

УНИВЕРЗИТЕТ “ СВ. КИРИЛ И МЕТОДИЈ“ - СКОПЈЕ

ЕКОНОМСКИ ФАКУЛТЕТ - СКОПЈЕ

**ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА И ЛОКАЛНИОТ  
ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ ВО РЕПУБЛИКА  
МАКЕДОНИЈА**

*(докторска дисертација)*

*Кандидат*

М-р Снежана Христова

*Ментор*

Проф. д-р Наталија Николовска

Скопје, 29.03.2012

## АПСТРАКТ

Во спрега на нови односи и промени што се иницирани пред сè од глобализацијата и од децентрализацијата, се воспоставија нови политики и практики во развојот на локалните средини, така што национално-економското ниво, од глобален аспект, ја релативизира сопствената улога за сметка на локалното ниво, кое практично прерасна во единица на фокусирање на процесите на економскиот развој. Локалниот економски развој (ЛЕР) е процес во кој локалните власти во општините преку нивната соработка со институциите од јавниот сектор, со бизнис-заедницата и, во одредена мера, со невладиниот сектор креираат поповолни услови за економски пораст и намалување на невработеноста. На овој начин локалната самоуправа помага во зајакнувањето на локалната економија, креирањето динамична претприемачка култура и поволна бизнис-клима, унапредувајќи го на тој начин и квалитетот на живот на граѓаните во општината. Локалната самоуправа треба целосно да го промени концептот на дејствување, во смисла да ги зајакне своите компетенции и способности, во решавањето на локалните економски проблеми, односно во задоволувањето на локалните потреби. Логиката зад ова е едноставна: локалните власти се поспособни да се приспособат на спецификите и да ги утврдат приоритетите на локалниот економски развој. Предмет на трудот е ЛЕР во Република Македонија, како една од клучните пренесени надлежности на единиците на локалната самоуправа во децентрализацијата. Повеќе од една деценија од активното пренесување на ингеренциите за ЛЕР е доволен период да се анализираат состојбите поврзани со ЛЕР кај нас и особено улогата на локалната самоуправа, која со примена на адекватни ЛЕР-политики и стратегии треба да биде катализатор на развојните процеси во општината. ЛЕР, поради својата комплексност и мултидимензионалност, покрај основната детерминираност од (не)поволните локални услови т.е. ресурси (природни потенцијали, географска местоположба, базична работна сила), како и од правната и институционална рамка, определува порастот и развојот на општината да зависат и од моќта и од способноста на локалните власти за примена на интегрални пристапи во процесот на спроведување и имплементација на политиките, стратегиите и инструментите. Посебно внимание во трудот им се посветува на аспектите за

јакнење на капацитетите за финансиска доволност и самтабла остојност на општините, за стратегиско планирање и на компетентноста и стручноста на административниот кадар, кои се основни императиви за поддршка и постигнување економски развој преку активирање на условите и организациските структури за пресретнување на локалните потреби. Постојните предности и потенцијали во општините кај нас се недоволно искористени и, оттаму, тие треба преку примената на мерките и на инструментите на локално-економската политика од компаративни да се претворат во конкурентски предности, со што ќе може да се генерира отворање на нови работни места и да се зголеми благосостојбата на заедницата, а со тоа и повеќе ќе се афирмира самото значење на ЈЕР.

Клучни зборови: локална самоуправа, локален економски развој (ЈЕР), локална економија, Република Македонија.

*На почеток би сакала да изразам голема благодарност до сите оние кои ми помогнаа при изработка на мојата докторска дисертација.*

*Најпрво ќе почнам од мојот ментор, проф.д-р Наталија Николовска. Благодарност за нејзината поддршка, нејзините охрабрувања, нејзините заложби, пријателството и ОСОБЕНО на нејзината продуктивеност, речитост, шармантност и „сеприсутност,, во трите најважни моменти од мојот живот. Таа, за мене, е и секогаш ќе биде извор на љубов, мајчинство и успех во кариерата. Да не беше таа, можеби немаше „да можам да ги видам ѕвездите,,!*

*Исто така би сакала да се заблагодарам и на проф.др Пеце Недановски, претседател на Комисијата и проф.д-р Живко Атанасовски, член на Комисијата, кои навистина ми излегоа во пресрет кога тоа беше потребно.*

*Најголема благодарност за поддршката и разбирањето кое го добивав цело време во текот на изработката на докторската дисертација од моето семејство, син ми Доротеј и сопругот Ѓорѓи, татко ми Стефче и сестра ми Соња.*

*Докторската дисертација ја посветувам на моите родители, кои посветија поголем дел од нивниот живот за да бидам она што денес сум.*

## СОДРЖИНА

<b>ПРЕДМЕТ, ЦЕЛИ И ЗНАЧЕЊЕ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО .....</b>	<b>13</b>
<b>Глава I.....</b>	<b>22</b>
<b>Суштински атрибути на локалниот економски развој - теоретско-методолошки пристап.....</b>	<b>22</b>
1. Различни пристапи при дефинирањето на локалниот економски развој (ЛЕР).....	22
1.1. ЛЕР и пристапот „оддолу нагоре“ .....	29
2. Потекло и еволуција на локалниот економски развој.....	33
3. Глобализацијата и ЛЕР - современи тенденции .....	38
3.1. Цели и фактори за креирање ефективен ЛЕР .....	45
4. Теоретски пристапи на локалниот економски развој .....	48
4.1. Теориите на локацијата, регионалната економија и економската географија: инпути и импликации .....	51
4.2. ЛЕР од перспективата на „модерните теории“ .....	58
4.3. Осврт кон теоријата: основните премиси и фундаменти на ЛЕР .....	63
5. Значењето на современата и ефективна локална самоуправа за квалитетот на ЛЕР	66
5.1. Општи согледувања .....	66
5.2. Надлежности.....	71
5.3. Големина на општините .....	75
5.4. Финансиски капацитети .....	79
6. Стратегиско планирање на локалниот економски развој .....	85
6.1. Финансиско планирање на ЛЕР .....	94
6.2. Стратегии за локален економски развој.....	95
6.2.1. Алтернативни програми на стратегиите на ЛЕР .....	98
7. Студии на случаи на општини со позитивни искуства во ЛЕР.....	105
7.1. Практика на општината Дугопоље, Хрватска .....	105
7.2. Практика на општината Морахалом, Унгарија .....	108
7.3. Практика на општината Сежана, Словенија.....	110
7.4. Општината Инџија - вистинско инвестициско чудо.....	112
7.5. Копривница и ЈПП .....	113

<b>Глава II .....</b>	<b>115</b>
<b>Политики на локален економски развој во Република Македонија.....</b>	<b>115</b>
1. Реформите во локалната самоуправа во Република Македонија -општи согледувања .....	115
1.1. Структура и обем на надлежности на локалната власт во Република Македонија.....	122
1.2. Предизвици и потреби од промени .....	126
Монотипни или политипни општини? .....	129
2. Правна рамка за локален економски развој (ЛЕР) во Република Македонија.....	132
3. Програми и стратегии како дел од политиките на ЛЕР .....	135
4. Значењето на меѓуопштинската соработка (МОС) за поттикнувањето ЛЕР .....	140
4.1. Студија на случај: Моќта на меѓуопштинската соработка .....	147
5. Рамномерниот регионален развој и импликациите врз ЛЕР.....	151
6. ЛЕР-финансиска и фискална рамка .....	156
6.1. Осврт кон процесот на фискална децентрализација - современи тенденции .	156
6.1.1. Компаративна анализа на општинските буџетски приходи .....	165
6.1.2. Како до поголема финансиска независност?.....	168
6.2. Фискалната децентрализација и ЛЕР-современи тенденции.....	170
6.3. Финансирање ЛЕР - состојби и проблеми .....	174
6.3.1. Клучни приоритети и перспективи .....	177
<b>Глава III.....</b>	<b>185</b>
<b>Стратегиско планирање на ЛЕР во Република Македонија .....</b>	<b>185</b>
1. ПЕСТ-анализа .....	185
1.1. Политичко-правни фактори .....	185
1.2. Економски фактори.....	189
1.3. Социјални и демографски фактори .....	194
1.4. Технолошки фактори .....	199
2. Ресурси и потенцијали за развојот на локалната економија .....	203
3. Планирање на ЛЕР-состојби и методологии .....	212
3.1. Оцена на квалитетот на стратегиските планови - позитивни аспекти и пропусти.....	217
4. Општините и унапредувањето на конкурентноста на бизнисите .....	220

4.1.	Привлекување нови инвестиции.....	221
4.2.	Поддршка на развојот за малите и на средните претпријатија (МСП) и на претприемаштвото .....	228
4.3.	Подобрување на административните постапки и процедури .....	234
4.4.	Развој на инфраструктурата .....	238
5.	Промени во управувањето .....	241
6.	Инструменти за поттикнување на ЈЕР .....	244
6.1.	Моделот на јавно-приватно партнерство (ЈПП).....	244
6.2.	Прекугранична соработка на општините.....	250
6.3.	Индустриски зони .....	254
6.4.	Деловните инкубатори и порастот на претприемаштвото .....	258
6.5.	Кластери .....	261
7.	Студија на случај: Илинден - општина со голем подем во ЈЕР .....	265
	<b>Глава IV .....</b>	<b>271</b>
	<b>Состојби и перформанси во локалниот економски развој во Република Македонија - емпириско истражување .....</b>	<b>271</b>
1.	Методолошка рамка на истражувањето .....	271
2.	Општи согледувања (прв дел) .....	277
3.	Анализа на капацитетите на локалната самоуправа во областа на економскиот развој .....	294
3.1	Анализа на состојбите со стратешкото планирање на ЈЕР.....	295
3.2	Мапирање на состојбите во локалната економија и утврдување на структурните и развојните приоритети.....	307
3.3	Мерки и инструменти за унапредување на ЈЕР .....	317
3.4	Поддршка на МСП и претприемаштвото .....	324
3.5	Финансиска способност за ЈЕР .....	328
3.6	Начинот и степенот на воспоставување соработка помеѓу општините (МОС) и промовирањето на партнерствата.....	334
	<b>ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА .....</b>	<b>350</b>
	<b>БИБЛИОГРАФИЈА.....</b>	<b>377</b>
	<b>ПРИЛОЗИ.....</b>	<b>397</b>

## **Индекс на табели и слики во трудот**

### **Глава 1**

Табела 1. 1 - Дефиниции за ЈЕР.....	23
Табела 1. 2 - СВОТ-анализа на една локална заедница.....	90
Табела 1. 3 - Оценување на процесот и добиените резултати.....	94
Табела 1. 4 - Проекти и активности за подобрување на деловната клима .....	101

### **Глава 2**

Табела 2. 1 - Приказ на сите општини што имаат искуство во доменот на МОС .....	142
Табела 2. 2 - Приходи од ДДВ во ЕЛС .....	160

### **Глава 3**

Табела 3. 1 - Градови со најдобри перформанси во регионот на ЈИЕ за 2011 година ..	236
Табела 3. 2 - Практични примери за прекугранична соработка во областа на ЈЕР.....	252
Табела 3. 3 - Примери за формирани индустриски зони со позитивни и со негативни искуства .....	255

### **Глава 4**

Табела 4. 1 - Општини во однос на варијаблата тип на општина .....	275
Табела 4. 2 - Општини во однос на број на население .....	275
Табела 4. 3 - Тип на општина по територија .....	275
Табела 4. 4 - Местоположба на општините по региони .....	276
Табела 4. 5 - Пренос на надлежности.....	278
Табела 4. 6 - Оценка на потребниот капацитет на општините за целосно имплементирање на делегираните надлежности .....	279
Табела 4. 7 - Клучни причини за проблемите при спроведувањето на надлежностите	283
Табела 4. 8 - Проблеми на општините во секојдневното работење .....	285
Табела 4. 9 - Структурата на приходите во буџетот на општините .....	288
Табела 4. 10 - Оценка на нивото на локалната автономија во однос на специфичните потрошувачки ставки од општинскиот буџет .....	293



Табела 4. 11 - Подготвување стратегиски планови за ЛЕР.....	295
Табела 4. 12 - Методи што се употребуваат при подготовката на ЛЕР-плановите.....	297
Табела 4. 13 - Користење на меѓународно прифатена методологија за изработка на стратегии за ЛЕР .....	298
Табела 4. 14 - Имплементација на ЛЕР-плановите.....	300
Табела 4. 15 - Главни причини што ги попречуваат локалните власти во имплементирањето на акциските ЛЕР-планови .....	303
Табела 4. 16 - Организациски форми на ЛЕР.....	304
Табела 4. 17 - Области со недостиг од човечки ресурси.....	306
Табела 4. 18 - Стапката на невработеност во општините .....	308
Табела 4. 19 - Пропорции на стапките на невработеност во општините со висока стапка на невработеност.....	309
Табела 4. 20 - Пораст на економските дејности во општините .....	310
Табела 4. 21 - Пад на економските дејности во општините .....	312
Табела 4. 22 - Преземени активности за подобрување на ЛЕР .....	313
Табела 4. 23 - Преземени активности за подобрување на ЛЕР според големината на општини по бројот на жители.....	315
Табела 4. 24 - Преземени активности за подобрување на ЛЕР според големината на општините по територијата.....	316
Табела 4. 25 - Привлекување инвестиции .....	317
Табела 4. 26 - Мерки/инструменти што се ефективни за унапредување на ЛЕР .....	318
Табела 4. 27 - Мерки/инструменти што се ефективни за унапредување на ЛЕР според параметарот големина на општините според бројот на жители .....	320
Табела 4. 28 - Мерки/инструменти што се ефективни за унапредување на ЛЕР според параметарот големина на општините по територија.....	321
Табела 4. 29 - Оценка за степенот на подобрување на ЛЕР .....	322
Табела 4. 30 - Оценка на поддршката од страна на локалните власти за генерирањето на порастот на малите и на средните претпријатија .....	324
Табела 4. 31 - Активности на локалните власти за поттикнување на порастот на претприемаштвото .....	327
Табела 4. 32 - Главни извори на финансирање на ЛЕР-проектите и програмите.....	328

Табела 4. 33 - Средства за финансирање на ЈЕР-проектите и програмите .....	329
Табела 4. 34 - Учество на општините во меѓуопштинска соработка со другите општини .....	335
Табела 4. 35 - Причини за стапување во меѓуопштинска соработка .....	339
Табела 4. 36 - Степен на добивање поддршка за стапување во меѓуопштинска соработка .....	339
Табела 4. 37 - Видови поддршка добиена за стапување во меѓуопштинска соработка	340
Табела 4. 38 - Делокругот на меѓуопштинска соработка во полето на ЈЕР .....	341
Табела 4. 39 - Пречки од стратегиски карактер .....	343
Табела 4. 40 - Пречки од оперативен карактер .....	344
Табела 4. 41 - Пречки од организациски карактер .....	345
Табела 4. 42 - Пречки од административен карактер .....	345
Табела 4. 43 - Пречки од финансиски карактер .....	346
Табела 4. 44 - Пречки од правен карактер .....	346
Табела 4. 45 - Јавно-приватни партнерства (ЈПП) .....	348
Табела 4. 46 - Причини за создавање и за развој на ЈПП .....	349
Слика 1 - Пренос на надлежности по општините и степен на нивно спроведување ....	279
Слика 2 - Капацитети на општините за целосно имплементирање на делегираните надлежности .....	280
Слика 3 - Капацитети на општините за целосно имплементирање на делегираните надлежности .....	280
Слика 4 - Капацитети на општините за целосно имплементирање на делегираните надлежности .....	282
Слика 5 - Причини за проблеми во спроведувањето на надлежностите .....	283
Слика 6 - Проблеми со кои се соочуваат општините во спроведувањето на надлежностите во зависност од нивната големина .....	284
Слика 7 - Проблеми на општините во нивното секојдневно работење .....	285
Слика 8 - Проблеми на општините во нивното секојдневно работење .....	286
Слика 9 - Структурата на приходите во буџетот на општините .....	288
Слика 10 - Процентуалната застапеност на трансферите од Министерството за финансии во буџетот на општините.....	289

Слика 11 - Процентуалната застапеност на трансферите од централната власт за покривање на буџетскиот дефицит .....	290
Слика 12 - Процентуалната застапеност на сопствените приходи во буџетот на општините.....	290
Слика 13 - Процентуалната застапеност на донации од меѓународни организации.....	291
Слика 14 - Процентуалната застапеност на заеми во буџетот на општините.....	292
Слика 15 - Оценка за нивото на локалната автономија во однос на специфичните потрошувачки ставки од општинскиот буџет .....	294
Слика 16 - Подготвување стратески планови за ЈЕР .....	295
Слика 17 - Подготвување стратески планови за ЈЕР по параметарот урбани и рурални општини .....	296
Слика 18 - Подготвување стратески планови за ЈЕР по региони.....	297
Слика 19 - Методи што се употребуваат при подготовката на ЈЕР-плановите.....	298
Слика 20 - Користење на меѓународно прифатена методологија за изработка на стратегии за ЈЕР.....	299
Слика 21 - Степен на имплементација на ЈЕР-плановите.....	300
Слика 22 - Имплементација на ЈЕР-плановите по параметарот урбани и рурални општини .....	301
Слика 23 - Имплементација на ЈЕР-плановите по региони.....	302
Слика 24 - Главни причини во имплементирањето на ЈЕР-плановите .....	303
Слика 25 - Области на човечките ресурси во кои има недостиг од квалификации .....	307
Слика 26 - Стапка на невработеност во малите, средните и големите општини .....	309
Слика 27 - Економските активности/дејности со најголем пораст .....	311
Слика 28 - Економските активности/дејности со најголем пад .....	312
Слика 29 - Преземени активности за подобрување на ЈЕР.....	314
Слика 30 - Активности со најголем акцент при подготовката на ЈЕР-стратегииите .....	314
Слика 31 - Мерки/инструменти што се ефективни во унапредување на ЈЕР според параметарот урбани и рурални општини.....	319
Слика 32 - Оценка на поддршката од страна на локалните власти во генерирањето на порастот на малите и средните претпријатија .....	325

Слика 33 - Оценка на поддршката од страна на локалните власти во генерирањето на порастот на малите и на средните претпријатија по региони .....	326
Слика 34 - Средства одвоени од општинскиот буџет за финансирање на ЛЕР-проектите и активностите.....	330
Слика 35 - Средства одвоени од општинскиот буџет за финансирање на ЛЕР-проектите и активностите (2008 г.) .....	330
Слика 36 - Средства одвоени од општинскиот буџет за финансирање на ЛЕР-проектите и активностите (2009 г.) .....	331
Слика 37 - Средства одвоени од општинскиот буџет за финансирање на ЛЕР-проектите и активностите (2010 г.) .....	331
Слика 38 - Средства одвоени од општинскиот буџет за финансирање на ЛЕР-проектите и активностите (2008 г.) .....	332
Слика 39 - Средства одвоени од општинскиот буџет за финансирање на ЛЕР-проектите и активностите (2009 г.) .....	332
Слика 40 - Средства одвоени од општинскиот буџет за финансирање на ЛЕР-проектите и активностите (2010 г.) .....	333
Слика 41 - Учество на општините во меѓуопштинска соработка .....	335
Слика 42 - Учество на општините во меѓуопштинска соработка .....	336
Слика 43 - Форми на меѓуопштинска соработка .....	337
Слика 44 - Учество во меѓуопштинска соработка .....	338
Слика 45 - Добивање поддршка за стапување во меѓуопштинска соработка.....	340
Слика 46 - Видови поддршка за стапување во меѓуопштинска соработка .....	340
Слика 47 - Пречки од стратегиски карактер .....	344
Слика 48 - Пречки од административен карактер .....	346
Слика 49 - Оценка на проблемите за стапување во МОС.....	347

## ПРЕДМЕТ, ЦЕЛИ И ЗНАЧЕЊЕ НА ИСТРАЖУВАЊЕТО

Во 21 век брзината ги диктира трендовите, а светот се карактеризира со досега незабележано ниво на непредвидливост и несигурност. Основните претпоставки на економскиот развој што доаѓаат од традиционалната економска теорија и практика како да се повлекуваат пред налетот на новите феномени на современите општества. Глобализацијата широко ги отвори светските пазари, отвори нова историја во светската економија и ја промени парадигмата на економскиот развој на земјите, а во снаоѓањето со новите предизвици најважни ресурси станаа времето и знаењето. Од економска гледна точка, економиите се сведоци на една нова парадигма на развојот, бидејќи, за разлика од некогашните политики и практики, кога поимот развој бил исклучиво и нераскинливо поврзан со поимот држава, сметајќи дека таа во суштина е одговорна за обезбедување на адекватните услови за благосостојбата на своите граѓани, денес сè повеќе се зборува за развитокот на поединечни делови од светот, односно региони каде што дел од одговорноста се делегира на одредени институционализирани асоцијации (ЕУ, АСЕН, МЕРКОСУР, НАФТА) на ниво на регионите во кои припаѓаат земјите. Истовремено, во спрегата на новите односи и промени што се иницирани пред сè од мегатрендот на глобализацијата, се воспоставија нови политики и практики во развојот на локалните средини (општини, градови, области, региони), така што национално-економското ниво, од глобален аспект, ја релативизира сопствената улога за сметка на локалното ниво, кое практично прерасна во единица на фокусирање на процесите на економскиот развој. Локалните самоуправи, како важни сегменти на општествено-политичките системи во светот, прераснаа во самоодржливи ентитети и го презедоа поголемиот дел од одговорноста за унапредување на благосостојбата и на квалитетот на животот на граѓаните во рамките на нивните заедници.

Паралелно со овие трендови, во светот се случуваше и децентрализацијата. Таа, како една од суштинските реформи што зедеа замав во последните триесетина години, има преголемо значење врз развојот на локалните средини, бидејќи таа пред сè претставува процес на демонополизација или формален трансфер на одговорноста за планирање, управување и за собирање на ресурсите од централно на локално ниво.

Се работи за демократизација на процесите или, со други зборови, доближување на моќта на управување до обичните граѓани.

Оттаму, како резултат на сите овие околности, сè пошироко е прифатен аргументот дека развојот на општеството е комплетен само кога и општините придонесуваат за просперитетот и за напредокот на локално ниво. Економскиот развој во локалната средина прерасна во една од клучните функции и надлежности на локалната самоуправа, преку афирмирањето на концептот т.н. **локален економски развој (ЛЕР)**. Суштинските атрибути во неговата развојна компонента доаѓаат од пристапот т.н. „развој оддолу нагоре“, кој претставува специфична форма на економски развој во кој клучната улога ја имаат локалните фактори. Со други зборови, успешното спроведување на локалниот економски развој се потпира првенствено на внатрешните ресурси на дадената општина, односно на нејзиниот ендеген развој, и бара и вертикална и хоризонтална координација на националните и на локалните политики, како и зголемување на нивната свесност за потребата од преземање адекватни активности.

Основната цел на локалниот економски развој, како една од суштинските надлежности на единиците на локална самоуправа во процесот на децентрализацијата, е примарно ориентирана кон обезбедувањето адекватни решенија за подинамичен економски развој во рамките на локалната заедница, и тоа преку неколку клучни аспекти, односно зајакнувањето на локалната економија, создавањето нови работни места и подобрувањето на условите за економски пораст.

Во теоријата се тврди дека **клучните детерминирачки фактори** врз чија основа се базира претпоставката за успешното спроведување ЛЕР претставуваат квалитетна комбинација на **локалните, односно внатрешните ресурси** (природни ресурси, работна сила, развиена технологија, знаење, инфраструктура и сл.), од една страна, и **капацитетите и моќта на локалната самоуправа** во испорачувањето на економскиот развој, од друга страна.

Во современата литература се аргументира дека јакнењето на капацитетите на локалната самоуправа, а не расположливоста со базични ресурси, е пресуден фактор во зголемувањето на ефикасноста на ЛЕР, односно помеѓу јакнењето на нивните капацитети и успехот на ЛЕР во современи услови постои, би рекле, нераздвојна

врска. Емпиријата сведочи дека иако локалната самоуправа не може да биде единствен носител на економскиот развој на заедницата, со примена на адекватни политики и стратегии за ЛЕР, локалната самоуправа може да биде катализатор на развојните процеси. Во оваа смисла подобрувањето на локалниот економски развој бара внимателно планирање, формулирање и имплементирање на развојните стратегии, мерки и инструменти со кои ќе се влијае на развојот. Понатаму, потенцијалните ЛЕР-стратегии треба да се доволно компатибилни со специфичните потреби во општините, но во исто време и со нивните потенцијали и капацитети. Но не е само тоа, концептот на ЛЕР бара силна локална самоуправа, која треба да ги обедини интересите на заедниците, но и перманентно вклучување поголем број учесници (приватен, јавен и граѓански сектор) во самите развојни симулации. Во имплементацијата на самите стратегии локалната самоуправа има расположливост на повеќе **инструменти** со широк опсег на мерки, меѓу кои се вбројуваат правната регулатива, планските акти (просторни и урбанистички планови, стратегиски планови за развој на општината и локалниот економски развој), средствата од буџетските и вонбуџетските фондови, стимулациите и други инструменти што се дел од системот на јавни финансии, управувањето со градежното земјиште и неговата инфраструктура, обезбедувањето комунални услуги, промовирањето на инвестициските потенцијали, бизнис-инкубаторите, образовните програми и програмите за обука и за развој на работната сила и сè попопуларните јавно-приватни партнерства и кластери.

Динамизирањето на економскиот развој во рамките на заедницата се зема како мерка за степенот до кој општината успеала во ваквите намери, а политиката за ЛЕР е вклучена во агендата на секоја локална власт, како во развиените земји, така и во земјите во развој. Впрочем, во овој контекст може да се отворат прашањата и воедно да се аргументираат нивните одговори, зошто некои општини се поуспешни во динамизирањето на економскиот развој, а други се помалку успешни.

Најпосле, не смее да се занемари фактот дека глобализацијата воспостави нов пристап спрема политиките поврзани со ЛЕР и наметна нови предизвици. Оттука, треба да се има предвид дека основните приоритети на политиките и на стратегиите поврзани со ЛЕР треба да бидат приспособени спрема конкретните локални услови,

потреби и интереси, а во функција на економски развој на општината, но истовремено треба да бидат во чекор со глобалните промени.

Последниве години децентрализацијата е во центарот на политичкиот и административниот живот на Република Македонија. Уставните измени од 2001 година и донесувањето на новиот закон за локална самоуправа во 2002 година, и по повеќе од десет години плуралистичко живеење, го обележуваат активното пренесување на ингеренциите од централно на локално ниво и, особено, во доменот на локалниот економски развој. Во овие услови локалната самоуправа во Република Македонија се наметна како неопходен и клучен актер во трансформирањето на локалното стопанство и во градењето на локалната економија. Истовремено, како земја со кандидатски статус во ЕУ, Република Македонија ги прифати европските стандарди и вредности за кохерентен долгорочен развој на земјата, создавање конзистентен систем на цели, институции и инструменти за урамнотежување на социјалниот и економскиот развој на целата територија на земјата преку интегрирање на општите (национални) интереси, како и регионалните и локалните (посебни) интереси во спроведувањето ефикасен, урамнотежен и одржлив економски развој. Два момента ја потврдуваат оваа определба. Првиот е самото донесување на новиот закон за локална самоуправа од 2002 година, кога значително се зголемија и надлежностите на локалните служби и, особено, на локалниот економски развој (ЈЕР). Вториот е донесувањето на Законот за рамномерен регионален развој во 2007 година, кога преку Начелото на партнерство, како едно од основните начела на кои се темели политиката за регионален развој, се нагласи соработката при подготовката, имплементацијата, мониторингот и евалуацијата на планските документи за регионален развој меѓу органите на централната власт и единиците на локалната самоуправа.

Овие сознанија, воедно, откриваат еден многу суштински аспект на темата - **предметот на нејзиното истражување**, а тоа е локалниот економски развој, особено во Република Македонија, како една од надлежностите на единиците на локалната самоуправа во преминот кон децентрализацијата.

Повеќе од една деценија од почетокот на децентрализацијата и активното пренесување на ингеренциите за ЈЕР од централно на локално ниво е доволен



период да се анализираат состојбите поврзани со локалниот економски развој во ЕЛС на Република Македонија, влијанието на локалната самоуправа преку креирањето и имплементацијата на политиките и на стратегиите на ЛЕР, од аспектот на неговото успешно спроведување, како и ефектите врз динамизирањето на економскиот развој. Оттаму, **цели на истражувањето** се: 1) да се испита издржаноста на детерминирачките фактори на ЛЕР што произлегоа од теоретската опсервација; 2) поблиску да се идентификуваат и евалуираат реалните капацитети (политики, стратегии и инструменти) на ЕЛС во РМ како еден од двата клучни детерминирачки фактори што влијаат врз состојбите на ЛЕР; 3) да се увидат перформансите од спроведувањето на конкретните мерки и инструменти на ЛЕР во локалните заедници; 4) да се дадат конзистентни решенија за констатираните проблеми и да се потврдат или да се менуваат политиките поврзани со ЛЕР во локалната самоуправа во Република Македонија. Преку целите на истражувањето, воедно, треба да се дадат одговори на следниве прашања:

- Дали прифаќањето на современите трендови на глобализацијата значи „отворање“ на процесот на локалниот економски развој? Кои се факторите за кои теоријата потврдува дека се клучни или детерминирачки во однос на ефикасноста на ЛЕР?

- Колку реформите во локалната самоуправа во Република Македонија и степенот на нејзината развиеност создаваат предуслови за успешно спроведување на ЛЕР како надлежност? Дали и колку пренесувањето на надлежноста за ЛЕР на локалната самоуправа во Република Македонија, со кое таа станува клучниот чинител во испорачувањето на економскиот развој на локално ниво, го оправдува давањето каква било улога на општините во областа на економскиот развој? Каква би била нивната оптимална улога, односно кои се предизвиците за општините во иднина? Во тој контекст, какви се искуствата во другите земји во Европа и во поблискиот регион?

- Какви се тековните стратегии и модели за локален економски развој, а какви треба да бидат за да одговараат на локалните услови, специфичности и потреби? Кои се основните предуслови што треба да се овозможат на локалната самоуправа во Република Македонија за да се постигнат резултати во имплементирањето на

усвоените стратегии и модели, а во насока на поттикнувањето на економскиот развој?

