да го спроведат овој планирачки процес.
- III. Методологија за подготовка на ИЛРП**
- IV. Вертикална и хоризонтална интеграција на ИЛРП со други развојни политики**
- V. Клучни наоди од социо-економската и еколошка анализа, и SWOT анализа**
- VI. Изјава за визија на општината**
- VII. Стратешки развојни цели на општината**
- VIII. Изјава за развојни приоритети**
- IX. Развојни програми, цели на програмите, мерки, активности и портфолио на проекти**
- X. Буџет на ИЛРП со динамика на финансирање и извори на финансирање**



**XI. План за спроведување на ИЛРП**

**XII. План за мониторинг и евалуација на ИЛРП**

**Анекс 1: Социо-економска и еколошка анализа**

**Анекс 2: Тематски SWOT анализи**

**Анекс 3: Извештај од форуми во заедницата**

## 3.2. Процес на планирање

Целосниот процес на планирање е поделен во пет одделни фази и тие се детално опишани на следните страници.

Слика бр. 1 – Циклус на планирање/процес



Локалниот развоен план се спроведува во пет одделни фази како што се опишани подолу:

- А) Подготвителна фаза** - вклучува започнување на процесот на планирање и мобилизација на локалните чинители.
- В) Аналитичка фаза** - Што имаме? Со какви предизвици се соочуваме? Како да се продолжи во иднина? – овој дел вклучува собирање податоци, истражување на документи и групна работа на SWOT - анализа и на ВИЗИЈА.
- С) Планирачка фаза** - треба да се донесе одлука за стратешката насока, што значи одлука за стратешките цели, приоритети, програми, цели на програмите, мерки, активности и проекти што треба да се спроведат во периодот на спроведување на ИЛРП.
- Д) Оперативна фаза** - вклучува изработка на рамка за имплементација (план за имплементација, финансиски план, план за развој на организациски капацитети и човечки ресурси).
- Е) Фаза на мониторинг и евалуација** - како се спроведуваат програмите, мерките, активностите и проектите (мониторинг) и колку ефективно се спроведувал планот и дали има празнини помеѓу планираните и постигнатите резултати (евалуација).

Родовата перспектива мора да биде вградена во сите фази на планирање за да се обезбеди еднакви можности за вклучување на жените и мажите во ИЛРП.

Мотивирањето и мобилизирањето на локалните чинители за нивно вклучување во процесот на планирање е од големо значење за успешна имплементација на ИЛРП. Нивото на доверба помеѓу волонтерскиот (граѓански) и јавниот сектор произлегува од претходните искуства и разбирањето на меѓусебните улоги/функции. Онаму каде што има слабо ниво на доверба, овој процес на планирање може да се искористи за развивање меѓусебни односи и подобрување на перцепцијата за локалната власт во јавноста. Сензибилниот почетен (рекреативен / културен/ еколошки) ангажман има за цел градење врска. Ова овозможува подлабок ангажман, како што е испитување/консултации со цел да се утврдат потребите на жителите (жените и мажите) и да се развие план за општината но и нивната поблиска околина и населено место . Овие почетни активности помагаат да се изгради доверба од страна на жителите, за да заедно со нив, низ заедничка работа се постигнат целите.

Надворешна помош е добредојдена за поддршка на процесот на социо-економско планирање на ниво на заедницата. Сепак, постои потреба заедницата да го „прифати“ процесот и да почувствува „сопственост“ врз Планот. Таа треба да биде мотивирана да ги види заслугите и да сака да учествува во планирањето. Сите групи и сектори треба да бидат вклучени уште во рана фаза, вклучувајќи ги жените и ранливите групи. Поголемиот дел од оваа помош може да ја испорача постојниот општински персонал со можна поддршка

од локални консултантски компании и обучени волонтери. Ангажирањето со релевантните јавни и доброволни даватели на услуги е од клучно значење во процесот на партиципативно планирање. Од тоа произлегуваат два исхода: соодветни активности што треба да се спроведат на локално ниво и учење од вклученоста на жените и мажите. Во овој поглед, општините се охрабруваат да го применат процесот на „Форуми во заедницата“ до највисокиот можен степен.

## **А) Подготвителна фаза**

Подготвителниот дел е првата фаза од интегрираното локално развојно планирање има за цел да го иницира процесот на планирање и да ги мобилизира локалните чинители.

А.1 Иницирање на процесот на планирање

А.2 Основање и опремување на тимот

А.3 Детално мапирање и оценување на заинтересираните страни

А.4. Создавање на првично партнерство и започнување на процесот

### **А.1 Иницирање на процесот на планирање**

Примарен „сопственик“ на процесот е градоначалникот на општината. Тој ги обезбедува потребните ресурси за спроведување на процесот и ги дефинира клучните барања во однос на резултатите и времето за нивно постигнување.

Започнувањето на процесот на планирање започнува со официјална одлука на општината за започнување на процесот на планирање на локалниот развој, по што ќе следи основање тим за локален развој, составен од општински персонал со потребните знаења и вештини и работни позиции. Тие ќе имаат клучна улога во подготвителната фаза и во целото време на подготовката и завршувањето на ИЛРП. Оттаму, покрај знаењето и вештините, членовите на тимот ќе имаат важна улога во комуникацијата со засегнатите страни и во барање начини како да ги вклучат во подготовката на ИЛРП. Во составување на тимот ќе се води грижа и за родовиот паритет на членовите. Еден од членовите на овие тимови ќе биде и координаторот за еднакви можности.

Клучните задачи на тимот за локален развој се како што следува:

- Подготовка на анализа на засегнатите страни и план за нивно вклучување;
- Собирање документи и податоци (квантитативни и квалитативни) потребни за изработка на социо-економска и анализа на животната средина;
- Проверка на постоечките стратешки документи (општински и национални) со цел усогласување на ИЛРП со нив;

- Клучна улога во подготовката на SWOT анализата и ВИЗИЈАТА на општината (преку заеднички состаноци со поширока, заинтересирана група на чинители, особено поврзани со политиките);
- Дефинирање на стратешките цели, критериумите за приоритизација, приоритетите, програмите и специфичните програмски цели, мерките, активностите, програмите и проектите;
- Подготовка на проектното портфолио и буџетот на ИЛРП на партиципативен начин со вклучување на пошироки групи засегнати страни и проверка на нивните проектни идеи и предлози кои можат да придонесат за спроведување на планот;
- Дефинирање на активности за мониторинг и евалуација.

## A.2. Основање и опремување на тимот

Покрај улогата на тимот за локален развој, онаму каде што е потребно, постои можност за вклучување на локални експерти. Нивните ангажмани ќе зависат од две нешта: расположливоста на средства за ангажирање професионалци (или професионални организации) од една страна и достапноста на соодветни експерти од друга страна.

Улогата на **Водачот на тимот** е клучна. Водачот на тимот треба да ужива авторитет и почит за да може да ги интегрира различните сектори и заинтересирани чинители да му дадат поддршка на тимот за развој. Потребно е ефективно лидерство за да тимот има легитимитет, доверба и посветеност. Водачот на тимот треба да биде личност која би требало да поседува хиерархиски и личен авторитет, квалитети на добар лидер, енергија и ентузијазам кој ќе го пренесе и ќе ги поттикнува другите членови на тимот, но и ќе биде систематски мислител и личност ориентирана кон детали и резултати. Поседувањето на силни организациски вештини е исто така важно.

Формираниот тим треба да преземе подготвителни активности кои ќе се фокусираат на три работи:

- постигнување заедничко разбирање за пристапите, процесите и очекуваните резултати од развојното планирање;
- разбирање на улогата на тимот и другите клучни чинители во процесот на планирање и
- вклучување на „критична маса“ од други локални учесници во процесот на планирање.

Притоа, **се препорачува овие подготовки да се спроведат низ добро подготвена едnodневна работилница, според однапред дефиниран формат.** Временски дијаграм за процесот на развојно планирање треба да биде еден од опишаните резултати од работилницата. Друг резултат од работилницата може да биде првична листа на локалните чинители и план за вклучување во

процесот на планирање. Членовите на тимот за планирање треба да разработат идеи и да „стават на хартија“ список на организации (компанији, институции, служби/одделенија, граѓански организации итн.) и поединци заради претстојната работа на стратегијата.

### **А.3. Детално мапирање и оценување на засегнатите страни**

Иако мотивирањето и мобилизирањето на локалните чинители се одвива буквално во текот на целиот циклус на планирање, **клучниот момент е првиот чекор - подготвителната фаза**. Оттаму, од суштинско значење е да се посвети доволно време за целата вежба, а таа, во поголемите општини, може да потрае една седмица. Иако ова е значителна работа во првата фаза од процесот на планирање, важно е да се нагласи дека ќе биде потребно помалку време во следните циклуси на планирање бидејќи базите на податоци/собраните информации за засегнатите страни со нивна проценка ќе бидат веќе креирани и подготвени за употреба.

Локалните засегнати страни се сите физички и правни лица од приватниот, јавниот и граѓанскиот сектор кои на некој начин се поврзани со ИЛРП и имаат особен интерес за неговата подготовка и имплементација. Од една страна, тие можат да влијаат на планот а од друга, неговото спроведување има особено влијание врз нив. Покрај тоа, секој од нив има различни интереси и капацитети. Оттаму, на почетокот на подготовката на ИЛРП треба да се процени потенцијалот за нивно учество во планирањето и спроведувањето.

Мапирањето и анализите на засегнатите страни вклучуваат:

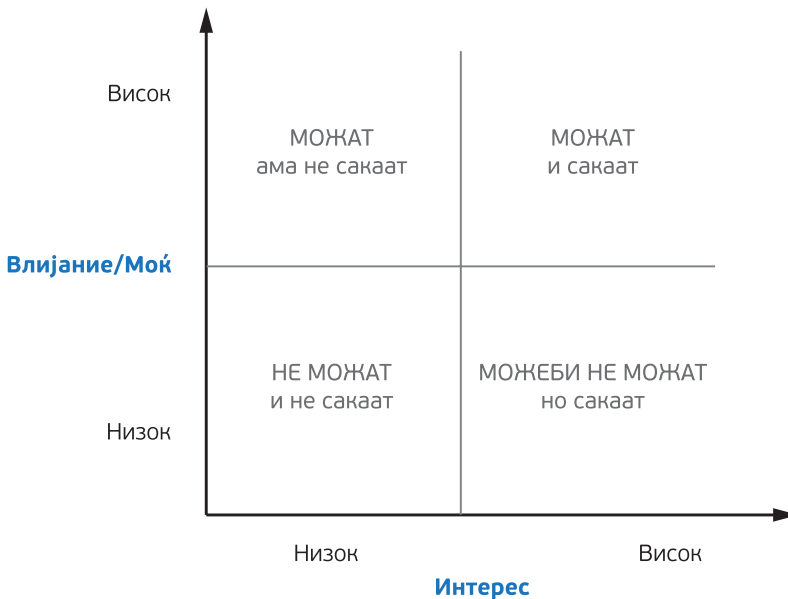
- идентификација на клучните чинители;
- идентификација на законските овластувања – делокругот на надлежност на засегнатите страни (Какви типови на организации се во прашање? Кои се нивните законски утврдени надлежности поврзани со локалниот развој?);
- идентификација на нивните капацитети и интереси (степенот на нивната способност и волја);
- утврдување на нивната можна улога во подготовката и спроведувањето на стратегијата;
- начини и средства за комуникација со засегнатите страни.

