

Локален консултативен механизам за ИПА 2
EuropeAid/138660/ID/ACT/MK



Аналитички извештај:

Капацитети за искористување

и програмирање на

ИПА фондови на локално ниво

Студија на случај:

Општина СТРУМИЦА

Пректот е финансиран
од Европската Унија



Проект:

Локален консултативен механизам за ИПА2

Националната програма за помош при транзиција и градење на институциите (ТАИБ) 2013 - ИПА, EuropeAid/138660/ID/ACT/MK

Спроведуван од:

Фондација НВО Инфоцентар Скопје

Организација на жените на град Струмица

Аналитички извештај:

Капацитети за искористување и програмирање на ИПА фондови на локално ниво

Студија на случај:

Општина Струмица

Подготвиле:

Марјан Степановски, аналитичар

Љупчо Петковски, истражувач

Датум:

мај 2018

Документот е подготвен во рамките на проектот „Локален консултативен механизам за ИПА2“, со финансиска помош од ЕУ и спроведуван од НВО Инфоцентар, во партнерство со Организацијата на жените од Струмица.

Содржината на овој документот е одговорност на НВО Инфоцентарот и не ги претставува гледиштата на Европската Унија.

Репродукцијата е дозволена за некомерцијални цели со наведување на изворот.

Содржина

Листа на кратенки	4
Опис на проектот	5
Вовед	6
Методологија и предмет на анализа	7
Анализа на состојби – капацитети за искористување и програмирање на ИПА фондови	8
Општина Струмица и програмите на ЕУ	9
Стратешка рамка за локален развој: интервенции и влијание	10
Општина Струмица и соработката со останатите актери.....	11
Клучни наоди	14
Препораки	15
Референци и извори	16
Листа на анекси	17
Анекс 1: Прашалник за интервју/ фокус група со општинска администрација	17
Анекс 2: Прашалник за ГО.....	19

Листа на кратенки

Европска Унија	ЕУ
Инструмент за претпристапна помош	ИПА
Граѓански организации	ГО
Единици на локална самоуправа	ЕЛС
Сектор за локален економски развој и заштита на животната средина	СЛЕР
Одделение за меѓународна соработка и европски фондови	ОМС
Програма за преку-гранична соработка	ППС

Опис на проектот

Програма:	Националната програма за помош при транзиција и градење на институциите (ТАИБ) 2013 – ИПА		
Име на проектот:	Локален консултативен механизам за ИПА2		
Референтен број:	EuropeAid/138660/ID/ACT/MK		
Број на договор:	12-7455/1		
Времетраење:	18 месеци		
Дата за започнување:	19 декември 2017		
Дата на завршување:	18 јуни 2019		
Име:	Фондација НВО Инфоцентар Скопје	Министерство за финансии - ЦФЦД	Влада на република Македонија - Генерален секретаријат
Улога:	корисник	договорен орган	
Контакт лице:	Елена Симоноска	Елена Ристоманов	Драгана Колевска
E-mail:	elena@nvoinfcentar.org.mk	elena.veljanovska@finance.gov.mk	dragana.mitevaska@gs.gov.mk
Општа цел:	Да се зголеми вклученоста на локалните актери во механизмите за донесување одлуки поврзани со процесот на пристапување во ЕУ.		
Специфична цел:	Зголемување на вклученоста на општините и локалните граѓански организации од четири статистички региони во програмирањето, следењето и спроведувањето на фондовите на ИПА2.		
Очекувани резултати:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Аналитички извештаи од мапирањето на тековните состојби и соработката меѓу општините и граѓанските организации во програмирањето и учеството во фондовите од ИПА (во општините Битола, Струмица, Тетово и Градот Скопје) 2. Студија на постојната состојба, потребите и политиките на граѓанските организации за искористување на ИПА фондовите. 3. Зголемено знаење и подобрени способности на општините и на граѓанските организации за учество во програмирањето на ИПА фондовите и аплицирање за европско финансирање. 4. Зголемено вмрежување меѓу граѓанските организации за да се следат заедничките стратегии за застапување кои ги одразуваат локалните интереси и потреби. 5. Подготовка на акциски планови во општините кои предвидуваат постојани механизми за консултација меѓу општините, подобар придонес и учество на општините во програмирањето на фондовите и платформа за заеднички апликации за европски фондови. 		
Активности:	<ol style="list-style-type: none"> 1. Идентификација на локалните предизвици и потреби, преку консултации, истражувања и анализи. 2. Пренесување знаења преку обуки за општинската администрација и за граѓанските организации. 3. Развој на општински акциски планови и воспоставување локални механизми за консултација. 		
Клучни засегнати страни	Локални граѓански организации, општини: Битола, Тетово, Струмица и Град Скопје		
Целни групи	Граѓански организации, локална администрација		

Вовед

Овој аналитички извештај е дел од серијата студии на случај во кои се прави мапирање на постојните капацитети за искористување и програмирање на ИПА фондовите на локално ниво, и тоа во општините Струмица, Битола, Тетово и Град Скопје. За да се зголеми вклученоста на локалните актери во механизмите за донесување одлуки поврзани со процесот на пристапување во ЕУ, во овие анализи правиме проценка и нудиме препораки за зголемување на вклученоста на општините и на локалните граѓански организации од Скопскиот, Полошкиот, Пелагонискиот и Југоисточниот плански регион во програмирањето, следењето и спроведувањето на фондовите на ИПА 2. Овој аналитички извештај се однесува на Општина Струмица.

За овој документ, подготвен според методологија применета во сите аналитички извештаи, беа реализирани низа подготвителни активности и иницијални контакти, кои во процесот на истражување и анализа послужија како основа за подетално собирање податоци за состојбата во Општина Струмица во искористувањето на средства од ЕУ, како и нејзината соработка со граѓанските организации. Четирите аналитички извештаи, вклучувајќи го и овој за Општина Струмица, даваат посебен осврт на секоја од целните локални заедници и се изработени врз основа на унифицирана методологија за собирање податоци и анализа. Преку засебна студија на случај, за секоја општина се даваат специфични препораки, по што ќе се извлечат и паралели меѓу различните локални контексти.