- На кој начин локалната самоуправа врши влијание врз економските активности, односно кои се мерките и инструментите со кои локалната самоуправа во Република Македонија влијае врз унапредувањето на ЛЕР? Какви се резултатите од нивното имплементирање и кој би бил адекватниот инструментариум?

- Колку фискалниот детерминизам и тековната финансиска состојба на локалната самоуправа во Република Македонија дозволуваат имплементација на релевантните надлежности во однос на локалниот економски развој?

Со одговорите на овие прашања треба да се појаснат сите аспекти што се во суштината на ефикасноста на ЛЕР во Република Македонија.

Во комплементарност со предметот и целите на докторската дисертација, емпириското истражување е направено врз основа на **утврдена хипотетичка рамка, односно неговата општа хипотеза е „доколку се подобрат, односно зајакнат капацитетите на единиците на локалната самоуправа (ЕЛС), ќе се обезбеди поефикасно и поефективно спроведување на ЛЕР и воедно подобрување на економската состојба и на економскиот развој во општините на Република Македонија“**. Настојувањето е да се докаже дека фундаменталните елементи на политиките, стратегиите и инструментите за ЛЕР имаат значајна улога во подобрувањето на економската состојба и во создавањето на економскиот развој во општините на Република Македонија.

Конечно, како дополнителен мотив за темата на овој труд се и недостигот од истражувања со слична проблематика и малиот број емпириски трудови што би можеле да дадат одговор за состојбите и за предизвиците на ЛЕР во нашата земја.

## СОДРЖИНА НА ТРУДОТ

Докторската дисертација е структурирана во четири дела, кои меѓусебно се дополнуваат и заедно со воведот и со заклучокот, по логичен ред, ја прикажуваат содржината на теоретското и на практичното истражување.

Најпрво, во воведниот дел, се опфатени актуелноста на проблематиката на истражувањето, предметот и целите на истражувањето, очекуваните резултати и методолошкиот приод што се користи во истражувањето.

Првата глава (**Суштински атрибути на локалниот економски развој – теоретско-методолошки пристап**) најпрвин ги анализира различните дефиниции за ЛЕР, оние со потесен и оние со поширок опфат, кои доаѓаат од познати автори од областа и од меѓународни организации (Групата на Светската банка, OECD и сл.), понатаму потеклото и еволуцијата на ЛЕР, современите тенденции на ЛЕР, и врз таа основа ги синтетизира суштинските атрибути на локалниот економски развој. Во овој дел на трудот се дава и краток приказ на позначајните теории за локалниот економски развој - теоријата на локацијата, теоријата за економска основа, теориите на новата економска географија, кластеринг-теоријата. Анализата во првата глава на трудот завршува со синтетизирање на компонентите и придобивките од доброто стратегиско планирање на ЛЕР за локалните власти и, пошироко, за деловната заедница, како и презентирање на неколку практични случаи на општини што се однесуваат на повеќе различни стратегиски прашања со кои тие успеале да имплицираат одредени постигнувања во испорачувањето на економскиот развој во локалната економија, препораките и упатствата на дадените методологии за организирањето на самиот процес.

Во втората глава (**Политики на ЛЕР во РМ**) се елаборирани карактеристиките на локалниот економски развој во Република Македонија. Исто така, дефинирана е основната рамка за водење на политиката на ЛЕР, како и основните правни и законски документи за неговата реализација. Успешното имплементирање на стратегиите и на политиките на ЛЕР е во непосредна зависност од потребата за пошироко сфаќање на концептот за ЛЕР, преку поставувањето на врските помеѓу процесот на децентрализацијата, реформите во локалната самоуправа и ЛЕР,

обезбедувањето потребна поддршка од страна на релевантните институции во земјата, како и согледувањето на финансиските капацитети на општините во Република Македонија. Оттаму, правните и институционалните аспекти на локалната самоуправа, особено во доменот на фискалната децентрализација (обезбедувањето потребна поддршка од страна на релевантните институции во земјата, како и согледувањето на финансиските капацитети на општините во Република Македонија), во оваа глава се детално анализирани, со користење обемна литература од областа, со компарирање на регулативата и на институционалната рамка со поразвиените земји и во земјите од регионот. Најпосле, се обрнува внимание на значењето на меѓуопштинската соработка за поттикнувањето ЈЕР и даден е краток осврт на реперкусиите што донесувањето и имплементирањето на Законот за рамномерен регионален развој ги носат во самото спроведување на надлежноста.

Во третата глава (**Стратегиско планирање на ЈЕР во Република Македонија**) првенствено е направена ПЕСТ-анализа, односно истражено е влијанието што политичките, социјалните, економските и технолошките фактори во земјата и планските региони го имаат врз насоките на развојот на локалната економија. Анализата на локалната економија завршува со идентификување на клучните ресурси и потенцијали за економскиот развој на општините, што во суштина претставува основа за да се подготвуваат стратегиските планови. Понатаму, во главата се сублимирани резултатите од истражувањето на постигнувањата на шеснаесет општини од нашата земја во однос на процесот на подготовката на стратегиските планови за ЈЕР, за да може да се согледаат карактеристиките и спецификите во однос на нивната методологија на подготовка, како и да се оцени нивниот квалитет преку согледување на најзначајните позитивни и негативни аспекти. Кога е во унапредувањето на конкурентноста воопшто и особено во општините во Република Македонија, од мноштвото стратегиски цели и клучни приоритети, акцентот е ставен врз неколку цели, и тоа: привлекувањето на инвестициите, поддршката на МСП и порастот на претприемаштвото, создавањето поволно деловно опкружување и развојот на инфраструктурата. Понатаму, како многу логично продолжение на веќе поставените рамки во кои се одвива стратегиското планирање на ЈЕР во локалната самоуправа на РМ следува анализата на конкретните мерки и инструменти за

поддршка на ЛЕР. Во таа смисла се анализираат повеќе форми на институционална поддршка на ЛЕР, меѓу кои бизнис-инкубаторите, јавно-приватните партнерства, деловните зони, кластерите, прекуграничните мрежи на соработка и сл. Во прилог на сето тоа се анализираат и методите за мобилизирање финансиски средства преку општинските обврзници и моделот на ЈПП.

Четвртата глава (**Оцена на состојбите и перформансите во локалниот економски развој во Република Македонија**) е фокусирана на апликативно истражување на предметот на истражување на овој труд. Направена е анализа на состојбите и на перформансите во областа на локалниот економски развој во Република Македонија, како и на капацитетите на единиците на локалната самоуправа како клучен двигател на ЛЕР, во периодот 2010/2011 година. Процената е направена преку неколку теми: статусот на спроведување на пренесените надлежности, со посебен акцент врз ЛЕР, финансиските капацитети на ЕЛС, особено во контекстот на мобилизирањето финансиски средства за ЛЕР, степенот на подготвување и реализација на стратешките планови за ЛЕР, стратегиите на ЛЕР; утврдување развојни и структурни приоритети; инструменти за промовирање и за унапредување на ЛЕР; поддршка на развојот на МСП и на претприемаштвото на локално ниво; учество во воспоставување меѓуопштинска соработка (МОС) и промовирање партнерство.

Во заклучокот се презентирани клучните наоди и заклучоци од теоретското и апликативното истражување на докторската дисертација. При завршното оценување се сублимираат согледувањата на резултатите од анализата на индикаторите за следење на состојбите во ЛЕР и на капацитетите на ЕЛС во РМ во нејзиниот досегашен развој и се идентификуваат факторите што најмногу придонеле за досегашните состојби во овој домен. Воедно, сумирани се и препораките за креирање можности за ЛЕР во единиците на локалната самоуправа во Република Македонија во иднина и во поглед на унапредување и подобрување на економскиот развој на локално ниво.

## Глава I

### Суштински атрибути на локалниот економски развој - теоретско-методолошки пристап

#### 1. Различни пристапи при дефинирањето на локалниот економски развој (ЛЕР)

Локалниот економски развој е комплексен процес чија основна цел е да обезбеди развој на локалното стопанство во локалните заедници. Сложеноста на локалниот економски развој се темели на неговата повеќедимензионалност, што подразбира присуство на повеќе компоненти, и тоа економски, социјални, просторни, културни и сл. Во современата литература се сретнуваат голем број дефиниции и други определувања на локалниот економски развој, кои доаѓаат од академската заедница, бизнис-заедницата, како и од многубројните меѓународни организации и институции. Проучувањето на дефинициите потврдува дека тие не можат да се соединат во една прецизна и општо прифатена дефиниција во која би се опфатиле сите суштински аспекти. Од една страна, ова се оправдува со фактот дека поимот на локален економски развој сам по себе создава амбивалентност, односно дека тој може различно да се набљудува и употреби во различни делови од светот, а од друга страна, пак, неговото спроведување е детерминирано од конкретните и посебни природни и општествени околности, оттаму манифестирајќи разлики од една до друга локална средина во контекст на неговото сфаќање и значење. Во оваа смисла, сите наведени дефиниции (синтетизирани во табела 1.1.) се израз на сфаќањето на ЛЕР во определен временски период или, пак, на проучувањето на состојбите во определени земји со различни нивоа на развиеност. Во сообразност со ова се среќаваат некои различни аспекти не само во самата дефиниција туку и во нејзините основни елементи. Од друга страна, во сите наведени дефиниции се среќаваат и извесни, повеќе или помалку, слични, па дури и заеднички елементи, што покажува дека ЛЕР има определени општи карактеристики што се битни за него како поим во економската теорија.

**Табела 1. 1 - Дефиниции за ЛЕР**

<b>Дефиниција</b>	<b>Извор</b>	<b>Основни елементи</b>
„Развојот оддолу нагоре треба да се базира првенствено на максимална мобилизација во сите области, природни, човечки и институционални ресурси, и примарна цел да биде задоволување на основните потреби на жителите на тоа подрачје.“	Stöhr and Taylor, 1981, p. 1.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Задоволување на основните потреби на локалното население.</li> <li>2. Локалните ресурси се основа на стратегиите за развој.</li> </ol>
„Локалниот економски развој вклучува каква било интервенција што има за цел да ги зајакне локалната и регионалната економија.“	Coulson, A., Local Economic Development: A Guide to Practice, Birmingham Universit, Birmingham 1997, str. 6.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ги вклучува сите интервенции кои би ја зајакнале локалната и регионалната економија.</li> </ol>
„Локалниот економски развој (ЛЕР) е процес со чија помош може да се подобри квалитетот на животот за граѓаните во рамките на една општина.“	CUED, Undrestand ing the Local Economic Development in the EEC/NIS region: an introduction,, USA, 1998.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Подобрување на квалитетот на животот на граѓаните.</li> </ol>
„Локалниот развој е широк концепт на кој најдобро може да се гледа како на процес преку кој одреден број институции и/или локални жители се мобилизираат самите во одредена локација, за да се создадат, да се зајакнат и да се стабилизираат активностите, користејќи ги на најдобар можен начин ресурсите на територијата. На тоа може да се гледа како на краен обид од страна на локалните актери за подобрување на приходите, можностите за вработување и на квалитетот на животот во нивните локалитети, како одговор на пазарниот неуспех и националните владини политики за да се обезбеди она што е потребно, особено во недоволно развиените подрачја и подрачјата во процес на структурно приспособување.“	Porter et al., 1999, p. 97.	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Вклучува економски и несекономски цели.</li> <li>2. На локалните актери се гледа како на протагонисти на развојниот процес.</li> <li>3. Фокусот на развојните политики се заснова на конкретните околности на територијата, како алтернатива за премостување на пазарните и владините неуспеси.</li> </ol>

<p>„LEP претставува процес низ кој одреден број институции и граѓани лоцирани на еден конкретен економски територијалитет се мобилизираат за да ги поттикнат, создадат и стабилизираат сопствените активности, со едновремена максимизација на користењето на ресурсите со кои располага тој локален регион.“</p>	<p>OECD. (1999). Best Practices in Local Economic Development LEED, OECD</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Конкретниот економски територијалитет се идентификува со терминот „локална заедница“.</li> <li>2. Фокусот се става на зајакнувањето на конкурентноста на локалните заедници и на зголемувањето на одржливата стапка на пораст.</li> <li>3. Акцентот на самите економски активности е ставен на задржување и на проширување на постојните стопански дејности, создавање нови стопански дејности, како и на привлекување нови инвестиции, истовремено креирајќи поволна бизнис-клима.</li> </ol>
<p>„Тоа е процесот на локално економско и општествено активирање што се заснова врз ендогени ресурси на одредено место за да се промовираат економскиот пораст, вработувањето и благосостојбата на локалната заедница.“</p>	<p>Pérez and Carrillo, 2000, p.48.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Тој не е само економски туку е и општествен процес.</li> <li>2. Целите се економски и социјални.</li> <li>3. Основа на развојните акции се локалните ресурси.</li> </ol>
<p>„Локалниот економски развој може да се дефинира како процес во кој партнерствата помеѓу локалните власти, групите засновани во заедницата и приватниот сектор се формираат за да се управуваат постојните ресурси, да се креираат нови работни места и да се стимулира економијата на една добро дефинирана територија. Тој ја нагласува локалната контрола, користејќи ги потенцијалите на локалните човечки, институционални и физички способности. Локалниот економски развој иницира мобилизирање актери, организации и ресурси и развој на нови институции и локални системи преку дијалог и стратегиски акции.“</p>	<p>Helmsing, 2001b, p. 3.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Го нагласува учеството на приватниот и на општествениот сектор во процесот на развој, заедно со јавниот сектор.</li> <li>2. Ги нагласува локалното потекло и управувањето со процесот на развој.</li> <li>3. Го разгледува создавањето нови механизми за интеракции помеѓу учесниците во развојот.</li> </ol>
<p>„Во нашата концепција, локалниот развој се појавува како нов начин да се погледне и да се дејствува од територија на овој нов глобален контекст. Од таа гледна точка, предизвикот за локалните општества е нивното вметнување во глобалниот контекст, на конкурентен начин, капитализирајќи ги нивните локални и регионални капацитети преку стратегиите на локалните актери.“</p>	<p>CLAEH-ALOP, 2002, p.7.</p>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Ја нагласува локалната содржина на пристапот, како што политиките ги сметаат локалните околности во контекст на повисока меѓународна економска конкуренција.</li> <li>2. Вметнувањето на локалните општества во глобален контекст ја препознава поволната улогата на локалните, националните и меѓународните вмрежувања и интеракции.</li> </ol>



<p>„ЛЕР се однесува на активностите во локалитетот за достигнување одржлив општествено-економски развој.“</p>	<p>Bryant, C. and Sofsky, S., Public Policy for Local Economic Development – An International Comparison of Approaches, Programs and Tools, 2004, str.19.</p>	<p>1. Ги зема во предвид активностите со кои се достигнува одржлив општествено-економски развој.</p>
<p>„ЛЕР е широка стратегија преку која локалните актери и институции се обидуваат на најдобар можен начин да ги искористат локалните ресурси за зачувување на постојните и за создавање нови работни места, како и да го зголемат обемот на економските активности.“</p>	<p>Čapkova, S. (ed.), Local Government and Economic Development, OSI/LGI, Budapest 2005, str. 3.</p>	<p>1. Локалните ресурси треба да бидат основа за зачувување на постојните и за создавање нови работни места, како и да го зголемат обемот на економските активности.</p>
<p>„Локалниот економски развој е процес во кој локалните власти во општините соработуваат со актерите од јавниот сектор, со бизнис-секторот и, во одредена мера, со невладиниот сектор за креирање поповолни услови за економски пораст и намалување на невработеноста. На овој начин овие сектори ја одржуваат претприемачката култура и создаваат нова поповолна бизнис-клима, унапредувајќи го квалитетот на животот за секој поединец во рамките на заедницата.“</p>	<p>The Association for Local Economic Development (2005): Handbook for Creating LED Strategy, VNG International April. p. 5.</p>	<p>1. Локалниот економски развој не е само нова реторичка туку претставува и фундаментална промена на актерите и на активностите поврзани со економскиот развој. 2. Во политиката на локалниот економски развој треба да учествуваат различни актери од јавниот, приватниот и невладиниот сектор.</p>
<p>„Целта на локалниот економски развој е да се изгради економскиот капацитет на локалната област, за да се подобрат нејзината економска иднина и квалитетот на животот на сите. Тоа е процес со кој јавноста, бизнисот и невладиниот сектор работат заедно за да се создадат подобри услови за економски пораст и вработување на генерациите. Способноста на заедниците за подобрување на квалитетот на животот, креирање нови економски можности и борба против сиромаштијата влијае врз нивната можност ефективно да учествуваат во ЛЕР-процесот и стратегиски да се активираат во менувањето и во зголемувањето на конкурентноста во пазарната економија.“</p>	<p>Swinburn, 2006, p. 1.</p>	<p>1. Вклучува економски и неекономски цели. 2. Улогата на локалните можности е уште еднаш нагласена. 3. Содржи стратегиска визија за локален развој. 4. Повторно го нагласува учеството на граѓаните, бизнисот и општествениот сектор во процесот на развој. 5. Предлага иновативни начини за решавање на развојните предизвици.</p>

Дефинициите може да бидат класифицирани на дефиниции со потесен и со поширок опфат. Тие со потесен опфат во фокусот на вниманието го ставаат економскиот пораст во локалната заедница и главно поаѓаат од зголемувањето на приходите, унапредувањето на условите на конкурентност и од подобрувањето на можностите за вработување во локалните средини. Пошироките дефиниции (ILO, 1998; Bryant, C., Sofsky, S., 2004, str. 19.), го земаат предвид не само економскиот пораст на локално ниво туку и јасно ја покажуваат тенденцијата да се надминат сите ограничувања на ЛЕР поврзани само со економските прашања, преку ставањето на **развојот** во поширока смисла, односно дека клучната цел на ЛЕР е преку создавањето работни места и генерирањето нови приходи за општината да се подобри квалитетот на живеење на сите граѓани во заедницата, вклучувајќи ги и сиромашните и маргинализираните групи во општеството.

За една од најшироко прифатените дефиниции, не само од страна на академската јавност туку и од страна на бизнис-заедницата, се смета дефиницијата на Светската банка (2006 г.). Тоа не треба да зачудува, бидејќи авторитетот на Светската банка во областа на ЛЕР е голем - прирачниците за успешно спроведување на ЛЕР и методологиите за стратегиско планирање на оваа организација денес претставуваат најстандардизирана рамка и препорака за сите локални власти во светот.

Конечно, ако се анализираат многубројните дефиниции за локалниот економски развој<sup>1</sup>, можно е да се издиференцираат неколку суштински аспекти на содржината на локалниот економски развој. Според нашето мислење, тие се:

1. Прво, постои јасна поврзаност помеѓу пристапот на развој т.н. „**оддолу нагоре**“ (**bottom up approach**) и ЛЕР.

2. Второ, заеднички елемент за сите дефиниции, всушност присутноста и релевантноста на т.н. „**ендоген**“ **пристап на развојот**, кој го нагласува значењето на ендогениот<sup>2</sup> потенцијал на општините, што може да се претстави како комбинација на максимално искористување на локалните ресурси и зајакнување на способностите и на капацитетите на локалните актери<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> И оние со потесен и оние со поширок опфат

<sup>2</sup> Внатрешниот

<sup>3</sup> Локалната самоуправа

3. Трето, фокусот во развојот на ЛЕР-стратегииите е ставен на карактеристиките и на околностите во локалните средини<sup>4</sup>, но притоа постои **тесна поврзаност со промените што доаѓаат од надворешното опкружување.**

4. Четврто, клучните протагонисти на развојниот процес на локално ниво се секако локалните актери<sup>5</sup>, но истовремено **инволвирањето плуралитет на актери**, односно учеството на различни јавни, приватни и општествени сектори силно се вреднува во ЛЕР-политиките.

5. Петто, се става акцент на **улогата на иновацијата, знаењето и експертизата** во креирањето на развојниот процес во смисла на значајни инпути во реализирањето на целите или зголемувањето на ефикасноста на начините на кои се спроведуваат политиките и стратегиите.

6. Шесто, сите елементи што ја чинат содржината на ЛЕР упатуваат на **ставањето акцент на развојот во една широка смисла и во структурата и во квалитетот**, а не само како квантитативен економски пораст.

7. Седмо, **локалниот економски развој е многу тесно поврзан со трендот на глобализацијата**, односно јасно се согледува фактот дека неговата афирмација како поим и суштина расте во исто време кога во светот се менуваат „опачината“ и суштината на односите помеѓу одделните ентитети<sup>6</sup>, како и потребите и детерминантите на економскиот развој.

Додека пред 1980-тите ретко се употребувал терминот локален економски развој, денес е широко застапен секаде каде што се размислува за создавање можности и услови за порамномерен економски развој. Неговиот концепт, кој денес забрзано се етаблира и во теоријата и во емпиријата, веќе неколку години е дел од секојдневјето, особено во земјите со развиена пазарна економија. Покрај тоа, во современата литература сепак се среќаваат и поинакви ставови и мислења и, оттаму, често се дебатира за прашањето за неговата оправданост и како термин, но и како концепт. Алтернативното стојалиште поаѓа од една поинаква премиса, односно сугерира дека не постои никаква оправданост тој да се издвои како посебен поим, категорија и предмет на проучување од целината на севкупниот економски развој. Во корист на ваквото

---

<sup>4</sup> Одделните територии

<sup>5</sup> Општините или локалната самоуправа

<sup>6</sup> Национални или субнационални економии

тврдење се посочуваат неколку аргументи: 1) секоја економска активност се одвива на некој конкретен локалитет и оттаму глобалната економија во својата суштина не претставува ништо друго туку збир на локалните економии, така што практично она што има релевантна употребна вредност или, пак, е од заканувачка природа за ЛЕР идентично влијае и врз економскиот развој како на национално, така и на глобално ниво; 2) развојните прашања никогаш не треба да им се препуштат на локалните власти.

Ваквите контрадикторни стојалишта во литературата укажуваат на потребата од прецизно и сеопфатно отсликување на содржината и на специфичноста на концептот. Блејкли и Бредшоу укажуваат на неколку битни елементи што определуваат целосна неможност на изедначување на поимите локален економски развој и економски развој воопшто, и тоа: „Економскиот развој базиран на локално ниво, како и зголемувањето на вработеноста има поголема веројатност да бидат успешни доколку нивната иницијатива потекнува од локално, а не од национално ниво. Ова произлегува од фактот дека секој од факторите што имаат влијание врз економијата се манифестира на уникатен начин и има делумно различни ефекти во секоја локална заедница. Оттука, решенијата на локалните проблеми нема да бидат успешни доколку не се фокусирани на одделните локални средини, а во тесна поврзаност со целината на регионалниот економски систем“ (Blakely, E. и Bradshaw, T., 2002 г., стр. 25).

Според ОЕЦД (2000 г., стр. 22), во специфичноста на пристапот ЛЕР нема тенденција со која економскиот развој го надминува локалното значење, односно хоризонтите од развојот на националната економија, туку суштината на терминот „локален“ во економскиот развој се однесува на динамичниот процес на изградба и унапредување на сопствената<sup>7</sup> благосостојба, преку тесна соработка на актерите на локално ниво, како и во настојувањето максимално да се искористат локалните компаративни предности, односно ресурси со кои локалитетот располага<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Се мисли на локалните средини

<sup>8</sup> Географската положба, културно-историското наследство, квалитетот на работната сила, постојните економски потенцијали, инфраструктурната поврзаност и сл.

## 1.1. ЛЕР и пристапот „оддолу нагоре“

Тргувајќи од основната претпоставка дека, ако ништо друго, ЛЕР претставува облик на развој во локалните заедници во кои локалното ниво на власт одлучува за интересите и за работите од локално економско значење во локалната заедница, би можело да се постави прашањето *што беше пресудно да се актуализира значењето на ЛЕР како една од новите развојни парадигми во современиот свет, односно кои беа влијателните трендови и клучни предуслови за неговото прифаќање и интегрирање во проблематиката на спроведувањето на современата развојна економска политика.*

Во литературата објаснувањата за растечката популаризација на ЛЕР се поврзуваат особено со неуспехот на националните политики што се засноваат само на развојната стратегија т.н. „од горе надолу“<sup>9</sup> (Puga, 2002 г.; Crescenzi and Rodríguez-Pose, 2008 г. Potter, 2008). Со други зборови, во услови кога светот е потиснат од големите процеси на глобализацијата и урбанизацијата, улогата на националното ниво во создавањето на економскиот развој се покажа како неефикасна и несоодветна во задоволувањето на потребите и на интересите врзани за локалниот амбиент и, уште повеќе, во соочувањето на локалните економски проблеми и предизвици (Potter et al., 1999 г.; Swinburn, 2006 г.).

Шумахер во својата студија „Дали малото е убаво“ (1973 г.) го отвора прашањето за сè поголемата маргинализација на териториите од страна на националните политики од аспектот на решавањето на клучните проблеми како што се сиромаштијата, масовната миграција, невработеноста и нееднаквостите во приходите. Тој отворено ги критикува националните политики чиј фокус е ставен само на бруто-домашниот производ, занемарувајќи ги другите аспекти од квалитетот на животот на граѓаните и конкретните околности на местата во кои луѓето живеат и комуницираат. Подоцна Штор и Тејлор (1981 г.), ценејќи дека по подолго време доминација на национално-економското ниво во генерирањето на процесите на економскиот развој и сè поконтинуираното присуство на проблемите за кои погоре укажува Шумахер, посочуваат на еден поинаков пристап, т.н. пристап од долу нагоре<sup>10</sup>, односно ја

---

<sup>9</sup> Top to down approach

<sup>10</sup> Bottom up approach

нагласуваат потребата од поголема инкорпорираност и самостојност на локалните подрачја во креирањето на развојните политики и стратегии, така што локалното ниво добива на значење (Pike et al., 2006 г.). Токму во ова е и суштината на пристапот наречен развој оддолу нагоре, кој, како последица на промените што настануваат на глобален план, претставува специфична форма на економски развој во кој централна улога имаат локалните фактори и локалните актери. Прифаќањето на моделот, кое е евидентно некаде од средината на 1980-тите години на минатиот век, а како резултат на појавата на (Martin and Sunley, 2008a; Tödtling, 2011 г.) големите диспаритети на субнационално ниво и соочувањето на помалите територијалитети со проблемите од економска одржливост, претставува одраз и на импликациите што ги носат современите мултилатерални организации како што се ОЕЦД и Обединетите нации, кои преку спроведување адекватни програми и емпириски студии насочени кон поттикнување на развојот отворено го поддржуваат пристапот за развој оддолу нагоре, истовремено посочувајќи на клучните моменти на кои тие можат да се базираат и да се имплементираат (CAF, 2010 г.).

Фундаменталната идеја зад пристапот на развој оддолу нагоре е да се подигне развојниот потенцијал на една географска област за да се подобри општата благосостојба на нејзините граѓани. Всушност, развојната перспектива на самиот пристап се фокусира на еден специфичен контекст, барајќи комплементарност помеѓу просторниот аспект, односно географијата, и потенцијалите политики и стратегии за економскиот развој (Vazquez-Barquero, 2011г.). Во оваа смисла перспективата на развојот оддолу нагоре не значи дека во услови кога локалното ниво станува основна единица на фокусирање на развојот во локалната средина целосно треба да се запостави улогата на централното ниво, туку само да се релативизира до одреден степен.

Зошто во теоријата се вреднува важноста на специфичноста на местото во контекст на постигнувањето на економскиот развој? Една од главните причини е всушност заснованоста на идејата дека основната суштина на развојниот процес треба да се гледа во блискоста на потребите и преференциите на локалните луѓе (Stöhr, 1990 г.; Vázquez Barquero, 2011 г.). Со други зборови, кога локалното ниво станува основна единица на фокусирање на развојот, тогаш развојните стратегии и политики подобро се

приспособуваат на спецификите на локалниот развој, што го олеснува утврдувањето на самите приоритети на локалниот развој. Во поширока смисла, придобивките кон економскиот развој не се однесуваат само на ефикасното обезбедување на услугите<sup>11</sup>, туку во можноста за подобра усогласеност и координираност на локалните потреби и приоритети, а како резултат на блискоста на локалните специфики и развојните фактори.

Најпосле, територијалниот аспект на развојот определува учество на повеќе јавни и општествени актери во дизајнирањето на развојните стратегии и политики (Стор, 1990 г.). Во иста насока, Cooke and Morgan (1998 г.) и Iammarino (2005 г.) посочуваат на важноста од локалните услови за дисеминацијата на знаењето и создавањето на иновациите, кои треба да бидат иницирани преку постојана интеракција помеѓу сите локални актери, не само локалните власти туку и фирмите, универзитетите и истражувачките институции, развојните агенции и сл. Развојот оддолу нагоре бара мобилизирање на локалните учесници, флексибилност спрема промените во опкружувањето и стратегија што се темели на консензус.

По претходното разгледување на околностите што беа релевантни за промената на односите помеѓу одделните ентитети<sup>12</sup> во насока на економскиот развој, практично се потврди значајноста на политиките на ЛЕР и се овозможи неговиот концепт и поим и како категорија да стекнат релевантна важност и да биде препорачуван од страна на академиците и на експертите што се занимаваат со проблематиката на развојот, без притоа да се потценат национално-економското ниво и бенефициите што доаѓаат по таа основа (Stohr and Taylor, 1981 г.; Rodriguez-Pose and Crescenzi, 2011 г.).