Важно е да се процени степенот до кој идентификуваните чинители се подготвени и способни да придонесат во подготовката и имплементацијата на ИЛРП врз основа на што е можно да се преземат активности (главно комуникациски) за да се обезбеди нивно вклучување во процесот.

Тимот за локален развој може да спроведе мапирање на локалните засегнати страни, а потоа со користење на табелата за евалуација дадена во слика 2 (подолу), да го направи првиот чекор, оценувајќи го влијанието и интересот на

наведените засегнати страни. Вниманието сега е свртено кон прашањето за капацитетите (Кој има каква моќ, знаење и други ресурси?) и точката на интерес (нивото на интерес на засегнатите страни да учествуваат во колективниот процес на развој на стратегијата и на дадената локација).

Слика бр. 2 – анализа на засегнатите страни – втор чекор



За оние чинители кои се оценети како чинители со интерес и моќ и значајни да бидат дел од процесот на планирање, може да се спроведе понатамошна детална проценка со помош на прашалници и интервјуа како последен чекор во анализата на засегнатите страни. Тимот ќе се грижи за родовиот паритет на засегнатите страни.

#### А.4 Создавање почетно партнерство и започнување на процесот

Овој чекор е насочен кон оние засегнати страни кои треба да бидат способни да придонесат за подготовката и спроведувањето на ИЛРП. Практично, треба да се направи мал попис на капацитетите (знаење/информации со кои располагаат, одредени области на експертиза, други ресурси – материјални, финансиски или конекции/репутација со кои тие располагаат). Оваа активност бара повеќе време и со неа може да се започне на почетната работилница, а да продолжи подоцна во неделата по работилницата, под услов членовите на

тимот кои треба да ја завршат задачата да бидат назначени на работилницата. Мора да се запамети дека **квалитетното мапирање на локалните засегнати страни претставува најмалку две третини од мапирањето на локалните капацитети.**

Табела бр. 2: Анализа на засегнатите страни – Трет чекор

Име на засегнатата страна	Која е можната улога во подготовката на планот?	Која е можната улога во спроведувањето на планот?	Како ќе ѝ пристапите на секоја засегната страна?	Какви можни проблеми (ако ги има) може да предизвика оваа засегнатата страна?

Процесот на партиципативно планирање бара **вклучување на социјално ранливите групи уште од самиот почеток.** Овие групи вообичаено се игнорираат, но можат да дадат драгоцен придонес за постигнување на принципот на еднаквост во локалниот развој. Затоа, покрај формалното обраќање во писмена форма, се препорачува член на тимот за локален развој да има задача да одржи посебен состанок со претставниците на овие групи и да им обезбеди дополнителни информации за да се обезбеди нивно активно учество во процесот.

Дополнително, неопходно е да се има предвид родовиот баланс во текот на процесот на планирање и во работните тела да се обезбеди барем учество на Координаторот за еднакви можности, а можеби и на претставниците на општинската комисија за еднакви можности во текот на клучните фази на процесот. Родовиот баланс (минимум 40% учество на помалку застапениот пол) е важен аспект што треба да се земе предвид при мапирањето на локалните засегнати страни, имајќи предвид дека социо-економските прашања во дадена локална заедница може да имаат различно влијание врз мажите и жените. Оттаму, одговорите дадени во рамките на стратегијата за локален развој треба да се приспособат на специфични ситуации и потреби на обата пола.

Истовремено, се препорачува тимот за локален развој да ги информира сите мапирани чинители за започнувањето на процесот на подготовка на ИЛРП во општината, така што со нив ќе ги сподели основните информации за целта на планот, начинот на подготовка и начините и средствата за нивното вклучување.

## Б) Аналитичка фаза

Првиот дел од создавањето на ИЛРП - од анализа до визија - може да се третира како единечен процес. Она што е специфично за аналитичката фаза е што се забележуваат актуелните и потенцијалните предности на општината и нејзините населени места, а потоа дополнително се изоструваат преку SWOT анализата. Потоа, во фазата на стратемско фокусирање се издвојуваат единствените конкурентски - споредбени предности на општината, со фокус на нивната корелација со надворешните услови, додека во фазата на креирање визија се дефинира единствената конкурентна позиција која општината има намера да ја постигне во иднина во своето релевантно опкружување со искористување на развиените - единствени конкурентни односно споредбени предности. Ова е проактивниот аспект на креирањето стратегија, претставен на начин како што следи.

Овој процес обично ја има „другата страна на медалот“: забележување на негативните трендови и реалните проблеми/предизвици со кои се соочува општината (преку анализата), издвојување на најважните недостатоци, пречки и ограничувања (преку SWOT анализата) и идентификување на критичните слабости кои можат да го загрозат, попречат или спречат развојот во наредниот период (преку стратешкото фокусирање). Ова е реактивен аспект на процесот на креирање стратегија.

### Б.1 Социо-економска и анализа на животната средина во општината и SWOT анализа

Социо-економската и анализата на животната средина ги опфаќа сите важни аспекти од животот и развојот на локалната заедница. Тоа е основата која подоцна се користи за создавање на стратешките делови на ИЛРП и развој на секундарните секторски - економски, социјални и еколошки развојни планови кои ќе ги интегрираат и специфичните потреби и предизвици на жените и мажите, девојчињата и момчињата.

Се препорачува планерите за развој на општините да се пренасочат кон т.н „Системско размислување“, кое бара практичен локален, мултиперспективен, партиципативен и итеративен пристап. Системскиот пристап обезбедува соодветна средина за добро креирање политики/донесување одлуки. Исто така, потребни се добри визуелни, динамични и респонсивни алатки за зајакнување на ефективните политички одлуки. Затоа, „Системското размислување“ може да го подобри креирањето политики за долгорочен одржлив развој.

**Анализата започнува со организирано собирање на податоци.** Податоците обично се обезбедуваат од различни извори и во различни форми.

Анализата ја одделува сегашната од минатата ситуација во сите аспекти на животот во локалната заедница кои се сметаат за важни за подготовка на стратегијата и обично ги опфаќаат следните елементи:

- преглед на клучните историски факти важни за идентитетот/карактерот на општината; географско-комуникациски карактеристики;



- природни карактеристики и ресурси во општината;
- демографски карактеристики и трендови; преглед на состојбите и трендовите на пазарот на трудот;
- преглед на состојбите и трендовите во локалната економија;
- преглед на состојбите и трендовите во социјалната инфраструктура (образование, култура и спорт, здравство и социјална заштита, локални заедници, граѓанско општество, општинскиот кадровски потенцијал итн.);
- состојбата со просторно-урбанистичка планска документација, инфраструктура и јавните услуги;
- состојба во областа на животната средина;
- состојбата и движењата на приходите и расходите во општинскиот буџет.

**Демографскиот аспект** од анализата најчесто ги вклучува следните податоци, разделени по пол:

- бројот на вкупното население со негово расчленување (по возраст, образование, пол);
- население по населени места/месни заедници во урбаните и руралните делови;
- стапка на наталитет и морталитет (однос помеѓу годишниот број на родени и умрени лица);
- миграции внатре и надвор од општината (доколку се достапни расчленети податоци по општина).
- подвижност на луѓето (доколку се достапни расчленети податоци по општина).

Аспектот за **пазарот на трудот** на анализата обично ги вклучува следните групи на податоци, разделени по пол (доколку се достапни расчленети податоци по општина):

- вработување (расчленување по број, пол, етничка припадност, образование и поделба по возраст, учество во јавниот и приватниот сектор, по индустрии, големина на компаниите);
- невработеност (расчленување по број, пол, етничка припадност, образование и возраст, времетраење на невработеноста).

Анализата на **социјалната инфраструктура** најчесто вклучува податоци (разделени по пол) за:

- образование (вклучувајќи го и предучилишното ниво, како и образованието за возрасни);
- култура и спорт;
- здравствена и социјална заштита;

- домување;
- граѓанското општество;
- чувствителни/ранливи групи.

**Економскиот аспект** од анализата обично е најкомплексен и претставува најголем предизвик. Често пати ги вклучува следните групи на податоци (ако се достапни расчленети податоци по општина и разделени по пол):

- бројот и структурата на компаниите (по индустрија, по големина) и бизнисите;
- значајни економски инвестиции;
- туристичките потенцијали и туристичката инфраструктура;
- земјоделските ресурси и производи;
- дрвјата доколку се релевантни за територијата на општината;
- минералите, рударството и сл. доколку се релевантни за територијата на општината.

Анализата на локалната економија треба да ги прикаже трендовите и да ги набљудува индустриите и групите на економски чинители кои покажуваат потенцијал за одржливост. Од друга страна, таа треба да ги дијагностицира локалните административни и други бариери кои го попречуваат економскиот раст и развој.

Анализата на **комуналната инфраструктура и планирање** најчесто вклучува:

- состојбата со просторната и урбанистичката планска документација (во однос на опфатот и ажурираните планови);
- состојбата со комуналната инфраструктура и услугите (во однос на достапноста и квалитетот);
- состојбата со транспортната инфраструктура и анализа на корисници разделени по пол;
- состојбата со техничката инфраструктура доколку се достапни расчленети податоци по општина (во однос на покриеноста и квалитетот на електричната мрежа, телекомуникациите, интернет, радио и ТВ покриеноста);
- состојбата со поврзаните административни служби на локалната администрација и услугите на јавните комунални претпријатија.

Анализата на **безбедноста и сигурноста во заедницата** најчесто вклучува:

- проценка на потенцијалните ризици по заедницата и постоење на поврзани планови вклучувајќи клучни информации поврзани со ризиците од поплави, суши, пожари, свлечишта, невремиња и земјотреси;
- проценка на капацитетите на службите за цивилна заштита во општината во однос на одговорот на идентификуваните закани.

Анализа на **заштитата на животната средина, енергетската ефикасност и обновливите извори на енергија** најчесто вклучува:

- воздух (квалитет и управување);
- водни ресурси (користење, заштита и управување);
- почва (употреба, заштита и управување);
- шумски екосистеми (користење, заштита и управување);
- управување со отпад;
- заштита на природното, културното и историското наследство;
- енергетски ефикасни извори за производство на енергија, енергетско-ефикасни градби;
- влијанието на локалната економија врз животната средина (број на издадени Б еколошки дозволи).

За да се постигнат родови мејнстрим анализи, доколку и каде што е можно, податоците треба да се распределат по пол, а анализата треба да се направи низ призмата на родот и да се определат поединечните влијанија на активностите врз родовата еднаквост и еднаквите можности.. Ако анализата вклучува податоци поделени според полесно ќе се утврди дали постојат одредени родови нееднаквости во некои актуелни области/сектори. На тој начин општината може да ги открие овие нееднаквости и да ги адресира со соодветни мерки и активности како дел од ИЛРП. Доколку општината нема вработено лице со соодветно знаење и вештини за родова анализа, се препорачува да се ангажира надворешен експерт.

За спроведување на социо-економската анализа, покрај збирките на податоци во сопственост на општината, општинските институции и јавните претпријатија, треба да се користат достапните податоци од базите на податоци и публикациите на Државниот завод за статистика (ДЗС), како и извештаите на релевантните органи на државната администрација и другите национални институции кои содржат расчленети податоци за општините.

Во однос на податоците со кои располагаат општините, се препорачува воспоставување стандардизирани, одржливи и интегрирани (општинска администрација, локални институции и комунални претпријатија) механизми за собирање релевантни податоци поврзани со нивниот развој и нивно складирање и ажурирање во функционални - кориснички бази на податоци. Дополнително, овие општински бази на податоци ќе овозможат поефикасна пресметка на Индексот за развој на општината.