Дополнително, во мапирањето на актуелната состојба на општинските капацитети да аплицираат и да влијаат врз програмирањето на ИПА фондовите, истражувачкиот тим направи и проценка на потребите и капацитетите на локалните ГО. Дел од наодите за граѓанските организации во општина Струмица се вклучени во оваа анализа, но подетално ќе бидат разработени и компаративно анализирани во засебен документ за јавна политика, заедно со наодите од другите три општини.

Четирите анализи ја прикажуваат актуелната состојба на избраните општини во поглед на нивните капацитети да аплицираат за ЕУ фондови и истовремено да ги апсорбираат и распределат средствата во служба на општинските и регионалните интереси и приоритети. Мерките и активностите кои можат да бидат реализирани со ИПА фондовите, подразбираат и соодветно планирање, па оттука, оваа анализа го оценува и постојното учество и влијание на посочените актери, во процесите на програмирање на европските фондови, кои се во согласност со клучните стратешки документи за структуриран и паметен локален и регионален развој (оние што се во сила и оние кои треба да се развијат во иднина).

Методологија и предмет на анализа

Предмет на овој аналитички извештај е анализата на моделот и степенот на успешност на учеството на Општина Струмица во ИПА програмите на ЕУ, од актуелната (2014-2020) и претходната финансиска перспектива на ЕУ, како и успешноста на соработката меѓу општината и локалните ГО, во учеството и програмирањето на ИПА фондовите. За проценката на капацитетите на двете засегнати страни беа анализирани бројни примарни и секундарни податоци и документи.

Во подготовката на оваа анализа беше користен комбиниран методолошки пристап на истражување и анализа: прашалници/ онлајн истражувања за претставниците на ГО, полу-структурирани длабински интервјуа со клучните актери од општинската администрација и ГО, анализа на релевантни стратешки и референтни документи.

Анализата на документи¹, вклучувајќи примарни и секундарни извори на информации, првично се фокусираше на клучните стратешки документи кои нудат информации поврзани со перформансите на Општината и локалните ГО, во поглед на нивното учество во програмирањето и спроведувањето на ЕУ / ИПА програмите.

¹ Релевантни референтни документи:

- Постојните стратешки рамки и програми, документите за планирање и соодветните акциски планови, како и останатите референтни национални стратешки документи, вклучувајќи ги и документите за програмирање на ИПА.
- Достапните публикации и истражувања поврзани со искуствата и вклучувањето на ГО во програмскиот период 2007-2013, како и информациите достапни за тековниот програмски период, заедно со објавените очекувања (достапни од процесите и фазите на програмирање на програмскиот период 2014-2020).
- Податоците за веќе поддржаните проекти во рамките на ИПА 1, како и потпишаните договори за спроведување на проекти од ИПА 2 (односно соодветното учество на ГО во програмирањето на програмите на ЕУ).

Преку **полу-структурираните длабински интервјуа** со претставниците на општинската администрација и локалните ГО и дополнително, со он-лајн истражување наменето за ГО (реализирани во текот на март и април 2018), се мапираше и идентификуваше контекстот на локалните развојни интереси и само-проценката на постојните капацитети на локално ниво. Во подготвителната фаза, пред да се спроведат интервјуата, беше развиен водич за интервју со конкретни насоки и области, вклучувајќи прашалници за интервјуирање (дадени како анекси во прилог на документов).

Интервјуирани беа раководителот и советниците од Одделението за меѓународна соработка и европски фондови во Општина Струмица, како и претставници на граѓанскиот сектор. Во согласност со изедначениот методолошки пристап, во секоја од избраните општини беа спроведени интервјуа со службениците задолжени за локален економски развој (ЛЕР советници/ специјалисти), службениците за соработка со ГО и службениците за меѓународна/ регионална соработка.

Он-лајн прашалниците беа развиени и споделени со активни ГО од Општина Струмица (членови на ИПА механизмот за ГО²). Паралелно, беа спроведени и интервјуа со претставници на ГО од Општина Струмица, како клучни засегнати страни, со цел да се потврдат идентификуваните предизвици и искуства на ГО во реализацијата на ИПА програмите, како и нивното програмирање. Дополнително организиравме и фокус група со претставници на активни граѓански организации во општина Струмица. На овој начин беше направено мапирање на актуелната состојба, особено на недостатоците кои бараат дополнителна поддршка и интервенција.

² ИПА 2 Механизам за ГО <http://www.ipazcso.mk/>

Анализа на состојби – капацитети за искористување и програмирање на ИПА фондови

За прецизна анализа на перформансите, моделите на соработка и постојните капацитети за апсорпција на ИПА фондовите беа анализирани наодите од теренските посети и интервјуа со клучните претставници од општинската администрација и граѓанските организации, како и референтите документи.

Анализата на документите опфати канцелариско истражување на постојните стратешки рамки и програми, документите за планирање и соодветните акциски планови, како и други референтни национални стратешки документи, вклучувајќи ги и документите за програмирање на ИПА (со осврт на ППС каде Општина Струмица има најголемо учество). Истовремено, за оценка на перформансот и моделите на соработка, беа земени предвид и годишните програми и извештаи за работењето на Општина Струмица (за периодот кој ги покрива претходната и тековната финансиска перспектива на ЕУ, односно периодите 2007-2013 и 2014-2020³).

Клучните стратешки документи преку кои се оценија постојните развојни рамки и програми, моделите на соработка, како и постојните капацитети за развојно програмирање се: Стратегијата за локален економски развој на Општина Струмица 2016-2020 (изработена и усвоена во 2016 година) и Стратегијата на Општина Струмица за соработка со граѓанскиот сектор (за периодот 2015-2020, изработена и усвоена во 2015 година).

Достапните публикации и истражувања поврзани со искуствата и вклучувањето на ГО, дадоа дополнителна перспектива за вкрстена анализа во поглед на моделите на соработка и вклучување

на сите засегнати страни. Иако ограничени, дел од истражувањата на граѓанскиот сектор даваат преглед на искуствата од програмскиот период 2007-2013, како и информации за очекувањата од програмскиот период 2014-2020 (достапни од процесите и фазите на програмирање на ИПА 2).