Според ОЕЦД, еден од најважните трендови во последниве години поврзан со појавата и со растечкото значење на политиката на локалниот економски развој е токму промената во ориентацијата на економската и социјалната политика во насока на оддалечување од пристапот „развој одгоре надолу“ и т.н. секторска политика кон пристапот „развој оддолу нагоре“ и локалните стратегии за развој. Мерките и инструментите на развојот одгоре што беа насочени кон создавање физичка

---

<sup>11</sup> Максимизирање на вкупниот аутпут за локалното општество

<sup>12</sup> Национално и субнационално ниво

инфраструктура<sup>13</sup> за да се привлечат странските инвестиции кон најзагрозените сектори, за жал не успеаја да го поттикнат економскиот развој во заостанатите области. За разлика од ваквиот пристап, т.н. развој оддолу нагоре генерирајќи ендогена поддршка за развојот може да биде многу поефикасен во поттикнувањето економски развој на долг рок, имплементирајќи ги мерките и инструментите како што се поддршка на претприемаштвото, развој на човековиот капитал, ширење на иновациите, изградба на мрежа на локалните институции и сл. Преминот кон пристапот „развој оддолу нагоре“ и ендогените<sup>14</sup> стратегии за развој се поврзува со создавањето нови теоретски концепти на процесот на економски развој, а особено на нови развојни теории за растечкото значење на локалното опкружување за конкурентноста на деловните субјекти (OECD/LEED, 2000). Меѓутоа, за да може ЛЕР воопшто да се реализира во практиката, треба да се обезбедат некои предуслови, односно:

1) Треба да има законски основи за локалната самоуправа воопшто и особено за пренесувањето на надлежноста поврзана со локалниот економски развој. Суштински гледано, основниот предуслов за ЛЕР најнепосредно е поврзан со процесот на децентрализација, односно со преносот на надлежности од централно на локално, односно на општинско ниво. Процесот на децентрализацијата, кој имаше за цел значително да ги зголеми овластувањата на локалните службеници и на општините во управувањето со локалните прашања и проблеми, преку пренесувањето на ЛЕР, не само што им ги зголеми ингеренциите за поголема автономија во дизајнирањето и имплементирањето на нивните развојни стратегии туку исто така промовира градење на капацитетите и ополномоштување на локалните актери, водејќи кон поголемо нагласување на учеството на локалните стејкхолдери и на одржливоста на развојниот процес (Pike et al., 2006 г.).

2) Треба да се развиваат свеста и разбирањето кај националните власти за улогата на локалната самоуправа во создавањето иницијативи за економскиот развој во нивните локални средини. Според Мајер Стамер (2006) ова веќе се случува, односно националните власти сè повеќе ја согледуваат потребата за поддршка на ЛЕР, пред сè

---

<sup>13</sup> Во транспортот и комуникациите, индустриските капацитети

<sup>14</sup> Локални



како резултат на проблемите од недостиг од буџетски средства, но и немањето доволна расположливост на информации за карактеристиките на локалните услови и околности, со што практично нивните ингеренции се ограничени и несоодветни на потребите, проблемите и на предизвиците што се случуваат во самите локални заедници.

## 2. Потекло и еволуција на локалниот економски развој

Проучувањето на *еволуцијата на локалниот економски развој* потврдува дека, иако самиот термин ЛЕР пред 1980-тите ретко се употребувал, неговите зачетоци, набљудувани во контекстот на неговата поширока содржина, може да се бараат уште во подалечно минато. Ако еден од суштинските елементи на ЛЕР е мобилизирање на сите расположливи ресурси и потенцијали во потесното локално опкружување за зајакнување на локалната економија и за стекнување доминантна положба во опкружувањето, тогаш зачетоците на ЛЕР се извлекуваат уште од моментот кога во Европа постоеле градови-држави<sup>15</sup>, кои како резултат на развојот на занаетството, трговијата и банкарството станувале сè позначајни економски центри и добивале сè позначајна улога во економскиот развој на целокупното општество. Понатаму, сличен тренд, во еволутивен контекст, во литературата се поврзува и со појавата на низа владини потфати и проекти т.н. развој на заедницата<sup>16</sup>, евидентни некаде во 60-тите години на минатиот век, кога поради општото незадоволство од нагласувањето само на квантитативниот економски пораст, односно неефикасното и несоодветното задоволување на потребите и на интересите за локалниот амбиент, граѓаните тежнееле кон стекнување некои нови права за одлучување за сопствената егзистенција во насока на постигнување поголема еднаквост и одржлив развој. Овие проекти и потфати имале цел да го забрзаат развојот на неразвиени подрачја каде што не постојат организирани и компетентни локални сили (Василевиќ, 2012 г., стр. 13).

Меѓутоа, локалниот економски развој како термин со кој се определува способноста на локалните самоуправи да се справат со економскиот развој во рамките

---

<sup>15</sup> Некаде во 12 и 13 век

<sup>16</sup> Community economic development

на заедницата, преку рационалното користење на нивните ресурси и промовирањето на економскиот пораст, се појавува некаде на средината на 70-тите години минатиот век, кога локалните власти во западните земји увиделе дека нивните заедници ги напушта мобилниот капитал, така што се намалиле економските потенцијали и просторот за вработување на граѓаните. Тоа создало потреба првпат да се почне со посериозно испитување на расположливите локални економски потенцијали и ресурси, како и за утврдување на начините со кои тие може најдобро да се искористат, задржат и развијат за да се создадат можности за економски просперитет во локалната средина. Нешто подоцна концептот на ЛЕР почнува да се применува и во контекст на потребите за економско зајакнување на неразвиените земји и земјите во развој, во кои се препознава како еден од клучните пристапи за борбата против сиромаштијата. Во оваа смисла тој се манифестира преку примена на различни проактивни мерки и инструменти на локалните актери, особено во насока на привлекување на странските инвестиции, поттикнување на економските активности, создавање нови работни места, подобрување на животниот стандард и намалување на степенот на сиромаштија.

Локалниот економски развој по 1980 година се наметна во самиот фокус на порастот и развојот и како одговор на постојната дихотомија во справувањето со економијата, односно на поделбата на макроекономија и микроэкономија (Василевиќ, 2012 г., стр. 12). Во оваа смисла, со нив, конкуренцијата, како резултат на глобализацијата на пазарите и производствените фактори, станува сè поголем атрибут на економскиот развој и не само што се проширува и продлабочува на ниво на националните економии туку сè повеќе се осознава фактот дека субнационалните<sup>17</sup> единици треба исто така да се справат<sup>18</sup> меѓусебно во контекст на доближување до нараснатите стандарди на економската ефикасност. Создавањето на амбиентот за меѓусебна конкуренција носи голем број позитивни екстерналии за заедницата, а создава и можности преку кои граѓаните можат да ја споредуваат ефикасноста во управувањето на нивните локални избраници, како и перформансите со резултатите на другите општини. Од друга страна, конкурентноста не треба да значи „грабање на колачот за сметка на други“, туку креирање позитивни екстерналии за локалните

---

<sup>17</sup> Територијалните

<sup>18</sup> Конкурираат

заедници, кои се потпираат пред сè на соработката што се иницира помеѓу самите нив, бидејќи од нивната синергија се создаваат можности за реализација за проекти и програми од меѓусебен интерес (ОЕЦД, 2000 г., стр. 23). Оттаму, погрешно е толкувањето дека терминот „локално“ треба секогаш да се идентификува исклучиво со територијата на единицата на локалната самоуправа, бидејќи создава придобивки и за пошироката околина и, оттаму, динамичниот процес на унапредување на економскиот развој треба да биде во тесна соработка и корелација со други заедници на регионот. Конечно, улогата на ЛЕР во поттикнувањето, односно креирањето конкурентни перформанси во заедницата, не бара потпирање само на концептите на „пазарниот фундаментализам“ туку паралелно интегрирање на „невидливата рака на пазарот“, од една страна, и на државната регулација, од друга страна.

Едновремено со овие настани сличен тренд на развој во еволутивен контекст може да се посочи и во поглед на неговото афирмирање и значење како во литературата, односно од страна на економистите што се занимаваат со оваа проблематика, така и од многубројните меѓународни организации<sup>19</sup>.

Паралелно со растечкиот тренд на развој на концептот за локален економски развој, во литературата се посочува исто така и различната динамика во содржината на политиките и стратегиите на ЛЕР, и тоа во зависност од периодот во кој се имплементираат (Gwen Swinburn: 2006, str. 4-5). Така, Светската банка нивната еволуција ја согледува преку диференцирање четири „развојни брана“, чии корени се влечат од земјите каде што најпрактично се случуваат и функционираат, а тоа се Канада, САД и Европа (World Bank, 2003; Musakwa, 2008 г.).

Во првиот бран, кој е евидентен во периодот од доцните 1960-ти до раните 1980-ти, локалните власти масовно инвестирале во изградба на скапи индустриски инфраструктури за да ги привлечат странските директни инвестиции. За постигнување на овие цели се користеле економските мерки од типот на грантови, огромни неповратни средства, субвенционирани заеми чија цел биле инвестициите во локалната индустрија, даночни олеснувања, скапи техники за регрутирање индустриски технологии на ниско ниво и др. Во недоволно развиените региони акцентот бил ставен врз автомобилската и челичната индустрија за да се привлечат комплементарни

---

<sup>19</sup> Светската банка, ОЕЦД, Меѓународната организација на трудот и сл.

индустрии и придружни сродни индустрии. Клучни фактори на конкурентноста биле евтината работна сила и земјиште и намалувањето на даноците<sup>20</sup>, проследени со агресивна маркетинг-стратегија насочена кон привлекувањето на странските директни инвестиции.

Во вториот бран на локалниот економски развој, кој го карактеризира периодот помеѓу 1980-1990 година, фокусот на интересот на локалните власти се префрлил кон зачувувањето и порастот на постојните локални бизниси, проследени со понатамошна тенденција да се привлечат инвестициите, но сега повеќе насочени кон специфични сектори или географски области. За постигнување на овие цели локалната самоуправа ги користела следниве инструменти: директна финансиска поддршка на поединечни компании, основање бизнис-инкубатори и обезбедување деловни простории, одржување советувања и обуки за мали и за средни претпријатија, техничка поддршка, давање поддршка за почнување нови бизниси и инвестиции во тврдата и во меката инфраструктура. Исто така, карактеристичен за овој период е заедничкиот ангажман на централната и на локалната власт во намерата за изградба на индустриски паркови, обезбедување широка палета даночни олеснувања и финансиски стимулации. ЛЕР-политиките во овој период биле фокусирани врз адаптирањето кон променетите економски услови, како и обезбедувањето на неопходните образовни профили и технолошка инфраструктура.

Во третиот бран на локалниот економски развој, кој почнува некаде на средината на 1990-тите години, фокусот се префрла во насока на поголеми финансиски трансфери кон деловните субјекти за да се создаде бизнис-средина што е поволна за извршувањето на деловните активности. Локалните власти во светот сè повеќе се ориентираат кон инвестициите во меката инфраструктура, јавно-приватните партнерства, мрежи на соработка во поддршката на инвестиции од приватниот сектор за јавно добро и кон високоцелни инвестиции за подобрување на локалните компаративни предности. Во реализацијата на наведените цели, локалните власти ги користат следните инструменти: развивање стратегии насочени кон порастот на МСП, обезбедување конкурентна локална инвестициска клима, давање поддршка кон формирањето на регионалните и пограничните мрежи и меѓуопштинската соработката,

---

<sup>20</sup> Практика во САД

поттикнување на развојот на бизнис-кластерите, унапредување на образованието и на обуката на работната сила, насочување на потенцијалните инвестиции во порастот на кластерите и, воопшто, подобрување на квалитетот на животот во рамките на заедницата.

Од 2000 година до денес светот, особено развиените пазарни економии, се соочува со четвртиот бран, кој се фокусира на интегрирањето на локалната економија во глобалниот пазар, развојот на човековите ресурси и зголемената употреба на телекомуникациите, што потврдува дека во услови кога трендот на светската глобализација го менува опачината на односите помеѓу одделните ентитети, така и потребите и детерминантите на економскиот развој во локалните заедници ги следат овие трендови менувајќи ги својата структура и содржина.

Конечно, во заклучок на излагањето за потеклото и за еволуцијата на ЛЕР, можеме да учиме неколку заклучоци:

1) Станува збор за релативно нов феномен и уште понов предмет на проучување, особено од аспектот на содржината на ЛЕР, која определува активности на локалната самоуправа од аспектот на максимално искористување на локалните предности заради постигнување економски цели.

2) Хронологијата на ЛЕР не е ниту еднодимензионална ниту едностранна. Покрај присуството на неколку брана во неговата историја, сепак не може да се зборува за апсолутна поделеност ниту во простор ниту во време. Емпиријата вели дека во исти временски периоди во различни локални средини има комбинација на стратегии и на политики од различни бранови, односно дека речиси секогаш пристапите карактеристични за различните периоди во еволуцијата на ЛЕР се комбинираат и се комплементираат.

3) Во современите услови постои изразена тенденција стратегиите и политиките на ЛЕР што беа втемелени пред сè на привлекувањето на инвестиции преку стимулативните пакети и даночните олеснувања да се заменат со нови инструменти и мерки што водат кон две клучни придобивки, и тоа: А) создавање поволно деловно опкружување<sup>21</sup>, како и Б) селективно привлекување поединечни стопански гранки и активности, најчесто со промовирањето партнерства. Без сомневање, овие тенденции

---

<sup>21</sup> Инфраструктура и регулатива

настануваат како резултат на промената на структурата на светската економија во која индустријата сè повеќе ја губи својата примарна улога, и тоа за сметка на услужните сектори и високите технологии.

### **3. Глобализацијата и ЛЕР - современи тенденции**

Последните триесетина години сведоци сме на растечкиот подем на глобализацијата, која како светски мегатренд на економски план ги урна националните граници и предизвика радикални промени во светскиот економски систем. Од самиот почеток до денес глобализација доживеа огромен подем на економско ниво, кој се состои во создавање еден светски пазар на стоки, услуги, капитал и работна сила (Бергер, 2000 г.), интензивирање на конкуренцијата (Тхерборн, 2000 г.) и зголемување на значајноста на транснационалните корпорации, како што се економските агенти. Глобалните промени влијаеја националните пазари да се реформираат во правец на глобално интегрирани пазари, современите економски системи да добијат универзални карактеристики и светот да стане едно „глобално село“. Клучните промени што се случија, пред сè, се манифестираа во промена на глобалните односи во светската економија, кои во контекстот на севкупните промени се карактеризираат не само со преминување во посложена фаза на меѓусебни врски и релации меѓу учесниците<sup>22</sup> туку и со низа глобални нерамнотежи, кои се јавуваат како последица на сè поголемата економска меѓузависност во светскиот репродуктивен циклус.

Една меѓу најважните последици од глобализацијата е и појавата на нова територијална структура, каде што постојните територијални врски се менуваат и доведуваат до формирање похетероген и комплексен социополитички и економски пејзаж. Овој глобален процес придонесе за зголемување на економската мобилност (Тхерборн, 2000 г.) преку националните држави (Пакстон, 2003 г.), која главно се реализира низ струите на финансиските пазари и прераснува во доминантна сила на постојниот економски тренд (Сасен, 2007 г.). Всушност овој процес подразбира движење надвор од националните држави и граници (Склаир, 2000 г.), кое укажува на врските и меѓузависноста помеѓу сите актери, како фирмите или државите (Мајер, 2000

---

<sup>22</sup> Државите, регионите, градовите, фирмите, економските групации

г.; Фридман, 1999 г.) во целиот свет, создавајќи нов социопросторен режим (Сассен, 2007 г.).

Она што е од особена важност е дека, и покрај глобалните струења, наместо намалување на важноста на локалитетите, глобализацијата ги направи локалните места<sup>23</sup> поважни и позначајни за економскиот пораст и просперитет. Просторот стана „лизгав“, во смисла дека капиталот, стоките, луѓето и идеите денес патуваат полесно (Маркусен, 1996 г.; Фридман, 2005 г.). Во овој контекст единственоста на локалните места и нивната способност да создадат и зајакнат компетативна предност стануваат сè позначајни на глобалната економска арена. Преку успешно вкоренување на економската активност во локалните социјални и економски сфери, териториите имаат потенцијал да станат извор на виталност и сила во националната економија (Сторпер, 1997 г.). Во спротивно, доколку, пак, локалните места не успеат да се вклучат во овие предизвици поставени од страна на глобализацијата, тие ризикуваат да бидат маргинализирани.

Емпиријата, пак, покажува дека глобализацијата предизвика асиметричен развој, односно иницира растечка нееднаквост во смисла на концентрација на моќта и економското богатство и истовремено поттикна агресивна политика на развиените земји спрема неразвиените и сиромашните народи. Според зборовите на Стиглиц, глобализацијата се покажа дека е само проект на богатите. Растечката глобализација, пазарната конкуренција и рапидниот технолошки напредок постојано форсираат поголем економски пораст и развој на поразвиените, истовремено создавајќи многу проблеми за периферните национални економии (Stiglitz, 2002).

Во оваа смисла статистичките податоци сведочат за абнормална и досега невидена поларизација на развиеност<sup>24</sup> и, следствено на тоа, маргинализација на поголемиот дел од светската популација и нејзината реколонијација. Од глобален аспект, денешната ситуација во светот е алармантна, каде што во над 130 земји во светот доминираат неразвиеноста, сиромаштијата и гладот (во овие земји живеат 75% од светската популација, која произведува само 20% од светскиот БДП), додека, пак, поголемиот дел од богатството е концентриран во само триесетина развиени земји. Статистиките

---

<sup>23</sup> Општините

<sup>24</sup> Овде се мисли помеѓу земјите, но и во нивните рамки

укажуваат дека разликите на просечните национални приходи по жител помеѓу богатата петтина на светот и најсиромашната петтина, кои се видно зголемени од 1:30 во 1960 година на 1:74 во 1999 година, најбогатата петтина опфаќа 86% од светскиот БДП, а најсиромашната петтина само 1%. Незанемарлив е ефектот дека капиталот на тројцата најбогати луѓе во светот ја надминува вредноста на домашниот бруто-производ во 48 неразвиени земји во светот, 200 најбогати луѓе во светот повеќе од двојно го зголемиле своето богатство во период од 1994 до 1998 година, што одделни автори ги наведува на многу радикален пристап кон проблемот на глобализацијата (UNDP, 1999).

Какви се реперкусиите на глобализација по развиеноста на локалитетите? Паралелно со раслојувањето и со растечката економска асиметрија на глобално ниво дојде и до изместување на просторната конфигурација на економските активности. Глобалните трендови успеаја да го поттикнат развојот во подинамичните области, како што се градовите или урбани центри, но од друга страна драстично го зголемија дисбалансот во маргинализираните области - селата, помалите градови. Уште повеќе, процесот на индустријализација, како придружен ефект од глобализацијата, систематски ја намали или ја уништи политичката, односно економската моќ на помалите локални заедници, тие станаа маргинализирани, при што денес сè повеќе е евидентно дека луѓето сè помалку живеат во периферните области, додека моќта сè повеќе се централизира во центарот.<sup>25</sup> Овој интензивираан процес на глобализацијата проследена со урбанизација на целокупната светска популација доведе до висока стапка на невработеност и сè помасовна сиромаштија. Сумирано, последиците од оваа растечка асиметрија и маргинализација се следниве:

- Се зголеми економската нееднаквост помеѓу локалните единици;
- Настана одлив на капиталот, инвестициите и работните места од помалку развиените локални заедници кон оние со повисок степен на развиеност и конкурентност;

---

<sup>25</sup> Ова станува особено видливо иста така и преку фактот дека сè помал е бројот на богати поединци што го поседуваат поголемиот дел од капиталот во рамките на земјата, а сè поголем бројот на оние што се наоѓаат под долната граница на егзистенцијалниот минимум. Мал процент од најбогатиот сегмент на популацијата поседува повеќе од половина од националното богатство.



- Економските поволности од слободното дејствување на пазарот може да ги користат само оние локални единици што поседуваа одредени конкурентски предности;

- Само богатите локални заедници можат да имаат придобивки од процесот на глобализацијата.

Врз основа на погоре наведените констатации, може да резимираме дека, наместо очекуваната успешна интеграција, секојдневно настанува сè поголема дезинтеграција, односно колапс на националните системи, при што развојот како потенцијална можност од глобализацијата на светската економија сè повеќе се прелева во т.н. „неразвој“, односно добива својства на потенцијална закана/проблем како резултат на настанатите глобални промени. Како што стои во извештајот на ОЕЦД, глобализацијата ги интегрира економијата, културата и управувањето, но силно ги фрагментира општествата.

Џери Мандер, како еден од најиманентните современици што активно ѝ се спротивставуваат на економската глобализација, ја промовира идејата за спротивната парадигма на глобализацијата, односно свртувањето кон т.н. локална економија, како најуспешен отпор на глобализацијата. Според него, економската глобализација има железна логика, која е двократно деструктивна. Не само што не го подобрува животниот стандард на огромен дел од светската популација туку напротив придонесува кон неговото опаѓање (Mander J., Goldsmith E., 1996).

Оттука е нагласена и силната страна на локализацијата, која се состои од разбивање на стопанските активности на помали сегменти со кои може многу полесно да се управува, врзување на капиталот на едно место и поделба на надзорот врз него на најголемиот можен број субјекти.

Придружувајќи се кон Мандеровите ставови, Хелена Норберг исто така силно ги афирмира локалните иницијативи и укажува за нивниот значаен придонес за економскиот развој. Сè повеќе расте свеста за разорните последици од економската глобализација, но многу помалку е раширено верувањето дека решението на проблемите што произлегуваат од неа лежи во локализирањето на стопанските активности. Општествата денес се соочуваат со избор помеѓу две различни насоки. Иако Норберг смета дека е сосема нереално да се очекува дека денешните стопанства

можат целосно да се претворат во локални, таа сепак посочува дека доколку националните економии се движат во насока на промовирање на нивните локални економии, ќе можат да решат низа сериозни економски проблеми. И двајцата, Мандер и Норберг, апсолутно се согласни за тоа дека парадигмата на локализацијата не мора да подразбира одрекување од глобалниот и транслокалниот отпор, туку примена на мерки за заштита од грабливите инвеститори на неолибералната глобализација, или мерки на нов протекционизам на максимално зајакнување на локалната трговија во рамките на локалната различна самозадоволувачка економија и поголемо намалување на трговијата со далечните земји. Притоа, и двајцата акцентираат дека доколку локалните иницијативи останат изолирани во своето дејствување, тие ќе ја загубат својата значајност, што не би се случило кога истите тие ќе бидат составен дел од економската политика на владите, како институционална основа за промовирање една многу поинаква економија на мало.

Оттаму, во современи услови, за надминување на понатамошна фрагментација, потребата за алтернатива или дополнување на традиционалните стратегии за развој станува сè поочигледна, а стратегиите на локалните економски стратегии сè повеќе се сметаат како валиден и одржлив начин за надминување на глобалните економски проблеми, на териториите во светот, без оглед на нивното ниво на развој или институционални услови. Локалните власти, во услови на едно нестабилно опкружување, стануваат сè поважен чинител на мобилизирањето на граѓаните, знаењето, капиталот и алтернативните програми на вработување. Оттаму, локалниот економски развој како објективно детерминирана насока на современиот економски развој може да претставува најбитна димензија на процесот на намалување на сиромаштијата и растечката асиметричност и на тој начин основен инструмент за давање отпор кон злото на глобализацијата. Во давањето отпор кон маргинализацијата предизвикана од глобализацијата, националните економии се соочени со предизвикот да создаваат адекватни политики на структурно приспособување, со што и политиката на ЛЕР-стратегии станува сè поважна, во поглед на промовирање локални економии и надминување низа сериозни економски проблеми (Cooke, 1989 г.; Stöhr, 1990 г. Scott and Storper, 2003 г. Vázquez-Barquero, 2011 г.; Tomaney et al., 2010 г.).

Следејќи ги трендовите и променетите ставови во однос на глобализацијата, уште еднаш може со сигурност да потврдиме дека развојните предизвици поставени од страна на овој процес иницираа преосмислување на важноста на локалното ниво како единица во економскиот развој. За полесно увидување на предностите на ЛЕР во однос на традиционалните пристапи е неопходно е да ги посочиме клучните разлики, во следниве пет домени:

- Прво, додека во традиционалните пристапи одлуката за тоа каде да се имплементираат стратегии за развој се донесуваше од страна на централната власт, со малку или без никакво вклучување на локалните актери, ЛЕР-практиките се во корист на промоција на развојот на сите територии со користење на економските потенцијали и конкурентни предности на секој простор. Иницијативата за лансирање стратегија за развој е донесена на локално ниво или со силна локална поддршка (Родригез-Посе, 2001 г.).

- Второ, како резултат на тоа каде и како се носат одлуките, традиционалните политики се донесени, менаџирани и имплементирани од страна на министерствата или на централните власти. Вклучувањето на локалните актери, според стратегии за ЛЕР, имплицира, спротивно на тоа, вклучување на сите актери во многу поголем степен на вертикална и хоризонтална координација. Вертикална координација се однесува на синхронизацијата на локално, регионално, национално и наднационално ниво или меѓународни институции. Хоризонтална координација се состои од локалните јавни и приватни актери што се занимаваат со развојни прашања (Родригез-Посе, 2001 г.).

- Трето, традиционалните политики имаат тенденција да применуваат секторски пристап. Промоцијата на одредени индустриски сектори што придонесуваат да се генерира економскиот динамизам беше една од главните цели на овие политики. Спротивно на тоа, ЛЕР го усвојува територијалниот пристап како средство за постигнување економски развој. Дијагнозата на економските, социјалните и институционалните услови на секоја територија и идентификацијата на локалните економски потенцијали се темелите врз кои се заснова стратегијата за локален развој (Родригез-Посе, 2001 г.).

- Четврто, во близок сојуз со секторскиот пристап на повеќето традиционални развојни политики е развојот на големите индустриски проекти од кои се очекуваше да промовираат дополнителна економска активност и да генерираат мрежи на вредности за да се постигне одржлив развој. Проблемите на овој вид практика ги охрабрија поддржувачите на ЛЕР да ги идентификуваат и да ги користат економските потенцијали за развој на секоја област и да го стимулираат прогресивното приспособување на локалниот економски систем за менување на економските услови (Родригез-Посе, 2001 г.).

- Конечно, двата пристапа се разидуваат во своите начин на привлекување на економската активност. Додека традиционалните пристапи се потпираат на често националната владина финансиска поддршка, стимулативни пакети и субвенции за да привлечат и одржат економска активност, ЛЕР-тенденцијата ги избегнува ваквите пристапи и се концентрира на подобрување на основните услови во месноста/локалната општина, за да привлече понатамошна економска активност (Родригез-Посе, 2001 г.).

Родригез-Посе понатаму ги идентификува многубројните предности поврзани со донесување на стратегиите за ЛЕР, кои се расчленети помеѓу економските и социјалните предности (Родригез-Посе, 2001 г., стр. 11-12).

Социјалните предности се:

- ЛЕР-стратегиите би ги зацврстиле локалните средини и би иницирале локален дијалог.
- ЛЕР-стратегиите би помогнале во поттикнувањето на локалните институции да бидат поттранспарентни и одговорни, со што и би придонеле за развојот на локалното граѓанско општество.

Економските предности на пристапот на ЛЕР се:

- Освен што ЛЕР-стратегиите се стремат да вградите економска активност на локално ниво, каде што економска активност зависи од специфичните економски услови и компаративните предности на тоа место, тие истовремено би генерирале одржлива вработеност во претпријатијата, кои би станале поспособни да се адаптираат на промените во глобалната економска средина.

- Како резултат на вклучувањето на локалните засегнати страни и искоренување на економската активност во една територија, ЛЕР-стратегииите, исто така, би придонеле кон општо подобрување во квалитетот на работните места или со други зборови, кон ILO (2008) целта за „пристојна работа“.

Поаѓајќи од изложените стојалишта и претпоставки, може да констатираме дека иако глобализацијата е општ процес, развојот треба да се случува во локалните заедници. Новите развојни концепти бараат од државите, односно од владите да се откажат од некои свои одговорности и истите тие да ги делегираат на развојните субјекти на пониските нивоа на власт, односно на ниво на регионалните и локалните власти. Националната држава станува преширока рамка за решавање на конкретните проблеми на граѓаните, кои успешно можат да се решаваат само со активно учество на граѓаните и на локалните заедници на сите нивоа на организирање<sup>26</sup>. Современата држава треба да ги зајакнува локалните нивоа на власт и со нив да развива партнерски односи, со што значајно ја зголемува вкупната функционалност на општеството, се приспособува на глобалните тенденции, овозможува поголемо движење на капиталот и работната сила и конечно им обезбедува на граѓаните подобар квалитет на нивниот општ животен стандард (Giancarlo C., 2001).

### 3.1. Цели и фактори за креирање ефективен ЛЕР

Во современата литература, најсинтетички гледано, целите на ЛЕР се определени преку комплементирањето на четири клучни елементи: 1) унапредување на конкурентноста на локалитетите; 2) зголемување на економскиот пораст; 3) поддршка на создавањето работни места<sup>27</sup>; и 4) развој на општината.

За успешно спроведување на целите на ЛЕР неопходно е да се земат предвид клучните фактори со кои локалната самоуправа може поефикасно да ги пресретне сите иницијативи на локалниот развој. За секоја интервенција е потребно да се предвидат улогите и одговорностите за нивното спроведување, да се планираат динамиката и имплементацијата и да се утврди структурата на трошоците и на очекуваните извори

---

<sup>26</sup> Општини, региони

<sup>27</sup> МСП и привлекување инвестиции

на финансирање. Кога е во прашање еволуцијата на локалниот економски развој воопшто, од мноштвото фактори што влијаат на квалитетот на спроведување на локалниот економски развој, во литературата позначајно внимание им е обрнато на следниве (Edward J. Blakely, 1994; Blakely and Bradshaw, 2002, OECD, 2000):

- Стратегии на локалниот економски развој, кои обезбедуваат рамка и логистика на процесот;
- Оперативни структури (институции, партнерства помеѓу јавните и приватните актери) што овозможуваат спроведување на политиките;
- Активности (мерки и инструменти) што се однесуваат на постигнувањето на целите.

Конкретното комбинирање на факторите што влијаат врз процесот треба да биде внимателно проучено за да се разбере специфичната состојба на заедницата и да се најде соодветна комбинација на активности за тие да се изменат во посакуваниот правец. Пристапот мора да биде сеопфатен, земајќи ги предвид сите локални околности при оценувањето на потребите на економскиот развој, како и при одредувањето на приоритетите за промена. Важно е да се напомене дека не постои уникатно решение или модел за тоа како треба да се спроведе локалниот економски развој, тоа обично зависи од специфичностите на локалните заедници (Potter, 2008.; Musakwa, 2008 г.).