Во моментот на подготовка на овој водич, ДЗС спроведува ограничен број статистички истражувања кои се однесуваат на општинските надлежности. Во врска со демографската и социјалната статистика се генерираат збирки на податоци за образованието (вклучувајќи основно и средно), здравствената и социјалната заштита (јавно здравје, шеми за социјална заштита, приматели на бенефиции и заштита на децата, култура, приход и потрошувачка на домаќин-

ствата, сиромаштија и животни услови и квалитет на животот). Во врска со економските статистики релевантни за локалната самоуправа се истражувањата за транспортот (особено патниот), туризмот и угостителството. Статистиката за животната средина и „Статистиката за повеќе области“ го опфаќа следново: животната средина (отпад, вода, опасни материји, поврзани трошоци и даноци) и статистиката за планските региони.

И покрај тоа што неколку публикации на ДЗС се поврзани со делокругот на надлежност на локалната самоуправа, поретки се оние во кои може да се најдат расчленети податоци на ниво на одделни единици на локалната самоуправа. Станува збор за публикации поврзани со животната средина (општински депонии, параметри поврзани со квалитетот на амбиенталниот воздух и интензитетот на бучавата само во некои од општините каде што има мониторинг станици); култура (кина и театри); основни и средни училишта; „Северна Македонија во бројки“ (климатски податоци во некои општини); попис на угостителски објекти; установи за згрижување и воспитување деца, градинки и центри за ран детски развој; „Социјална заштита на деца, млади и возрасни“ (дел од податоците се расчленети во меѓуопштински центри за социјални работи); и транспорт и услуги (преглед на локални патишта, патни моторни возила и други регистрирани транспортни средства во општините). Овие публикации се објавуваат со различна динамика, но дел од податоците поредовно се ажурираат и се достапни во базата на податоци МАКСТАТ на ДЗС.

Иако треба да се подготви сеопфатна социо-економска анализа за потребите на процесот на стратешко планирање, таа не мора да биде составен дел на стратешкиот документ. На пример, наместо тоа, може да се вклучи РЕЗИМЕ од социо-економската анализа со клучните наоди, трендови и проекти, а комплетната анализа би била приложена кон документот.

## **Б.2 SWOT анализа – проверка на реалната состојба на анализата објаснета погоре**

SWOT анализата е најчесто користен партиципативен метод за идентификување на најважните внатрешни фактори и надворешните околности важни за општинскиот/територијалниот развој. **SWOT е кратенка на англиски јазик за: „силни страни, слаби страни, можности и закани“.** Силните и слабите страни се внатрешни фактори во општината или прашања кои примарно се под контрола на локалните чинители. Во исто време, можностите и заканите се надворешни фактори, околности врз кои локалните чинители имаат мало влијание но мора да бидат свесни за нив и да имаат соодветни механизми да одговорат на нив.

SWOT анализата се спроведува врз основа на претходно подготвената социо-економска и еколошка анализа и претставува проверка на реалноста. Клучните прашања што треба да се појават во SWOT анализата се следниве:

- **Силни страни:** Што е тоа што ние го имаме, а другите го немаат? Што правиме или што можеме да направиме подобро од другите?

- **Слаби страни:** Што правиме полошо од другите? Што е клучно за нас што го попречува нашиот развој?
- **Можности:** Кои се можностите што ги гледаме за нашата заедница во регионот? Кои се посебните можности за жените и мажите и на ранливите групи?
- **Закани:** Кои тековни активности во регионот може да влијаат на нашиот напредок?

**Во принцип, SWOT анализата бара тимска работа.** Додека работните групи подготвуваат секторски SWOT анализи, интегрираната SWOT анализа, поради нејзината сложеност, обично ја прават внатрешни или надворешни експерти со помош на тимот за локален развој.

## **В) Фаза на планирање - од анализи до дефинирање стратешките (развојни) цели и оперативно планирање за тоа како тие да се постигнат**

### **В.1. Дефинирање на визијата**

Врз основа на спроведената анализа и идентификување на клучните развојни прашања за секој сектор и SWOT анализа, треба да се подготви дефиниција за идниот правец на развој на општината.



**Визијата** е првата компонента на стратешкото планирање и значи проекција на иднината, или подобро да се каже - опис на идеалниот развој на општината на долг рок. Затоа, визијата се користи како инспиративна почетна точка во планскиот дел од работата на ИЛРП.

Во стратешкото планирање, креирањето визија е клучната точка – пресвртница/фокус/збирна точка. Добрата визија има внатрешни и надворешни димензии кои се меѓусебно усогласени. Надворешната димензија се изразува во конкурентската позиција што одредена заедница се обидува да ја заземе во средината што ја смета за релевантна за следниот стратешки период. Внатрешната димензија е изразена во смисла на унифициран, заеднички поглед на локалните чинители за видот на заедницата што планираат да ја градат во претстојниот стратешки период.

Предвидената конкурентна позиција се заснова на единствени конкурентски сили кои оваа општина веќе ги има развиено или може да ги развие, во согласност со реалните и поволните надворешни можности. Заеднички соста-

вената перспектива произлегува од врската на длабоко вкоренетите норми и вредности на кои се заснова заедницата со новите норми и вредности кои таа сака да ги воведe за да ги надмине развојните проблеми и предизвици со кои се соочува.

Во практична смисла, обликувањето на визијата се сведува на формулирање одговор на две прашања:

- Која/каква (конкурентна) позиција во која/каква средина планираме да заземеме?
- Каква социјална заедница имаме намера да изградиме?

Во првото прашање, водечкиот аспект е економичен, со евидентна срединска димензија во позадина. Второто прашање се фокусира на социјалниот аспект, со економските и димензиите на животната средина во позадина.

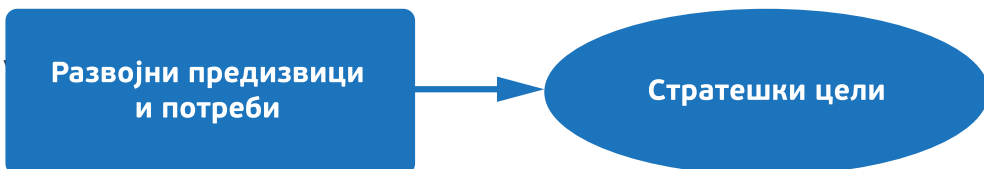
Временскиот хоризонт во кој се поставуваат овие прашања е долгорочен и надминува десет години.

## V.2 Дефинирање на стратешките цели

Одлуката за стратешкиот фокус на ИЛРП е најсложениот дел од процесот. Тоа значи одредување на клучниот акцент на стратегијата со избирање на ветувачки конкурентски предности од една страна и адресирање на најкритичните проблеми од друга. Стратешките цели и задачи произлегуваат од развојната визија и ги изразуваат развојните амбиции на општината.

Стратешката цел е **промената** планирана да се постигне во времето на имплементација на ИЛРП.

Одлуката за стратешките цели треба да се донесе врз основа на спроведеното истражување на документите и секторските анализи, структурираната SWOT анализа (утврдени развојни проблеми и потреби) и завршена/подготвена ВИЗИЈА на општината. Стратешките цели треба да бидат мерливи и остварливи, јасно дефинирани, интегрирани, општествено и еколошки прифатливи и да придонесуваат за пошироките животни аспекти во општината.



Целите треба да бидат **SMART, што значи** тие треба да бидат:

1. **Специфични** - Целите јасно го дефинираат и укажуваат на фокусот на ИЛРП; тие треба да бидат добро дефинирани, јасни и недвосмислени;
2. **Мерливи** - Со специфични критериуми кои го покажуваат/мерат напредокот кон остварување на поставената цел;
3. **Достижни** - Реални, да не биде невозможно да се постигнат со расположливите ресурси, време кое е на располагање за нивна имплементација, големината на целната група итн.;
4. **Релевантни** - Како планираната цел е релевантна за заедницата, живеењето во неа и нејзиниот просперитет?
5. **Временско ограничени** - значи дека планираната цел(и) треба да се постигнат во временска рамка од 4 години.

При поставување на стратешки цели и задачи, следниве прашања може да бидат од помош:

- Дали стратешките цели кореспондираат со развојните потреби на општината проценети во SWOT анализата? Кои се специфичните цели под секоја стратешка цел?
- Дали тие се фокусираат на развојните приоритети врз основа на ресурсите и потенцијалите на општината?
- Дали тие се усогласени со стратешките цели на релевантните стратешки документи на повисоко ниво?
- Дали нивното постигнување решава неколку развојни потреби на општината (мултипликативен и интегриран пристап)?
- Дали нивните резултати се остварливи и одржливи?
- Дали во општината има доволно капацитети (ресурси) за имплементација за нивно постигнување?
- Дали има потреба од повеќесекторски партнерства со цел нивна реализација?

### **В.3 Формулирање на потребните програми, цели на програмите, мерки, активности и проекти за реализација на стратешки цели и намери**

Програмирањето е дел од процесот на планирање, водено од рамковно дефинираните стратешки и оперативни цели.



Сите развојни предизвици не можат да се решат во еден циклус од четири години. Оттаму, во процесот на планирање треба да се донесе одлука за **избор на приоритетите**. Се препорачува фокусот и одлучувањето за приоритетите да се направи на добро подготвена работилница која би го насочила вниманието на учесниците на две значајни прашања: Што најмногу ветува? Која е нашата конкурентска предност (особено во однос на локалната економија, образованието, културата итн.)? Што е она што е најкритично во нашата заедница? Што е она што мора да го решиме во следниот период? Дали има специфични приоритети што се однесуваат на жените и мажите кои треба да се земат предвид? Приоритизирањето е исто така важно поради ограничените ресурсите и овозможува исклучување на активности и проекти доколку нема доволно финансиски средства. Исто така, можно е да се распределат повеќе финансиски средства за приоритетните активности и да се наменат на почетокот на планот за спроведување на стратегијата.

Откако ќе се одлучат стратешките насоки, се дефинираат програмите конзистентни со оние пропишаните во Законот за буџети и се дефинира структурата на Општинскиот план на развојни програми.

Во основа, програмите се оперативни групи мерки проследени со планирани активности по секоја мерка и на крајот - проекти. Програмите исто така треба да бидат SMART, што значи специфични, мерливи, достижни, релевантни и временски ограничени.

Во новиот Закон за буџети на Северна Македонија, „Програма“ е дефинирана како потесна област во рамките на политиката на институцијата која следи заеднички специфични среднорочни цели. Една програма може да има една или повеќе потпрограми. „Потпрограма“ во овој закон се дефинира како подетален дел од програмата со краткорочни до среднорочни цели и се состои од проекти и/или активности.

Насловите на програмите треба да се усогласат со програмската класификација и општинскиот буџетски циркулар пропишани од министерот за финансии.

Вообичаено, при групирање на програмите се земаат предвид насловите на групите (областите) на децентрализираните надлежности дадени во Законот за локална самоуправа. На пример, во врска со надлежностите за урбанистичко планирање, општината може да изработи две програми, едната за урбанистичко планирање и втората за уредување на градежно земјиште. Од друга страна, вообичаено е креирањето на десетина или повеќе програми поврзани со надлежностите за вршење комунални дејности. Во културата најчесто се применуваат индивидуални програми за библиотекарство, музејска и кинотечна дејност, културни манифестации и креативност, а во образованието, покрај двете клучни програми за основно и средно образование, може да се подготви и програма за капитални расходи во образованието.