Капацитетите за подготовка и спроведување развојни проекти преку достапната надворешна помош се поврзуваат со податоците за проекти веќе финансирани од ЕУ и други меѓународни донатори кои општината ги спроведува (како носител или партнер). Конкретно, нотирани се проектите кои веќе се поддржани во рамките на ИПА 1, како и потпишаните договори за спроведување на проекти од ИПА 2. За целокупна оценка во поглед на подготовката на проекти за поддршка на локалниот развој, побаравме податоци и за сите предлог-проекти поднесени за донаторска поддршка (до ЕУ или други меѓународни донатори) кои не биле одобрени односно избрани за поддршка.

Преку интервјуата направивме валидација на наодите поврзани со успешноста на спроведувањето на стратешките документи (вклучувајќи ги и очекуваните ефекти и остварените резултати од Стратегиите кои се моментално во сила а се однесуваат на локалниот економски развој, соработката со граѓанскиот сектор, политиките за млади, образование, социјална заштита) и на капацитетите за распределба на дополнителни средства преку програмите на ЕУ. Истовремено, во поглед на моделите и практиките на соработка меѓу општината и ГО, развивме клучни препораки за подобро заедничко дејствување и зголемување на директното учество во ИПА програмите.

3 Програмите и извештаите за работењето на Општина Струмица, од годината на доставување/спроведување на првиот предлог-проект во рамки на ИПА за програмскиот период 2007-2013. До 2010 сè уште се користеа средствата програмирани со претходните програми на ЕУ и како такви не се земени предвид во оваа анализа.

Општина Струмица и програмите на ЕУ

Република Македонија, како кандидатка земја за членство во ЕУ, а конкретно Општина Струмица и Југоисточниот плански регион, во рамки на ИПА 1⁴, во програмскиот период 2007-2013 година, како и во рамки на ИПА 2⁵, во програмскиот период 2014-2020 година, имаат пристап до програми за поддршка на прекугранична соработка. Основниот постулат на компонентата за ППР во рамки на ИПА поаѓа од капацитетите и ефикасноста во програмирањето и спроведувањето на прекуграничните програми. Регионите кои се во фокус на програмите за ППС, преку спроведување проекти кои адресираат клучни локални проблеми во согласниот со програмскиот фокус на ППС, имаат можност суштински да го подобрат и промовираат прекуграничниот балансиран развој преку активности, дизајнирани за одржливост⁶. Општина Струмица и Југоисточниот плански регион учествуваат во ППС со Грција и Бугарија.

Фокусот на ППС Македонија – Грција, од ИПА 1 беше на економскиот развој, инфраструктурата за туризам и транспорт, како и подобрување на заштитата на животната средина и активностите „луѓе – луѓе“. ИПА 2, пак, дава пофокусиран тематски пристап за развој на локалната економија, вработувањето, мобилноста на работна сила, социјалниот и културен развој, развој на туризмот, промоцијата на културното и природното наслед-

ство, заштитата на животната средина и промоцијата на приспособување, намалување, спречување и управување со ризиците од климатските промени, како и промовирање на одржливиот транспорт. Во рамки на трите повици од ППС Македонија – Грција, финансирани се вкупно 49 проекти во вкупна вредност од 9.538.046 ЕУР, од кои само еден е воден од граѓанска организација.

Во рамки на ППС Македонија – Бугарија, од ИПА 1, програмските цели (од тематски аспект) се фокусираа на одржливиот економски и социјален развој/кохезија во прекуграничниот регион. Во ИПА 2 фокусот се поместува кон одржлив туризам, конкурентност и животна средина. Во рамки на трите повици за проектни предлози, финансирани се вкупно 100 проекти (од кои само 13 за ГО), во вкупен износ од 9.867.549 ЕУР. Во трите повици, позитивен е растечкиот тренд на учество на ГО – од 7 организации во првиот повик, до 23 во третиот повик.

Во национални рамки, Општина Струмица претставува позитивен пример за учество во ИПА програмите на ЕУ. Сепак, со вкрстување на податоците добиени од интервјуата, прашалниците и достапните податоци за склучените и реализирани договори за проекти во рамки на ИПА, може да се констатира дека нивото на искористеност на достапните средства, може и треба да биде на повисоко ниво. Постојната стратешка рамка на Општината е консолидирана со програмскиот фокус на достапните средства, програмирани од ЕУ, во рамки на ИПА програмите.

Како зародиш на успешен модел на соработка, мора да се издвои практиката на Општина Струмица да го промовира значењето и користи од директното вклучување на јавните претпријатија и другите локалните актери во апсорпцијата на ЕУ фондови.

Општина Струмица, има искуство во спроведување на ИПА, во рамки на програмскиот период 2007-2013. Најголем дел од овие проекти се во рамки на ППС, што е и логично во поглед на пристапноста, но и на поставените стратешки цели и приоритети. Референтен документ за спроведените проекти е листата на проекти поддржани од надворешни донатори, достапна на официјалната интернет-страница на општината. Во рамки на ИПА 2 (финансиска перспектива 2014-2020), конкретно во програмата за преку-гранична соработка со Република Грција, Општина Струмица го продолжува позитивниот тренд на учество со еден одобрен предлог-проект.

4 Регулативата (ЕЗ) бр. 1085/2006

5 Регулативата (ЕЗ) бр. 231/2014

6 Бројните анализи поврзани со учеството и успешноста на општините и ГО во рамки на ИПА 1 само ги потврдуваат предизвиците со кои се соочуваат општините и ГО како корисници и активни чинители во прекуграничната соработка. Република Македонија, во рамки на програмите за прекугранична соработка (2007-2013) воспостави соработка со Бугарија, Грција, Албанија и Косово, а исто така учествува и во Транснационалната Територијална програма за прекугранична соработка Југоисточна Европа. Дополнително, во програмскиот период 2014-2020, Македонија учествува во програмата Балкан МЕД и треба да се отвори и прекуграничната соработка со Србија.