Од аспект на меѓународното искуство, јасно е дека постојат различни пристапи за ЛЕР, како и различни влезни точки за почнување ЛЕР-процес. ЛЕР-процесите нудат интегриран пристап кон развојот, а не решение - „една големина не им одговара на сите“. Се нагласува дека нивната основна цел е „мобилизирање на локалниот економски потенцијал преку иницирање иновации во сите негови растечки димензии, привлекување странски директни инвестиции, поттикнување територијална конкурентност, зајакнување на локалните институции и подобрување на процесот на развој“ (Родригез-Посе, 2008 г., стр. 23). Преку здружување на локалните власти, приватниот сектор и граѓанското општество во потрага за правата, ЛЕР-формула „им овозможува на заедниците да се изградат од ’внатре-надвор’, потпирајќи се на локалните средства наместо од ’надвор-во’ потпирајќи се на надворешни интервенции“ (MOT, 2008 г., р. 2).

Понатаму, не смее да се занемари и инволвирањето на поширок опсег на институции во развојниот процес. Современата литература како институции со силно влијание ги препознава следниве (Odeljenje za urbani razvoj Svetske banka Washington, 2001): 1) агенциите за ЈЕР; 2) деловни инкубатори; 3) јавно-приватни партнерства; 4) деловни и советодавни центри.

„ЈЕР не е нешто што се прави, туку начинот на кој се прави нештото“ (Rivett Carnas, 2008 г., стр. 2). Современиот пристап на ЈЕР треба да се заснова на:

- Градење коалиции во локалната самоуправа преку вмрежување и соработка
- Институционализиран, а не организиран пристап
- Фокусирање на ресурсите во општината за резолуција на прашањата поврзани со нив
- Мобилизирање на капиталот како поддршка на развојот на општините
- Ревидирана улога на централната власт
- Повеќеделовен „business like“ пристап
- Засилена конкуренција помеѓу општините

Од горенаведеното може да се увиди дека ЈЕР, поради можноста на утврдување на проблемите на локално ниво и имплементацијата на мерки што ќе бидат соодветно обликувани за решавање на специфичните локални проблеми, стекнува сè поголем консензус од креаторите на економската политика да стане интегрален дел од целокупната развојна национална политика. Локалниот економски развој, како начин за интеграција на локалните нивоа, всушност треба да ги обедини регионалната и развојната политика. Значи, секоја локална заедница сама за себе ќе треба да пронајде начин да се интегрира за да одговори на настанатите глобални промени, зајакнувајќи ги својата економија и отпорност кон кризите што го напаѓаат пред сè националниот систем, прелевајќи се во сите негови потсистеми.<sup>28</sup> За создавањето на интеграцијата се неопходни соработка, заемна доверба, партнерство и почитување на заедничките правила, односно тоа значи дека ниту едно ниво и ниту една власт конституирана на кое било ниво не може самостојно да го раководат целиот национален систем.

Улогата на локалниот економски развој поради способноста на создавање поволно бизнис-опкружување и адекватни услови за одржлив развој, пораст на малите и на

---

<sup>28</sup> Локалното ниво

средните претпријатија треба да биде поголема од кога и да е. Нејзиното влијание е неопходно за да се примени новиот развоен пристап, односно фокусирањето на ендегениот<sup>29</sup> развој, користејќи го потенцијалот на локалните природни, човечки и институционални ресурси.

#### **4. Теоретски пристапи на локалниот економски развој**

Прашањето за теориите на локалниот економски развој побудува голем интерес во литературата за локалниот економски развој. Врз основа на увидот во развојот на економската мисла може да бидат систематизирани две различни стојалишта. Според застапниците на првото стојалиште, ЛЕР како дисциплина во основа има недостиг на волумен од теорија и оттаму претставува процес на учење, нови знаења, информации, техники, стратегии, мерки и инструменти и нивна примена во практиката. Во фокусот на второто стојалиште, чии приврзаници со повеќе автори (Bingham и Mier, 1993 г.; Коо, 2005 г.; Blakely и Bradshaw, 2002 г., и други), се негира претходната констатација и се тврди дека „има изобилство релевантни теории за ЛЕР, кои како нишки се испреплетуваат низ различните варијации на повеќе научни дисциплини“.

**Заклучокот се сведува на констатацијата дека локалниот економски развој е комплексна, обемна и интелегентна компилација на теоретски поставки од други науки, успешно применети во процесите на управување со економскиот развој во локалните заедници.** Феномените со кои се занимава локалниот економски развој ги наоѓаме објаснети во многу од фундаменталните општествени науки, како што се економијата, регионалната економија, економската географија и др.

Современиците што се занимаваат со проучување на оваа проблематика безрезервно ја оправдуваат тезата за мултидисциплинарноста, мултидимензионалноста или мултифакторскиот пристап на процесот на ЛЕР, а како резултат на сплет на повеќе теории што му дадоа нов пристап во неговата теоретска анализа. Мултидисциплинарноста на теоретската основа на ЛЕР произлегува од старите и традиционални теории на регионалната економија и економската географија, но и од поновите сознанија на теориите на „новата економска географија“, ендегените модели

---

<sup>29</sup> Внатрешниот



на порастот, Портеровиот модел на конкурентски предности, теориите за индустриските кластери итн.

За ваквите тенденции влијаеше и третиот бран на политики и стратегии на ЈЕР, со кои во исто време се потенцираше симултаната интеракција помеѓу различните детерминирачки фактори за да се постигнат целите на економскиот развој на локално ниво. Имено, поради различноста на практичните проблеми на локално ниво и, уште повеќе, комплексноста на локалните проблеми во економски и политички услови на современиот свет, не може да се каже дека има една општоприфатена доктрина со која проблемите би се решавале на иста теоретска основа.

Според Шафер (Shaffer, 72), иако секоја од академските дисциплини, како што се економијата, регионална економија и планирањето економска географија, секоја посебно дава значајни инпути, сепак разбирањето на економскиот развој на локално ниво бара уникатно „блендирање“ на сите релевантни дисциплини. Понатаму, тие исто така сугерираат дека практичарите што се ангажираат во полето на ЈЕР треба да го прифаќаат концептот на економски развој на локално ниво како едно интердисциплинарно поле на дејствување. Во иста констелација, Коо (2005 г., стр. 100) нотира дека базичните познавања на економските и други тесно поврзани теории се неопходен услов за суштинско разбирање на развојниот процес на локално ниво. Основната рамка на теориите што имаат инфлуенца врз ЈЕР и понатаму се локациските теории на Фон Тунен и Кристалер, но, според поактуелните автори, традиционалните теории се неуспешни кога се аплицираат на ЈЕР, бидејќи кај нив фокусот е ставен на апстрактни макропрашања, а не на специфичности.

Според Рое (2009 г., стр. 20), ова е особено значајно ако се земе предвид дека секоја локална заедница е единствена и нема јасни „блупринтови“, односно стратегии, програми и инструменти што може едноставно да бидат копирани за да генерираат позитивни исходи. Џим Коо (2005 г., стр.100) понатаму го артикулира овој проблем со следнава изјава: „Професионалците што се ангажирани во ЈЕР најчесто имаат недостиг од теоретско разбирање на развојниот механизам. Како резултат на сето тоа, многу локални заедници едноставно ги преземаат стратегиите и инструментите на успешните примери на другите општини без притоа да посветат адекватно внимание каква улога и значење ќе имаат позајмените стратегии врз нивниот развоен процес. Ова

тврдење на Коо честопати емпириски се потврдува во практиката и, оттаму, се манифестираат многу примери каде што стратегиите се успешни само на хартија.

Гундер (Rowe, 2009 г., глава 14) се придржува на овие аргументи, нотирајќи дека поради симултаното дејствување на недостигот од специфичен фокус и уникатност во локалните стратегии, локалните функционери и извршители најчесто не ги разбираат импликациите од нивните избрани политики и уште повеќе каузалитетите што произлегуваат од примената на специфичните теории.

Едноставно „прави како што правам јас“ не функционира секаде, бидејќи секоја локална заедница е посебна единка (Jeanes и De Cock, 2005 г., стр. 3). Поаѓајќи од интердисциплинарната природа на ЛЕР, Делеузе препознава неможност за развивање универзална теорија и потенцира дека тоа не треба да се подразбира како неуспех, туку како предизвик да се експериментира во насока на трансформација на дисциплината (Jeanes и De Cock, 2005 г., стр. 3).

Рис и Фасенфест (1997 г., стр. 196), исто така, сметаат дека развојот на универзална теорија на ЛЕР не мора да биде приоритет, бидејќи третирањето на економскиот развој на локално ниво е релативно млад феномен и константно променливо поле на дејствување, кое само што се зачнало како нова академска дисциплина. Во недостиг од генеричка теорија за ЛЕР, овие автори тврдат дека економскиот развој на локално ниво како нова академска дисциплина дава можност понатаму да биде развиен како посебна целина со свои премиси.

Според Рое (2009 г., стр. 15), ЛЕР како дисциплина претставува комплексна комбинација на концепти, практики и реторики и оттаму невозможно е развивање единствена теорија. Она што го сугерира Рое е дизајнирање на повеќе различни теоретско-експланаторни рамки што ќе помогнат подобро да се разберат суштината и динамиката на самиот процес. Оваа констатација ја поддржува и Блејкли (2003 г., стр. 56), според кого современите теоретски пристапи на локалниот економски развој, кои до некаде ги извлекуваат своите корени од теоретската основа на современата регионална економија, не содржат единствен економски модел што посочува на униформен и универзален пристап во теоретската анализа (Blakely, Edward J. and Ted K. Bradshaw. 2001).

#### 4.1. Теориите на локацијата, регионалната економија и економската географија: инпути и импликации

Традиционалните сфаќања во литературата што беа доминантни некаде до почетокот на деведесеттите години од минатиот век се засноваат на тезата дека теориите што имаат значајна релевантност за ЛЕР почиваат на повеќе дисциплини, но секоја од нив се третира посебно за да ги покаже различните аспекти во динамиката на економскиот развој на локално ниво. Во истиот период во светот постоеше консензус дека основните теоретски поставки што имаат значајно влијание врз ЛЕР потекнуваат од локациските теории на Фон Тунен, теоријата за економска основа на Ендру, Норт и Тибо, преку Перу и неговата теорија за полови на порастот, па до т.н. теории на „новата економска географија“. Во конфигурацијата на релевантните детерминирачки фактори што имаат влијание врз процесот на ЛЕР се наведуваат традиционалните фактори, односно локацијата, транспортните трошоци, природни ресурси, пазарот на работната сила, просторните агломерации итн. Овие детерминирачки фактори до некаде и денес го задржаа своето значење, меѓутоа силата на нивното влијание и улогата на одделните фактори сепак се видно променети.

Примарна основа за теоретската анализа на локалниот економски развој претставува **теоријата на локација** на германскиот економист Фон Тинен, во чија суштина лежи дека основен детерминирачки фактор што ги одредува промените во локалниот економски развој претставува локацијата и „само локацијата“.<sup>30</sup> Основниот модел на оваа теорија претрпува неколку дополнувања од страна на двајца проминентни економисти, односно прво Лаунхард, а потоа и Вебер, кои одлуката за оптималната локација на претпријатијата ја поврзуваат со локациите во кои има најниски транспортни трошоци, минимални трошоци за работна сила и локации со висока агломерација на производството, во кои се претпоставува дека има доволна расположливост на инфраструктурата (Николовска Н.). Во функција на ЛЕР,

---

<sup>30</sup> Како најстар теоретски модел, воведен од страна на германскиот економист Тинен, оваа теорија претставувала обид да се одговори на предизвикот оптимално да се алоцираат одделните индивидуални или збирни економски субјекти. Следбеник на оваа теорија е Лаунхард, кој ја проширува нејзината доктрина, докажувајќи дека разликите во производствените трошоци и цените помеѓу центрите на производството, како и транспортните тарифи ги менуваат формата и размерите на пазарните зони на таквите претпријатија. Лаунхард доаѓа до констатација дека во потенцијалните центри на локацијата, решавачко значење имаат токму транспортните трошоци.

интерпретирањето на теоријата посочува дека за економските субјекти<sup>31</sup>, најдобрата локација отсекогаш била и ќе биде онаа што ќе овозможи најевтина транспортна врска помеѓу суровините и, практично, одлуките на деловните субјекти се донесуваат како резултат на компарирање на трошоците за одделни производствени фактори и нивната мобилност, во контекст на одделните економски простори (Blakely, Edward J. and Ted K. Bradshaw. 2001). Од денешна гледна точка, значењето на теоријата на локацијата како детерминиращки фактор на ЛЕР не може целосно да се оспори, бидејќи до еден одреден степен емпириското тестирање покажува дека општините што се лоцирани на најважните патни правци и во туристички најатрактивните области вообичаено привлекуваат поголем интерес за инвестирање и имаат можност за побрз пораст во споредба со другите. Но истовремено во практиката се евидентни голем број случаи кога две општини со иста географска положба и слични природни богатства драстично се разликуваат во однос на нивниот економски пораст, што ја демантира значајноста дека локацијата е клучен детерминиращки фактор за ЛЕР.

Чекор понатаму во расветлувањето на дилемите на теоријата на ЛЕР прави **теоријата на кумулативна каузалност**. Според оваа теорија, формулирана од страна на Мирдал (1957 г.), постојните диспаритети во развојот на одделните локации се најголемата причина за продлабочување на разликите во развиеноста на економските простори. Оттаму, неразвиените области ги карактеризира инверзен развој во облик на надолна спирала, а ова пак создава зголемување на невработеноста, ја поттикнува прекумерната миграција и ги одвратува потенцијалните инвеститори (Myrdal G, 1957 г.). Во контекст на ЛЕР, кога постојат големи диспаритети во развојот на одделните локални заедници, тоа влијае врз дополнително извлекување на скудните производствени фактори од неразвиените во корист на развиените, што од своја страна иницира зголемена миграција и селење на капиталот во економски поразвиените локални заедници.

Поаѓајќи токму од оваа констелација на односи, политиките на ЛЕР во првиот бран биле насочени пред сè кон намалувањето на разликите во развиеноста на општините. Прво се мереле степенот на нивната достигната економска неразвиеност и силата на развојните потенцијали и потоа се дефинирале мерките со кои би се изедначиле

---

<sup>31</sup> Претпријатијата

разликите во достигната развиеност. Мерките најчесто се однесувале на обични даночни стимулации, евтини кредити и сл. (Osmankovik J., 2001 г., стр. 11).

Современите антагонисти на теоријата на кумулативна каузалност од перспективата на локалниот економски развој сметаат дека современата политика на ЛЕР не треба да се насочува кон изедначување на разликите во нивоата на економска развиеност на одделните локални региони, ниту пак на сметка на другите. Динамизмот на развојот се сведува на постоење на нееднаквости, при што секоја локална област треба да се стреми кон максимално експлоатирање на сопствените потенцијали.

Во периодот помеѓу осумдесеттите и деведесеттите години од минатиот век, пристапите на локалните власти беа под влијание на теоријата на економска основа и на теориите за економиите на агломерација.

Приврзаниците на теоријата на економска основа<sup>32</sup>, Ендру (1953 г.), Сиркин (1959 г.), Тибо (1956 г.) и Норт (1955 г.) ја прокламираат тезата дека економскиот развој на одреден регион<sup>33</sup> зависи од обемот на економски активности т.н. „економска основа“ што се најтесно поврзани со порастот на извозните активности. Со други зборови, зголемувањето на присуството на претпријатијата што ќе генерираат пораст во извозните активности треба да биде клучна стратегија за поттикнување економски развој во дадениот економски простор (Markusen A. A., 2006 г.).

Норт (1955 г.) ја дополнува теоријата тврдејќи дека за да се постигне порастот на „економската основа“<sup>34</sup>, потребно е регионот да се специјализира за одредено производство. Тибо ја потврдува валидноста на оваа констатација само во случајот на помалите економски простори, бидејќи колку што просторот е поголем, во него ќе има диверзификација на повеќе динамични сили што ќе влијаат врз стапката на пораст. Тој исто така ги вклучува во анализата и транспортните трошоци како ограничувачки фактор во извозната експанзија во рамките на регионот (Николовска, 2000г).

Од аспектот на создавање иницијативи за ЛЕР, теориски, основата на овој приод е да се зголеми побарувачката надвор од локалитетот за локално произведените

---

<sup>32</sup> Теориите за економска основа се занимаваат со проучување на тековите на економските активности внатре и надвор од локалните економии за да се идентификува и објасни кои претпријатија ги имаат најголемите капацитети најбрзо да се развиваат.

<sup>33</sup> Дефиниран како локална географска област или специфична просторна единица

<sup>34</sup> Што ќе иницира економски пораст во просторот, односно создавање нови претпријатија, зголемување на вработеноста и афирмирање на локалниот пазар

производи (извоз). Блејкли ја дава следнава интерпретација на теоријата. Општините претставуваат посебни општествено-економски системи што секојдневно тргуваат со другите општини на регионално ниво и, оттаму, насоките на дејствување треба да се насочат кон зголемување на побарувачката помеѓу општините на ниво на регионот или воопшто на национално ниво. Поради тоа, локалната самоуправа треба да бара начини за унапредување на својата економска база и зголемување на локалната конкурентност. Во основа привлекувањето и порастот на индустриските претпријатија што ќе бидат извозно ориентирани ќе придонесе за економскиот развој на локално ниво и ќе ја зголеми вработеноста, бидејќи извозно ориентираните претпријатија може да мултиплицираат повеќе работни места.

Приврзаниците на оваа теорија исто така сметаат дека паралелно со зајакнување на извозната ориентација, во локалните заедници треба да се поттикнува порастот на претприемаштвото, особено порастот на претпријатијата со висока технологија. Притоа тие воопшто не се сомневаат во одржливоста на новосоздадените бизниси, бидејќи сметаат дека тие ќе имаат сигурен пласман на нивните производи и услуги, опслужувајќи ги потребите на локалните извозно ориентирани фирми и нивните вработени. Главниот недостаток од теоријата е тоа што тој е повеќе заснован на побарувачката од надвор отколку на реалните потреби во општината. Ова ја инволвира опасноста локалната економија да стане премногу зависна од националните, односно глобалните пазарни сили.

**Теоријата на половите на порастот**, чии основи ги става Франсоа Перу, некаде во средината на педесеттите години на 20 век ја следи еволуцијата на развојните процеси од просторен аспект и нејзината суштина ја претставува тезата дека развојот на еден одделен економски простор настанува како резултат на интеракцијата на меѓусебно спротивставените поларизирачки фактори. Може да се каже дека битието на оваа теорија потекнува од сфаќањето дека развојот не може се случува насекаде истовремено и на ист начин, туку е потребно да се концентрира производството во оние простори каде што можат да се постигнат најголеми, а пред сè одржливи компаративни предности. Во интерпретацијата на просторот, Перу го објаснува економскиот простор како апсолутно поле на дејствување на економските сили,

односно како збир на односи што го одредуваат еден економски објект, кој се нарекува пол на порастот, односно вектор на економските сили (Branislav S., 1995 г., стр. 139).

Фундаментите на структурираниот економски простор ја прават концентрацијата на производствени фактори, организациските ресурси, техничките и економските капацитети. Полот на пораст претставува влезна точка за индуцирање на структурните промени и порастот во одреден простор. Будевил, (J. Boudeville, 1966 г., p.11), еден од најпознатите приврзаници на теоријата, ја проширува давајќи ѝ малку поинаква димензија на нејзината поставеност. Според него, полот на пораст е збир на динамични индустрии лоцирани во подрачјето на некој град што се во состојба да го иницираат развојниот процес во своето гравитациско подрачје. Тој смета дека полот како еден град не може да функционира изолирано од глобалниот систем на населени места. Во тој контекст, тој ја предлага следнава хиерархија на местата: 1) централни места - мали и средни градови, кои се специјализирани на терцијарниот сектор; 2) полови на порастот - индустриски градови со диверзифицирана стопанска структура, карактеристични со високи стапки на пораст, генериран за сметка на екстерните влијанија; 3) полови на развој - крупни градски агломерации со развиена стопанска структура, како активни фактори на просторниот развој; 4) полови на интеграција - зони на порастот што вклучуваат два или повеќе урбани системи.

Според Блејкли (Blakely. and Bradshaw, 2001 г.), применливоста на оваа теорија во динамиката на локалниот економски развој може да се интерпретира на следниов начин: општините треба да ја стекнуваат конкурентната позиција на пазарот<sup>35</sup> како резултат на просторната концентрација на одредени економски активности. Низ призмата на т.н. хиерархија на местата, секој урбан центар треба да е поддржан од повеќе помали места што ќе ги обезбедуваат ресурсите, барајќи централно место од кое ќе можат да се исфилтрираат на светскиот пазар. Развојните модели за руралните подрачја може да бидат конципирани врз поставките на теоријата, за да ја насочат алокацијата на ресурсите меѓу центрите во земјата, базирајќи се на тезата дека развојот на централното подрачје што има поголем број население може да ја подобри состојбата на целиот регион. Оттаму, општините треба да ја развиваат нивната функционална улога во регионалниот економски систем. Неопходно е да се

---

<sup>35</sup> Националниот, светскиот

диференцираат функциите на соседните општини, при што некои општини ќе бидат задолжени да ги извршуваат услугите во рамките на регионот, а некои само во округот на нивната општина (Bingham, p.68). Во современи услови, создавањето полови на порастот треба да подразбира потпирање на интелектуалниот капитал<sup>36</sup> како клучен развоен фактор.

Критичарите на оваа теорија го поставуваат прашањето дали половите на порастот секогаш го развиваат своето опкружување. Во практиката, примената на теоријата не се покажа како премногу успешна, особено во неразвиените земји, каде што половите на порастот во нивните простори се експлицираа во полови на исцрпување на околните подрачја. Ова доаѓа оттаму што самата теоретска поставеност е заснована на просторната концентрација на доминантните и моќните економски единици, кои, пак, вообичаено практикуваат агресивна стратегија спрема своите конкуренти. Доминантните економски единици со својот иноваторски дух и како носители на техничко-технолошкиот прогрес се ангажирани во деструкција на постојните, а тоа секогаш подразбира постоење на ефектите на доминација, т.н. асиметрични и нерамноправни односи меѓу претпријатијата со нееднаква сила (Николовска, 2000 г.). Значи, движечките претпријатија и индустриите зрачат со асиметрично влијание врз својата околина. Поларизацијата како форма на развој има смисла само доколку полот значи развој во околното опкружување (Osmanovic, 2001 г., стр. 15).

„Нова економска географија“ се нарекува современата теорија за просторните ефекти на економскиот развој што се развива во текот на деведесеттите години на 20 век, поаѓајќи од претпоставките дека економскиот развој не е детерминиран ниту од разликите во климатските услови, ниту, пак, од транспортните трошоци како што поаѓала класичната економска географија, туку од претпоставките за самоорганизирачките просторни ефекти на производството базирани на ефектите на урбаната и регионалната агломерација. Во повеќе трудови (Фуцита и Кругман, 1995 г.; Фуцита и Мори, 1997 г.; Кругман, 1997 г.), (Baldwin, 1999 г.), ја објаснуваат основната теза дека силите на просторната агломерација произведуваат концентрација на индустриските активности по пат на еден „циркуларен каузалитет“, односно на тоа дека дека „просторната концентрација, сама по себе, создава опкружување што ја

---

<sup>36</sup> Знаењето



поттикнува просторната концентрација“. Притоа, како резултат на овој т.н. циркуларен каузалитет, претпоставката е дека секогаш едниот од регионите исчезнува<sup>37</sup>. Иако моделот во извесна смисла е напълно апсурден, сепак се обидува да даде одговор на прашањето зошто одделни економски простори постигнуваат економски развој.

Во голем број свои студии, Кругман (1991 г.) и Фуцита (1988 г.) ја елаборираат оваа проблематика, поаѓајќи од премисата на едновремено постоење на центрифугални и центрипетални сили чија заемна спротивставеност ја промовира географската концентрација на економските активности на една локација. Авторите ги пронаоѓаат центрифугалните сили во ефектите на поврзување што ги носи големината на локалниот пазар, екстерните економии и пазарот на работна сила, додека центрипеталните сили потекнуваат од имобилноста на факторите земјиште и природни ресурси, пренаселеноста и сл. (Кругман, 1999 г., и Фуцита и Тиси, 1996 г.). Локациите со пристапност кон големи пазари се атрактивни во однос на деловното поврзување наназад (backward linkages) и во однос на поврзувањето нанапред (forward linkages).<sup>38</sup>

Моделот на Кругман и Фуцита се заснова на ефектот на перфектна мобилност на работната сила, а се сведува на следново: во случај на постоење на дадена<sup>39</sup> предност во одреден момент на една локација, која ги привлекува бизнисите да го преселат и лоцираат својот капитал таму, и работната сила ќе го следи истиот тренд. Понатаму објаснуваат дека релативно поголемиот пазар како резултат на просторната концентрација и агломерација е атрактивен за фирмите поради обемот на потенцијалната побарувачка за нивните производи<sup>40</sup> и расположливоста на (квалификуваната) работна сила<sup>41</sup>. На тој начин бизнисите би ги искористиле придобивките од потрагата по инпути<sup>42</sup> и работна сила преку поврзувањето на активностите наназад<sup>43</sup>. Уште повеќе, големината на пазарот, која ќе предизвика мигрирање на работниците кон местата со висока концентрација на индустриските активности, ќе води кон повисока понуда на поевтина работна сила. На тој начин

---

<sup>37</sup> Во економска смисла

<sup>38</sup> Поврзување наназад е поврзување во активностите во производство на производи и услуги. Поврзување нанапред е поврзување во производството на сировини и полупроизводи.

<sup>39</sup> Егзогена

<sup>40</sup> Релативно поголемиот број потрошувачи

<sup>41</sup> Поради пренаселеноста

<sup>42</sup> Сировини и ресурси

<sup>43</sup> Поврзувањето на активностите во производството на производите и услугите

бизнисите преку поврзувањето на активностите напред ќе бидат во состојба да ги зголемат понудата и бројот на диференцирани производи, што автоматски ќе предизвика намалување на цените на производите и на услугите во рамките на потесниот економски простор, а токму нивното намалување ќе води кон понатамошно преселување на бизнисите кон иницијално привлечниот локалитет. Всушност, ова значи дека теоретски ќе се намалат вкупните трошоци на производството и на тој начин ќе се зголеми конкурентноста на секоја фирма. Според Фуцита и Тисе (1996 г.), динамиката, односно прелевањето на просторната дистрибуција на економските активности како резултат на поврзувањата напред и назад од страна на бизнисите<sup>44</sup> ќе ги претвори придобивките на ниво на фирма во придобивки на ниво на целиот регион. Намалувањето на трошоците за релокација на производството ќе ја фаворизира стапката на иновации и ќе биде корисна за економскиот пораст.

#### 4.2. ЛЕР од перспективата на „модерните теории“

Дваесет и првиот век донесе нови предизвици за локалната самоуправа и локалните заедници, а со тоа и потреба од нови современи теории за локалниот економски развој. Можеби најелементарната причина за промена е токму глобализацијата, со која географските размери на економската конкуренција се проширија од национална на глобална основа, се појавија мултилокални корпорации што донесоа дисперзирање на производството и негово распределување на повеќе географски локации, што доведе до темелна реорганизација на важните фактори на производството. Основата за зголемување на вработеноста се промени од произведување стоки во произведување услуги. Производствените системи станаа повеќе технолошки интензивни, а сè помалку трудово интензивни. Подвижната сила за промени на меѓународен план истовремено ги промени локалните одговори на целите за економски пораст и развој.

Сето ова влијаеше да се случи промена во парадигмата на локалниот економски развој така што се наметна еден **мултидисциплинарен, мултидимензионален или мултифакторски пристап** на процесот на ЛЕР. **Основната карактеристика на овој т.н. модерен пристап е тоа што силно се потенцира симултаната интеракција,**

---

<sup>44</sup> Механизмот на циркуларна и кумулативна каузалност

**односно поврзаноста помеѓу повеќето различни фактори за да се постигнат целите на локалниот развој.**

Третиот бран на политики и стратегии на ЈЕР, кој некаде зеде замав во доцните 1990-ти и беше релевантен повеќе за развиените економии, ги следеше овие теоретски трендови, односно се сметаше дека со подобрувањето на локалните<sup>45</sup> компоненти на производствениот процес, локалната заедница ќе се стекне со конкурентска предност во однос на другите локални заедници. Основата за стимулирање на локалниот економски развој на локално ниво ги вклучуваше подобрувањето на „напредната“ инфраструктура, образовниот систем и квалитетот на опкружувањето. Со промените во 21 век сè поважна стана иновацијата, поставувањето нови правила на игра и размислување надвор од постојните граници на општините.

За модерното сфаќање на ЈЕР, две од т.н. современи теории во литературата што се истакнуваат како доминантни во однос на нивната сигнификантност за ЈЕР се следниве: **моделот на креирање локална конкурентност (local competitiveness approach, Porter, 1999 г.)** и **кластеринг-пристапот (cluster development approach, Rainess, 2003 г.; Rocha, 2004 г.; Enright, 1996 г.).**

**Портеровиот пристап**<sup>46</sup> се заснова на динамичкиот карактер на неговиот „национален дијамант“, кој содржи четири извори на конкурентски предности<sup>47</sup> што влијаат врз најблиското опкружување во кое бизнисите си конкурираат и кои ги поттикнуваат или отежнуваат нивните конкурентски способности. Тие се следниве: услови на побарувачка, факторски услови, деловни стратегии и ривалитет и сродни и придружни индустрии. Толкувано за потребите и за аспектите на ЈЕР, а според Портер (2000 г.), побарувачката го оформува начинот на кој во бизнисите се размислува при градењето на стратегии и, оттаму, доколку локалната побарувачка<sup>48</sup> ја карактеризираат уникатна структура, карактеристики и предност во однос на другите општини, ефектот се манифестира преку зголемувањето на нејзината конкурентност. Условите на

---

<sup>45</sup> Внатрешните

<sup>46</sup> Во теоретската литература што се занимава со конкурентноста, фундаментален придонес има харвардскиот професор Мајкл Портер. Моделот на Портер, поаѓа од постулатот дека одговорот на прашањето зошто една национална економија постигнува конкурентност во одделна индустрија е содржан во четири услови што го оформуваат најблиското окружување во кое бизнисите си конкурираат и кое го поттикнува или го отежнува создавањето на нивната конкурентска способност.

<sup>47</sup> На националните, регионалните и локалните економии

<sup>48</sup> За потребите на трудот овде се мисли во рамките на општината

побарувачката се состојат од постоење на софистицирани потреби на потрошувачите што иницираат развој на иновативните и квалитативно напредните производи и услуги. Во глобалната економија квалитетот на локалната побарувачка е поважен од нејзиниот обем.