Програмите се опишуваат наративно. Секоја програма опишува како таа ќе придонесе кон остварување на стратешката цел и посебните цели на програмите на ИЛРП, а потоа се наведени клучните мерки, активности и проекти.



Исто така, даден е краток опис на целните групи - корисници на спроведените мерки, активности и проекти во рамките на секоја програма.

#### **В.4 Вклучување на засегнатите страни во аналитичкиот, планирачкиот и оперативниот дел на подготовката на ИЛРП**

Како што веќе беше објаснето **тимот за локален развој треба** да се основа на почетокот на подготвителната фаза. Во него членуваат компетентни членови на локалната администрација кои можат да ги вклучат сите сектори во општината во процесот на планирање и оваа група може да стане платформа за добивање различни мислења и информации. Тимот за локален развој може да биде корисен во хоризонталната интеграција на планот бидејќи таму се застапени различни сектори. Овој тим, исто така, може да биде корисен за време на периодот на имплементација на ИЛРП така што ќе помага во следењето и евалуацијата на постигнатите резултати.

Покрај тимот за локален развој, постојните „Форуми во заедницата“ и „Буџетскиот форум“ може да се користат како платформа за комуникација со локалната заедница, за добивање повратни информации и коментари додека се подготвува ИЛРП.

Во над две третини од општините во Северна Македонија, форумите во заедницата се вградени во нивните статuti како сертифицирана практика. Форумите во заедницата им овозможуваат на граѓаните да добијат соодветни алатки и простор за нивните идеи и визии за новите иницијативи да бидат слушнати и разгледани од локалните носители на одлуки. **Оттука, препораката за подготовка на ИЛРП е секоја општина да организира барем една сесија на форум на заедницата со обезбедено рамномерно учество на жените и на мажите.**

Овие форуми на заедницата можат да помогнат во следново:

- Собирање релевантни информации и мобилизирање на претставниците од сите јавни институции и други партнери кои поседуваат различни ресурси и засегнати страни;
- Дискутирање за клучните наоди и предлози;
- Предлагање мерки, активности и проекти.

Во зависност од роковите и временските и други ограничувања, општините можат да го прилагодат процесот на подготовка и спроведување на форумите на заедницата.

За да квалитетно и целисходно се организираат форуми на заедницата, општините имаат список на сертифицирани модератори на ЗЕЛС<sup>34</sup> кои им стојат на располагање. Исто така, ЗЕЛС има подготвено посебен Прирачник за спроведување форуми на заедницата, во кој јасно е опишан процесот на нивна

34 <https://zels.org.mk/page/forumski-moderatori>

подготовка и имплементација во 11 чекори. Прирачникот содржи примери и препораки кои се покажаа ефективни за време на одржувањето на форумите во 59 општини во Северна Македонија<sup>35</sup>.

Се препорачува најмалку 40% од учесниците на форумот во заедницата да бидат жени.

Во прилог на сето погоре споменато, организирање различни **секторски работни групи** е доста корисно. Работните групи составени од стручни лица и засегнати страни првенствено заинтересирани за прашања поврзани со одредени сектори можат да донесат многу специфични знаења и експертиза и да ја зголемат релевантноста на ИЛРП.

Сите споменати партнерства, исто така, треба да бидат вклучени во сите чекори од оваа фаза на планирање, на пример, кога се разговара за стратешките насоки на развојот на општината, приоритетите, мерките и проектните активности преку кои ќе се спроведе интегрираниот локален развоен план.

## В.5 Креирање, проектни идеи и проектно портфолио на ИЛРП

### Проекти

Покрај новата Методологија за стратешко планирање веќе усвоена од Владата, во новиот Закон за буџети, „Проект“ е дефиниран како збир на меѓусебно поврзани задачи со јасно дефинирани цели што треба да се извршат во одреден период и во рамки на планираните расходи и други одливи; „Проект за јавна инвестиција“ е планирање, дефинирање, буџетирање, склучување договори, следење и завршување на инвестициите во јавна економска и општествена инфраструктура.

При подготовката на стратегиите и плановите за локален развој, треба да се вклучат два типа на проекти: проекти со брзи резултати и оние со ефект на потпора и мултиплицирање. Изборот помеѓу двата типа на проекти зависи од постоечкиот капитал на заедницата (општествениот капитал) од една страна, и од расположливоста на ресурси за спроведување на интервенциите од друга страна. На пример, во локална заедница без претходно искуство во стратешко развојно планирање, препорачливо е да се започне со спроведување стратегија за локален развој со поедноставни проекти со локално достапни ресурси, за да се изгради потребната доверба во заедницата. Од друга страна, посепцифичните интервенции претставуваат здрава основа за имплементација на сложени и скапи каталитички проекти кои овозможуваат позначајни чекори кон постигнување стратешки цели.

Оценувањето и приоритизирањето на проектите кои треба да бидат дел од ИЛРП е клучна компонента на формулирањето на ИЛРП. Може да се разгледаат многу видови проекти, но некои ќе бидат попрактични (и поостварливи) од другите. Оттаму, на почеток на идентификувањето на проектите, треба да се разгледаат неколку релевантни прашања поврзани со влијанието на проектот

35 [https://zels.org.mk/Upload/Documents/Priracnik%20Forum%20vo%20zaednicata%20vo%2011%20cekori\\_MK.pdf](https://zels.org.mk/Upload/Documents/Priracnik%20Forum%20vo%20zaednicata%20vo%2011%20cekori_MK.pdf)

врз постигнувањето на стратешките цели и мерки, прелиминарните аспекти на изводливоста и кој се може да биде партнерот во неговото спроведување.

Подетална проценка која ќе придонесе за приоритизирање и финален избор на проекти треба да се заснова на следните критериуми:

- ✓ Кои услови/предуслови ќе бидат потребни за успешно спроведување на проектот во расположливата временска рамка?
- ✓ Колку е изводлив проектот? Кои пречки постојат за реализација на проектот?
- ✓ Дали проектот е одржлив? И по која цена? Дали во буџетот на општината се издвоени финансиски средства за негова целосна или делумна реализација?
- ✓ Дали проектот има значително и позитивно директно и индиректно економско влијание врз заедницата? Дали ова влијание ги зема предвид социјалните, еколошките и физичките аспекти? Дали ова влијание ги зема предвид родовите јазови или нееднаквости?
- ✓ Како овој проект ќе влијае или ќе ги поврзе другите проекти во рамки на стратегијата? Дали проектите се комплементарни и дали можат да постигнат мултипликативни ефекти? Дали имаат потенцијал за зголемување и репликација?
- ✓ Дали проектот има поддршка од општинската власт, бизнисот и локалната заедница?
- ✓ Која институција/организациска единица ќе биде примарно одговорна за спроведување на проектот? Кои се институционалните капацитети – финансиски, временски, човечки ресурси итн.?

Неопходно е да се земат предвид потенцијалните детали за имплементација на проектот за да се спроведе соодветна анализа и да се дизајнира одржливо проектно портфолио.

Во пракса, општините во Северна Македонија, во развојниот дел на буџетот, вградуваат пополнет образец во кој се наведува: името на развојната програма (преземен од Планот на развојните програми на општината); името на развојната потпрограма; лице за контакт и неговата функција, цели на развојната потпрограма; планирани активности; очекувани резултати/ефекти; ризик и претпоставки; датум на започнување на проектот; името на студијата/документацијата; автор и компанија; датум на подготовка на проектот; видот и степенот на развој на студијата и финансиски показател за доделениот буџет на проектот за период од три години. Со ова нормативно решение, потпрограмите практично се поистоветуваат со проекти.

Дополнително, за потребата од комплементарно изготвување на ИЛРП со пропишаните обрасци и за овозможување подобри изгледи за мобилизација на надворешни ресурси, претставен е формулар во кој општините можат да ги подготват развојните потпрограми, односно општинските проекти.

Табела бр. 3: Формулар за елаборација на потпрограма/проект

<b>Потпрограма/Наслов на проектот/Мерка во ИЛРП</b>	<b>Стратешка цел/и на ИЛРП кон кои потпрограмата/проектот придонесува</b>	
	<b>Специфична програмска цел/и на ИЛРП кон кои придонесува потпрограмата/проектот</b>	
<b>Потпрограма/Носител на проектот (одберете од предложената листа)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Општина</li> <li>● Општинска јавна установа</li> <li>● Општинско јавно претпријатие</li> <li>● Граѓанска организација</li> <li>● Друго (додадете)</li> <li>● .....</li> </ul>	
<b>Партнери за имплементација</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Општина</li> <li>● Општинска јавна установа</li> <li>● Општинско јавно претпријатие</li> <li>● Граѓанска организација</li> <li>● Друго (додадете)</li> <li>● .....</li> </ul>	
<b>Потпрограма/Позадина на проектот со опис на предизвикот/-ците што треба да се адресираат (макс. 2 страници)</b>		
<b>Краток опис – Како ќе се адресира предизвикот (макс. 2 страници)</b>		
<b>Работни пакети - групи на акции/активности (макс. 4 страници)</b>		
<b>Детална временска рамка со опис на очекуваните резултати и показатели за успех (на ниво на исход и излезен резултат) (макс. 2 страници)</b>		
<b>Ризици и претпоставки - Акции за ублажување на ризикот (макс. 1 страница)</b>		
<b>Родова респонзивност (краток опис)</b>		
<b>Веќе спроведени подготвителни активности/чекори</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● Техничката документација е завршена</li> <li>● Добиени се градежни дозволи</li> <li>● итн.</li> </ul>	

<b>Статус на потпрограмата/ проектот</b>	а) на ниво на проектна идеја, без дополнително разработување на активностите и/или документите за имплементација на проектот б) делумно развиен, но потребна е дополнителна документација в) скоро целосно развиен и подготвен за имплементација		
<b>Период на реализација на потпрограмата/проектот</b>			
<b>Очекувани вкупни трошоци</b>		<b>Досега инвестирано: Износ и извор</b>	
<b>Очекувани извори на финансирање :</b>			
<b>Општински буџет</b>	Износ		
<b>Друг извор (наведете ги поединечните извори на финансирање)</b>	Износ		

Основата за дефинирање на показателите (индикаторите) за успех за нивото на поединечни проекти се информациите од проектниот формулар, особено информациите поврзани со очекуваните резултати од проектот и очекуваните резултати (исходи) што проектот ќе ги постигне преку неговата имплементација.

На крајот од ова поглавје, подготовката на збирна анализа на предложените проекти со сооднос помеѓу оние со и без подготвена техничка документација е од помош за следење на резултатите.

При подготовката на проектите треба да се земат предвид можностите за воспоставување форми на меѓуопштинска соработка кои се засноваат на Законот за меѓуопштинска соработка, како и можностите за меѓународна соработка помеѓу општините. Заедничките проекти на две или повеќе општини речиси редовно резултираат со економија на обем; односно придонесуваат за намалување на трошоците за давање услуги (на пример, спојувањето на комуналните претпријатија овозможува намалување на трошоците за плати на администрацијата, надоместоците за органите на управата и надзорот итн.). Исто така, важно е да се напомене дека често има повици каде што донаторите бараат заедничка подготовка и имплементација на проекти на две или повеќе општини или партнерства со други засегнати страни. Од своја страна, учеството на општините во прекугранични и меѓународни проекти овозможува и развојни придобивки. Покрај конкретните резултати во однос на подобрување на услугите или општинската инфраструктура, меѓународните проекти овозможуваат

поефикасно градење на капацитетите за човечки ресурси во општините преку организиран трансфер на знаења и вештини.