Општина Струмица, во рамки на ИПА 1, за програмскиот период 2007-2013 има спроведено три проекти:

- Проект: „Ефикасно користење на соларната енергија за подобра иднина” (SP Future Project: “Efficient usage of solar energy for better future”), ППС со Бугарија 2007 – 2013, Вкупен буџет на проектот: 432,392.40 ЕУР (Буџет за општина Струмица: 189,974.00 ЕУР).
- Проект: „Развој на алтернативни форми на туризам - Податоци за туризам” (“Developing Alternative Tourism Aspects - Tourism Data”), ППС со Грција 2007 – 2013, вкупен буџет на проектот: 340,060 ЕУР (Буџет за општина Струмица: 134,160 ЕУР).
- Проект: „Заштита и промоција на природното и културното наследство во прекуграничниот регион на општина Струмица и општина Кукуш - НАСЛЕДСТВО” (“Protection and Promotion of Natural and Cultural Heritage in the Cross Border Region of the Municipality of Strumica and Municipality of Kilkis - HERITAGE”), ППС со Грција 2007 – 2013, вкупен буџет на проектот: 944,659.50 ЕУР (Буџет за општина Струмица: 324,659.50 ЕУР).

Во ИПА 2, како дел од програмскиот период 2014-2020, Општина Струмица ќе го спроведува проектот „Промоција на туризмот и културата” (ToCulter), во рамки на првиот повик од ППС со Грција.

Стратешка рамка за локален развој: интервенции и влијание

Клучен стратешки развоен документ на Општина Струмица е Стратегијата за локален економски развој за периодот 2016-2020. Документот дава развојна рамка и идентификува пет приоритетни области како клучни сегменти за интервенција со најголем потенцијал за развој и можности за унапредување на состојбите на локално ниво. Стратегијата ги идентификува следните стратешки цели⁷:

- Одржлив развој на економијата и обезбедени конкурентни инвестициски можности и нивна забрзана реализација;
- Унапредено земјоделство и зголемен квалитет на живот во руралните средини;
- Заштитена и здрава животна средина со енергетски ефикасни јавни и приватни објекти;
- Подобрена инфраструктура и урбанистичко

планирање во согласност со годишните програми и потребите на граѓаните, и

- Високо развиена и обучена работна сила, според потребите на економските капацитети.

Во служба на дефинираните цели, како значајни можности за економскиот развој на Општината Струмица, се утврдени токму ЕУ фондовите. Потенцијалот за развој на туризам, моделите за развој и поддршка на бизнис секторот, како и соработката на Општината и бизнисите од Струмица со други општини, претставуваат значајни можности за подобрување на економската состојба.

Анализата на Стратегијата и покажува дека постои добро дефиниран план за паметен и инклузивен раст и развој на општината, кој што парцијално се осврнува на потенцијалите за искористување на ЕУ фондовите во служба на локалниот развој. Поставените стратешките цели се усогласени со целите на ИПА програмите на ЕУ, што претставува предуслов за апсорпција. Но, она што загрижува е отсуството на прецизни мерки и активности за зголемување на искористеноста на надворешните фондови во служба на локалниот развој.

Во приоритетната област одржлив развој на економијата и обезбедени конкурентни инвестициски можности и нивна забрзана реализација, една од клучните цели се фокусира на „подигнување на капацитетите на претставниците на стопанските субјекти за искористување на финан-

⁷ Стратегија за локален економски развој на Општина Струмица (2016-2020)

сиски средства за инвестирање во развојни проекти“, преку директна интервенција за градење на капацитетите на бизнис секторот за учество во искористувањето на ЕУ фондовите. Истиот пристап е нотиран и во целите за унапредено земјоделство и зголемен квалитет на живот во руралните средини, каде се предвидува подигнување на капацитетите на индивидуалните земјоделски производители, преку интервенција и поддршка за “подобро искористување на средствата од пристапните фондови на ИПАРД програмата”.

Капацитетите за подготовка и спроведување развојни проекти ги анализираме низ призмата на веќе спроведените проекти, финансиски поддржани од ЕУ. Ги зедовме предвид проектите кои Општината ги спроведува како носител или партнер, во рамки на ИПА 1 и ИПА 2. За целокупна оценка, побаравме податоци и за сите поднесените предлог-проекти кои не биле поддржани.

Анализата покажа дека во Општина Струмица, меѓу другото, понекогаш се применува практиката на ад-хок одлуки за приоритизација на определни предлог-проекти, без притоа нужно да се води сметка за нивната (не)усогласеност со стратешките определби и постојните развојни рамки на општината. Дополнително, наодите укажуваат и на низа недостатоци во поглед на внатрешните процедури за следење и евиденција на поднесените предлог-проекти. Иако нема официјална евиденција, Општината, сепак, има увид во поднесените апликации и информации за нивниот статус (во рамки на електронските дата-бази и платформи за поднесување предлог-проекти). Но, ваквите ад-хок решенија не се доволни. Потребни се процедури за постојан мониторинг и евиденција на официјалната статистика за успешноста на предложените и поддржаните проекти и тоа, според програми и повици (конкретно за донаторски средства), а споредено со стратешките приоритети на Општината

Организациската поставеност, како и расположливите ресурси во општинската администрација, се клучен предуслов за зголемена апсорпција на ИПА средства. Носител на развојната перспектива на Општина Струмица е СЛЕР, кој ја води локалната економска политика и ги планира развојните приоритети за општината. Во СЛЕР, пак, движечка сила за апсорпција на донаторски средства е Одделението за меѓународна соработка и европски фондови. Ова одделение и покрај ограничениот број на вработени лица, сепак, поседува експертиза и искуство, кои треба дополнително да се надградуваат. Според, СЛЕР и ОМД, за вработе-

ните нужна е надградба на знаењата поврзани со програмите на ЕУ, подготовката на предлог-проекти (досега биле главно вклучени надворешни консултанти), проектниот менаџмент, финансиското раководење со проектите на ЕУ, набавките според ПРАГ⁸ и др.

Досегашното ограничено учество на Општина Струмица, во ИПА програмите (како носител или партнер на проекти) се должи главно на отсуството на политичка волја, па дури и опструкции за директното учество на Општината во ППС, од страна на претходната централна власт. Она што треба да се нотира е фактот дека во моментот, Општина Струмица не се соочува со какви било политички пречки во реализацијата на стратешките цели за забрзан локален развој. Според ОМС, еден од најзначајните стратешки развојни приоритети за општината, претставува пристапот до финансиски средства и поддршка на проекти од областа на инфраструктурата.