Понатаму, во „факторските услови“ се набројуваат: 1) природните ресурси -земјата и климатските услови, географската локација на економијата и нејзината големина, хидроенергијата, шумите итн., кои се набљудувани од аспект на нивната изобилност, квалитет и достапност; 2) човечките ресурси - бројноста на работната сила и нејзините квалификации; 3) инфраструктурата - транспортен, телекомуникациски систем итн. Авторот ги раздвојува факторите од аспектот на нивниот квалитет во две групи, и тоа: базични<sup>49</sup> - природните ресурси, локацијата, климата и работната сила и напредни - модерни транспортни и телекомуникациски системи, висококвалификуван труд, научни истражувања. Портер тврди дека со развојот на економијата базичните фактори бележат опаѓачко значење во однос на нивната важност за локалниот економски развој<sup>50</sup> за сметка на напредните фактори, кои бараат поголеми инвестиции во своето создавање, но ако еднаш се создадени, многу е потешко да бидат реплицирани и се ексклузивни по степенот на нивниот новитет.

Следниот аспект се однесува на постоењето на ривалитет, односно на условите во локалната економија што одредуваат како се формираат, однесуваат, организираат и раководат бизнисите, како и на природата на домашниот пазарен ривалитет. Природата на ривалитетот во една локација зависи од повеќе аспекти на деловното опкружување<sup>51</sup>. Но не смее да се занемари дека витална улога во стимулирањето на локалниот ривалитет секако имаат и макроекономската и политичката стабилност, даночната политика, политиките на пазарот на труд, политиката на странските инвестиции, степенот на корупција и сл. Локалните власти мораат да знаат дека треба да генерираат поттикнувачко локално опкружување што ги стимулира инвестициите и ја зголемува ефикасноста во стопанисувањето, како и отворена и силна конкуренција помеѓу локалните фирми, доколку се сака напредок во економскиот развој на локално ниво.

---

<sup>49</sup> Специјализирани

<sup>50</sup> Освен во аграрните бизниси

<sup>51</sup> Расположливоста со фактори, условите на локалната побарувачка

Конечно, сродните и придружните индустрии се однесуваат на локалното присуство или отсуство на доставувачи на суровини, делови или опрема, кои заедно со поврзаните индустрии ги поддржуваат продуктивноста и конкурентноста на бизнисите во рамките на поблиската околина. Степенот и стапката на пораст на продуктивност во една локација, според Портер (1998 г.), не зависат од тоа со што си конкурираат индустриите и бизнисите, туку повеќе како го прават тоа. Изворите на конкурентноста ги дефинираат факторите што влијаат врз тоа како бизнисите се конкурентни и на тој начин се влијае врз продуктивноста и самиот процес на ЛЕР во локалните области.

Портер обрнува особено внимание на кластерите, како важна компонента на политиката на локалниот економски развој. Овие кластери Портер ги нарекува географски кластери, со кои на локално ниво специфичните географски области<sup>52</sup> може да постигнат поголема конкурентност која овозможува поуспешен развој на индустријата и оттаму и економски развој. Тие се дефинираат како географска просторна концентрација на меѓузависни претпријатија, специјализирани доставувачи, кадри, универзитети и истражувачки институции, кои остварувајќи интензивни врски меѓу нив создаваат конкурентски предности (Портер, 1996, 1998 г.).<sup>53</sup> Суштината се состои во тоа што кластерите овозможуваат компаниите да бидат попродуктивни и поиновативни отколку кога би работеле независно. Во кластерите се развиваат оригинално знаење и способности што тешко се копираат. Тие обезбедуваат компаниите, општините и регионите во кои дејствуваат да стекнат долгорочни конкурентски предности пред другите и да се развиваат и покрај негативните ефекти на растечката глобализација.

Емпиријата покажува дека денес речиси сите земји имаат кластерски програми, како на национално така и на регионално ниво, во кои се акцентира дека за нивната успешност е неопходно партиципативното учество на повеќе актери, односно со оглед на тоа дека кластерите видливо придонесуваат за развојот не само на ниво на земјата туку и за регионот и општината во кои опстојуваат, со време организираното креирање

---

<sup>52</sup> Простори

<sup>53</sup> Според Портер, водечките извозни претпријатија не можат да функционираат изолирано, туку како дел од поширока група комплементарни претпријатија. Тие групи Портер ги нарекува „кластери“, и смета дека се извор на пораст на продуктивноста заснован на размена на информациите и користењето на заедничките ресурси, како и извор на пораст на иновативноста, базиран на брзата размена на идеи и технолошко знаење.

стратегии и политики за поттикнување на развојот на кластерите и за зголемување на економските придобивки од нив треба да биде поттикнато како од државните институции и актери така и од регионалните и локалните органи на власт. Локалните заедници треба да го помагаат и охрабруваат развојот на кластерите и тоа треба да станува сè попопуларна стратегија за насочување на нивните локални развојни напори. Развојот и одржливоста на кластерите ѝ носат повеќе придобивки на локалната заедница, меѓу кои се тоа што локалната област има можност да стане поатрактивна за новите деловни потфати, со што ќе се иницира порастот на нови претпријатија, истовремено создавајќи услови за зголемување на вработеноста.

Спротивно на пристапот на конкурентност од аспектот на процесот на ЛЕР, кластеринг-пристапот<sup>54</sup> се фокусира на начинот на кој специфичните атрибути на кластерите влијаат врз ЛЕР-процесот, а се суштински поврзани со „економиите“ што се генерираат во рамките на еден географски простор<sup>55</sup>. Во претходниот пристап на Портер се тврди дека унапредувањето на конкурентноста може да се генерира и на национално ниво и не е нужно да се поврзува со развојните својства на специфичните географски области. Акцентот на кластеринг-пристапот е ставен повеќе на динамичкото унапредување на конкурентноста во рамките на специфичните географски области<sup>56</sup>, фокусирајќи се на следните нови „фактори“: поврзувањата и меѓузависноста помеѓу формите и активностите во рамките на кластерот (Feser, 1998 г.); екстерналиите<sup>57</sup> и агломерациските економии што произлегуваат за сметка на локацијата (Feser, 1998 г.); формирањето социјални мрежи помеѓу различните актери во рамките на географскиот кластер (Jones, Hesterly Borgatt, 1997 г.); иновативното опкружување (Audretsch Felmann, 1996 г.). Основното стојалиште на кластеринг-пристапот е дека многу локации може да просперираат доколку станат попродуктивни и иновативни (Rocha H., 2004 г., vol. 23, No. 5).

Понатаму, некои од приврзаниците на овој теоретски пристап тврдат дека поврзувањето на локацијата како фактор со атрибутите на кластерите може да биде значајно средство за создавање и за дифузија на знаењето и на креирањето „економии

---

<sup>54</sup> Cluster development approach

<sup>55</sup> Локација

<sup>56</sup> Регионите и општините

<sup>57</sup> Технолошките прелевања

на знаење<sup>58</sup>. Во оваа констелација, Капелин (2003 г.) ја поставува тезата дека процесот на креирање знаење е интерактивен и комбинирачки и дека поблиската географска близина прави полесно да се комбинираат комплементарните делови на знаење и да ја олеснат комуникацијата помеѓу комплементарните актери. Маскел (2001 г.) дополнува дека кластерите како територијална конфигурација со голема сигурност ќе го олеснат процесот на учење. Конечно, Лејдесдорф (2006 г.) тврди дека динамиката на економијата на знаењето има важна функција во развојот на потесните економски простори. Локалните заедници и регионите може да послужат како инкубатори во кои производството и дифузијата на знаењето поблиску се сретнуваат и се дополнуваат.

#### 4.3. Осврт кон теоријата: основните премиси и фундаменти на ЛЕР

**Основите на теоретскиот модел на локалниот економски развој за 21 век се дефинитивно ендегените<sup>59</sup> фактори, а моќта на локалните заедници ќе биде повеќе во функција на конкурентноста одошто на локацијата.** Меѓу другото, тоа значи дека е неопходно одење понатаму преку одлепување на класичната зависност на економскиот развој на локалните заедници од поседувањето обилни и евтини традиционални фактори, од обезбедувањето базична администрација и материјална инфраструктура со ставање сè посилен акцент на следниве елементи:

- Создавање напредна инфраструктура што локалните заедници ќе ги направи атрактивни места за деловно работење и живеење;
- Креирање локални специфичности од аспектите на локалната деловна клима и специфичностите на локалниот пазар на работна сила;
- Постигнување фискален детерминизам како начин со кој исто така може да се влијае врз специфичноста и конкурентноста на општините;
- Промоција на развојот на МСП;
- Поттикнување партнерства.

---

<sup>58</sup> Knowledge based economy

<sup>59</sup> Внатрешните

**Новите фактори на ЛЕР се засноваат на квалитетното опкружување и на изградбата на институционални капацитети што ќе ги мултиплицираат предностите и од компаративни ќе ги трансформираат во конкурентски.**

Од аспект на иднината на локалниот економски развој треба да се нагласи дека во модерните сфаќања за ЛЕР како наука сè поголем акцент се става на улогата на локалните власти „во управувањето на постојните ресурси и создавањето нови партнерства со приватниот сектор, како и меѓу себе, за да се отворат нови работни места и да се стимулира економската активност во јасно дефинирана економска зона“.

Теоретски, суштината на развојниот процес на локално ниво треба да биде согледана низ следниве елементи: економскиот развој мора да биде ориентиран кон потребите, да биде ендеген, односно да се базира на внатрешните<sup>60</sup> варијабли, да се потпира на сопствените ресурси и на своето природно и деловно опкружување и да се заснова на партиципативно учество од сите оние врз кои тој влијае (Sofield T. H. B., 2003).

Сознанијата стекнати во досегашното дебатирање на фундаменталните теоретски аспекти на локалниот економски развој, поврзани со традиционалните теории и со „модерните теории“, дозволуваат формулирање на еден теоретски модел што би ги инкорпорирал сите детерминирачки фактори на економскиот развој на локално ниво т.н. современи детерминирачки фактори за ЛЕР. Оцртувањето на карактеристиките на таквиот модел е интересно, бидејќи дозволува увид во аспектите на локалната економија во контекст на нивото, односно степенот на економскиот развој во општините. Ваквиот теоретски модел е формулиран во економската литература, а е објавен во 2002 година од страна на економистите Едвард Блејкли и Тед Бредшоу. Тој модел претставува надградба на сите постојни теории на локалниот економски развој, внесувајќи ги во него и традиционалните и новите фактори што ги детерминираат испорачувањето и подобрувањето на ЛЕР. Основните премиси на кои почива теоретскиот модел се дека ЛЕР претставува комбинација на повеќе научни дисциплини и интеграција на различни политики и практики и дека локалниот економски развој е функција на локалните ресурси и на локалните капацитети, односно, математички тоа може да се прикаже вака:

---

<sup>60</sup> Локалните



## ЛЕР= К (капацитети) x Р (ресурси)

Локалните ресурси се однесуваат на 1) базичните фактори, како што се природните ресурси, работната сила, транспортните трошоци, физичката инфраструктура и напредните фактори (технологија, знаење).

Локалните капацитети, во нивното потесно објаснување се однесуваат на капацитетите во контекст на создавањето на политиките, стратегиите и инструментите на локалната самоуправа, односно, во поширок контекст, формите на организација на локалната самоуправа, капацитетите за стратегиско планирање, порастот на квалификации, знаењето и експертизата на човечките ресурси, институционалната поврзаност и промовирањето на соработка меѓу општините, создавање партнерства и регионални мрежи, професионалниот менаџмент, достапноста на финансиски средства, иновациите, деловната клима и др.

Презентируваниот модел претставува подобрување на експланаторната способност на посебните теоретски модели преку својот интердисциплинарен и мултифакторски пристап, така што нуди една целина при елаборирањето на современите аспекти на локалниот економски развој Оттаму, методологијата на Бредшоу и Блејкли претставува основна теоретско-експланаторна рамка, која се применува за потребите во анализата на резултатите од емпириското истражување во рамките на дисертацијата.

Сепак, во постојната анализата на прашањата што се предмет на истражувањето не смеат да се игнорираат ограничувањата во опсегот на локалниот економски развој што се наметнуваат по основа на надворешните влијанија и фактори, односно: 1) „правилата на игра“ што се утврдени од страна на повисоките нивоа на власт (централно и регионално ниво); 2) сè почестата спротивставеност на вредностите и на целите што се настојува да се постигнат; 3) ограничените расположливи ресурси на локално ниво. Нема ниту теоретски поставки ниту емпириски докази што би укажале дека стратегиите, методите и инструментите што се инкорпорирани во политиките на локалниот економски развој може да ги надоместат ограничувањата на економскиот развој што се наметнуваат од страна на едно општо<sup>61</sup> ниво. Политичката нестабилност, макроекономската неизвесност, фискалниот систем и политика, недостигот од

---

<sup>61</sup> Макро

економска слобода и слично се околности чии последици тешко може да се ублажат и речиси сигурно не може да се отстранат, дури и со оптимално користење на современите теоретски модели и методи на локалниот економски развој.

## **5. Значењето на современата и ефективна локална самоуправа за квалитетот на ЈЕР**

### 5.1. Општи согледувања

Современата и ефективна локална самоуправа, во својата суштина, подразбира дека сите прашања од локално значење, меѓу кои се надлежностите и финансирањето, треба да бидат утврдени со устав или со закон. Покрај тоа, за посебни цели, локалните власти добиваат определени овластувања нив самостојно да ги извршуваат и спроведуваат, водејќи притоа сметка за нивната ефикасност и економичност. Во оваа смисла, ова повлекува дека и сите прашања од доменот на локалниот економски развој, како една од надлежностите на локалната самоуправа, треба да се засноваат врз одредени законитости што овозможуваат стабилност и издржливост на неговата структура.

Со други зборови, **во контекст на остварувањето успешен ЈЕР во практиката, многу е битно да се создадат некои предуслови што во голема мера го овозможуваат, но и го подобруваат функционирањето на локалната самоуправа во спроведувањето на надлежноста.** Поставеноста на наведените релации имплицира дека во основа ефективната локална самоуправа, односно нејзините детерминанти, претставуваат основен лост за успешно и ефикасно функционирање на оваа надлежност. Во оваа смисла следува краток осврт на основните карактеристики на современата ефективна локална самоуправа, од што понатаму ќе бидат синтетизирани најзначајните аспекти и атрибути од перспективата на создавањето основни предуслови за спроведувањето на локалниот економски развој.

Современата локална самоуправа е значаен сегмент на целокупната политичка власт во една држава. Таа е комплементарна со централната власт во управувањето со општествените работи и е субјект и страна во вертикалната поделба на власт во

државата. За разлика од државната власт, која стратегиски и глобално го осмислува, регулира, координира и усогласува целокупниот развој на државата и се грижи за установите од национално значење, локалната самоуправа има предност во задоволувањето на потребите од локално значење. Тоа е така бидејќи локалната власт е поспособна да се приспособи на специфичностите на локалниот развој и да воспостави локални развојни приоритети и затоа што локалната самоуправа поефикасно може да обезбеди присутност и учество на локалното население во локалните политички процеси.

Поимот на локална самоуправа подразбира збир на институции со кои граѓаните непосредно или посредно, преку избраните претставници, релативно самостојно управуваат со одредените јавни работи, на сопствена одговорност и за сопствени интереси. Според словенечкиот социолог Здравко Млинар, „комуната е кохезивна, структурирана и подвижна општествена заедница што ја сочинуваат жителите на определена територија, на која, заради задоволување на своите материјални и други потреби, развиваат различни активности и притоа стапуваат во меѓусебни односи, создавајќи на тој начин и некоја заедничка култура“ (Силјановска-Давкова, 2000 г., стр. 23).

Локалната самоуправа, исто така, претставува највисокиот степен на самостојност на локалните власти во однос на централната т.е. државната власт во извршувањето на работите од локална природа. Таа ги вклучува правата на граѓаните да ги избираат претставниците во локалните општини, градоначалниците, а преку нив и другите функционери. Правилата по кои се одржуваат локалните избори се дел од изборниот систем на една земја, при што исто така важат темелните принципи на демократијата. Локалната самоуправа има одреден степен на слобода за извршување на своите изворни и со устав гарантирани функции. Државните органи немаат право да се мешаат во работите на локалните органи на власт, освен во случајот кога локалните органи ги прекршуваат императивните норми на уставот и законите во рамките на своето дејствување, при што конечната одлука може да ја донесе само независната судска власт (Шапуриќ, 2008 г., стр. 27-29). Клучните субјекти во локалната заедница се: градоначалникот, членовите на советот на општината, вработените во општинската управа, здруженијата и организациите од невладиниот сектор, приватните

претприемачи и бизнис-секторот, како и граѓаните како крајни консументи на услуги од општинската управа.

Начелата на Европската повелба за локална самоуправа (донесена од Советот на Европа во 1985 година)<sup>62</sup> ја даваат основната рамка за модерна децентрализирана Европа. Одредбите содржани во оваа повелба всушност го претставуваат современиот правен и политички патоказ на локалната самоуправа, односно ги истакнуваат карактеристиките на една развиена локална самоуправа, меѓу кои се: 1) уставна и законска заснованост на локалната самоуправа; 2) надлежности на локалната самоуправа; 3) финансиска доволност и финансиска автономија; 4) организациска самостојност; 5) право на здружување на локалните власти; 6) правна заштита на локалната самоуправа (Европска повелба за локална самоуправа, 1997 г.).

Успешното спроведување на нејзините принципи доведува до зголемување на функционалната улога на општината, а намалување на регулаторната надлежност на државата на локално ниво. На овој начин се надминува јазот помеѓу централната и локалната власт. Во тој контекст „треба да се разбере дека локалната самоуправа, како систем на институции и надлежности принципиелно и нормативно, има поле за развој на планот на локалните и примарни интереси на граѓаните, односно дека таа не може да биде ниту може да ѝ се дозволи да стане субјект на поопшти политички надлежности поврзани со државата, со нејзината структура и со структурата на правниот и политичкиот систем“ (Поповски, 1996 г., стр. 15).

Најзначајните карактеристики на модерните локални самоуправи се: 1) децентрализација на јавната администрација и нејзино приближување кон граѓаните; 2) признавање за постоењето на легитимните локални интереси и автономија во нивното задоволување; 3) учество на граѓаните во јавните работи и преземање и зајакнување на нивната одговорност; 4) ставање тежиште во управувањето на

---

<sup>62</sup> Советот на Европа е најстарата европска политичка организација, во која членуваат вкупно 47 земји од европскиот континент, меѓу кои се вбројуваат и земјите од Централна и Источна Европа. Главна преокупација на Советот на Европа е зајакнувањето на локалната демократија, односно дека локалната самоуправа мора да ги пресретнува потребите на сите Европејци без оглед на тоа дали живеат во град, во село, во центар или периферија. Советот на Европа поставува рамка од стандарди за функционирање на локалните власти, ги воспоставува финансиските аранжмани за локалната самоуправа и ја охрабрува фискалната децентрализација, го поддржува развојот на локално управните и менаџерски вештини и учествува во изградбата на национални асоцијации на локалните власти, унапредувањето на нивното работење и зајакнувањето на нивната улога како институционален партнер на централната власт.

поединците; 5) подобро разбирање на проблемите што постојат во рамките на една заедница; 6) ефикасност и ефективност во вршењето на јавните работи или успешно задоволување на потребите на локалните жители; 7) воспоставување рамнотежа меѓу различните степени на власт (Силјаноска-Давкова, 2000 г., стр. 20-25).

Повеќе од факт е дека денеска локалните власти се главен темел на секој демократски режим. Во функција на проширувањето на Европската Унија со новите членки, чие потекло е од транзициските земји од Централна и Источна Европа, меѓу кои е и Р. Македонија, Советот на Европа посветува огромно внимание на одржување на демократската стабилност или консолидација на демократските системи во овие земји преку зачувување и јакнење на локалната самоуправа. Но не само тоа, тука се посветува време и ангажман за промовирање на институционалните капацитети и одговорноста на раководството на локално ниво, локалниот економски развој, финансискиот менаџмент и обезбедувањето на услугите на локално ниво, демократското учество на граѓаните, интеркултурниот дијалог, зајакнување на прекуграничната соработка, партнерствата и збратимувањето на градовите и регионите низ Европа. Најпосле, за да се промовира создавањето ефективна локална самоуправа се даваат неколку препораки, и тоа: 1) да се зголеми нејзиното портфолио како главен актер во процесот на децентрализацијата, 2) да се расчисти прашањето на преклопувачки надлежности, 3) да се усвои јасна легислатива за изедначување обезбедувајќи прецизни упатства, 4) да се зголемат даноците од сопствени извори во локалните буџети и 5) да се трансферира сопственоста на земјиштето и другите ресурси на локалните власти во напор да се зголеми локалната автономија (Силјаноска-Давкова, 2000 г., стр. 27-28).

Поимот и терминот на територијалната децентрализација на локалната самоуправа, во теоријата, значат одлука за оптимален број локални единици, заснована на детална анализа на финансиската ситуација на локалните единици и на нивната способност самите да се финансираат и да обезбедат јавни услуги. Бројот на постојните единици треба да биде до степен до кој е одржлив за националниот буџет (Саркова, 2005 г., Council of Europe, 2007, EDA, 2007 г., Силјановска-Давкова, 2000 г.).

Територијалната децентрализација на Европа е мултиплицирана комбинација од различни владини нивоа и тела што немаат исто значење во различни земји (Council of

Europe, 2007 г.).<sup>63</sup> Имено, некои тела имаат политичка моќ и компетенции, во други случаи тие се само административни единици за обезбедување услуги или, едноставно, само механизми за координација или за заеднички одлучување. Речиси во сите земји најниското тело од локалната власт, наречено општина или нешто слично на тоа, е нивото на кое се усогласуваат политичките и функционалните императиви, особено во урбаните зони (Шапурик, 2008 г.). Во таа смисла, општината е основна институција на локалната самоуправа и како таква е надлежна за многу важни прашања од животот на граѓаните, а со тоа и за аспектите на локално-економскиот развој. Локалната самоуправа е едностепена, кога постои само еден единствен вид на единици на локалната самоуправа, двостепена кога постојат два вида единици на локална самоуправа, од кои едната е основна, а другата е единица од втор степен, а повеќестепена кога постојат три или повеќе степени на единици на локалната самоуправа (Силјановска, 2000 г., стр. 79). Компаративниот преглед на локалната самоуправа според бројот и видот на локалните единици, покажува дека Европа, во главно има повеќестепена локална самоуправа. Повеќестепена локална самоуправа е карактеристична за поголеми држави како на пример. Франција, Белгија, Италија, Португалија, Чешка и др. Едностепеноста е вистински исклучок и се среќава уште во Исланд, Република Македонија и некои Швајцарски кантони. Двостепена локална самоуправа имаат Австрија, Холандија, Грција, Данска, Шведска, Германија и сл. Генерално се смета дека повеќестепената локална самоуправа нуди најголеми придобивки и предности, особено во споредба со оние на едностепениот монотипен систем. Според бројот на населението, земјите во ЕУ можат да се групираат во три категории: а) земји со големи локални единици (случајот на Велика Британија со општини во просек над 100.000 жители), б) втората група на земји се карактеризира со средна големина, со само неколку општини под 5.000 жители (Данска, Белгија и

---

<sup>63</sup> Според класификацијата на Советот на Европа, може да се генерализира<sup>63</sup> дека опшната власт е составено од пет потсектори: Централна власт/управа<sup>63</sup>; Државни власти<sup>63</sup>; Регионални власти<sup>63</sup>; Повисоки тела на локалната самоуправа<sup>63</sup>; Пониски тела на локална управа. OECD исто така разликува четири потсектори, и тоа: 1) федерален, централен или национален; 2) државни, провинциски, кантонални или регионални власти; 3) локални власти; 4) сите супранационални власти што се финансираат од оданочување и извршуваат јавни функции на националната територија.

Шведска) и в) третата група на земји, се оние со релативно мали општини, чиј просек е околу 10.000 жители (EDA, 2007 г., Council of Europe, 2007 г.).<sup>64</sup>

## 5.2. Надлежности

Децентрализацијата, како трансфер на овластувања и надлежности<sup>65</sup> од централно на субнационално ниво<sup>66</sup> се базира на општоприфатениот принцип на супсидијарност<sup>67</sup> и на сфаќањето дека тој резултира со подобрена ефикасност во обезбедувањето на јавните услуги, односно со поефикасна алокација на ресурсите во економијата. Во општиот тренд на децентрализацијата, наместо на националните влади, на локалните власти им се дава општа одговорност за јавните функции, за потрошувачката и даноците и новите имотни права. Во развиените земји централната власт има овластување да ги донесува прописите<sup>68</sup> со кои се регулираат основните прашања во општествениот систем, донесувајќи ги стандардите и нормите по кои треба да се даваат определените услуги. Всушност, централната власт има неприкосновени или доминантни ингеренции, водејќи грижа за установите од национално значење<sup>69</sup> и координирајќи го развојот на локалните единици. Локалната самоуправа примарно се грижи за дејствувањето на разните локални установи од општествен карактер<sup>70</sup> во согласност со прописите што во тие дејности ги има донесено државната власт и за ефикасно обезбедување на јавните услуги. Но не само тоа, локалната власт е таа што мора да обезбеди атрактивен простор за живот и за работа. Ова значи дека треба да се

---

<sup>64</sup> Види пошироко: [www.cea.org.mk](http://www.cea.org.mk); <http://isp-aysps.gsu.edu/papers/>

<sup>65</sup> Надлежноста претставува збир на права и обврски на органите на власта во вршењето на работите што се од општ интерес, односно обезбедувањето на јавните услуги (како што се подигањето и финансирањето на училиштата, болниците, театрите, изградба и одржување на улиците, водоводните и канализациските мрежи и сл.)

<sup>66</sup> Терминот субнационални власти се однесува на сите нивоа на власт што се под националното ниво. Оттука, со оглед на различните државни структури, тој ги вклучува средните нивоа на власт (региони, покраини, војводства) и локалните власти. Терминот локални власти се однесува на пониските нивоа од општата власт - градовите, општините или селата. Во докторскиот труд се презентираат сите аспекти на субнационалните власти, но пред сè внимателно е фокусирано на локалните власти.

<sup>67</sup> Принципот на супсидијарност се дефинира најдобро во членот 4 од Европската повелба за локалната самоуправа, според кој јавните надлежности би требало да се извршуваат од оние власти што се најблиску до граѓаните.

<sup>68</sup> Законските, подзаконските акти

<sup>69</sup> Образование, здравство, култура

<sup>70</sup> Во областа на образованието, здравството, научните институции, културата, социјалната грижа и заштита итн.

инвестира во инфраструктурата и да биде клучниот актер во испорачувањето на економскиот развој на локално ниво (Силјановска-Давкова, 2000 г., Шапурик, 2008 г.).

Во однос на трансферот на надлежностите на локалните власти постојат разлики од земја во земја и тие се детерминирани од моделот на фискалните односи. Во една група земји локалните власти се третираат како сервисни институции, додека во друга општините се главно политички и претставнички институции. Понатаму, поделбата на задачите е флексибилна, односно на сите локални власти не им се даваат исти надлежности или на сите не им се отстапува иста моќ. Притоа, при одземањето или одделувањето нови ингеренции, распределбата е главно раководена од два принципа, и тоа: 1) ефективност и 2) демократија, или пак од нивната комбинација.

Ефективноста вообичаено се поврзува со услугите и со општествените дејности, како што се образованието, социјалата и јавното здравство. За помалите локални единици, односно оние со помал број население, распределбата на надлежностите се одвива во правец на одземање одредени задачи во корист на другите повисоки форми на организација или во корист на приватниот сектор. Во овој контекст особено интересни и карактеристични се искуствата од скандинавските земји, каде што многу мали општини се успешни и ефикасни во извршувањето голем број услуги, како што се урбанистичко планирање, одржување патишта и социјални услуги, купувајќи ги истите тие од приватните провајдери или од другите општини.

Ако се направи преглед на распределбата на надлежностите на локалните власти во развиените земји, ќе се добие заклучокот дека поголемиот дел европски земји (Германија, Белгија, Шпанија, Франција, Грција, Италија и Португалија) ги опфаќаат следниве активности: администрирање на општинската територија, просторно планирање, класични комунални активности и менаџмент и, секако, локален економски развој; само скандинавските земји (Данска, Финска, Норвешка и Данска), освен класичните наведени активности, вршат и социјални функции. Австрија, Луксембург, Холандија и Велика Британија се разликуваат од претходните по тоа што повремено овие надлежности се пренесуваат делумно или во целост на централната власт (UNDP, 2009 г.).<sup>71</sup>

---

<sup>71</sup> [http://www.cea.org.mk/Publikacii/CEA\\_br2\\_Mak.pdf](http://www.cea.org.mk/Publikacii/CEA_br2_Mak.pdf)



Од аспектот на **потесните и пошироките овластувања** што треба да ги има локалната самоуправа како основен предуслов за ефикасното спроведување на **надлежноста локален економски развој**, во современата литература се посочуваат следниве претпоставки: најелементарно од сè е секако ЛЕР да биде дефиниран и формално утврден како надлежност на локалната самоуправа. Понатаму, локалната самоуправа мора да има овластување за самостојно донесување на развојните ЛЕР-плани и стратегии, без оглед на тоа дали тие се интегрирани во целокупниот развој или се секторски. Се разбира дека во нив не смее да се изостават одредени сегменти што доаѓаат од националните и од регионалните политики. Следната претпоставка е поврзана со расположливоста со ресурсите (земјиште, природни сировини и сл.). Трансферот на сопственост на земјиште и други слични ресурси на локалните власти им дозволува да спроведуваат општински развојни политики со кои силно се афирмира порастот на инвестициите, развојот на проектите од типот на бизнис-инкубатори, индустриски паркови и сл.