При подготовката на проектите треба да се има предвид и дека општините соработуваат на ниво на плански регион преку Советот за развој на планскиот регион и преку соработка со Центрите за развој на планските региони. Планските региони подготвуваат посебни петгодишни развојни програми. Оттука, препораката е во ИЛРП да се избегне наведување проекти кои се предвидени или планирани да се предвидат за финансирање преку петгодишните развојни програми на планските региони. Начелно, овие проекти треба да имаат регионална димензија и не се предмет на програмирање со ИЛРП. Во ИЛРП доволно е само накратко да се објасни дека проектите од регионален карактер се програмираат преку петгодишните развојни програми за планскиот регион. На овој начин ќе се избегне дуплирање на содржината.

## **В.6 Буџет на ИЛРП**

Се препорачува буџетот за спроведување на ИЛРП да биде составен од две примарни компоненти: 1) назнака за финансиските средства наменети во годишниот буџет на општината и во годишните буџети на општинските институции и комунални претпријатија и 2) назнака за финансиските средства од други извори на финансирање како што се донации/грантови, издавање обврзници и долгорочни заеми кои не се планирани во годишниот буџет на општината итн.

Системот на финансирање на општините во Северна Македонија е диверзифициран и претставува комбинација од сопствени извори на приходи на општината, дотации од буџетот на Република Северна Македонија за пренесените надлежности, приходи утврдени во посебни закони, даночни приходи кои се наплатуваат на централно ниво и се пренесуваат под посебни услови на општините, наменски и капитални трансфери од државниот буџет и други институции, донации и други приходи.

Според Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа во Северна Македонија, буџетот на општината и понатаму е годишен план за финансирање на надлежностите на општината, кој се состои од годишна проценка на приходите по извори и расходите по намена. Изворите на финансирање на општината се сопствените извори на приходи, дотациите на средства од буџетот на Република Северна Македонија и од буџетите на фондовите и задолжувањата. Даночните надлежности на локалната самоуправа се регулирани со овој закон, Законот за данок на имот, Законот за комуналните такси, Законот за буџети и со други секторски закони.

Буџетот на општината се подготвува, усвојува и извршува според Законот за буџети. Според тоа, расходите ги следат прописите за нивно извршување и треба да се во границите на намените утврдени во буџетот.

Буџетот на општината се состои од општ, посебен и развоен дел. Општиот дел содржи:

- 1) Консолидирано салдо на приходи и расходи;
- 2) Функционална класификација на расходите;
- 3) Биланс на тековните оперативни приходи и расходи и
- 4) Биланс на капитални приходи и расходи.

Во посебниот дел од буџетот, расходите се прикажани според Класификацијата на расходите пропишана од министерот за финансии, групирани според корисници и програми. Посебниот дел од буџетот содржи и анекси кои се однесуваат на: финансиските планови (биланс на приходи и расходи) на јавните услуги воспоставени од општината, кои целосно или делумно се финансираат од буџетот на општината, и оправданоста на буџетот.

**Развојниот дел содржи Годишен план на програмите за развој на општината.** Во овој контекст, годишниот план мора да произлезе од ИЛРП како повеќегодишна развојна стратегија на општината. Од друга страна, поради извршувањето на општинскиот буџет и реализацијата на овие програми, потребно е ажурирање на ИЛРП, најмалку еднаш годишно по усвојување на Годишната сметка на буџетот на општината од страна на Советот на општината. Во исто време, квалитетно подготвен **ИЛРП може да послужи и како повеќегодишна фискална/финансиска стратегија на општината.** Впрочем, со нормативното решение во Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, се предвидува Планот на програмите за развој на општината да ги содржи среднорочните проекции на одобрени средства за посебни буџетски програми и потпрограми, годините во кои тие ќе се реализираат и изворите на финансирање. Затоа е пропишано ревидирање на планот на програмите за развој секоја година.

Новиот Закон за буџети е донесен во септември 2022 година. Сепак тој ќе се применува од 1 јануари 2025 година, така што одредбите од овој закон соодветно ќе се применуваат во работата на општините. Со Законот се уредува содржината и постапката за изработување на буџетот и на финансиските планови, буџетската документација, донесувањето и извршувањето на буџетот. Се пропишува дека буџетот ќе содржи општ и посебен дел, проектен дел и повеќегодишен дел. Ова налага спроведување на сите подготовки и потребни обуки за усогласување на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа со Законот за буџети во периодот до почетокот на примената на законот (почеток на 2025 година).

При подготовката и годишното ажурирање на ИЛРП треба да се земе предвид процесот на буџетирање регулиран со Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа. Министерот за финансии подготвува општински буџетски циркулар за следната година до 30 септември во тековната година. Со општинскиот буџетски циркулар општините се информираат за основни-

те макроекономски показатели, главните насоки за подготовка на буџетот на општината, максималните износи на сопствени приходи во Основниот буџет, дотациите за општината кои ќе се префрлаат од Буџетот на Република Северна Македонија, од буџетите на фондовите, како и од приходите од други извори. Формата и содржината на буџетот на општината се утврдени во општинскиот буџетски циркулар. Роковите за планирање на општинскиот буџет се регулирани со Буџетски календар кој го донесува Советот на општината. Буџетскиот календар ги одредува роковите кога:

- Градоначалникот ги доставува главните насоки за подготовка на финансиските планови до корисниците на општинскиот буџет;
- Корисниците на општинскиот буџет ги доставуваат своите финансиски планови до градоначалникот;
- Предлог-буџетот градоначалникот го доставува до Советот на општината.

Дел од општините кон овој процес на подготовка на буџетот пристапуваат во две фази - нацрт-буџет и предлог-буџет; некои одржуваат јавни расправи по предлог буџетот (т.н. „Буџетски форуми“ исто така се употребуваат како под-форма на „Форумите на заедниците“) и ги сумираат предлозите добиени на овој начин. На седниците на Советот за време на расправата по предлог-буџетот се покануваат граѓаните, претставници на граѓански здруженија и претставници на месните заедници. Со новиот Закон за буџети се задржани постојните рокови за поднесување на буџетскиот циркулар за следната година од страна на министерот за финансии. Оттаму, рокот за доставување на нацрт-буџетот до Советот на општината е 15 ноември, а Советот треба да го донесе Буџетот до 25 декември.

Да претпоставиме дека во текот на фискалната година, приходите и расходите не се реализираат според планираното во општинскиот буџетот. Во тој случај, градоначалникот му предлага на советот измени и дополнувања на буџетот (ребаланс) во годината. Ребалансот на буџетот на општината се донесува во постапка според која се донесува буџетот на општината.

За прецизно планирање на буџетот на општините потребни се следните податоци и тоа: главните насоки за подготовка на буџетот на општината, максималните износи на сопствени приходи на Основниот буџет, субвенциите за општината кои ќе се префрлат од буџетот на Република Северна Македонија, од буџетите на фондовите, како и од приходите од други извори, кои Министерството за финансии треба да ги достави најдоцна до 30 септември во тековната година.

Во новиот Закон за буџети, „родово одговорно буџетирање“ се дефинира како процена на буџетите од родова гледна точка, вклучувајќи ја родовата перспектива на сите нивоа од буџетските процеси, планирање и реструктурирање на приходите и расходите со цел остварување на родовата еднаквост. Законот ја регулира обврската за носење „Родово одговорна буџетска изјава“ како



документ за вклучување на родовата еднаквост во областа која ја покрива избраната програма која е предмет на анализа. Тој, исто така, воспоставува обврска за формулирање „Родови индикатори“ со цел следење на родовите разлики, промените поврзани со родот карактеризирани согласно со различни временски периоди и мерењето на напредокот за остварување на родово одговорните цели.

При изготвување на буџетот на општината треба да се применуваат принципите на економичност, ефикасност и ефективност што подразбира дека буџетот на општината треба да се планира и извршува на начин што ќе обезбеди ефективно и ефикасно користење на јавните средства за постигнување на поставените цели.

Распределбата на ресурсите за спроведување на ИЛРП (реализација на програмите и потпрограмите/проектите, целите и конечно визијата на општината) се одвива преку процесот на буџетирање. Речиси сите ресурси имаат финансиска димензија. Ова е една од причините зошто финансиската одржливост е важна ако сакаме која било политиката да успее. Така, буџетот треба да се планира во соработка, а не изолирано. **Буџетот мора да се усогласи со ИЛРП (а не обратно).** Сепак, **ИЛРП, од друга страна, треба да се ограничи во зависност од расположливоста на ресурсите во текот на планскиот период.** Оттука, добра практика е општината да го ревидира својот ИЛРП на годишно ниво, што треба да ѝ овозможи на општината да направи промени во плановите и стратегиите, да вклучи дополнителни прашања и да обезбеди усогласување со институционалното и финансиското планирање.

Анализата на фискалниот капацитет на единиците на локалната самоуправа (ЕЛС) е клучно прашање кое треба да обезбеди податоци и информации за потенцијалните финансиски лимити/можности на буџетот и може да послужи како солидна основа за планирање на остварливи и одржливи проекти. Во овој контекст, од суштинско значење е да се утврдат најнепосредните приходи за општината (од даноци, такси, трансфери итн.), а потоа дополнително јасно да се утврдат капацитетите и потенцијалот на општината да ги оствари. За да се процени фискалниот капацитет, исто така е од клучно значење е да се утврдат пречките и ризиците поврзани со зголемувањето на општинските приходи во рамките на фискалниот капацитет на општината и конкретните начини за нивно елиминирање.

Финансирањето за програмите и потпрограмите/проектите на ИЛРП често доаѓа од различни извори. Иако општинската власт за некои проекти треба директно да ги покрие средствата од сопствени извори на приходи, како што се услугите кои се нејзина традиционална и законска одговорност, достапни се и други извори на средства до кои често може да се пристапи. Општинската власт може да кофинансира проекти во соработка со партнери од приватниот и други партнери од јавниот сектор, зголемувајќи ја вредноста и влијанието на финансискиот придонес. Локалните здруженија на граѓани и засегнатите страни имаат право да аплицираат и да добијат средства од донатори, добротворни организации или различни владини институции. Повеќето, ако не и сите,

од овие донаторски агенции ќе бараат некаква форма на партнерство меѓу општината и засегнатите страни. Во сите случаи кога општинската власт е финансиски партнер, таквите средства мора да се распределуваат од годишниот буџет и од повеќегодишните капитални буџети. Затоа, финансиските потреби и одлуки мора да бидат тесно поврзани со општинскиот буџетски процес и општинските приходи. Други јавни средства често се достапни на регионално и централно ниво и од меѓународните организации преку грантови и заеми; но сепак, барањата за заем може да ја оставаат општината со исцрпени ресурси за други проекти.

Јавните средства може да одат директно на други јавни тела за спроведување, како што се комуналните претпријатија, училиштата итн. Средствата од други извори поинакви од локалната самоуправа може да бидат насочени и кон невладините организации, истражувачките организации или здруженијата. Така, водечката институција за проект може да зависи од потенцијалот на институцијата да пристапи до финансиски средства. Истражувањето на сите потенцијални извори на финансирање на проекти достапни на локално, национално и меѓународно ниво е од витално значење. Засегнатите страни вклучени во планирањето и спроведувањето на ИЛРП треба да бидат добар извор на информации за достапни финансии.