Општина Струмица и соработката со останатите актери

Иако, Општина Струмица има воспоставено иницијална соработка со сите амбасади и конзулати во Република Македонија, како и

8 ПРАГ - Практично упатство за финансиско работење со средства од ЕУ (PRAG - Practical Guide to Contract Procedures for EU External Actions)

со други меѓународни организации присутни во земјата, сепак, постои потреба за унапредување на оваа вмреженост. Истовремено, долгогодишната соработка со збратимените градови може дополнително да се искористи за создавање партнерства и размена на добри практики, во рамки на некои од програмите на ЕУ.

Зајакнувањето на ОМС, како професионално проектно одделение во Општината, може значително да ја подобри соработката и апсорпцијата на донаторски средства наменети за стратешки локален развој.

Во поглед на потенцијалите за идни развојни партнерства, Општината оценува дека граѓанските организации можат да бидат најкорисни партнери во изработка и реализација на проекти во рамки на програмите на ЕУ. Досегашната практика, укажува на тоа дека на Општината, најчесто ѝ пристапуваат граѓанските организации, со предлози за партнерства на конкретни донаторски повици и проекти. Општината на овие предлози главно одговара позитивно, односно дава писмо за поддршка.

Ваквата комуникација и соработка со ГО треба да се интензивира (двонасочно) и да се канализира односно од ад-хок иницијатива да прерасне во добро испланирана и координирана стратешка соработка за апсорпција на ИПА средства. За операционализација на ваков модел на соработка потребно е да се направи интервенција во систематизацијата на општината, односно да се воведат одделение за соработка со ГО. Исто така, во поглед на градењето на капацитетите (внатре во општинската администрација, но и надвор кон засегнатите страни), потребно е да се направи мапирање на потребите и воспоставување соработка со надворешни соработници за реализирање обуки и градење на капацитети за изработка и спроведување проекти. Дополнително, потребно е да се зацврсти и меѓусекторската соработка.

Граѓанскиот сектор во Општина Струмица: перспективи и предизвици

Општина Струмица во рамки на постојната систематизација и организациска структура нема засебно одделение за соработка со ГО. Во практика, соработката на Општина со граѓанските организации се одвива или Одделението за услуги на граѓаните и месна самоуправа, во Секторот за правни, административни и општи работи или преку СЛЕР односно преку Одделението за локален економски развој.

Општината усвојува годишни програми за поддршка на граѓанскиот сектор и има традиција на соработка со ГО, во процесите на креирање на општинските развојни политики. Во национални рамки, Општина Струмица, беше своевиден лидер на успешност на моделот на структурен дијалог и ефективна соработка на ГО, на локално ниво. Она што загрижува е трендот на влошување на овие практики, односно на исклучување на ГО од процесите на креирање стратешки документи и локални политики.

Финансиските средства за поддршка на ГО се програмираат во рамки на Програмата Г1 (за локален економски развој) и Програмата В2 (за социјална заштита). Во рамки на Г1 се поддржуваат ГО кои работат во областа на локалниот економски развој, култура, образование, здравствена заштита, заштитата и унапредување на животната средина, млади и младински политики. Преку В2 се поддржуваат активности од областа на социјалната заштита (и давателите на услуги на локално ниво). Општина Струмица одделува 2,5% од вкупниот буџет за поддршка на ГО, што во национални рамки е едно од најголемите издвојувања во државата. Во 2018 година, во рамки на Програмата Г1, поддржани се проекти на ГО со вкупен буџет од 2.990.310 МКД, додека пак, со буџет од 248.625 МКД поддржани се проектите од компонентата В2.

Распределбата на финансиските средства од буџетот на Општината за поддршка на ГО се врши преку јавен повик, во кој се дефинираат областите од интерес, условите и потребните документи за апликација. Граѓанските организации со кои разговаравме сметаат дека е потребно подобрување на моделот на селекција на предлог-проектите, со акцент на транспарентноста на процесот на одлучување.

Општината има солидно ниво на соработка со ГО, но потребно е да се воспостават јасни проце-

дури за соработка и вклучување на ГО, во процесите на креирање локални политики. Постојните практики се на ад-хок основа, но нотирано е учеството на Општината во изработката на заедничките проектни апликации и/или во реализацијата на проекти и активности финансирани од странски донатори.

Општина Струмица има Стратегија за соработката со граѓанските организации која се однесува на периодот 2015-2020. Стратегијата се фокусира на четири перспективи: (1) Задоволни граѓани (што очекува граѓанскиот сектор од Општината); (2) Обезбедување услуги (кои внатрешни процеси треба да бидат воведени); (3) Развој на капацитетите (едукација на вработените и организациски раст) и (4) Управување со буџетот (како да се финансираат активностите)⁹.

Што се однесува до самиот граѓански сектор, во последниве неколку години забележан е негативен тренд на активноста и апсорпцијата на средства за граѓанските активности во општината. Бројот на „професионални“ ГО е мал, наспроти оние кои се активираат на ад-хок основа и кои немаат ниту постојани активности, ниту пак, канцеларии и вработени односно ангажирани лица/ активисти.

Клучните предизвици со кои се соочуваат граѓанските организации во Струмица се поврзани со ограничените можности за финансиска одржливост и недостигот од човечки ресурси за нивен натамошен развој. Иако овие предизвици се отсликани во Стратегијата 2015-2020 (во поглед на организацискиот раст), во практика се констатира и опаѓање на бројот на активните граѓански организации.

Според 5-те ГО кои одговорија на нашиот он-лајн прашалник/учествуваа во фокус групата, граѓанските организации своите активности

главно ги реализираат со хонорарци и волонтери. Слабиот перформанс на граѓанските активности, се гледа и во висината на просечните годишни буџети на организациите. Поголемиот дел од ГО, никогаш не поднеле предлог-проект за ИПА програмите на ЕУ.

Во поглед на потенцијалот за соработка на граѓанските организации и Општина Струмица, активистите се едногласни дека партнерството треба да постои и да се гради. Преовладува ставот дека во Општината, а во рамки на Стратегијата, има можности за подобрување на взаемната соработка. Активистите сметаат дека Општината и граѓанските организации треба во иднина заеднички да подготвуваат и аплицираат проекти за ИПА фондовите. Ваквото партнерство ќе биде од корист и за двете страни. За граѓанските организации, тоа меѓу другото, ќе значи и обезбедување средства за ко-финасирање од страна на Општината, затоа што, повеќето од организациите не можат да обезбедат кофинансирање. Ова е една од причините зошто воопшто и не аплицираат на ИПА програмите.