Следното важно овластување на локалната самоуправа како клучен предуслов за успешен ЛЕР е управувањето со финансиите. Во литературата се тврди дека можностите за финансиско планирање се *condition sine qua non* за стратегиските развојни плани на локалните заедници (Василевиќ, 2012 г., стр. 75; Savanovic, 2009; Саркова, 2005 г., Swinburn, 2005 г.). Тоа подразбира дека градовите и општините треба да имаат овластувања самостојно да одлучуваат за големината на своите буџети и за начините на кои ќе се трошат, се разбира во рамките на законот. Овде особено значајни по својата суштина се можноста и обврската локалните даноци и такси да бидат администрирани (утврдување и наплата) од страна на локалната самоуправа како директен корисник на средствата. Соодветниот утврден даночен капацитет на општините, правилното постапување при администрирањето на локалните даноци и такси, високиот степен на наплатеност на локалните даноци и такси се карактеристика на локална самоуправа што има соодветен капацитет за нивно управување и искористување, што од своја страна би донело огромни придобивки по локалниот економски развој. Освен тоа, ова би значело, меѓу другото, дека локалните власти имаат можност преку одредени даночни олеснувања да поттикнат проекти што се особено корисни за развојните потреби, односно со поинтензивно оданочување да се

дестимулираат проектите за кои се смета дека адекватно не ги следат нивните развојни стратегии.

Конечно, за да може на соодветен начин да им се излезе во пресрет на потребите на бизнис-заедницата, општините мора да поседуваат овластувања во обезбедувањето одредени јавни услуги (Васиљевиќ, 2012 г., стр. 73). Овде, пред сè, се мисли на административните услуги, односно на издавањето различни дозволи и одобренија за извршување на стопанските дејности, преку вршењето на комуналните работи, до комуналната полиција и јавната безбедност. Овие овластувања се од особена важност за ЛЕР, бидејќи создаваат основа за создавање поволно деловно опкружување и уште повеќе за унапредување на конкурентноста, бидејќи овозможуваат одредени локални заедници преку својата подобра организација да се издвојат во однос на другите. Паралелно со класичното обезбедување заеднички добра, локалните власти се овластени да употребуваат и други економски мерки и инструменти со кои би се поттикнувал економскиот развој. Овде би ги споменале директната финансиска помош, односно субвенциите за промовирање на порастот на инвестициите и вработеноста, потоа субвенции од типот бесплатно обезбедување локации или деловни простории, ослободувања од данок на имот, консултантски и советодавни услуги за новите или постојните фирми, помош во технолошки трансфери, организирање саеми, тренинзи и обуки за менаџери и вработени итн.

По однос на претходниве излагања, емпиријата покажува разновидност во овластувањата на локалните самоуправи низ Европа. Она што е заедничко за сите земји, освен за Данска и за Шведска,<sup>72</sup> општините сами или во соработка со другите општини имаат овластувања од типот водоснабдување и канализација, подигање и преработка на комунален и цврст отпад, јавен транспорт, електроснабдување, снабдување со гас, управување со градежното земјиште и сл. Во Германија, освен наведените овластувања, локалните власти можат да дејствуваат како бизниси. Така, преку разни организациски форми можат да основаат и да преземаат бизниси од поширок спектар, односно изградба на станови, јавни штедилници, здравствени објекти, производство на вино, одгледување овошје, преработка на дрво итн. Во

---

<sup>72</sup> Во овие земји не се дозволува општините да вршат економски активности освен обезбедување заеднички добра.

Холандија општините можат да имаат сопствени кредитно-финансиски институции, а можат да вршат и сметководствени услуги (Силјановска-Давкова, 2000 г.). Сосема е евидентно дека практиките се многу разновидни и дека е невозможно да се генерализираат работите на овој план не само за сите европски земји туку и во рамките на една земја.

### 5.3. Големина на општините

Големината на општините отсекогаш била тема на дискусија и предмет на постојана реорганизација, како во теоријата, така и во емпиријата, особено денес, кога се живее според правилата на игра настанати од глобализацијата и рапидната урбанизација. Дебатите, главно, се предизвикани од прашањето за тоа која е оптималната големина за локалната единица и дали може истиот тренд да се следи од аспектот на задоволување на ефикасноста (економичноста), но и на демократичноста.<sup>73</sup> Во оваа смисла големината на локалната единица најчесто се определува преку бројот на населението, но не само тоа, знае да се поврзе и со поширок опсег на параметри, меѓу кои се густината на населението, типологијата урбани/рурални општини, локалната економија, географската големина, концентрација или дисперзија на населението, обемот на ресурсите, нивото на компетенции итн.

Економската теорија дава одредени општи насоки во врска со оптималната големина и оптималната структура на локалните заедници, но таа не е можно секогаш така да се формира. Воедно, таа зависи од видовите на добра и услуги што ги обезбедуваат локалните власти, трошковната структура на локално обезбедените добра, политичкиот и институционалниот амбиент, како и демографските и географските услови. Некаде има оправданост за поголеми општини, бидејќи на малите им недостигаат човечки и финансиски ресурси за обезбедување на базичните функции и за да ги постигнат своите долгорочно поставени задачи, особено во насока на динамизирање на развојот, а некаде преголемите општини не можат да ги задоволат локалните потреби и интереси поради преголемиот простор и тоа создава воопшто

---

<sup>73</sup> Или пак е можна комбинација од двете

неефикасност во однос на сите пренесени надлежности (EDA, 2007; Rondinelli, 1983 г.; FES, 2002 г.).

Во еволутивен контекст, некаде во 1990-тите години, во поголемиот дел од земјите во Европа, во контекст на дилемите за минималната и за оптималната големина на општините, а врз основа на некои претходно спроведени студии за оцена на ефикасноста на јавните локални услуги, почнува да се следи трендот на намалување на големината на општините, преку т.н. процес на територијална фрагментација. Во некои од земјите нема експлицитно определена големина, но поради дефинираните минимални стандарди што би требало да се исполнат во врска со извршувањето/управувањето на некои базични услуги, како што се здравствена грижа, школство и друго, тие се пренесуваат само на поголемите локални единици.

Причините за намалувањето на големината на општините се пронаоѓаат во сфаќањето дека локалната самоуправа е пред сè друго средство за зајакнување на демократијата, а не економијата, и оттаму обидот за унитарно дефинирање на минимална/оптимална големина од аспект на економијата што фаворизира поголеми општини, односно потребата од постоење на различни локални единици, како по обем, така по структура во функција на економскиот развој, останува видно незабележан во практиката. Објаснувањето лежи во фактот дека помеѓу овие две вредности приоритет треба да ѝ се дава на демократијата, односно на изборот на граѓаните да живеат во помала, но економски неефикасна, наместо во поголема, економски ефикасна општина (Blair and Carrol, 2009 г., p. 253).

Во современи услови, поттикнати од глобализацијата и од урбанизацијата, а поради сè поголемата маргинализација на помалите и зголемувањето на диспаратите во развојот на општините, за разлика од 1990-тите години, се напушта чисто функционалниот аспект при општинското реорганизирање и се оди во насока на приспособување на големината на општините со надлежностите и потребите конкретни за локалната заедница. Во современата литература се обрнува големо внимание на постигнувањето на рамнотежата во развојот помеѓу општините со различна големина, особено на оние помалите од аспект на создавање нивна поголема ефективност, и во тој контекст се предлага поширок опсег на мерки и активности, меѓу кои би споменале неколку: да се поттикнат користењето и развивањето на нови форми

на соработка помеѓу општините, каде што солидарноста се отсликува преку заеднички пул за базичните функции во иста географска зона со другите општини, понатаму да се пренесат некои од клучните надлежности на поголемите, помоќните или урбаните општини, да се создаваат одредени нови „наменски“ територијални единици за специфични услуги, како и да се склучуваат разни партнерства со приватниот сектор, т.н. јавно-приватни партнерства (ФЕС, 2002 г.; Силјановска, 2000 г.; Balchin, Sykora, Bull, 1999 г.).

Големината на единицата на локална самоуправа, набљудувана преку два основни показатели, бројот на населението и големината на територијата, има неприкосновено значење во креирањето на развојните стратегии за ЛЕР и изборот на адекватниот инструментариум, бидејќи не може да се има унифициран пристап доколку се работи за мали или за големи општини каде што се разликуваат потенцијалите, како и потребите и интересите. Мерките и инструментите за динамизирање на економскиот развој не може да се воопштат, пред сè поради следниве две причини, односно:

Првата причина се наметнува поради т.н. економија на обем. Во единиците на локална самоуправа што се мали не може да се очекува дека има голем број деловни субјекти или, уште повеќе, голем потенцијал за привлекување нови бизниси. При вакви услови, прашањето е дали воопшто има оправданост за генерирање инструменти за унапредување или за поттикнување ЛЕР, како на пример субвенционирање, бизнис-инкубатори и сл.

Втората причина е ограничениот капацитет за позначајно ангажирање во областа на ЛЕР, имајќи предвид дека малите општини располагаат со лимитирана управна структура и, воедно, со мали буџети. Големината на буџетите на малите општини најчесто не е доволна за финансирање на базичните надлежности, така што нема никаква основа да се размислува за распределба на некакви средства за ЛЕР.

Свианевиќ (2002 г., стр. 308-310), кој се занимавал со оваа проблематика проучувајќи ги и испитувајќи ги искуствата на Полска, Чешка, Словачка и на Бугарија, констатира дека кога се работи за успешно спроведување на ЛЕР, аргументите се на страната на поголемите локални единици. Авторот посочува неколку аргументи, односно: 1) поголемите единици на локална самоуправа се помалку зависни од трансферите и грантовите на повисоките нивоа на власт; 2) тие имаат појака економска

основа и помалку тековни трошоци по жител, што им дава можност да вложуваат во капитални проекти (на пример, трошоците по жител во малите општини во Унгарија се за околу 51% поголеми од големите градови или, пак, во Полска трошоците на општините што имаат до 3.000 жители се 21% поголеми од трошоците на градовите со 50.000-100.000 жители); 3) тие можат полесно да ги концентрираат средствата за спроведување на развојните проекти; 4) инфраструктурата во поголемите општини се развива многу побрзо во споредба со помалите, токму поради сите претходно наброени фактори, што има големо значење во привлекувањето инвестиции. Иако со овие законитости се потврдува оправданоста во корист на окрупнувањето на општините, односно нивната територијална консолидација, сепак и денес во повеќе земји со развиена демократија и истовремено развиена пазарна економија се сретнуваат општини чија големина по критериумот број на население се движи помеѓу 1.000-10.000 (Чешка, 1.700; Унгарија, 3.300; Хрватска, 8.800; Словенија, 10.300) (Swianiewicz, 2002 г., стр. 7). Слични се статистиките што потврдуваат дека големината на единицата на локална самоуправа има последици и по ефикасноста на ЛЕР-политиките и стратегиите, односно дека принципот економија на обем манифестира поголеми придобивки воопшто во нивното спроведување во услови кога општините се поголеми, бидејќи нивниот обем е пропорционален како со расположливоста на финансиски ресурси така и со човечки ресурси што се користат во функција на динамизирањето на економскиот развој. Според статистиките на земјите што се вклучени во студијата на Свианевик, околу 63% од локалните самоуправи што имаат помеѓу 10.000 и 25.000 жители континуирано ги подготвуваат стратегиски планови, за разлика од оние со 5.000-8.000 жители, каде што овој процент се движи некаде околу 36%.

#### 5.4. Финансиски капацитети

Активностите на локалните власти делумно се финансираат од државниот буџет, а делумно од сопствените приходи, чие учество во вкупните средства е различно.<sup>74</sup> Извори на сопствени приходи за локалната самоуправа се: општински даноци, тарифи, такси, односно приходи во врска со определени овластувања (на недвижности, претприемачки и трговски активности, патарини, алкохолни пијалаци), обврзници што можат да ги издаваат локалните власти (Велика Британија, Италија), кредити што општините можат да ги реализираат преку посебни установи (Велика Британија, Германија) или на пазарот на капитал (Швајцарија) или, пак, преку општи кредитни институции (Италија) што им одобруваат кредити на општините пред сè за развојни проекти, надоместоци што произлегуваат од наплатување на одредени извршени услуги во корист на локалното население, без оглед на тоа дали тие се извршувани директно од општинските органи или од концесионери<sup>75</sup> и други приходи, како на пример, од продажба на имот или капитални добивки од инвестирање или, пак, други капитални приходи од специјализирани институции, за кои локалните власти се овластени да ги издаваат само под определени услови и во одредени земји.<sup>76</sup>

Сопствените приходи целосно им припаѓаат на локалните власти, односно се наплатуваат на нивната територија и со нив можат слободно да располагаат. Општинските даноци се најзначаен извор на приход и симбол за самостојноста на локалните власти. За локален данок се смета оној данок што е алоциран до заедницата или креиран од неа, а износот може слободно да варира според одлуките на нејзините избрани претставници. Локалните даноци може да бидат ексклузивни<sup>77</sup> и заеднички<sup>78</sup>

---

<sup>74</sup> Финансирањето на локалните власти е обврска на секоја земја според членот 9 од Повелбата и адекватно на економската политика. <http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Word/122.doc>

<sup>75</sup> Приватни или мешовити претпријатија

<sup>76</sup> <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?Index=no&command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1279945&SecMode=1&DocId=1348440&Usage=2>

<sup>77</sup> <https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?Index=no&command>

<sup>78</sup> Ова се даноците што само локалната власт може да ги воведува и собира и чија стапка можат самите да ја определуваат, што се одразува на нивната вистинска независност. Локалната власт е директно одговорна за нивото и користењето на соодветните приходи пред локалните даночни обврзници.

<sup>78</sup> Локалните власти се соочуваат со тешкотија во наоѓање задоволителни форми на имотни субјекти што би се оданочувале и би биле рамномерно распоредени по целата територија. Затоа, локалните власти се упатени на заедничко користење одделни видови даноци и тие се нарекуваат заеднички даноци.

даноци. Генерално, во однос на сопствените приходи, во литературата се споменуваат следниве трендови: воопшто не може да стане збор за апсолутна автономија, локалните власти имаат сè поограничени овластувања над ексклузивните локални даноци, освен во поглед на утврдувањето на нивото на таксите и надоместоците (ФЕС, 2002 г.; Balchin, Sykora, Bull, 1999 г.).

Финансиите што се добиваат од државниот буџет се трансферите и тие немаат третман на сопствени приходи. Тоа се поделените даноци (shared taxes) и општите и посебни дотации. Поделените даноци се даноците што се собираат на национално ниво пред да бидат редистрибуирани кон другите нивоа на власта.<sup>79</sup> Притоа, локалните власти немаат никаква моќ<sup>80</sup> и контрола врз сумата што треба да ја добијат, ниту пак можат да ги менуваат даночните стапки, што упатува на фактот дека практично тие немаат никакви допирни ингеренции со ваквите даноци. Посебните дотации се утврдуваат според одредени критериуми, за конкретна намена каде што општините имаат само ограничено дискреционо право во однос на нивната конкретна примена. Општите дотации, пак, се трансфери што даваат помала самостојност<sup>81</sup> за разлика од поделените даноци и нивните износи може повремено да се ревидираат.

Каква е структурата на финансиските средства на локалните власти во развиените европски држави?<sup>82</sup> Трансферите се прв извор на приход, чие учество се движи просечно околу 40% (В. Британија 40%, Данска 50%, Франција 75%), што посочува на недостиг од финансиска самостојност и доволност на системот на финансирање во локалната самоуправа. Втор извор на приход во структурата на вкупните средства се општинските даноци. Тие, во просек, претставуваат околу третина од вкупните ресурси. Скандинавските земји имаат учество на општинските даноци поголемо дури и од 50%, за разлика од Австрија и од Холандија, каде што учеството е помалку од 25%.

---

Приходите од заеднички даноци не се наменски и локалните власти можат да ги користат според сопствените потреби, што создава поволна положба за локалните власти. Сепак, тие не можат да влијаат на модифицирање на нивните основни елементи, особено на даночната основа, и затоа се разликуваат од ексклузивните даноци.

<sup>79</sup> Тоа се всушност даноци што се делат целосно меѓу различните тела од власта, во утврдени проценти и процедури за нивно алоцирање, во согласност со националната регулатива.

<sup>80</sup> Единствено нивната мала моќ е да дејствуваат на групна основа со користење на политичко влијание, да преговараат со централната власт за објективноста на распределбата на трансферите.

<sup>81</sup> Тие се под поголемо влијание на буџетските ограничувања, но од друга страна локалните власти се слободни во однос на нивното користење.

<sup>82</sup> Овде се прави само општа анализа за развиените земји, што не значи дека нема земји што отстапуваат од оваа генерална процена и нивните локални власти имаат различни ситуации.



Во некои земји таксите и надоместоците во просек се втор по значење извор на приход, а износот на овие ресурси зависи од иницијативата на локалните власти, како и од регулативите на земјите. Истиот варијабилен тренд важи и за капиталните расходи, кои некаде се симболични, а некаде значајни извори на приходи<sup>83</sup> (Savanovic, 2009 г.; Council of Europe, 2007 г.; Силјаноска, 2000 г.). Од претходново може да се констатира дека структурата на локалните приходи е различна помеѓу одделните земји и исто така релативно променлива. Земајќи ги во обзир различните извори на приходи за локалните власти од аспектот на тоа колкави се локалната автономија и локалната одговорност во однос на нивното користење, во литературата се смета дека најдобрите финансиски извори за локалната самоуправа се ексклузивните локални даноци, потоа следуваат поделените даноци, како и заедничките даноци и надоместоци, општите дотации и, најпосле, наменските дотации, кои како извори на финансирање наметнуваат директни ограничувања врз локалната автономија.

Од аспектот на создавање современа ефективна и ефикасна локална самоуправа (според начелата од Европската повелба), има три суштествени услови за финансиска автономија на локалните власти, и тоа: 1) финансиски ресурси сразмерни на надлежностите; 2) слободно располагање со сопствените ресурси; 3) слобода за преземање мерки за зголемување на сопствените ресурси. Според Советот на Европа, покрај преземањето голем број мерки и инструменти, трендот на локалното финансирање не го следи трендот на локалната демократија. Имено, општа оценка е дека се шири тренд на редуцирање на финансиската автономија на локалните власти.<sup>84</sup> При вакви ограничувачки фактори, локалните власти треба да бараат други извори на општинско финансирање, пред даночните, и во тој контекст експертите сметаат дека финансиското изедначување од страна на државата може да даде најдобри резултати на овој план. Во слична насока и Советот на Европа има донесено низа економски препораки што не се правно обврзувачки за земјите-членки, но имаат многу силна

---

<sup>83</sup> Во оние земји во кои локалната самоуправа е значаен јавен инвеститор.

<sup>84</sup> Прво се покажува проблематична гаранцијата на принципот на сразмерност на надлежностите и ресурсите, второ е загрозна слободата за располагање со сопствените ресурси, што води кон кусок од финансиски средства и ограничување на можностите за инвестирање на локалните власти; и трето, земајќи предвид дека локалните власти денес претежно се финансираат од заеднички даноци и буџетски алокации (се намалува нивото на сопствени ресурси-локални даноци и надоместоци), се намалува нивната финансиска автономија и сопствените приходи ја губат нивната ефективност.

политичка легитимност и директен ефект врз локалните финансии. Препораките се следни.<sup>85</sup>

1. За задолжувањето на локалните и регионалните власти (1992 г.): тука е најважно да се спомене дека локалните власти можат да се задолжуваат само за капиталните расходи, за анулирање тековен долг или за финансирање паричен краткорочен кусок, но со обезбедување дека отплатата на заемот, вклучувајќи ги и каматите, може да се покрива од тековните приходи за целиот период на отплата, кој не треба да биде подолг од векот на траење на средствата финансирани од заемот. Исто така, се препорачува да им се допушти на локалните власти слободен пристап до пазарот за капитал, но под одредени услови на контрола од повисоките нивоа на власт.

2. За буџетскиот дефицит и презадолженост на локалните власти (1996 г.): за надминување на прекумерната задолженост, земјите-членки треба да воспостават рамка за условите за заштита на критичниот праг на задолженост, заради подобра контрола на нивото на задолженост.

3. За супервизијата на локалните власти (1998 г.) се препорачува преземање соодветни законски реформи за унапредување на конзистентноста меѓу системот на супервизија и принципот на супсидијарност и ефективноста на овој систем. Тука, пред сè, се мисли на делот на административната супервизија или овозможувањето на локалните власти да ги извршуваат своите компетенции, зајакнувањето на дијалогот меѓу централната и локалната власт, зајакнувањето на интерните механизми за супервизија, особено во менаџерскиот и во финансискиот дел и друго.

4. За локалните даноци, финансиското изедначување и дотациите за локалните власти (2000 г.), односно системот на финансирање, сугестиите се однесуваат на сигурност од правична распределба на јавните финансиски ресурси помеѓу различните нивоа на власт, имајќи ги предвид доделените надлежности и нивото на развој; системот на финансирање да мора да биде кохерентен со националната економска политика; и особено да се води сметка за

---

<sup>85</sup><https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?Index=no&command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1279945&SecMode=1&DocId=1348440&Usage=2>

административната и правната рамка што се однесува на локалните даночни извори, финансиското уедначување и дотациите од државата за локалните власти, водејќи сметка во однос на поттикнувањето подобрување на услугите и нивното ефикасно обезбедување.

5. За буџетските процедури и буџетскиот менаџмент на локално ниво (2003 г.) се препорачува прифаќање на следниве неколку приоритети како водич за финансиски и буџетски менаџмент: одржување и воспоставување финансиска стабилност, трошковна ефикасност во обезбедувањето на услугите и отвореност и одговорност за одлучувањето.

**Финансирањето на локалната самоуправа е во тесна корелација со спроведувањето на стратегиите за локален економски развој**, со улогата што локалните власти ја имаат во контекст на зголемувањето на вработеноста, понатаму промовирањето на порастот на претприемаштвото и поддршката за малите и за средните претпријатија, но и некои други аспекти релевантни за постигнувањето одржлив развој во заедницата (ОЕЦД, 2007 г.; Savanovic, 2009). Буџетот на локалната заедница може да послужи за финансирање на сите потреби и намени, односно не постојат некакви формални ограничувања по прашањето на финансирање на проектите што се од посебно значење за локалниот економски развој. Се разбира дека тој не може да биде основен извор на финансирање, особено за поголемите инфраструктурни или, пак, комунални проекти.

Кога станува збор за финансиските капацитети на локалната самоуправа во контекст на спроведувањето на локалниот економски развој, треба да се земат предвид два значајни аспекти. Првиот аспект е многу едноставен и логичен, бидејќи се сведува на прашањето дали воопшто големината на буџетот на локалната самоуправа дозволува да одвојат средства за финансирање на проектите од ЛЕР. Другиот аспект е покомплексен, односно се сведува на тоа колку локалната самоуправа има воопшто овластувања на локалната со кои може со мерките на фискалната политика, односно управувањето со јавните приходи и расходи, да влијае стимулативно на деловниот локален амбиент. За да може една локална самоуправа успешно да го спроведува ЛЕР, таа треба да има обем на расположливи финансиски средства што се комплементарни со самите политики на ЛЕР. Ова, со други зборови, значи дека локалната самоуправа

треба да може: 1) самостојно да ги распоредува даночните оптоварувања помеѓу граѓаните и локалното стопанство; 2) да врши диференцијација во стапките на јавните приходи што ги применува на различните деловни субјекти; 3) самостојно да одлучува и да овозможи олеснувања во плаќањето на локалните приходи на одредени стопански гранки и сектори.

Во практиката постојат системи на локална самоуправа во кои градовите и општините располагаат со завидни буџетски приходи, при што само мал дел од тие средства доаѓа од изворните (сопствените) приходи. Холандија е типичен пример за оваа ситуација (помалку од 25%). Во ваквите системи на локална самоуправа нема многу инструменти за поттикнување ЛЕР што доаѓаат од самостојната фискална политика на општините, но, од друга страна, тие се значајни и сигурни средства со кои можат во голем дел да се обезбедат различни субвенции на стопанството, како и да се финансираат разновидните проекти на ЛЕР.

Сепак, во една поопшта смисла, во услови кога станува збор за јакнење на капацитетите на локалните власти во процесот на создавање ефикасен ЛЕР, од особена важност е суштински да се разбере значењето на изворните приходи во структурата на финансиски средства на локалната самоуправа. Градовите и општините, односно локалните власти, имаат најголема контрола над изворните приходи, бидејќи тоа се приходи чија стапка ја утврдува локалната самоуправа, па оттаму ова им носи конкретни придобивки, дури и во услови кога износот на стапката е ограничен од повисоките нивоа на власт. Правото да ја утврдуваат стапката на изворните приходи е едно од основните орудија што ѝ е на располагање на локалната самоуправа во поттикнувањето на економскиот развој во рамките на заедницата.

Во случајот со приходите што доаѓаат особено од поделените даноци, локалната самоуправа нема никакво влијание врз големината на нивната стапка, но, од друга страна, таа може да иницира нивно зголемување, преку зајакнувањето на економската основа и моќ во општината. Имено, ангажирањето за зголемувањето на бројот на работни места придонесува да се зголеми и основата на данокот на добивка, а со тоа и приходите што по таа основа ги добиваат општините. Во случајот, пак, со трансферите, сите критериуми што се користат при нивното определување и

распределување се надвор од контролата и моќта на локалната самоуправа, така што воопшто не може да се повлијае на нивниот обем.

Во практиката на локалната самоуправа постојат две различни мислења во однос на „преферираните“ извори на приходи. Имено, некои општински раководства ги преферираат „отстапените“ приходи и трансферите, бидејќи средствата што пристигнуваат по таа основа, без оглед на нивниот износ, се одликуваат со редовност и сигурност без тие да имаат обврска самите да им наметнуваат такси на своите граѓани (избирачи) и воедно да бидат ригорозни во нивната наплата. Оние, би се рекло, подинамични локални лидери по правило се на страната на сопствените (изворни) приходи, бидејќи со своето ангажирање за зголемувањето на нивната основа, нивните стапки, како и со нивното систематското наплатување, може значајно да се зголеми обемот на приходите. Покрај тоа, управувањето со локалните даноци им овозможува со внимателно димензионирана даночна политика и даночни олеснувања да го поддржат порастот на одредени стопански гранки што се карактеризираат како со најголем потенцијал да придонесат кон развојот на општината, како и да помогнат во реализацијата на проектите и на програмите за кои сметаат дека се од стратегиско посебно значење за економскиот развој на општината.

Најпосле, задолжувањето на локалните власти како извор на финансиски средства станува сè позначајно, особено во контекстот на финансирање на големите проекти и програми од доменот на ЛЕР.<sup>86</sup>

## **6. Стратегиско планирање на локалниот економски развој**

Стратегиско планирање на локалниот економски развој е процес на создавање цели и стратегии за управување со локалните заедници, со чија помош се насочуваат, координираат и организираат локалните активности, за да се постигнат максимални ефекти во развојните напори. Засновајќи се на прашањето што ако, во развојот на идната стратегија, стратегиското планирање претставува демократски метод во општината за создавање на визијата и на стратегиите за да се достигне посакуваната

---

<sup>86</sup> Најтешкиот дел од локалниот економски развој е секако обезбедувањето доволно финансии за спроведувањето на програмите и на проектите, односно стратегиите за ЛЕР. На оваа проблематика се обрнува поголемо внимание понатаму во трудот.

иднина на општината, за насочување на активностите и проектите за имплементација на овие стратегии и за нивно претставување во форма на документ - т.н. стратегиски план.

Во методологијата на стратегиското планирање меѓународните искуства говорат за стратегиско планирање, кое е долгорочно, и за оперативно планирање, кое е пократкорочно. Денес пристапите за стратегиското планирање на локалниот развој на општините, кои се промовирани од страна на Светска Банка, ЕАР, УСАИД и на УНДП како главни донатори, се карактеризираат со еден холистички поглед врз локалниот развој на општините (Finnish Consulting Group International, 2008 г.).

Наместо целосната концентрација врз локалниот економски развој, што беше практика во минатото, сега стратегиското планирање треба да се проширува пошироко во сите домени како темел на еден севкупен одржлив развој во локалните заедници. Поновите методологии што ги предлагаат овие организации главно се карактеризираат со следниве фази (Swinburn G., 2006 г.; OECD, 1999 г.и 2005 г.; ILO, 1995 г.; Finnish Consulting Group International, 2008 г.): 1) Организација на процесот на стратегиско планирање; 2) Анализа на опкружувањето и процена на заедницата; 3) Формулирање на стратегијата на ЈЕР; 4) Имплементација; 5) Евалуација.

Во продолжение ќе се задржиме на кратко објаснување на фазите од стратегиското планирање на ЈЕР, при што намерата не е тие детално да се објаснуваат, тука да послужат како основа за посочување на карактеристиките и на специфичностите при подготовката на еден стратегиски план.

Стратегиското планирање на локалниот економски развој на општината почнува со самото организирање на процесот. При самата организација треба да се најдат одговори на две прашања, и тоа: 1) кој ќе учествува во процесот на планирање; 2) како да се постави соодветна организациска структура.

Во однос на првото прашање, подготовката на еден стратегиски план на општината треба да вклучува учество на различни чинители<sup>87</sup> за поставување стратегиски цели што ги одразуваат нивните потреби. Според Светската банка, со партиципативниот пристап се постигнуваат три позитивни ефекти, и тоа: прво, се зголемуваат кредибилитетот, еднаквоста и транспарентноста на процесот на планирање, односно се

---

<sup>87</sup> Членови на советот, граѓани, бизнис-заедницата, групи на цивилното општество

зголемува довербата кај локалната и општествената јавност; второ, се зголемува ефективноста на целиот процес, бидејќи вклучувањето повеќе учесници ќе донесе повеќе информации и ќе го олесни разбирањето на реалните (економски) потреби и оттаму целите ќе можат подобро да се реализираат; и трето, со добивањето поширока поддршка ќе можат да се ангажираат повеќе ресурси од повеќе страни, што ќе придонесе кон зголемување на ефикасноста (Swinburn G., 2006 г.).

Во однос на второто прашање, успешното планирање и управување подразбира создавање соодветна организациска структура. Во таа насока се користат три алтернативни пристапи. Првиот се однесува на сместување на целата организациска база во канцеларијата на градоначалникот, при што како предности се нагласуваат поголема ангажираност од страна на општинската администрација и подобра координација со другите општински оддели, а главниот недостаток му се припишува на ризикот целиот процес да стане премногу зависен од политичката волја на градоначалникот. Вториот пристап се базира на обезбедување организациска структура во рамките на некој од функционалните сектори. И третиот се однесува на формирање агенции за економски развој што ќе имаат потенцијал за подобра координација и синергија со разните владини и невладини претставници, со тоа што ќе се избегнат проблемите предизвикани од политичките фактори. Практично, целиот развоен процес треба да се потпира на поддршката од владините органи и програми и затоа раководството на ЛЕР треба да се стреми кон воспоставување и градење континуирана меѓувладина соработка, за новите програми и иницијативи да бидат иницирани и влијателни (Ѓорѓевиќ С., 2007 г.; Беговиќ и др, 2006).