Навременото и ефикасно спроведување на програмите и потпрограмите/проектите е директно поврзано со прецизноста на процесот на буџетирање. Повеќегодишното буџетирање не е единечна процедура и таа е поврзана со точноста на проекциите на поединечни буџетски ставки. Со оглед на природата на програмите и потпрограмите/проектите кои се дел од ИЛРП, од најголема важност е точното утврдување на потенцијалните приходи/расходи. Така, процесот на повеќегодишно буџетирање на специфични програми и потпрограми/проекти кои се дел од ИЛРП (види табела подолу) е добра практика која општините можат да ја применат во други буџетски ставки.

Повеќегодишната буџетска рамка треба јасно да ги опфати/предвиди програмите и потпрограмите/проектите кои се дел од ИЛРП со нивните димензии за време и трошоци - имајќи предвид дека темпото на нивното финансирање и реализацијата директно влијаат на севкупниот буџет на општината. Во оваа насока, понапредна фаза од процесот на буџетирање е т.н. буџетирање засновано на учинок, каде за секоја буџетска ставка (програми и потпрограми/проекти) општината може да утврди индикатор за учинок со кој ќе се мери ефикасноста на спроведувањето на буџетските програми и подпрограми-проекти. Сепак, оваа разумно напредна практика може да се користи само како алатка за презентација за да се обезбедат општи информации за напредокот во спроведувањето на програмите и потпрограмите/проектите.

## В.7 Формулар за буџет на ИЛРП и динамика на финансирање

Табела бр. 4: Буџет на ИЛРП и динамика на финансирање

Програма бр.	Потпрограм/Проект	Почеток на потпрограмата/проектот	Време за спроведување на потпрограмата/проектот	Процентна вредност на потпрограмата/проектот	Динамика на финансирање				
					Година I	Година II	Година III	Година IV	ВКУПНО
ПРГ1	пп/п1.1								
	пп/п 1. 2								
ПРГ2	пп/п 2.1								
	пп/п 2. 2								

Табела бр. 5: Извори на финансирање

Потпрограм/Проекти	Процентна вредност на потпрограмата/проектот	Извори на финансирање (вредности)							
		Примарен општински буџет (сопствени извори на приходи)	Општински буџет на субвенции - Трансфери од централната власт	Заем	Донација	ИПА/ИПАРД	Донација од приватен сектор	ЈПП	Самопридонес од граѓаните
пп/п 1.1									
пп/п2.1									

**Буџетот на ИЛРП е индикативен финансиски план.** Како таков, тој е еден од клучните елементи за оперативното управување со севкупната стратегија за имплементација на ИЛРП. Секторската финансиска рамка (по области на надлежност и програми) е одраз на фактички достапните финансиски ресурси, од една страна, и заедничките одлуки на клучните чинители за реалните приоритети на заедницата, од друга страна. На тој начин се овозможува правилно планирање на расходите и изворите на финансирање за планираните програми и потпрограми/проекти и нивно навремено вклучување во општинскиот буџет и другите буџети (државниот, на планскиот регион, донаторскиот, ЕУ итн.) чија финансиска поддршка се предвидува во процесот на имплементација. Буџетот на ИЛРП треба да биде прилагоден на повеќегодишниот циклус на планирање на буџетот, кој вклучува планирање за следната година и приближни бројки за преостанатиот број години, со постојано повторување на оваа динамика.

Индикативните финансиски планови јасно ги поврзуваат програмите и потпрограмите/проектите, трошоците и изворите на финансирање со поставените секторски и стратешки цели. Како такви, тие треба да го одразат партиципативното и родово одговорно дефинирање на политиките, приоритетните програми и потпрограмите/проектите.

По завршувањето на ИЛРП (главниот дел, портфолиото на проекти и буџетот) и организирање на најмалку еден „Форум на заедницата“, тимот за локалниот развој треба да му помогне на градоначалникот на општината во подготовката за презентација на ИЛРП пред Советот на општината за негово донесување.

## 4. Имплементација на ИЛРП

По завршувањето на фазата на планирање важно е да се планира имплементацијата на ИЛРП.

Првенствено и во согласност со постојните нормативни решенија, операционализацијата на ИЛРП треба да биде поврзана со извршувањето на буџетот на општината и спроведувањето на Планот за развојни програми, кој е составен дел на општинскиот буџет. Идентичен е пристапот во однос на спроведувањето на годишните планови за работа на општинските институции (основни и средни училишта, градинки, културни установи, установи кои даваат социјални услуги, територијални противпожарни бригади и други институции основани од општината) и општинските комунални претпријатија. Директно одговорни за спроведувањето на овие годишни планови се раководителите во општинската администрација, општинските институции и претпријатија. Овие раководители се подредени на градоначалникот на општината. Вообичаена практика за следење и известување за спроведувањето на работните планови е преку периодични (главно финансиски) и интегрални годишни извештаи. Во најголем дел од општините на почетокот на годината се подготвува интегрален наративен извештај за реализација на Планот за развојни програми на општината и други годишни планови за работа за претходната година, а градоначалникот го доставува до Советот на општината.

Оваа воспоставена практика, по избор на општините, може да се надгради со изготвување на посебен - годишен оперативен или акциски план за спроведување на ИЛРП. Целта е да се обезбеди ефикасно спроведување на ИЛРП.

Годишниот оперативен или акциски план на ИЛРП може да се состои од следните три елементи:

- Годишна матрица со стратешки цели, програми, потпрограми/проекти, временска рамка; одговорна страна; основен индикатор и показател за успех (вклучувајќи и родово сензитивни индикатори);
- Годишен финансиски план со програми, потпрограми/проекти, проценет (годишен) буџет и извор на финансирање, подготвен во образецот на Буџетот на ИЛРП;
- Развоен план на организациски и човечки ресурси.

Успешната имплементација на развојните планови бара приспособување на постојните организациски структури и обезбедување соодветни човечки капацитети, што ќе ги прави локалните самоуправи способни да одговорат на предизвиците што ги носат развојниот менаџмент и проектните пристапи.

Слика бр. 3: Спроведување на ИЛРП



Прво, станува збор за општинското раководство, нивниот однос кон спроведувањето на ИЛРП и нивните капацитети да ги извршуваат своите конкретни задачи и да обезбедат оперативни структури кои постојано и систематски би работеле на координирање, спроведување и следење на планираните активности и задачи. Освен овие фактори, постојат и барања за внатрешна (во рамките на локалната власт) и надворешна координација во контекст на интегриран и партиципативен пристап кон развојот.

Без посветеност и одлуки на општинското раководство (особено градоначалникот и општинската администрација) нема да има ефективни ИЛРП. Дури и ако тие се креираат, обично по надворешна иницијатива, тие ќе се имплементираат само доколку општинското раководство е заинтересирано и вклучено во процесот на имплементација. Дополнително, од клучно значење е континуираното вклучување и поддршка на Советот на општината преку редовни следење на извештаите за напредокот во спроведувањето на ИЛРП и координација на општинските политики со приоритетите на планот.

Внатрешната координација подразбира координација на сите активности на локалната самоуправа во процесот на имплементација и следење на ИЛРП.

Станува збор за координирана трансформација на релевантните делови од планот во оперативни планови и програми на одделни општински одделенија/ институции; заеднички напори во подготовката на документите потребни за имплементација на стратегиите и плановите (како што се индикативниот и годишниот буџет, идентификување на начините на финансирање, подготовка на тендерска документација и спроведување на постапки за јавни набавки итн.); и процесот на следење на реализацијата на планираните активности и известување согласно дефинираните индикатори.

Надворешната координација во управувањето со локалниот развој подразбира како општините комуницираат со релевантните надворешни чинители. Тимот за развој на општината и партнерската група се добри алатки за комуникација во заедницата. Општинската организациска единица одговорна за развој (доколку е воспоставена), а често и градоначалникот ќе биде одговорен за комуникација со засегнатите страни (повисоки нивоа на власт, донатори, други општини, итн.).

Обезбедување вклученост на засегнатите страни во текот на процесот на имплементација на ИЛРП, исто така, се препорачува при извршување на активности, како и при спроведување на мониторингот и евалуацијата – квалитативна проценка/перцепции за постигнатиот развојен напредок и при подготовка на извештаите.

### **Спојување на планирањето, мониторингот и евалуацијата – Управување засновано на резултати**

Доброто планирање и ефективно следење и евалуација може значително да ја подобрат ефективноста на развојните планови и нивните проекти. Доброто планирање ни помага да се фокусираме на резултатите кои се важни, додека мониторингот и евалуацијата ни помагаат да учиме од минатите успеси и предизвици и да ги информираме донесувачите на одлуки, така што сегашните и идните иницијативи ќе можат подобро да го подобрат животот на луѓето и да ги прошират нивните избори.

Основата на системот за мониторинг треба да се воспостави во фазата на планирање па во определен временски интервал да се применува во фазата на имплементација на ИЛРП.

**Мониторингот** може да се дефинира како тековен процес со кој засегнатите страни добиваат редовни повратни информации за напредокот кон постигнување на целите и задачите на ИЛРП. Едноставните процеси на мониторинг може да вклучуваат преглед на напредокот во спроведувањето на акции или активности (планирани проекти) и следење на информациите околу постигнување на очекуваните резултати во рамки на планираните приоритети и мерки. Со други зборови, мониторингот, како што е дефиниран во овој Водич, не се однесува само на прашањето: „Дали ги преземаме активностите кои рековме дека ќе ги преземеме?“ туку, исто така, „Дали правиме напредок во постигнувањето на резултатите за кои рековме дека сакаме да ги постигнеме?“. Раз-

ликата помеѓу овие два пристапи е исклучително важна. Во еден поограничен пристап, мониторингот може да се фокусира на следење проекти и користење општинските ресурси. Во поширок пристап, мониторингот вклучува и следење на стратегиите и активностите преземени од партнери и други засегнати страни и одредување кои нови стратегии и активности треба да се преземат за да се обезбеди напредок кон најважните резултати.

**Евалуација** е ригорозна проценка или на завршени или на тековни активности за да се утврди колку тие ги постигнуваат наведените цели и придонесуваат за донесување одлуки. Евалуациите, како и мониторингот, можат да се применат на многу работи, вклучувајќи активност, проект, програма, стратегија, политика, тема, сектор или организација. Клучната разлика помеѓу двете е тоа што евалуациите обично се прават независно за да им се обезбеди на менаџерите и персоналот објективна проценка дали се на вистинскиот пат. Сепак, можно е квантитативната евалуација да се спроведе внатрешно, особено кога надворешни експерти вршат квантитативна проценка на влијанието. Донаторите, особено меѓународните, често бараат независна евалуација на финансираните проекти. Евалуациите се исто така поригорозни во нивните постапки, дизајн и методологија и вклучуваат поопсежна анализа. Сепак, целите и на мониторингот и на евалуацијата се многу слични: да се обезбедат информации кои може да помогнат во информирањето на одлуките, да се подобрат перформансите и да се постигнат планираните резултати.