⁹ Стратегија на Општина Струмица за соработка со граѓанскиот сектор: 2015-2020. Општина Струмица, 2015

Клучни наоди

Генералната оценка за досегашниот перформанс на Општина Струмица, во поглед на нејзините капацитети за искористување и програмирање на ИПА фондовите, а во служба на локалните развојни приоритети, се карактеризира со ограничен процент на учество и искористеност на достапните средства.

Иако, поставената стратешка рамка на Општина Струмица, целосно соодветствува со програмските приоритети на ИПА програмите, досегашното ограничено учество, главно се должеше на опструкциите од страна на претходната централна власт.

Отсуството на континуитет во надградувањето и специјализацијата на човечките капацитети во Општината, дополнително го отежнува искористување на ЕУ фондовите.

Во Општина Струмица, понекогаш се применува практиката на ад-хок одлуки за приоритизација на определни предлог-проекти, без притоа нужно да се води сметка за нивната (не)усогласеност со стратешките определби и постојните развојни рамки на општината. Дополнително, наодите укажуваат и на низа недостатоци во поглед на внатрешните процедури за следење и евиденција на поднесените предлог-проекти.

Како зародиш на успешен модел на соработка, мора да се издвои практиката на Општина Струмица да го промовира значењето и користа од директното вклучување на јавните претпријатија и другите локални актери во апсорпцијата на ЕУ фондови.

Постои солидно ниво на соработка на Општината со ГО, но потребно е да се воспостават јасни процедури за соработка и вклучување на ГО, во процесите на креирање локални политики. Во рамки на постојната систематизација и органи-

зациска структура, Општината нема посебно одделение за соработка со ГО. Таа се одвива преку одделенијата за услуги на граѓаните и локален економски развој. Претставниците на ГО се едногласни дека комуникацијата со Општина Струмица треба да се унапредува особено, затоа што, превладува ставот дека во Општината, засега, нема голема волја за активна соработка со граѓанскиот сектор.

Општина Струмица е добар пример за секторско програмирање на средства за поддршка на ГО. Годишните програми за поддршка имаат фокус на локалниот економски развој и социјалната заштита. Општината издвојува над три милиони денари годишно, што е едно од најголемите издвојувања на локално ниво. Граѓанските организации сметаат дека процесот на селекција и доделување финансиска поддршка треба да биде потранспарентен.

Општината оценува дека граѓанските организации можат да бидат корисни партнери во изработката и реализацијата на проекти во рамки на програмите на ЕУ. И за ГО, Општината претставува посакуван партнер. За граѓанските организации, тоа меѓу другото, ќе значи и обезбедување средства за ко-финасирање во реализацијата на проекти поддржани од ЕУ.

Клучните предизвици со кои се соочуваат граѓанските организации во Струмица, пак, се поврзани со ограничените можности за финансиска одржливост и недостигот од човечки ресурси за нивен натамошен развој.

Препораки

Постојната политичка волја во Општина Струмица и отсуството на политички бариери треба да бидат преточени во конкретни мерки и активности кои ќе водат кон зголемено искористување на фондовите што ги нуди Европската Унија, а во согласност со општинската стратешка развојна рамка.

Општината треба да продолжи со системската промоција на придобивките од учеството во ИПА програмите на ЕУ, како за општината, така и за јавните претпријатија, граѓанските организации, бизнис секторот и граѓаните во целина. Моделот на успешна соработка на локално ниво може да се промовира и како добра пракса, и во другите општини и региони во земјата.

Пристапот до ИПА фондовите подразбира преземање низа подготвителни чекори, вградени во кохерентни развојни рамки, во кои прецизно ќе се идентификуваат потребите за надградба на постојните човечки капацитети. За таа цел, Општина Струмица треба континуирано да ги гради капацитетите на општинската администрација. Во моментот, приоритетни области за надградба се: детално запознавање на општинската администрација со програмите и фондовите на ЕУ, проектен менаџмент и спроведување на ИПА проекти, запознавање и примена на процедурите за набавки според ПРАГ, финансиско раководење,

комуникација и промоција на проектните резултати, јавното застапување и креирање политики базирани на докази.

Капацитетите за искористување и програмирање на ИПА фондовите на локално ниво, треба да бидат соодветно систематизирани и во служба на стратешките развојни приоритети на општината. Затоа, потребен е ефикасен интерен систем, соодветна организациска поставеност, соодветни човечки ресурси и мандат за следење, мониторинг и надградба. Всушност, Општина Струмица треба да воспостави систем за одржлив развој, со дополнителна поддршка на ОМС, каде се мапираат локалните приоритети и соодветно се изработуваат и спроведуваат развојни проекти.

За унапредување на соработката со граѓанските организации, Општината треба да воспостави двонасочен постојан дијалог со граѓанскиот сектор, а треба да воведат и одделение за соработка со ГО. Потребна е ревизија на механизмите за селекција и мониторинг на програмите за поддршка на ГО, во насока на поголема транспарентност и отчетност.

Општината треба да го стимулира партнерството со ГО, во рамки на ИПА програмите, како и да ја поддржи одржливоста на граѓанскиот сектор. Општината треба да се наврати на добрите практики на активно вклучување на ГО, во спроведувањето и дизајнот на локалните развојни мерки.

Референци и извори

Документи

- Стратегија за локален економски развој на Општина Струмица 2016-2020. Општина Струмица, 2016
- Стратегија на Општина Струмица за соработка со граѓанскиот сектор: 2015-2020. Општина Струмица, 2015
- Стратегија за млади на општина Струмица 2015-2020. Општина Струмица, 2015
- Стратегија на Општина Струмица за развој на образованието: 2015-2020. Општина Струмица, 2015
- Стратегија за социјална заштита на граѓаните на Општина Струмица: 2015-2020. Општина Струмица, 2015.
- Macedonia – Bulgaria IPA CBC programme 2007-2013
- Macedonia – Greece IPA CBC programme 2007-2013
- Macedonia – Bulgaria IPA CBC programme 2014-2020
- Macedonia – Greece IPA CBC programme 2014-2020
- Multicountry indicative strategy paper (2014-2020)
- Cross-border cooperation: European priority and political objective of the EU
- Analysis of CSOs involvement in Cross-border cooperation programmes, Summary of the draft report for conference participants

Интернет-страници

- Официјална интернет-страница на Општина Струмица <http://www.strumica.gov.mk/>
- Официјална интернет-страница на Централната база на податоци за странска помош при Владата на Република Македонија <http://cdad.sep.gov.mk/>
- Официјална интернет-страница на Министерството за локална самоуправа <http://mls.gov.mk/>

Листа на анекси

Анекс 1: Прашалник за интервју/ фокус група со општинска администрација

1. Наведете во кои Програми на ЕУ сте учествувале (биле корисници) како Општина (во периодот од 2007 до денес)?