Во следната (втора) фаза се прави анализа на потесното и на поширокото опкружување на заедницата, почнувајќи од интересен преглед на состојбата во самата општина, потоа економскиот и општествениот амбиент на околниот регион, државата, до меѓународното опкружување, како битни фактори на развојот. При самата анализа се изработува т.н. профил на заедницата, кој претставува основа да се изработи процена на заедницата и треба да ги содржи сите релевантни податоци што можат да влијаат врз процесот на ЛЕР.

Пошироката содржина на профилот на општината за потребите на стратегискиот план за економски развој може да ги содржи следниве податоци (Swinburn G., 2006 г.; Kemp R., 1993 г.):

- Демографски податоци, како основа за разбирање на демографскиот профил на општината, нејзините социјални потреби и тековните и идните потреби;<sup>88</sup>
- Економски податоци, чие собирање ќе помогне полесно и подобро да се разберат структурата, карактеристиките и природата на локалната економија;<sup>89</sup>
- Податоци за административните капацитети на локалната заедница како критичен фактор за поттикнување на порастот на нови претпријатија и одржливост на постојните;<sup>90</sup>
- Податоци во однос на состојбата со „тврдата“ инфраструктура со кои ќе може да се определат постојните и идните инфраструктурни недостатоци и потреби, што ќе биде од значајна помош при приоритизирањето на инвестициите во инфраструктурата од аспектот на локалниот економски развој;<sup>91</sup>
- Познавањето на состојбите во регионалната, националната и меѓународната економија и разбирањето на глобалните трендови ќе ги зголемат видичите во однос на можностите и заканите што доаѓаат од поширокото опкружување.

Откако ќе се соберат релевантните податоци, следува SWOT-анализата, која претставува метод на стратегиско планирање што помага да се вреднуваат и анализираат собраните податоци, односно да се идентификуваат силните и слабите страни, како и можностите и заканите за економскиот развој на заедницата. Всушност, тенденцијата е да се определат најдобрите начини со кои локалната заедница најдобро

---

<sup>88</sup> Пр. прашања поврзани со родот, профилот на вработување, образовните карактеристики, достапноста на човечките ресурси и нивната квалификуваност.

<sup>89</sup> Број на компании, пораст на бројот на компании во последните неколку години, број на занаетчии, најразвиени бизнис-сектори; големи претпријатија, мали и средни претпријатија и сл.

<sup>90</sup> Колку локалните претпријатија се задоволни од услугите на општинската администрација; поддршката од агенциите за пораст на МСП, комплексноста и транспарентноста на општинските регулативи што влијаат врз одлуките за почнување бизнис и сл.

<sup>91</sup> Состојбите со патиштата и транспортот, телекомуникациите, нафтата, водата, електричната енергија и друго.



може да ги искористи своите силни страни за да ги искористи привлечните можности во опкружувањето, а притоа да ги минимизира заканите што доаѓаат од турбулентното опкружување. Силните страни<sup>92</sup> се фактори што можат да се контролираат<sup>93</sup> и всушност на некој начин тие ги претставуваат и конкурентските предности на локалната заедница. Слабите страни се исто така фактори од интересен карактер, но истите тие претставуваат пречка за ЈЕР, па затоа треба да се преземат конкретни мерки со кои тие би се надминале или барем редуцирале. Можностите и заканите се надворешни фактори и доаѓаат од опкружувањето, така општините не можат врз нив да влијаат, но треба да се стремат кон нивно максимално искористување, односно минимизирање. Генерираните податоци за локалните услови се корисни и за претпријатијата<sup>94</sup> што ги развиваат своите активности и ги планираат своите инвестиции. Мошне важно е, исто така, СВОТ-анализата да биде придружена од ефективен систем на организирање на собраните податоци. Во следната табела е прикажан еден општ пример за СВОТ-анализа на една локална заедница, а истиот тој се заснова врз база на една студија направена од страна на експертите од Светската банка.

---

<sup>92</sup> Предности

<sup>93</sup> Внатрешни сили

<sup>94</sup> Како локалните, така и надворешните

**Табела 1. 2 - СВОТ-анализа на една локална заедница**

Силни страни	Слаби страни
<p>Поволна географска положба со добра патна поврзаност, лоцирана на главниот регионален автопат;</p> <p>Пристап до два големи гранични премини, со 65% од сите увозни добра за територијален премин преку овој премин;</p> <p>Областа е богата со сировини што се користат во градежната индустрија;</p> <p>Младо и висококвалификувано население (мнозинството население е под 30 години старост, со помал број лица со средно образование);</p> <p>Географски и климатски услови адекватни за развој на планински туризам и на полјоделство (две реки даваат доволно количество вода);</p> <p>Добри односи помеѓу јавниот и приватниот сектор;</p> <p>Областа има голем број мали и профитабилни бизниси од инженерството</p> <p>Поволна географска положба со добра патна поврзаност, лоцирана на главниот регионален автопат;</p> <p>Пристап до два големи гранични премини, со 65% од сите увозни добра за територијален премин преку овој премин;</p> <p>Областа е богата со сировини што се користат во градежната индустрија;</p> <p>Младо и висококвалификувано население (мнозинството население е под 30 години старост, со помал број лица со средно образование);</p> <p>Географски и климатски услови адекватни за развој на планински туризам и на полјоделство (две реки даваат доволно количество вода);</p> <p>Добри односи помеѓу јавниот и приватниот сектор;</p> <p>Областа има голем број мали и профитабилни бизниси од инженерството</p>	<p>Растечки број нелегално конструирани згради како резултат на недостиг од урбан систем за планирање на развојот, што ќе предизвика големи тешкотии во алокацијата на индустриската зона и достапноста на индустриска земја;</p> <p>Недоволен општински буџет и капацитет да се поддржи растечкиот приватен сектор;</p> <p>Недоволно атрактивна област за инвестиции;</p> <p>Слаба инфраструктура и недоволен извор на вода и на струја;</p> <p>Недоволен иригациски систем што ќе ја покрие обработливата земја;</p> <p>Недостиг од мерки за поддршка на бизнисот на локалните фармери;</p>

Можности	Закани
<p>Широка дијаспора што дава можност за привлекување инвестиции и вложување на капиталот на повратниците од странство;</p> <p>Зголемен интерес на странски компании за инвестирање во локалниот приватен сектор;</p> <p>Реконструирање на неколку претходно затворени локални фабрики од страна на странски компании;</p> <p>Прекугранична соработка и потенцијално декларирање на општината како слободна трговска зона;</p> <p>Секторски развој на инженерство и бизнисот на обработка на метали.</p>	<p>Непостоење на мотивација за партнерство со други локални власти;</p> <p>Бариери за локалниот бизнис-развој што се должат на високите долгови и системот на оданочување;</p> <p>Неможност за добивање согласност за легалната и регулаторната рамка во трговските и бизнис-сектори;</p> <p>Бавни процеси на приватизација, што резултира со континуиран распад на поранешниот имот што бил во сопственост на претпријатијата;</p> <p>Недостиг од банки и кредити за земјоделци и други локални процедури и регулативи.</p>

Извор: *Swinburn, Gwen et al., Local Economic Development: A Primer, World Bank and Bertelsmann Stiftung, 2006.*

Во третата фаза, односно поставување општи и посебни цели и формулирање стратегии е потребно да се одредат целите и најважните области, каде што треба да се концентрираат општинските развојни ресурси и оптимално да се искористат. Во тој контекст се издвојуваат следниве чекори: одредување на мисијата, односно оперативната идеја на општината, дефинирање на визијата, определувањето на стратегиските (општите) и специфичните (конкретните) цели што треба да бидат доследни со визијата и расположливоста на ресурсите во одредена временска рамка и, на крајот, дефинирање на клучните стратегиски фокусирани области. Поставувањето на целите се развива врз основа на разбирање на актуелната економска ситуација во општината, како и врз основа на анализа на проблемите во секоја област. Успешните практики покажуваат дека општите цели не треба да бидат повеќе од 4 до 6 цели, бидејќи во спротивно се загрозува нивната реализација и се создава меѓусебна конфликтност. Притоа, конкретните цели треба да бидат дизајнирани и формулирани како СМАРТ-специфични, мерливи, постигнувачки, реални и благовремени (UN-HABIDAD, vol. 1, Association for local economic development, 2005, OECD, 2005; Swinburn и Murfhy, 2006).

Во формулирањето на стратегиите треба внимателно да се анализираат можностите и предизвиците на општината, да се идентификуваат приоритетите и јасно да се

одредат актерите и методите на интервенција. Самата стратегија треба да биде прифатена или поддржана од администрацијата, партнерските организации и граѓаните. Затоа нејзиното усвојување треба да помине низ неколку фази, кои, покрај другото, подразбираат и јавна расправа, како и вградување на забелешките и на предлозите од расправата пред нејзиното усвојување од советот на општината.

Во текот на имплементацијата стратегиите треба да се ревидираат и контролираат и, по потреба, да се преземат одредени корективни акции. Тука стратегиите се разработуваат, деталзираат и конкретизираат во соодветни акциски планови во кои се образложуваат задачите, временските распореди за реализација на задачите, одговорен субјект за реализација, како потребните финансиски средства. Во самата имплементација треба да се одговори на следниве прашања:

- Кој е одговорен за секоја програма или проект?
- Кои се целите во однос на крајните резултати, временскиот рок и финансирањето?
- Кои чекори треба да се преземат за да се достигнат целите?
- Колкави се потребите од финансиски и човечки ресурси за успешноста на предвидените програми и проектите?
- Какви се институционалните капацитети во општината за спроведувањето на програмите и на проектите?
- Каква организациска структура е потребна за координирање на напорите за проектите да бидат реализирани?

Имплементацијата се изведува според т.н. планови за имплементација, за чија подготовка се потребни поединечни акциски планови за предвидените проекти. Секој акциски план треба да ги покаже хиерархијата на задачите, распределбата на надлежностите и одговорностите, временската рамка, човечките ресурси и финансиските потреби и извори, очекуваните исходи и резултати, мерките за изведба и системите за проценка на развитокот на секоја програма/проект поединечно. Всушност, тој специфицира *што* ќе се направи, *кој* ќе го направи тоа, *кога* ќе се направи тоа и *колку* ќе чини тоа. Според методологиите за ЕАР, УСАИД и УНДП, акциските планови за имплементација на проектите и програмите треба да ги содржат следниве компоненти: наслов, вклучувајќи и мал опис, одговорна организациска единица,

распоред или рок, дефинирани резултати, процена на трошокот, како и податоци за изворот на финансирање. За оваа цел ЕУ има подготвено збир на алатки за подготовка и за управување со проекти врз основа на т.н. проектен циклус. Цел на управувањето со проектен циклус е да се подобри управувањето на проектите преку земање предвид на основните прашања и услови, како во текот на подготовката, така и во текот на имплементацијата (Finnish Consulting Group International, 2008 г.).

Евалуацијата, односно последната фаза, претставува клучен извор за промена на акциските планови за наредните години, со чија примарна треба да се идентификуваат причините за потенцијалните проблеми во реализацијата на целите од стратегискиот план. Таа треба да се изведува на одредени временски интервали, и тоа преку редовна контрола<sup>95</sup> на имплементацијата и преку оценка за исполнувањето на конкретните и стратегиските цели. Понатаму, создавањето системи за мониторинг и за оценка со широко учество на јавноста во реализацијата на целите и на задачите во стратегијата овозможува да се направат корекции доколку напредокот е незадоволителен или, пак, доколку дојде до промена на условите. Следењето на реализацијата (мониторингот) ги дава потребните информации за утврдување на напредокот, обезбедува транспарентност кај сите учесници во процесот и затоа придонесува кон заемната доверба и посветеноста од страна на сите чинители, ја зголемува сигурноста кај главните чинители во однос на тоа колку се тие корисни и потребни, многу брзо ги идентификува актуелните и потенцијалните успеси и проблеми и укажува на потребата од евентуални корекции во текот на самиот процес, со што се зголемува можноста од формулирање и спроведување успешни стратегии на локалниот економски развој. За време на оценувањето се користат информациите добиени во текот на следењето за да се утврдат значењето, учинокот и резултатите во однос на спроведувањето на стратегискиот план за локален економски развој. Оценувањето ја преиспитува содржината на самите проекти, извлекува заклучоци, се фокусира на ефикасноста на програмата или на проектот и може да стане клучна пресвртница во нивните циклуси. Оценувањето може да се подели на две основни категории: 1) оценување на процесите, кое се фокусира на имплементацијата на програмите или на проектите; и 2) оценување на исходот, кое се фокусира на вреднување на резултатите од програмите.

---

<sup>95</sup> Следење

**Табела 1.3 - Оценување на процесот и добиените резултати**

Оценување на процесот	Оценување на резултатот
Мониторинг на тековните задачи	Мерење на ефективноста
Проценување на програмските активности	Трошоци и корист
Броење на резултатите	Процена на ефектите

Извор: Bartik, T. (2002) "Evaluating the Impacts of Local Economic Development Policies on Local Economic Outcomes: What Has Been Done and What is Doable?"

### 6.1. Финансиско планирање на ЛЕР

Она што е важно да се направи уште во текот на самиот процес на стратегиско планирање е секако дефинирањето на реалните финансиски ресурси на општината за инвестирање во развојните економски програми и проекти. Главниот проблем при дефинирањето на финансиската рамка за планирање на локалниот економски развој се појавува при усогласувањето на финансиските потреби за имплементацијата на одделни развојни интервенции од стратегијата на локален економски развој со динамиката на општинските буџетски ограничени средства (Savanovic, 2009 г; Finnish Consulting Group International, 2008 г.).

Главниот ризик, пак, во самото планирање на локалниот економски развој се однесува на прашањето дали предвидените ресурси и моменталниот капацитет на општината се доволни за имплементацијата на планираните активности. Затоа, паралелно со подготовката на стратегискиот план на локален економски развој, треба да се инволвира и подготовката на финансиски план, чија цел е да ги усогласува финансиските потреби за имплементацијата на одделни развојни интервенции со динамиката на општинските буџетски приходи и расположливоста на преостанатите финансиски извори. Финансискиот план најчесто мора да биде приспособен на тригодишни рамки и насоки за буџетско планирање, подразбира детално планирање за првата наредна година и ориентациско за другите две (Finnish Consulting Group International, 2008 г.).

При одредувањето на изворите на финансирање на ЛЕР е потребно да се соберат информации за очекуваните трошоци на секоја активност и за расположливоста на

различните извори на финансирање.<sup>96</sup> како и да се прецизира која е клучната институција на финансирање.<sup>97</sup> Понатаму, треба да се разграничат изворите на финансирање по годините и по видот на интервенции, односно треба да се направи распределба меѓу стратегиски фокусираните области врз основа на подготвените стратегии и програми и доколку постои извесна несигурност дека средствата од наведениот извор нема да бидат обезбедени, треба да се предложат алтернативните извори на финансирање (Savanovic S., 2009 г.).

Во контекстот на подобрата алокација на средствата кон потребите за финансирање на локалниот економски развој, како битни елементи што ги посочуваат студиите на Светска банка се: обезбедувањето соодветна политичка поддршка како пресудна алка во донесувањето на одлуките за распределба на финансиските средства и поттикнувањето и растењето на свеста дека локалниот економски развој ќе генерира растечки приходи за општинскиот буџет. Суштината е во тоа што секоја успешна имплементација на развојните стратегии и програми во доменот на локалната економија ќе влијае врз генерирањето нови активности и, оттаму, нови приходи за општината (Swinburn G., 2005; OECD, 1999 г.).

## 6.2. Стратегии за локален економски развој

Стратегиите, во контекст на локалниот економски развој, се дефинираат како планирани активности за развој на специфични цели на заедницата засновани врз расположливите алтернативи и можности (Blakely and Bradshaw, 2001 г.). Според Блејкли, тие претставуваат акциска рамка, која ги вклучува сите постојни ресурси, пречки и можности и води кон еден кохерентен пристап за економски развој (Blakely and Bradshaw, 2001 г.). Сите стратегии за локален економски развој се одликуваат со своја посебност и уникатност. Ова доаѓа од нивната заснованост на условите и специфичните карактеристики на дадената област и токму оттаму и тие се обликуваат според локалните ресурси со фокусирање на силните страни и слабостите на конкретната локална заедница.

---

<sup>96</sup> Буџетски средства, кредити, донатори, интерес на приватниот сектор, расположливост со развојни фондови.

<sup>97</sup> Министерство, донатори, приватен сектор.

ОЕЦД на тема „Најдобра практика на локален развој“ како општи насоки за стратегиите на локален економски развој истакнува две важни компоненти, и тоа: креирање на стратегијата и еволуција на стратегијата (OECD, 2000 г.). Во продолжение ќе говориме за клучните домени и елементи што се однесуваат на самите нив, а во контекстот на создавање општи насоки на стратегиите на локален економски развој.

Во наведената студија на ОЕЦД, како битен елемент во контекстот на креирање на стратегијата на локален економски развој, пред сè, се посочува изборот на релевантниот територијалитет на концентрирање на локалните развојни активности. Овде практично се мисли на важноста од одредувањето простор во кој би можело да се создаде потенцијална стратегија врз основа на локалните средства, ресурси и квалификации и во кој би било можно да се формираат партнерства и да се мобилизираат заеднички проекти. Честопати за концентрирањето на локалните развојни активности се одлучува само врз основа на законски утврдените единици на локална самоуправа, што логично е политичко определување, но не и економско, кое би било посоодветно во создавањето на релевантните стратегии. Паралелно со креирањето на општата стратегија мора јасно да се посочат и соодветни потстратегии, окарактеризирани како високоспецифични стратегии, кои ќе претставуваат комплементарни делови на самата генерална стратегија во насока на изградба на специфични капацитети и компетентност.

Следниот чекор се однесува на јасно дефинирање и посочување на предлог-програмите со кои ќе се остварат целите на стратегијата на локален економски развој. Имено, предлог-програмите произлегуваат од специфичните тековни активности што се преземаат во рамките на една дадена стратегија. Во најголем дел од случаите, тие се ад хок реакција на тековните околности, тргнувајќи од логичната поставеност на работите дека во дадените околности „нешто треба да се направи“. Од сето ова произлегува една ваква генерална констатација - постојат различни стратегии за локален економски развој што инкорпорираат во себе повеќе алтернативни програми со специфични проекти и активности, а сите заедно претставуваат основни компоненти на стратегискиот план за економски развој.

Генерално, треба да се потенцира дека и во општата, но и во самите потстратегии, треба да се внимава при поставувањето на целите што треба да бидат јасни, остварливи



и мерливи и да се одраз на постојниот капацитет за нивна реализација. Ова се однесува, исто така, и на програмите<sup>98</sup> во рамките на самата стратегија, така што нивното создавање треба да биде адекватно на фазата на развој на локалната средина, онака како што посочува стратегиската анализа, за да се креира таква развојна стратегија што ќе одговара на локалните потреби, услови и капацитети.

Поврзано со креирањето на стратегиите на локален економски развој е и паралелното имплементирање на интернационалниот аспект<sup>99</sup> на одделното локално подрачје. Ова бара од креаторите на стратегијата да ги земаат предвид сите глобални влијанија при конституирањето на стратегиите на ЛЕР<sup>100</sup>, па оттаму некои домени во креирањето на стратегијата доаѓаат исклучиво од национално ниво,<sup>101</sup> а некои од локално ниво.(OECD, 2005)

Кога една стратегија е целосно искреирана, од суштинско значење е таа редовно да се ревидира и преадаптира (еволуција на стратегијата), во насока на приспособување на нејзините структури, мерки и приоритети, за да се создаваат иницијативи за одржлив локален економски развој. Потребата од вакво адаптирање е акцентирана во рамките на т.н. ЛЕДА-програма, усвоена од страна на Европската Унија, каде што е предложена типологија на фази на локалниот економски развој. Во неа се посочува дека секоја фаза претпоставува и постоење на посебна стратегија. Подолу се објаснети трите фази одделно (OECD, 2000 г.).

- Првата фаза е т.н. фаза на стекнување, која трае вообичаено најмалку пет години. Тука напорите треба да се фокусираат на еден вид т.н. „проекти-предводници“ за да се издигне општата свест за иницијативите на локален економски развој;
- Во втората фаза, која се случува обично помеѓу петтата и десеттата година од циклусот на локалниот економски развој, имајќи ги веќе етаблираната мрежа и структура на клучни индивидуи, институции и инфраструктура, настанува спонтано почнување на развојните проекти, а паралелно се одвива и

---

<sup>98</sup> Проектите и активностите

<sup>99</sup> Можноста и законите од глобализацијата

<sup>100</sup> Особено ако се прифати сознанието дискутирано во глава 1, а тоа е дека глобализацијата доведе до тоа секоја птесна област да претставува единица и во глобален или меѓународен контекст

<sup>101</sup> Склучување меѓународни аранжмани, спогодби, монетарна политика и политика на девизен курс

нивната евалуација, што генерално доведува до пораст на иновациите, интерфирмската соработка, деловната мрежа и слично;

- Доколку претходните две фази се успешно спроведени, настанува и третата фаза, т.н. фаза на самоодржлив развој, и во неа активностите треба да се концентрираат на решавање и затворање на настанатите празнини, обезбедување на потребните услуги, истражување нови можности и перспективи, обезбедување финансиски механизми и слично (OECD, 2000 г., стр. 225).

Во една ваква констелација на споменатите фази, стратегиите треба да се доволно флексибилни за да можат да се приспособат на некои нови активности кои настанале како резултат од самиот процес на нејзино еволуирање. Затоа и самиот избор на критериумите за одделните проекти не смеат да бидат престрого дефинирани.

#### 6.2.1. Алтернативни програми на стратегиите на ЛЕР

Од аспект на конкретните програми<sup>102</sup> на кои стратегиите на локален економски развој треба да се сконцентрираат, може да се идентификуваат четири стратегиски области:<sup>103</sup> 1) развој на инфраструктурата; 2) унапредување на бизнис-климата, претприемаштвото и инвестициите; 3) развој на човечките ресурси; 4) зајакнување на институционалните капацитети на локалната самоуправа, јавните претпријатија и граѓанските друштва. Ваквата генерализација е конзистентна и со други извори на литературата на истата тема, на пример Светска банка, ОЕЦД, Блејкли, како и на емпиријата (Association for Local Economic Development, 2005; OECD, 2005; Swinburn G., 2006). Во продолжение истите тие накратко ќе ги објасниме.

---

<sup>102</sup> Кои понатаму вклучуваат специфични проекти и активности

<sup>103</sup> Во текот на истражувањето беа ревидирани повеќе стратегии на општини во кои најчесто беше направена ваква структура

## ***Развој на инфраструктурата***

*а. Унапредување на физичката (тврда) инфраструктура.* Ваквите програми се наменети за подобрување на физичкото опкружување на ниво на локалните економски региони, што може нив да ги направи атрактивни места за деловно работење и живеење. Унапредувањето на тврдата инфраструктура ќе значи потенцијална можност за инвеститорите што имаат мотив да го вложат својот капитал на подрачјето на локалната заедница. Овде специфичните проекти се однесуваат на: изградба или подобрување на клучните патишта; подобрување на железничкиот и на авионскиот сообраќај; подобрување или проширување на индустриските зони и деловни објекти; зголемување на расположливоста на вода за индустријата, унапредување на енергетските системи; проширување на телекомуникациските мрежи и слично. Карактеристично за ваквите проекти е тоа што за нив се потребни големи финансиски средства и затоа нивното финансирање инволвира учество на повеќе субјекти, како што се државата,<sup>104</sup> надворешните развојни агенции, регионалните организации и нивните пристапни фондови и, секако, приватниот сектор.

Современото поимање, но и светската практика на развојот на локалната економија, сè повеќе укажуваат на значењето на соработката помеѓу јавниот и приватниот сектор. Јавно-приватното партнерство (ЈПП) подразбира соработка помеѓу телата на јавните власти со приватниот сектор, било на ниво на централната власт или на локалните власти, за задоволување некои јавни потреби. Во најширока смисла, јавно-приватното партнерство може да се дефинира како збир на заеднички иницијативи на јавниот сектор и на приватниот (профитен и непрофитен) сектор, каде што секој учесник носи одредени средства и учествува во планирањето и во одлучувањето (Friedrich Ebert Stiftung, 2005 г.; Светска банка, 2001 г.; Finnish Consulting Group International, 2008 г.). Меѓутоа, под поимот јавно-приватно партнерство денес во потесна смисла се подразбираат сите кооперативни потфати во чии рамки јавниот и приватниот сектор ги здружуваат ресурсите и стручното знаење за, преку оптимална алокација на ресурсите, ризиците и придобивките, успешно да задоволат некоја јавна потреба.

*б. Унапредување на т.н. „мека“ инфраструктура.* Овие активности и проекти се однесуваат на обезбедувањето финансиска поддршка и нефинансиска на деловните

---

<sup>104</sup> Владата

потфати, потоа поддршка на истражувањето и развојот, организирање обуки и тренинзи за развој на човечките ресурси, унапредување на школството и организирање едукативни програми за доквалификација и за преквалификација, како и креирање разновидни институции што треба да им ја даваат потребната поддршка на локалните претприемачи како носители на деловните проекти.

Што се однесува до нефинансиската поддршка, таа вклучува обезбедување голем број разнородни услуги што водат кон унапредување во областа на деловното работење и во организацијата на деловните потфати, областа на деловните финансии, сметководството, правната помош и правното застапување. Ваквата помош пред сè е наменета за малите и за средните претпријатија и, особено, за претприемачите што првпат почнуваат свој бизнис, бидејќи големите претпријатија сами располагаат со специфичен кадар по однос на ваквите прашања. Во поглед на давањето поддршка од ваков тип, доминантна форма се агенциите за мали и за средни претпријатија на регионално и на локално ниво, кои сами го организираат давањето услуги од нефинансиска поддршка таму каде што таа е потребна. Финансиската помош, обично, се дава преку определена понуда на непосредни кредити, било да е тоа преку гаранции од страна на банките или, пак, од други финансиери од страна на локалната заедница. (Светска банка, 2001 г.; Swinburn, 2006 г.; Finnish Consulting Group International, 2008 г.).

### ***Унапредување на бизнис-климата, претприемачството и инвестициите***

*а. Подобрување на локалната деловна клима.* Не е едноставно сеопфатно да се одреди опсегот на програмите на подобрување на локалната деловна клима, но може да се даде една ваква ориентација, односно дека тие инволвираат поттикнување на поволен деловен амбиент во кој ќе се одвиваат економските активности, во насока на олеснување во вршењето на деловните активности и поставување такви економски политики и инструменти на економска регулација што нив ќе ги поттикнат, но не и попречат. Општините треба да одговорат на потребите на локалните постојни и нови фирми, олеснувајќи им ги процедурите и регулативите што се потребни за функционирањето на нивните бизниси. Суштината се однесува во нивното унапредување, во насока на едноставност во постапките за почнување нов бизнис,

претприемчивост кон деловните субјекти и претприемачите, едноставност на даночниот систем (даноци, такси), почитување на имотните права и на законските регулативи и слично. Овие програми вклучуваат повеќе специфични проекти во рамките на една стратегија и тие се синтетизирани во табела 1.4. (Светска банка, 2001 г.; Swinburn, 2006 г.; Finnish Consulting Group International, 2008 г.).

**Табела 1. 4 - Проекти и активности за подобрување на деловната клима**

<p>- Земјиште, имот и развојно планирање - подобрувањето на оперативноста во овој домен ќе значи олеснување на донесувањето на одлуките за купување земјиште, инвестирање во недвижности и регенерирање на постојните капацитети.</p> <p>- Одржување на инфраструктурата - олеснувањето и обезбедувањето на тврдата инфраструктура, вклучувајќи ги електричната енергија и гасот, водата и телекомуникациите треба да бидат клучна задача на локалната самоуправа, бидејќи ефективното обезбедување на ваквите услуги ќе значи подобрување на локалната клима за инвестирање.</p> <p>- Ефективното легислативно и транспарентно регистрирање на новите бизниси, како и постоењето на јавно одговорен локален даночен и фискален систем, секако дека ќе ги охрабри бизнисите да го почитуваат и да се однесуваат според процедуралните правила.</p> <p>- Воведувањето локални деловни стандарди како стандарди за работните места во однос на здравјето и на безбедноста, заштита на животната средина и слично ќе им помогне на деловните субјекти да дејствуваат на еден општоприфатлив и стандардизиран начин, а во корист на самата локална заедница.</p>
--

*б. Стимулирање на претприемаштвото и формирање нови бизниси.* Развојот на мали и на средни бизниси претставува многу благотворен начин на интензивирање на економскиот пораст и развој во локалните заедници. Затоа, од една страна, поттикнувањето на порастот на постојните локални мали и средни бизниси и, од друга страна, стимулирањето влез на нови коминтенти на пазарот, како специфични проекти на стратегијата за промоција на развојот на мали и на средни бизниси, заслужуваат посебен интерес во контекст на промовирање на локалниот економски развој. Од аспект на конкретните иницијативи на кои треба да се сконцентрира стратегијата, како неизбежни може да се идентификуваат следниве три: (Светска банка, 2001 г.; Swinburn, 2006 г.; Finnish Consulting Group International, 2008 г.).

- Техничка<sup>105</sup> поддршка значи советување на претприемачите за развивањето на бизнис-планови, менаџирањето, даночниот и фискалниот систем, едукативни програми за новите и млади претприемачи и слично. Таа може да се обезбеди преку создавање бизнис-центри преку кои ќе се постигне проширување на капацитетите во разбирање на раководителите и сопствениците на МСП на начинот на функционирање на една пазарна економија.

- Финансиска помош и поддршка за унапредување на финансиската состојба на МСП, преку понуда на евтини кредити, бескаматни микро и мини-кредитни линии, обезбедување солидни грејс-периоди и советодавна функција при давањето на финансиската поддршка.

- Инфраструктурна поддршка преку понуда на локации и деловен простор за потребите на локалните МСП и новите бизниси, со што тие не би морале да ја финансираат изградбата на новите локации и на деловниот простор.