Слика бр. 4: Управување засновано на резултати





За да се спроведе мониторингот и евалуацијата, потребно е **да се дефинираат клучните индикатори за успешност во однос на секој од развојните приоритети и цели дефинирани во ИЛРП.**

**Индикатор на постоечка состојба** е мерење на состојбата пред да започне акцијата/активноста (може да биде нула вредност при нова активност). Се користи за мерење на промените и следење на напредокот. Сите индикатори мора да имаат вредност на почетна состојба пред почетокот на акцијата (или треба да се наведе кога таа ќе стане достапна). **Индикатор за успех** е мерлива вредност што претставува напредок кон посакуваното влијание на проектот. На пример, за активност или проект за подобрување на пристапноста преку отстранување на сите физички бариери за децата - ученици со попреченост во основните и средните училишта, потребно е да се мапира бројот и видот на физичките пречки и да се изразат како почетна вредност/состојба на индикаторот и тогаш како вредност се проектира индикатор за успех – бројот на отстранети физички бариери/пречки до крајот на годината преку спроведување на акцијата. Друг пример може да биде утврдување на постоечка ситуација со површина опфатена со валидни урбанистички планови и документација (индикатор на постоечка состојба) наспроти проектирана површина на ажурирани или нови урбанистички планови и документација (индикатор за успех). Понатаму, во рамките на секој приоритет/мерка, треба да се развие збир на квантифицирани показатели за успешност за да се следи нивната реализација. Во дефинирање на индикаторите треба да се води сметка истите да бидат родово сензитивни.

Двете споменати групи на индикатори создаваат основи за мониторинг и евалуација на реализацијата/постигнувањата на ИЛРП. Стандардна матрица за мониторинг треба да ги содржи следните елементи:

- Наслов на програмата, потпрограма/проект;
- Опис на индикаторот (можно е дефиниција на методот на мерење за посложени композитни индикатори);
- Извор на податоци;
- Почетна година со вредноста на индикаторот и година со целна вредност на индикаторот.

Исто така, индикаторите за учинок треба да бидат родово чувствителни секогаш кога тоа е можно.

Се препорачува мониторингот да се заснова на примена на статистички методи за собирање и обработка на податоците.

Во Поимникот на ОЕЦД<sup>36</sup>, „статистички податоци“ се дефинираат како карактеристики или информации, обично нумерички, собрани преку набљудување. Во поимникот на ЕУРОСТАТ, статистички индикатор претставува статистички податок/податоци за одредено време, место или која било друга релевантна

36 <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=532>

карактеристика, корегирани за барем една димензија (обично големина) за да се овозможи значајна споредба.

Во стручната литература од доменот на политичките науки и поврзана со следењето на спроведувањето на политиките, вклучително и оние од делокругот на локалната самоуправа, индикаторите можат да се поделат на „излезни“ индикатори и индикатори на „исход“. Бидејќи преводот на двата поима, излез и исход, се однесува на „резултати“, би споменале дека се работи за резултати на две нивоа: излезот е најблиску до производот, а исходот е најрелативен за ефектот. „Излезните“ индикатори се мерат преку квантитативни податоци поврзани со постигнат резултат, на пример, „трошоци по тон собран комунален отпад“, а индикаторите на „исход“ се поврзани со квалитативна проценка на ефектите од постигнатиот резултат, на пример, „Јавната хигиена на улиците подобро или полошо се одржува.“<sup>37</sup>

Што се однесува до **податоци поврзани со пресметката на индикаторите** од релевантните политики, тие можат да се поделат на неколку под-категории:

- Податоци поврзани со спроведување на мерки или активности од тековните политики;
- Податоци поврзани со испораката на локалните услуги како целина или само оние чие подобрување е издвоено како приоритет и е опфатено со тековните политики;
- Податоци за перцепциите на корисниците на услугите и населението за квалитетот и обемот/опфатот на локалните услуги;
- Податоци собрани преку статистички методи и истражување од овластена институција (на пример ДЗС). Овие податоци се првенствено квантитативни и имаат за цел да се стекнат прецизни знаења за бројот на испорачани услуги, бројот на корисници на услуги и други квантитативни и мерливи аспекти поврзани со процесот на испорака на локални услуги од страна на општините, нивните јавни комунални претпријатија и локалните институции;

Истовремено треба да се води сметка за типологијата на локалните услуги, која може да биде административна, а која вклучува и дел од финансиски услуги како фискални плаќања, потоа техничко - технолошки како комунални услуги, заштита од пожари и штетни дејствија од водите, обезбедување квалитетен амбиентен воздух, зголемување на енергетската ефикасност, транспорт и мобилност, како и други директни услуги за корисниците од областа на основното и средното образование, социјалната заштита и заштитата на децата, културата, спортот и рекреацијата, обезбедување здрава животна средина, итн.

Списокот за проверка со сите чекори за подготовка на ИЛРП е приложен како Анекс 1 на овие Упатства.

37 МЕТОДОЛОГИЈА ЗА ЕВАЛУАЦИЈА НА ПРОГРАМАТА ЗА ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА, од проф. Масимо БАЛДУЧИ, Универзитет во Фиренца, јули 2012 година.

## 5. Основни принципи во процесот на подготовка на Интегриран локален развојен план

---

И за крај, неколку потсетувања при започнување на процесот на подготовка на ИЛРП:

- А) ИЛРП треба да биде поширок од само збир на активности на локалната власт; тој треба да претставува збир на активности на сите чинители кои придонесуваат за економски, социјален и територијален развој и кохезија - денешните планови се засновани на област, што значи дека ги разгледуваат сите аспекти од животот на општините и нивниот рамномерен развој.
- Б) Документите треба да бидат едноставни и да не се преоптоварени со премногу анализи; треба да има логична рамка од анализата до целите и очекуваните резултати.
- В) Секоја нова генерација на ИЛРП треба да се надгради врз постојните планови и научените лекции од претходните процеси на планирање.
- Г) Треба да се земат предвид хоризонталните прашања – родова еднаквост и еднакви можности за сите општествени групи, одржлив развој, добрите практики за управување и партиципативниот пристап кон развојот.
- Д) При изготвување или ревидирање на Планот за локален развој, треба да се земат предвид сите постоечки релевантни стратешки документи, а ИЛРП треба да биде усогласен со нив.
- Ѓ) Подготовката на ИЛРП е одлична можност за учење за сите учесници вклучени во процесот.
- Е) И конечно, документот треба да биде дискутиран барем на еден „Форум на заедницата“, потпишан од градоначалникот и одобрен од Советот на општината.

## Анекс 1

### - Список за проверка на процесот на планирање

Чекори	Одговорно лице	Очекувано минимално време за завршување на чекорот	Чекорот е завршен ДА/НЕ
Чекор 1 – Одлука на градоначалникот за почеток на процесот на планирање		Седмица 1	
Чекор 2 – Формирање на тим за планирање на локалниот развој		Седмица 1	
Чекор 3 – Мапирање на засегнатите страни		Седмица 2	
Чекор 4 – Прва проценка на мапираните засегнати страни врз основа на нивниот интерес и моќ (табелата е дадена во Методологијата)		Седмица 2	
Чекор 5 – Детална проценка на засегнатите страни кои имаат интерес и моќ во процесот преку подготвени прашалници или структурирани интервјуа (табела дадена во Методологијата)		Седмици 2-3	
Чекор 6 – Подготовка на план за ангажирање на засегнатите страни во процесот на планирање и начини и средства за комуникација		Седмица 3	
Чекор 7 - Собирање податоци за социо-економска и анализа на животната средина		Седмици 4-5	
Чекор 8 - Социо-економска и анализа на животната средина		Седмици 6-7	
Чекор 9 – Формирање и подготовка за работа на тематските работни групи – организирање покани и подготовка за состаноци на работни групи за тематски SWOT анализи		Седмица 8	

Чекори	Одговорно лице	Очекувано минимално време за завршување на чекорот	Чекорот е завршен ДА/НЕ
Чекор 10 – Подготовка на консолидирани тематски SWOT анализи и извештаи од тематските работни групи и интегрална SWOT анализа		Седмици 8-9	
Чекор 11 – Подготовка на први и консолидирани нацрти на ИЛРП (визија, стратешки цели, критериуми за приоритизација, цели на програмите, приоритетни мерки на програмите, активности и проекти, буџет и план за мониторинг и евалуација)		Седмици 9 - 12	
Чекор 12 - Презентирање на нацртот ИЛРП на Форумот на заедницата со цел обезбедување повратни информации и коментари		Седмица 13	
Чекор 13 - Подготовка на пред-финалниот нацрт на ИЛРП одобрен од градоначалникот		Седмица 14	
Чекор 14 - Презентирање на пред-финалниот нацрт на ИЛРП до Советот на општината за дискусија и одобрување		Седмица 15	
Чекор 15 – Објавување на финалната верзија на ИЛРП		Откако ќе биде одобрен	

## Анекс 2 – Пример за проекти

### 2.A Индикативна листа на проектни идеи од меѓународни практики, како помошна алатка при креирање општински листи на проектни идеи за понатамошна елаборација:

<b>Физичко планирање и сродни подготвителни активности</b>
1. Мапирање/снимање или обезбедување геодетски подлоги
2. Подготовка на просторни и урбанистички планови
<b>Комунална инфраструктура и услуги</b>
1. Набавка на комунални машини за јавно претпријатие
2. Подготовка на техничка документација за градење патишта/водовод/прочистување на отпадни води/, мрежа за јавно улично осветлување и сл.
3. Изградба на патишта/системи за водоснабдување/прочистување на отпадни води итн. – бидете прецизни – рути, должина итн.
4. Изработка на техничка документација или градба на гасна инфраструктура за приклучување на домаќинствата
5. Изработка на техничка документација за изградба/реконструкција на игралишта, паркови и други места за активности на отворено за граѓаните
6. Изработка на техничка документација/изградба на прифатилишта за кучиња
7. Реконструкција на гробишта/градба на мртвечница
8. Изработка на техничка документација и регулација на речните корита и водотеците
<b>Одржливо управување со животната средина, енергетската ефикасност и обновливите извори на енергија</b>
1. Набавка на контејнери за отпад
2. Набавка на нови машини за собирање отпад
3. Воспоставување на локации за рециклирање во населените места и јавна кампања за сепарација на отпадот
4. Изработка на техничка документација за основање на ветерни/соларни паркови
5. Изработка на техничка документација за енергетски ефикасни јавни згради
6. Вклучување на системи за следење на трошоците за искористената енергија во јавните згради
7. Подготовка на планови и поставување енергетско ефикасно осветлување во населените места, јавните згради и сл.