2. Број на поднесени предлог-проекти (во периодот од 2007 до денес)?

3. Број на имплементирани проекти (во периодот од 2007 до денес)?

4. Кои се главните придобивки од учеството на Општините во програмите на ЕУ?

- Развој на партнерства низ различни сектори фокус и нивоа
- Работа со партнери (во национални рамки и од други држави) и размена на искуства и знаења
- Финансиски придобивки и финансирање на иновативни иницијативи
- Поддршка за јавно-приватни партнерства (нови модели на соработка со локалните бизниси)

5. Како би ја оцениле стручната оспособеност на вработените кои работат на проекти од програмите на ЕУ?

- Целосно оспособени
- Потребно е дополнително оспособување/обуки
- Минорна оспособеност/информативно ниво на оспособеност
- Недоволна оспособеност и искуство
- Немам информација/без одговор

6. Каде го лоцирате недостигот на стручна оспособеност кај вработените?

- Искуство
- Проектен менаџмент
- Познавање на странски јазици
- Формално образование
- Дополнителни обуки

7. До која мера сметате дека внатрешни капацитети и искуство влијаат врз апсорпцијата на ЕУ фондови?
- Целосно влијае врз апсорпцијата на средства од ЕУ
 - Многу влијае врз апсорпцијата на средства од ЕУ
 - Воопшто не влијае врз апсорпцијата на средства од ЕУ
 - Незначително влијае врз апсорпцијата на средства од ЕУ
8. На кој начин сметате дека би можело да се зголеми учеството на Општината во програмите на ЕУ?
- Обуки, семинари, работилници и сл.
 - Зголемени активности на националните тела за поддршка
 - Зголемена промоција на програмите и придобивките од истите
 - Подобрена меѓу-секторска соработка за изработка на предлог-проекти согласно реалните локални потреби
 - Соодветно планирање и поврзување на локалните и националните стратегии со финансиските перспективи/програми на ЕУ
9. Кои од наведените потенцирани/постоечки партнери ги сметате за најкорисни при изработка и имплементација на проекти од програмите на ЕУ?
- Јавни институции/претпријатија
 - Бизнис сектор
 - Граѓански организации / фондации

Анекс 2: Прашалник за ГО

1. Во која општина е регистрирана вашата организација?
 - Струмица
 - Скопје
 - Тетово
 - Битола
2. Генерално земено, каков е програмскиот фокус односно нивото на делување на вашата организација? Која од подолу наведените опции најдобро го отсликува тоа што го работите?
 - Локален (град, општина)
 - Регионален (во рамки на планскиот регион)
 - Национален (Македонија)
 - Меѓународен (ЈИЕ/меѓународен)
 - Друго, ве молиме наведете
3. Која е областа на делување (секторски фокус) на вашата организација? Ве молиме, одберете од листата подолу (можни се најмногу два одговора).
 - Децентрализација
 - Социјални политики и вработување
 - Демократија
 - Владеење на правото и темелни права
 - Култура
 - Медиуми
 - Млади и младински политики
 - Земјоделие и рурален развој
 - Одржлив и економски развој
 - Туризам
 - Спорт
 - Образование
 - Услуги (за приватен/јавен сектор)
 - Друго, ве молиме наведете
4. Дали и колку вработени има во вашата организација, во моментот?
 - Немаме вработени, само хонорарци
 - Немаме ниту вработени, ниту хонорарци, работиме волонтерски
 - 1
 - 2
 - 3
 - 4
 - 5
 - Над 5

5. Колкав е вашиот годишен просечен буџет, во последните 5 години (во €) ?
- До 5.000
 - Од 5.000 до 20.000
 - Од 20.000 до 50.000
 - 50.001 до 100.000
 - Од 100.001 до 500.000
 - Над 500.000
 - Не знам/ без одговор
6. Дали вашата организација некогаш поднела проектна апликација за финансирање од ИПА фондовите, било во својство на апликант или партнер?
- Да, само во својство на апликант
 - Да, само во својство на партнер
 - Да, сме поднесувале и како апликанти и како партнери
 - Не, никогаш не сме поднеле апликација за ИПА
7. Според вас, кои се главните придобивки од учеството на вашата организација во ИПА програмите на ЕУ? (можни се повеќе одговори)
- Финансиски придобивки
 - Пристап до фондови за проекти за кои нема национално финансирање
 - Финансирање на иновативни иницијативи кои не би постоеле без ЕУ поддршка
 - Развој на нови партнерства низ повеќе сектори и нивоа
 - Работа со и учење од партнери/сродни организации од други држави
 - Чувство на припадност кон Европа
 - Не знам/Без одговор
8. Кој од наведените општи услови/ фактори би придонеле за поголемо користење на ИПА средствата од ЕУ? (можни се повеќе одговори)
- Информираност за проектни можности од ЕУ извори
 - Поактивна поддршка на носечките институции (министерства, контакт точки, општини и др)
 - Развивање и промоција на култура на јавно-приватни партнерства
 - (Поголема) достапност до надворешни извори за кофинансирање
 - Подобра информираност и едукација за развојните цели на ЕУ
 - Не знам/Без одговор
9. Наведете ги клучните предизвици кои влијаат врз успешноста на изработка на предлог-проекти за ИПА програмите? (можни се повеќе одговори)
- Апликациите се на англиски јазик
 - Сложени и долготрајни процедури за апликација за проекти
 - Несоодветни критериуми за оценување на проектните апликации
 - Недоволно транспарентен процес на оценување на проектните апликации
 - Недостаток на соодветни проектни партнери (за заедничко аплицирање и имплементација на проекти)
 - Проблеми со сопственоста врз проектите
 - Голема конкуренција за ограничени средства
 - Висок процент на сопствено учество (кофинансирање) на проектите
 - Сложени и нефлексибилни процедури на мониторинг, известување и евалуација на проектите
10. Дали спроведувате / некогаш сте спроведувале проект финансиран од ИПА фондовите?
- Да
 - Не