### **Инфраструктура поврзана со бизнисот и поддршка на бизнис секторот**

1. Подготовка на техничка документација за бизнис зона или бизнис инкубатори
2. Градење на бизнис зона или бизнис инкубатор
3. Организирање едукативна програма за менаџери на бизнис зони и инкубатори
4. Организација на стручни обуки за земјоделците
5. Изработка на техничка документација за продажни места/пазари на земјоделски производи
6. Обезбедување помош за формирање земјоделски задруги
7. Поддршка за формирање јавна/приватна институција за развој и управување со туристичка дестинација
8. Развој на туристичка инфраструктура и сигнализација
9. Развивање на туристички мултифункционални патеки, мапирање и подготовка со користење на современи дигитални алатки (за паметни телефони и GPS)

### **Социјална инфраструктура и социјални услуги/програми**

1. Изработка на техничка документација за изградба/реконструкција на објекти за социјални и сродни услуги
2. Изработка на техничка документација за изградба/реконструкција на греење, водовод и сл. во јавните објекти
3. Изградба/реконструкција на згради за социјални и сродни услуги
4. Изградба/реконструкција на спортски сали и други спортски објекти
5. Развој на услуга за стари лица во нивните домови
6. Изградба и реконструкција на училишта и други образовни институции
7. Набавка на опрема за градинки, училишта и други образовни јавни установи (Центри за доживотно учење и сл.)
8. Развој и имплементација на различни платформи за полесен пристап до јавните услуги за одредени групи луѓе

### **Инфраструктура и услуги од културата**

1. Подготовка на техничка документација за рехабилитација на локалитети од културата
2. Реконструкција на културни знаменитости со развој на услуги поврзани со нивното толкување
3. Опременување на културните знаменитости и нивната околина – светилки, тротоари и сл.
4. Организирање различни културни настани

### Безбедност и сигурност

1. Подготовка на Планот за намалување на ризикот од катастрофи
2. Формирање на служба за цивилна заштита
3. Обезбедување опрема за службата за цивилна заштита
4. Изградба/реконструкција на зграда за противпожарни возила и сл.
5. Организација на стручна обука(и) за персоналот на службата за цивилна заштита
6. Набавка на автомобили/комбиња/камиони
7. Обезбедување опрема за спасувачка служба поврзана со помош на граѓаните и туристите

### Одржливо управување со природните ресурси

1. Собирање податоци и подготовка на различни студии потребни за подготовка на стратешките документи
2. Подготовка на стратешки документи неопходни за одржливо управување со природните ресурси
3. Обезбедување нови услуги поврзани со одржливото управување со природните знаменитости

### Зајакнување на човечките капацитети за развој на сите три сектори

1. Заеднички програми за обука со НВО поврзани со управување со проекти и стратешко планирање



## 2.5 Применливи примери на мерки и проектни идеи поврзани со клучните хоризонтални меѓусекторски теми и вредности, усогласени со делокругот на надлежности на општините во Северна Македонија

### Родова еднаквост

- Зајакнување на улогата на општинските координатори за еднакви можности за обезбедување родова еднаквост во општините;
- Зајакнување на капацитетите на комисиите за еднакви можности;
- Воспоставување одржлив механизам и системска рамка за редовно собирање на родово разделени податоци и дефинирање и следење на родово сензитивни индикатори;
- Примена на родово одговорно буџетирање во општинскиот буџет и сите хоризонтални програми на општините и зајакнување на структурните врски помеѓу Комисиите за еднакви можности и советите на општините;
- Промоција на родова еднаквост во основното и средното образование, културата, спортот и рекреацијата;
- Поддршка за формирање и функционирање на женските спортски тимови во училиштата како и женски спортски тимови во професионалниот спорт;
- Општините и Центрите за социјална работа да ги подобрат практиките за идентификување родови прашања и нивна примена во процесот на социјална заштита и социјална работа, собирање родово разделени податоци и анализи за следење на состојбите од родово перспектива и причините за жените кои запаѓаат во сиромаштија и остануваат во социјална исклученост;
- Развивање на програми за директна поддршка на вработувањето на жените преку грантови и шеми за обука и преквалификација;
- Подобрување на пристапот на жените до програми за обука за претприемништво, иновации и деловни вештини;
- Поддршка за жените при отворање и водење бизнис (особено во руралните области) и за систематско намалување на бариерите за пристапот на жените до пазарот на трудот;
- Спроведување на други насочени мерки за намалување на невработеноста на жените, особено во руралните средини;
- Зголемено учество на општините во следење и идентификување на здравствените потреби на жените и спроведување активности за подобрување на здравјето на жените. Општината би можела, на пример, да работи на зголемување на свеста за редовни здравствени прегледи и да ја намали ранливоста на жените и мажите на одредени болести;
- Спроведување на мерки за поддршка на домаќинствата со многу деца и самохрани родители, кои најчесто се' жени;

- Зголемување на опфатот на децата во градинките за да се обезбедат повеќе можности за активирање на пазарот на труд за родителите, особено мајките;
- Спроведување мерки за спречување на предвременно напуштање на образованието на девојчињата и овозможување еднаков пристап и интерес за сите професии, и последно, но не и најмалку важно
- Поддршка за стручното образование на жените да инвестираат во нивната подобра економска состојба и
- Спроведување на мерки за поттикнување зголемување на стапката на жени сопственички на недвижен имот.

### Социјална инклузија

- Подготовка на социјален план и поврзана годишна програма;
- Поголемо учество во мапирање на корисници од социјалната заштита и фокусирање на активни мерки за корисниците на гарантирана минимална помош, лицата со попреченост, младите и жените, но и постарите лица, лицата без завршено основно образование и со основно образование, како и невработените лица од ромската заедница;
- Спроведување програми со активни мерки за намалување на невработеноста со фокус на најранливите групи од населението;
- Продолжување на процесот на деинституционализација преку зајакнување на социјалните услуги во домот, во дневните центри и центрите на заедницата и други алтернативни форми на грижа и обезбедување директни услуги за деца, млади и возрасни лица со попреченост;
- Понатамошна координација и вклученост на сите засегнати страни (корисници на услуги и здруженија на граѓани) во заедницата, во процесот на обезбедување квалитетни и иновативни социјални услуги, особено за лицата со попреченост (формирање општински лаборатории за заедничко креирање социјални услуги со крајните корисници и други инвентивни форми на комуникација и соработка со корисниците на услугите);
- Подобрување на пристапноста во општинските објекти и сите општински јавни институции и комунални претпријатија;
- Субвенционирање на сметките на корисниците на комунални услуги кои припаѓаат на ранливи групи и користат социјална помош и услуги;
- Инвестиции во зајакнување на локалната инфраструктура на детски градинки и центри за ран детски развој, обезбедување поддршка на руралните општини за организирање алтернативни начини за згрижување деца;
- Понатамошно проширување и подобрување на мрежата и капацитетите за институционално сместување и грижа за стари лица преку изградба на нови, проширување на постоечките домови или соодветна адаптација и пренамена на други објекти;

- Формирање центри за психо-социјална поддршка на жртвите на родово базирано насилство;
- Формирање засолништа за жртви на родово насилство;
- Формирање на хетерогени работни тимови на општинско ниво за решавање на социјалните проблеми поврзани со стапката на криминал и особено превентивни мерки за спречување на малолетничката деликвенција, и последно, но не и најмалку важно;
- Воспоставување форми на меѓуопштинска соработка во областа на социјалната заштита и детската заштита.

### **Активности поврзани со Зелениот договор (EU Green Deal/GA)**

- Овозможување ефективна климатска акција преку локализирање на одговорот на климатските промени со фокус на најранливите категории на население кои исто така се најмногу изложени на штетните ефекти од климатските промени;
- Имплементација на адаптивни мерки во секторите здравство, земјоделство, заштита на водните ресурси и биодиверзитетот, мерки за намалување на емисиите на стакленички гасови во енергетскиот сектор, транспортот, управувањето со отпад, индустријата, земјоделството и други извори на емисии, како и како мерки за намалување на несоодветното влијание на климата врз жените и мажите;
- Мапирање на најранливите категории на население, жени, мажи и деца кои би биле најмногу погодени од климатските промени и инкорпорирање мерки и активности во плановите за управување со ризик (од поплави, шумски пожари и други последици од климатските промени), како и воспоставување систем за собирање родово расчленети податоци за животната средина и климатските промени и развивање родови индикатори;
- Овозможување праведна транзиција кон климатски - неутрална економија преку инкорпорирање на препораките на заедницата и ранливите групи во преодните акциски планови на општините;
- Подготовка и спроведување општински јавни кампањи преку директна соработка со здруженија на граѓани за подигање на јавната свест за последиците од климатските промени и потребата од планирање и спроведување мерки за ублажување и адаптација, со посебен осврт на потребите и способностите на ранливите категории на жени и мажи;
- Редовно ажурирање на Проценките на сите видови ризици и опасности, вклучувајќи ги климатските промени и новите и нетипични закани, како што се пандемијата или мигрантската/бегалската криза;
- Континуирано јакнење на капацитетите на членовите на општинските совети и општинската администрација, локалните институции и јавните комунални претпријатија за управување со кризи и заштита и спасување на граѓани и добра;

- Преглед на сообраќајните решенија во населените места за создавање услови за непречено пешачење и користење на велосипеди (одвоени брзи ленти и сл.) и други транспортни средства кои не предизвикуваат загадување на воздухот;
- Мапирање на населени места каде е неопходна урбана и социо-економска регенерација на деградираните делови, засилена заштита на урбаното зеленило и рекреативните површини, како и културното наследство;
- Воспоставување заедничка администрација за заштита на животната средина и природата на општините кои немаат доволно човечки ресурси;
- Подготовка и спроведување на општинските планови за квалитет на амбиентниот воздух;
- Воведување зони со ниски емисии, локални политики за паркирање во загадените зони, поинтензивно зазеленување на населените места и воспоставување зелени зони, коридори и бариери околу индустриските капацитети и фреквентните сообраќајници;
- Инкорпорирање на мерки за управување со водите од плановите за управување со речен слив во други локални политики, програми и планови;
- Воспоставување форми на меѓуопштинска соработка за управување со заштитените подрачја чии граници се преклопуваат со границите на две или повеќе општини;
- Формирање заеднички административни тела на општините за управување со енергијата/енергетска ефикасност;
- Подготовка на интегрални повеќегодишни инвестициски планови за развој на инфраструктурата за водоснабдување, одводнување, прочистување и управување со отпад.

## Анекс 3 – Праведна транзиција – територии и локални заедници

---

Целта на „праведната транзиција“ произлегува од Парискиот договор за климатски промени<sup>38</sup> во 2015 година и подразбира транзиција кон економија со ниска потрошувачка на јаглерод, спроведена на праведен начин за сите засегнати страни: работниците, потрошувачите, локалните заедници и општеството како целина.

За да се постигне европската цел за намалување на стакленичките гасови за 55% до 2030 година, потребна е брза промена, и пресретнување на последиците за териториите и за животите на заедниците што ги населуваат. За политичките и економските актери, интегрирањето на локалните прашања во нивната глобална стратегија за борба против климатските промени претставува голем предизвик. Сепак, од суштинско значење е земањето предвид засегнати територии и локални заедници за да се осигура дека транзицијата е праведна, со колку е можно помали последици врз населението.

Со оглед на економските, социјалните и еколошките состојби и разлики забележани на територијално ниво, некои подрачја ќе бидат повеќе погодени од другите. Некои територии се веќе социјално ослабени од енергетската транзиција, особено оние кои се структурирани околу фосилните горива. Во Источна Европа, на пример, рударските региони Шлонске (Полска), Загора и Сливен (Бугарија) се изложени на ризик да изгубат 39.000 работни места до 2030 година.

Кога станува збор за социјалните ризици, територијална хетерогеност постои и на европско и на национално ниво. За да бидеме праведни, оваа транзиција мора да се фокусира на нејзините последици за секоја територија, со цел да се искористи нејзината географија, нејзините економски и социјални средства и нејзините специфичности за да се создадат нови можности онаму каде што сегашните работни места се загрозувани. Тие вклучуваат можности поврзани со чиста енергија, одржливо користење на земјиштето и природниот капитал, конверзија на индустриите во модели со низок јаглерод, развој на чиста мобилност или енергетско реновирање на зградите.

---

38 [Парискиот договор](#) | УНФЦЦЦ



„Методолошките насоки за интегрирани локални развојни планови“ се изработени со поддршка на проектот на УНДП „Јакнење на општинските капацитети за имплементација на проекти“ финансиран од Шведска и Бирото за регионален развој.