11. Колку ИПА проекти сте спровеле? (вклучително со тековните, доколку евентуално ги имате).
12. Дали проект(ите) кои сте ги спровеле, сте ги спроведувале како...
- Само како апликант / носител
 - Само како партнер
 - Сме спроведувале проекти и во двете својства
13. Во партнерство со кој/и од следните типови на ентитети сте спровеле проект? (можни се повеќе одговори)
- Единици на локална самоуправа (општини)
 - Невладини организации
 - Центри за регионален развој
 - Јавни претпријатија
 - Приватен сектор
 - Друго, ве молиме наведете
14. Од која програма биле ИПА проектите кои ги имате спроведено / ги спроведувате?
- ИПА Cross Border Programme (ИПА 1, компонента: Прекугранична соработка)
- IPA Operational Programme for Human Resources Development (ИПА 1, компонента: Развој на човечки ресурси)
 - IPA Civil Society Facility (Програма за граѓанско општество, вклучувајќи и под-грантови од оваа програма)
 - IPA II
 - Друга програма, ве молам, наведете...
15. Дали имате вработени во вашата организација кои се одговорни за подготовка и имплементација на предлог-проекти од ИПА Програмите на ЕУ?
- Да
 - Не
 - Друг модел, наведете
16. Колку вработени од вашата организација се одговорни и оспособени за подготовка и имплементација на предлог-проекти од ИПА Програмите на ЕУ?
- 0
 - 1
 - 2
 - 3
 - 4
 - 5
 - над 5
17. Како би ја оцениле стручноста на вработените кои се одговорни за подготовка и имплементација на ИПА проекти?
- Целосно оспособени
 - Потребно е малку дополнително образование и оспособување
 - Знаењето за програмите е само на информативно ниво, оспособеноста е недоволна
 - Недоволно искуство
 - Без искуство
 - Не знам/ без одговор
 - Друго, наведете

18. Доколку сметате дека вработените не се доволно стручни и оспособени, каде ги лоцирате стручниот недостаток и недоволната оспособеност? (можни се повеќе одговори)
- Познавање на странски/англиски јазик
 - Образование и обука
 - Познавање на проектен менаџмент
 - Искуство
 - Не знам/ Без одговор
 - Друго, наведете
19. Според вас, кој треба да се погрижи за градењето капацитети на кадарот во вашата организација за подготовка и имплементација на ЕУ проекти? (можни се повеќе одговори)
- Вашата организација
 - Јавни институции (Влада)/институции задолжени за ЕУ интеграции
 - Јавни институции (Влада) и вашата организација
 - Јавни институции (Влада), вашата организација и останатите партнери
 - Вработените кои (ќе) работат на ова поле
 - Не знам/Без одговор
 - Друго, наведете
20. Ако ниеден вработен не работи на изготвување на проекти, дали вашата институција би:
- Би обучила постојни вработени
 - Би ангажирала надворешен консултант/и
 - Би вработила квалификувано лице/а
 - Не знам/Без одговор
 - Друго, наведете
21. Еден од предусловите за црпење средства од ИПА програмите на ЕУ е финансиско учество на корисниците. Како би ја оцениле финансиската кондиција на вашата организација?
- Можеме самите целосно да обезбедиме кофинансирање
 - Можеме самите да обезбедиме само мал дел од кофинансирањето
 - Не можеме да обезбедиме никакво кофинансирање
 - Не знам/ Без одговор
22. Како би го оцениле пристапот до извори за кофинансирање на ИПА проекти?
- Постојат доволно надворешни извори на кофинансирање
 - Постојат премалку надворешни извори на кофинансирање
 - Воопшто не постојат надворешни извори за кофинансирање
 - Не знам/ Без одговор
23. На кои (потенцијални) партнери можете да сметате при кофинансирањето на проекти на вашата организација? (можни се повеќе одговори)
- Организации од иста дејност
 - Општини/ЕЛС/ЈП
 - Јавни институции (на национално/регионално ниво)
 - Бизнес сектор
 - Стопански комори
 - Банки
 - Други финансиски институции
 - Други партнери
 - Не знам/Без одговор

24. Со кои од наведените активности може да се надминат пречките за поголемо користење на ИПА средства од ЕУ? (можни се повеќе одговори)
- Обуки, семинари, работилници и сл.
 - Поедноставување на правилата кај ИПА Програмите на ЕУ
 - Активности на националните тела за поддршка (помош во изнаоѓање на проектна можност, во изнаоѓање на партнери и подготовка на апликациите)
 - Активности за промоција на Програмите (повеќе публикации, инфо-денови)
 - Основање на наменски фондови за кофинансирање на ЕУ проекти
 - Пристап до поволни извори на кофинансирање (банки, други финансиски институции итн.)
 - Поедноставување на процедурите за администрирање и финансиско управување со проектите
 - Поедноставени процедури за апликација, известување и ревизија за проектите
25. Дали сте соработувале со ЕЛС/Центар за регионален развој/ЈП во подготовка или спроведување на проект од ИПА програмите на ЕУ?
- Да
 - Не
 - Доколку да, наведете со која Општина/Центар за регионален развој/ЈП
26. Дали сте биле вклучени (како граѓанска организација или претставник на граѓанскиот сектор) во процесите на програмирање на ИПА програмите или некоја од програмите на ЕУ?
- Да
 - Не
 - Доколку да, наведете во која форма – консултативни состаноци/процеси, контрибутор и сл
27. На кој начин сметате дека би можело да се зголеми учеството на вашата организација во ИПА програмите на ЕУ?
28. Наведете какви обуки би биле корисни за подобрување на капацитетите на вашата организација за зголемена апсорпција на ИПА фондовите?
29. Дали имате предлог како би можела да се поттикне соработката меѓу граѓанските организации, општините и другите чинители, за заедничка соработка на ИПА програмите?