*в. Привлекување инвестиции.* Во литературата на оваа проблематика, сите автори се согласуваат за тоа дека привлекувањето на инвестициите е најатрактивниот и најлесниот пат кон економскиот развој, бидејќи не создава трошоци од стојалиштето на локалната заедница. Сепак, привлекувањето на инвеститорите од практична гледна точка е многу посложен и покомплициран начин за поттикнување на локалниот економски развој. Тука играат улога повеќе фактори, кои не зависат исклучиво од локалната заедница, туку од целокупната национална економска политика насочена кон интернационализација на деловното работење. На пример, при изборот на локација за своите инвестиции, потенцијалните инвеститори бараат: целокупна поволна деловна клима во земјата, макроекономска и политичка стабилност, пристап до пазарот и слободна конкуренција, расположливи ресурси и локации, расположлива квалификувана работна сила, транспарентни законски регулативи и слично. Набљудувано од локален аспект, овде ќе се задржиме само на оние претпоставки што се исклучиво во доменот на дејствување на локалните заедници, а во насока на поттикнување на порастот на инвестициите, кои се: расположливост со локации и со деловен простор без одолжување на процесот на нивно добивање; ефикасни комунални системи; рамноправен третман и кон странските и кон домашните фирми; добри

---

<sup>105</sup> Квалификациска и консултантска

сообраќајни врски во земјата и со светот<sup>106</sup>; квалификувана работна сила што може да се приспособи на современиот начин на стопанисување и која може брзо се доквалификува за нови работи; добра понуда на локални доставувачи; современи образовни институции, можности за обука и за истражување; прифатлива локална регулатива; умерени давачки и даноци од страна на локалната власт; стимулативни пакети за инвеститорите. Повеќето од овие претпоставки се всушност одлика на поволната деловна клима, а најатрактивната можност за потенцијалните инвеститори е секако онаа последната - односно бенефициите што им се даваат на самите инвеститори. Значи, локалните заедници можат на заинтересираните инвеститори да им понудат некои бенефиции доколку тие се одлучат да инвестираат во нивната област. Тие бенефиции може да бидат во форма на фискални олеснувања, ниски цени на комуналните услуги, бесплатно или евтино земјиште, поевтини деловни локации и слично. Практиката за давање повластици на инвеститорите од страна на локалните власти е раширена во светот, особено во развиените земји и во градовите што настрадале за време на економските кризи и кои жестоко се натпреваруваат за придобивање на потенцијалните инвеститори. Конкуренцијата помеѓу локалните заедници е навистина остра, а со самото тоа и условите што тие мораат да им ги понудат на инвеститорите мора да бидат навистина поволни.

*г. Регенерирање на запуштените локации.* Во секоја општина може да постојат напуштени индустриски локации што се запуштени и за кои е потребно да се вложат труд и пари за да им се врати нивната функционалност.<sup>107</sup> Таквите локации ги има особено во земјите во кои дошло до масовна дезиндустријализација, односно до реструктурирање на стопанството од индустријата кон услужниот сектор. Користа од овие локации е тоа што тие објекти веќе ја поседуваат потребната инфраструктура, како сообраќајна, енергетска и друга, па нивната ревитализација може да биде од корист за локалната заедница. Овде може да се вклучи и адаптацијата на напуштените згради, чиј простор може флексибилно да се уреди и искористи. Ваквиот простор може да се задржи или да им се продаде на заинтересираните фирми, а особено е погодна алтернатива за поттикнување на порастот на локалните фирми или охрабрување на

---

<sup>106</sup> Телекомуникации, патишта, железница, аеродром

<sup>107</sup> Се однесува на земјиштето што е во сопственост на локалните заедници

новите бизниси, преку обезбедување на потребниот деловен простор под поволни услови.

### ***Развој на човечки ресурси***

*а. Развојот на човечките ресурси* се идентификува како клучен фактор за локалниот економски развој. (Светска банка, 2001 г.; Swinburn, 2006 г.; Finnish Consulting Group International, 2008 г.). Тука аргументите силно го поддржуваат фактот дека нискоквалификуваниот труд, особено меѓу сиромашните земји, е главното ограничување со кое се соочуваат потенцијалните инвеститори. Локалните власти се интермедијатори во два процеса, и тоа: 1) во формирањето локални тела за обука; 2) ја насочуваат потребата од дејствување на државните агенции за обука во локалната област. Исто така, локалните функционери често знаат да побараат од фирмите што ја вршат деловната активност во рамките на нивната област да им овозможат соодветна обука на нивните вработени.

*б. Подобрување на можностите за вработување на ранливите, маргинализирани групи.* Целта на овие програми е да се создадат можности за подобрување на состојбата на сиромашните граѓани, како и на припадниците на сите ранливи групи, како што се жените, младите, невработените лица и други. Овде не станува збор за мерките на социјалната политика, туку за некои мерки на вработување како дел од стратегијата на ЛЕР што би можеле да ги зголемат шансите за припадниците на ранливите групи да се вработат и на тој начин да ги решат своите егзистенцијални проблеми. Би ги споменале следниве: 1) преквалификација - голем дел од вработените и уште поголем од невработените стануваат сè понеадекватни, односно имаат застарени формални и неформални квалификации.<sup>108</sup> Овде локалната власт, во соработка со националното биро за вработување и со приватниот сектор, би можела да одигра значајна улога во спроведувањето на тој процес на преквалификација; 2) доквалификација - повторно триаголникот на локална власт, приватниот сектор и релевантната институција за образование би можеле да помогнат за доквалификувањето на локалното население за работа во современите приватни претпријатија во услови на пазарната економија; 3) унапредување на школството - локалните заедници имаат можност да учествуваат и да

---

<sup>108</sup> Ова особено е случај за земјите во транзиција



помогнат во ваквиот процес заедно со министерството за образование, и тоа преку анализа на потребите, поведување на иницијативите и лобирање, па дури и во обезбедување финансиска поддршка за средните училишта, што впрочем е и една од нивните функции (OECD, 1998 г.).

Согледувајќи ги сите горенаведени алтернативни програми на стратегиите на локалниот економски развој, може да констатираме дека сите имаат еден заеднички поширок хоризонт од нивниот опсег на дејствување, односно сите паралелно влијаат на еден благотворен начин врз клучните двигатели на порастот на вработеноста и конкурентноста на локално ниво и ги интензивираат економскиот пораст и развој на локалната економија.

## **7. Студии на случаи на општини со позитивни искуства во ЛЕР**

### **7.1. Практика на општината Дугопоље, Хрватска<sup>109</sup>**

*Опис на проблемот решен со стратегијата.* Во 1997 година, општината претставувала сиромашно подрачје, со изразено слабо локално стопанство, висока невработеност и голем одлив на човечки ресурси кон Сплит и другите урбани подрачја. Главно станува збор за општина што заостанувала во својот економски развој и која никогаш дотогаш не успеала да ја искористи својата основна компаративна предност, односно својата стратегиска положба во земјата.

*Како е настаната стратегијата.* Во 1997 година, со доаѓањето на новиот градоначалник, во Дугопоље се направила комплетна реорганизација на локалната администрација и се развила нова развојна стратегија, која од тој момент станала клучна за сите потези на локалните власти. Во една формална рамка на локална администрација, која во почетокот имала само три члена, кои не случајно биле млади и високообразовани кадри, особено на подрачјето на ЛЕР, новиот градоначалник се

---

<sup>109</sup> Friedrich Ebert Stiftung, 2005

фокусираше на креирање стратегија што ќе се концентрира на две специфични цели - стимулирање на претприемаштвото и формирање нови бизниси.

*Цели и резултати од стратегијата.* За да се искористи главната компаративна предност на самата општина, односно близината до Сплит, положбата до главниот автопат и големото количество општинско земјиште, градоначалникот дошол до идеја за изградба на претприемачка (бизнис) зона, понудувајќи им го општинското земјиште на претприемачите за изградба по многу поволни услови. Во тоа време во Сплит недостигала бизнис-зона, а цените на земјиштето биле многу повисоки отколку во Дугопоље. Првиот чекор бил да се набават потребните дозволи што биле нужни за изградба на физичката инфраструктура. Општинските власти се одлучиле да ги концентрираат средствата на финансирање на изработката на планските документи што биле предуслов за добивањето на дозволите. Плановите не биле изработени исклучиво за претприемачката зона, туку за целата општина, со што се овозможило и планско градење на станбените и на спортско-рекреативните зони. Првата фаза на стратегијата, која главно се однесувала на подготовка на плановите, траела подолго од една година, и токму ова се покажало повеќе од корисно многу подоцна, кога почнала реализацијата на првите конкретни инвестиции. Откако се завршила првата фаза, следен чекор било да се вклучат претприемачите во кофинансирањето на изградбата на физичката инфраструктура во самата зона, а сето тоа им било возвратено преку особено ниска цена на земјиштето и локалните даночни стимулации. Реакцијата од страна на претприемачите била многу позитивна и општината успеала да ги продаде сите понудени парцели. Од година на година растеле бројот на продадени парцели и бројот на претпријатијата во зоната, а исто така се зголемувале и инвестициите во инфраструктурата, што дополнително придонело кон зголемување на атрактивноста на зоната за претпријатијата. Од друга страна, поради зголемувањето на бројот на работни места, значително се намалила невработеноста, а истовремено пораснале и приходите на општината, кои општината ги употребила за инвестирање во станбените зони, опремувањето на училиштата и на градинките, поддршка на спортските и на културните организации и друго. Денес, Дугопоље претставува синоним за успешна општина и пример за добра практика не само во блиската туку и во пошироката околина. Последните податоци што се однесуваат на 2004 година се дека таму

стопанисуваат околу 90 претпријатија, има ниска невработеност и високи општински приходи.

Поволната цена на земјиштето била дополнителната причина што го привлекувала вниманието на претприемачите, но не и клучна, бидејќи и други општини ги нуделе истите поволности. Клучна алка на успехот на стратегијата биле првите претприемачи што инвестирале во Дугопоље и ги пренеле своите позитивни искуства. Дотогаш партнерскиот однос на локалните власти кон претприемачите не бил вообичаена слика во Хрватска и затоа развојот на партнерските односи со инвеститорите бил од посебно значење за општинските власти, не само до завршетокот на инвестициите туку и потоа, преку различни спонзорски односи на претпријатијата и разните локални организации. Може да се истакне значењето на ефикасната дугопољска администрација и не смее секако да се забораваат одличната географска положба на Дугопоље и добрата транспортна поврзаност со Сплит. Сите овие претставуваат значајни развојни можности, кои локалните власти силно ги искористиле преку нивната добро промислена стратегија.

*Како се спроведува.* Многу општини пробале да ја имплементираат истата стратегија, основајќи свои бизнис-зони, но притоа не успеале да дојдат до исти или слични позитивни ефекти. Основните предности на стратегијата на Дугопоље во контекстот на создавањето претприемачка зона се согледуваат во начинот на кој таа се спроведувала. Имено, во општината сите локациски и градежни дозволи за изградба на стопанските објекти биле подготвувани од страна на администрацијата и готови му се предавале на секој потенцијален инвеститор, што не е чест случај кај повеќето општини во кои земјиштето им се продава на инвеститорите, туку тие сами потоа си ги набавуваат потребните дозволи за изградба на објектите.

## 7.2. Практика на општината Морахалом, Унгарија <sup>110</sup>

*Опис на проблемот решен со стратегијата.* Како резултат на приватизирањето на локалната земјоделска задруга, во почетокот на 1990-тите, моќта на локалните земјоделци во Морахалом значајно ослабела. Во исто време, сите поголеми претпријатија, кои главно имале седиште во Сегедин, каде што бил вработен најголемиот дел од локалното население, главно завршиле во стечај, при што продолжиле да работат само неколку мали локални фирми. Локалните власти се соочиле со проблемот на невработеност и увиделе дека е потребно да се отворат нови перспективи за вработување на локалното население. Понатаму, во тоа време, во општината недостигале многу важни објекти: немало училиште, полиција, здравствена установа, па дури и телекомуникациска инфраструктура воопшто не постоела.

*Како е настаната стратегијата.* Клучниот момент за поставување на стратегијата било донесувањето на Законот за локалните даноци од страна на унгарскиот парламент, кој меѓу другото го вклучил и локалниот данок на претпријатијата, одредувајќи го максималниот износ од 0,8% од вкупниот приход на претпријатијата. Во тоа време општинските власти на Морахалом не можеле да ја искористат оваа можност, бидејќи во општината не постоеле поголеми претпријатија. Поради тоа општинските власти одлучиле својата развојна стратегија да ја потпрат на оние претпријатија што имаат перспектива да се развијат и кои на тој начин можат да придонесат кон вкупниот економски опстанок и развој на локалната заедница.

*Цели и резултати од стратегијата.* Општината почнала да се пријавува за различни облици на финансиска поддршка, а истовремено од добиените средства им давала и поддршка на локалните организации на граѓанските друштва. Собраните средства не биле големи, но сепак со нив се обновила локалната инфраструктура и се изградиле локалните патишта. Следен чекор бил основањето претпријатие за за поефикасно извршување на своите задачи, а била остварена и соработка со околните општини. Во средината на 1990-тите општината купила земјиште од бившата воена

---

<sup>110</sup> Friedrich Ebert Stiftung, 2005.

касарна и со сопственото претпријатие ја изградила потребната инфраструктура за довод на гас до него. Денес на тоа подрачје се наоѓаат станови, претприемачки центар и старски дом. Претпријатието во сопствеништво на општината продолжило да инвестира во ова подрачје, зголемувајќи ги бројот на вработените и капиталот на претпријатието. Така бројот на вработени нараснал на 60-70 од почетните 8 лица, а темелниот капитал се зголемил од еден милион до 45 милиони форинти.

Една од најголемите инвестиции во споменатото подрачје е основањето агроиндустриски парк во 1997 година. Вкупните трошоци изнесувале 146 милиони форинти, од кои 50% ги покривал државниот фонд, а 30 милиони ги осигурила жупанијата. Паркот во целост бил опремен со комунална инфраструктура, а помеѓу другото го содржи т.н. „Инкубатор“, каде што на претпријатијата им се нудат деловни простори по ниски цени. Најпознатото претпријатија во Морахалом, „Моракерт“, има свое седиште во паркот, но исто така „Моракерт“ изградил своја фабрика за откуп и за пакување овошје и зеленчук на земјиштето во паркот. Ова претпријатие настанало како резултат на здружување на локалните земјоделци преку кои се набавувале суровините и другите материјали што биле потребни за производство. Задачите на задругата биле откуп и пакување на производите, складирање и дистрибуција. Сите членови на задругата требало да платат членарина и понатамошни надомести за инвестирањето. Општината била еден од 52 основачки члена на задругата, а во 2004 година бројот на членови изнесувал 258. За време на зимата, задругата организира различни тренинзи и обуки за своите членови: од информации за производството до финансирањето. Претпријатијата во агроиндустрискиот парк имаат даночни олеснувања, а сите административни прашања ги решава администрацијата. Сите претпријатија во паркот вработувале во 2004 година над 200 луѓе. Резултатите од стратегијата за локален економски развој во Морахалом се најочигледни преку фактот дека во периодот од 1994 до 2004 година е забележлив порастот на даночните приходи од еден милион форинти на 30 милиони форинти.

*Како се спроведува.* Општината е најважниот актер за ЛЕР. Најважниот двигател во самата општина на кој му се припишуваат сите успеси е самиот градоначалник, кој повеќепати бил избран од страна на граѓаните. Понатаму, особено се става акцент на

квалитетот на човечките ресурси на локалната администрација, а како основен критериум се зема високото образование, особено во областа на економијата.

### 7.3. Практика на општината Сежана, Словенија<sup>111</sup>

*Опис на проблемот решен со стратегијата.* Во почетокот на 1990-тите години општината се соочила со лоша економска ситуација, која била иницирана од затворањето повеќе фабрики како резултат на радикалните промени што се случиле во политичкото, економското и општественото опкружување во периодот на транзиција на земјата. Главно проблемите произлегувале од недостигот од поголеми локални компании и динамични мали и средни претпријатија, постоењето на комплексни административни процедури и расположливоста со нискоквалификувани човечки ресурси.

*Како е настаната стратегијата.* Општината немала доволно моќ и средства да алоцира значајни ресурси со кои ќе го промовира развојот. Уште повеќе, немало комплексна стратегија за локален развој, туку само програми и проекти што настанувале врз основа на годишниот општински буџет. Она што означува почеток на еден посоефицициран стратешки план била иницијативата на една приватна компанија „Словенета“ да учествува како партнер во општинските програми и проекти за развој на нови мали и на средни бизниси и на тој начин сите активности на ЛЕР се имплементирале во рамките на една заедничка стратегија.

*Цели и резултати од стратегијата.* Основни цели на стратегијата биле интензивен развој на малите и на средните претпријатија и регенерирање на постојните индустриски капацитети. Директен резултат од реализацијата на овие цели било формирањето бизнис-инкубатор како основно орудие за унапредување на развојот на претприемаштвото, кое овозможило развој на нови претпријатија, отворање нови работни места и развој на нови идеи и технологии. Деловниот инкубатор во Сежана имал посебен пристап во развојот на самиот инкубатор, бидејќи менаџерот на инкубаторот доаѓал од приватниот сектор. Откако пропаднала фабриката за

---

<sup>111</sup><http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTURBANDEVELOPMENT/EXTLED/0,,contentMDK:20274347~isCURL:Y~menuPK:402644~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:341139,00.html>

електрични уреди „Искра“, општината по спроведената стечајна постапка се појавува како сопственик на зградата од фабриката. Приватната компанија „Словенета“ предложила зградата да се користи како инкубаторски објект, кој ќе ги олесни создавањето и развојот на новите мали претпријатија. Се воспоставило партнерство помеѓу општината како сопственик на недвижниот имот и приватната компанија „Словенета“ како имплементирачки партнер што имал договор за управување со инкубаторот. Инкубаторот се фокусирал на производствени активности и многу од новосоздадените претпријатија се формирале од страна на вработените на пропаднатото претпријатие „Искра“. Се обезбедил деловен простор од околу 6.500 м<sup>2</sup> со субвенционирана закупнина. Закупнините со текот на времето се зголемувале, но постоеле и дополнителни премии за претпријатијата што создаваат нови работни места. Инкубаторот ги обезбедувал заедничките административни и технички објекти и услови, како и деловни услуги од „мека“ инфраструктура. Во 1997 година инкубаторот успеал да осигури дополнителни средства за нови 2.500 м<sup>2</sup>, така што заедно со новиот деловен простор можеле да се сместат 32 претпријатија. Европската Унија, општината, Министерството за економија и приходите од закупнината го овозможиле финансирањето на втората фаза на развојот на инкубаторот.

*Како се спроведува.* Стратегијата се спроведува преку креирање т.н. локална развојна коалиција со другите општини во регионот и нејзина поддршка со бизнис-центар за поддршка (поддршка за отворање нови претпријатија, финансиски и деловни совети, развој на проекти за МСП и сл.); развој на индустриската зона Сежана - Запад; учество во меѓународните ЕУ-Фаре програми, Интеррег-програми и меѓугранична соработка меѓу словенечките и италијанските МСП, менаџмент на локален мал бизнис-фонд.

#### 7.4. Општината Инџија - вистинско инвестициско чудо<sup>112</sup>

Позитивна практика за неверојатно зголемување на инвестициите е примерот на општината Инџија, која за само неколку години од мала неразвиена општина во Србија се претвори во вистинско инвестициско чудо. Ако се земе во обзир податокот дека во рамките на општината, за време на последните осум години се вложени над 300 милиони евра гринфилд-инвестиции, се добива највисокиот процент на директни инвестиции по жител, со што Инџија на државно ниво го има стекнато статусот на најдобра општина во Србија. И не само тоа, имено Инџија со 450 милиони евра странски инвестиции за само 5 години е хит-дестинација за инвестирање во Југоисточна Европа. Според британскиот весник „Фајненшл тајмс“, Инџија е 18-та општина во Европа по бројот на странски инвестиции, пред Амстердам и Будимпешта, со 30 изградени фабрики за само пет години. Она што тие им го нудат на странците е градежно земјиште за само 1 евро квадратен метар и слободни економски зони. Иако општината не располагала со многу земјиште, таа го откупувала и потоа им го нудела на инвеститорите.

Покрај тоа, сите административни процедури се завршувале брзо и едноставно. Голем број европски компании отвориле свои фабрики како што се „Henkel“, „Thiysen group“, „Grundfos“, „Terraproduction“ и многу други светски брендови. Според градоначалникот на Инџија, тајната на успехот се повољните услови за бизнис и инфраструктурно средените индустриски зони. Цената на земјиштето се формира во зависност од инвестицијата. Нивниот интерес е насочен да се привлекуваат инвестициите преку тоа што им се дава земјиштето речиси „без пари“ во замена за обврска тие да вработат одреден број луѓе. Токму на тоа се сведува и суштината на нивниот инвестициски план.

---

<sup>112</sup> Извор: <http://www.indjija.net/code/navigate.php?Id=12>



## 7.5. Копривница и ЈПП<sup>113</sup>

Копривница, град со 33.000 жители и со годишен буџет од 25 милиони евра, е пионер во воведувањето на европските модели на финансирање за градење објекти за јавните потреби на граѓаните. Тоа е првиот град во Хрватска што издаде општински обврзници што котираа на Загребската берза и исто така прв спроведе проекти од типот на јавно-приватни партнерства. Во јуни 2004 година, градот Копривница одлучи да подигне капитал потребен за финансирање различни видови јавни проекти преку издавање општински обврзници. Парите беа собрани, проектите беа завршени, а номиналната вредност или вкупната сума на главнината на емитираните обврзници ќе биде отплатена во период од седум години, полугодишно на фиксен ден на достасување преку фиксни плаќања на главнината и на каматата (6,5% фиксна каматна стапка). Половината од парите што беа собрани со издавање обврзници, околу 4,5 милиони евра, беа потрошени за проектот за рекреативниот центар „Церине“ за спорт и за рекреација во Копривница.

Околу еден милион евра се распределени за реконструкција на комуналната инфраструктура, а другите 3,5 милиони евра, во согласност со Планот за капитално инвестирање, беа инвестирани во модернизирање на локалните и на регионалните патишта.

Структурата на фондовите на обврзници се состои од:

1. Пензиски фондови (најголемиот купувач на обврзници)
2. Инвестициски фондови
3. Комерцијални банки
4. Граѓани

Изградбата на новата гимназиска зграда и на фискултурната сала, според стандардите на ИХФ (Меѓународната одбојкарска федерација), е финансирана преку моделот на јавно-приватно партнерство. Беа нагласени неколку аргументи во корист на партнерствата на јавниот и приватниот сектор:

- директно плаќање за добиена услуга (286 месечни рати x 100.000 евра);
- ист квалитет на испорака на услуга во период од 25 години;

---

<sup>113</sup> Извор: Центар за економска анализа, Децентрализација наша цел, број 7, 2007 година

- дефиниран и обезбеден стандард за одржување;
- финансирање на градењето без буџетски дефицит;
- заштита на јавниот интерес.

Во овој случај конзорциумот се состои од договарач-градежник, фирма за одржување и банка-заемодавец. Типичен пример за ЈПП се финансирањето и изградбата на основно училиште и на фискултурна сала од страна на приватен претприемач, кои потоа им се даваат под закуп на локалните власти. Во тој случај приватниот претприемач е закуподавец, кој обезбедува услуги за хигиена, одржување и други услуги што не се поврзани со процесот на образование.

Основните разлики меѓу ЈПП и класичниот начин на финансирање на градбите од аспект на градоначалникот на Копривница може да се сумираат на следниот начин:

- пониски градежни трошоци;
- нема вишок или дополнителни градежни работи;
- нема доцнење;
- нема скриени дефекти во градбите - ризикот го презел приватниот партнер;
- нема јавни финансиски обврски за време на градењето.

Градот Копривница овозможува многу предности за локалните и странските инвеститори за да почнат со работа и да вложуваат во претприемачките зони: нема локален данок на приход; инвеститорите се изземени од плаќање локални давачки во првите пет години од своето работење. Изземањето од општинскиот придонес е 100%, а претприемачите добиваат државни и локални субвенции за нововработениот персонал. Претприемачките зони имаат комплетна општинска инфраструктура: гас, вода, одвод, електрична енергија, патишта, телекомуникации и локална самоуправа и администрација што овозможува брзо добивање на потребните одобренија и дозволи за инвеститорите. Покрај сето ова, Копривница посредува при наоѓањето доставувачи, работна сила и деловни партнери за нови инвеститори. Системот за прочистување отпадна вода, проект во вредност од 8 милиони евра, кој се финансира со долгорочен кредит од Хрватската банка за реконструкција и развој, и проектот за депонии покажуваат дека Копривница е многу напредна во одржливиот развој. Таа е исто така првиот град во Хрватска што работи на документот Локална агенда 21, со кој ќе се утврди одржливиот развој на целиот регион.

## Глава II

### Политики на локален економски развој во Република Македонија

#### 1. Реформите во локалната самоуправа во Република Македонија -општи согледувања

Реформите на локалната самоуправа во Република Македонија почнаа со донесувањето на новиот закон за локална самоуправа од 2002 година, кога и практично се создадоа основи за почнување на процесот за децентрализација. Новиот закон претставуваше квалитетна промена во однос на претходниот, со голем број функции што сега беа предадени во надлежност на локалната самоуправа. Идејата за зголемување на надлежностите на локалната самоуправа имаше цел да ја намали моќта на централната власт и да се создадат капацитети на локалната самоуправа што ќе бидат противтежа на централната власт. Од друга гледна точка, целта на Законот, како и на самата децентрализација на власта, како прв чекор во демократизацијата на едно општество, пред сè е потребна заради граѓаните. Тие треба активно да се вклучени во носењето на одлуките што влијаат на нивниот секојдневен живот и да одлучуваат за сопствените локални потреби и приоритети, а како крајна цел е обезбедување поквалитетни и подобри услуги блиску до местото на живеење.

Декларативно, реформирањето на системот на локална самоуправа во Р. Македонија како еден од основните предуслови за економскиот и општествениот развој значеше создавање поголеми можности за продлабочување на децентрализацијата, во насока на зајакнување на капацитетите на локалната самоуправа, а за долгорочно зголемување на целокупниот квалитет, во смисла на конкретните надлежности, организацијата, начинот и изворите на финансирање и големината и бројот на општините.

Од 1 јули 2005 година поминаа речиси седум години. Доволно долг период за да се направат анализи, за успешноста од спроведувањето на децентрализацијата, како и за тоа дали концептот на локална самоуправа ги даде очекуваните резултати. Неоспорно е дека процесот на децентрализација доведе до зголемување на надлежностите на општините и до зголемување на ресурсите што им стојат на располагање на

општините. Но, истовремено, во текот на самиот процес се наметнаа одредени слабости, кои последователно манифестираа значајни проблеми, на кои треба да се обрне посебно внимание. Во таа насока, како клучни прашања на кои треба да се дадат одговори се:

- Колку организациската поставеност во однос на распределбата на надлежностите е доволно функционална или логична?
- Колку и дали сите општини ги имаат потребните финансиски, кадровски и други капацитети за да ги извршуваат ефикасно и ефективно доделените надлежности?
- Како да се обезбеди ефективно и ефикасно имплементирање на надлежностите од страна на ЕЛС и дали се потребни нови надлежности?

Денес на локалната самоуправа во Република Македонија се гледа како на најблиска политичка институција до граѓаните што им овозможува непосредно и вистинско учество во вршењето на власта. Меѓутоа, долгорочниот процес на раѓање и историски развоток на локалната самоуправа во Република Македонија поминувале низ различни фази во кои оваа институција ги менувала својот изглед и карактер. Во една ваква констелација, реформата на локалната самоуправа беше под исклучително влијание на крупните реформи во политичкиот и економскиот систем, кои особено дојдоа до израз со почетокот на транзицијата пред повеќе од една деценија и, за жал, не секогаш беа доволно осмислени и прогресивни, така што нивната ретроградност сурово се одрази врз системот на локална самоуправа. Историски гледано, Република Македонија во периодот од 1945 година до 1950 година беше изразито централизирана држава, за потоа децентрализацијата да добие сè поголеми интензитет, при што се зацврстуваше улогата на општината во општествено-политичкиот систем. Преку воведување на комуналниот систем во 1955 година, па потоа со уставните измени во 1963 година, се зголемија функциите на општините, а сето ова ескалира со Уставот во 1974 година, кога општината добива многу силни надлежности и практично станува „држава во мало“ со многу надлежности што се вообичаени на државата. Поради влијанието на еднoпартискиот систем се случи огромна бирократизација на надлежностите и локалната самоуправа западна во криза, не можејќи да одговори на реалните потреби на граѓаните (Шапуриќ, З., 2008 г., стр. 131-137).

Правото на локална самоуправа им стана загарантирано право на граѓаните на Република Македонија со донесувањето на Уставот од 1991 година, кој ги даде основните параметри на правото на граѓаните за локално самоуправување и во чии закони локалната самоуправа се определува како темелна вредност (членот 8 од Уставот на РМ). Во согласност со Уставната концепција, локалната самоуправа ги има следниве две основни карактеристики: 1) таа е едностепена; 2) единици на локална самоуправа се општините. Општината е единица на локална самоуправа што се основа за подрачје на едно или повеќе населени места и населби во кои граѓаните се поврзани со заеднички потреби и интереси, на кое постојат услови за материјален и општествен развој и за учество на граѓаните во одлучувањето за локалните потреби и интереси (членот 8 од Уставот на РМ). Органи на општината се: советот<sup>114</sup> и градоначалникот (Силјаноска-Давкова, 2000 г., стр. 19-23).

Во периодот по осамостојувањето, а како последица на севкупните напори за реформирање на системот, во услови на макроекономска нерамнотежа<sup>115</sup>, економски санкции и ембарго, но и поради политичките настани на Балканот<sup>116</sup> и особено влошените фискални состојби, во Република Македонија се отиде во екстремна централизација, со тоа што се зајакнаа позициите на централната власт, додека локалните власти ги загубија своите функции и финансиските ресурси. Во текот на овој период не постоеше посебен закон за локална самоуправа врз чиишто темели би работеле локалните власти, а во согласност со Уставот на РМ единиците на локална самоуправа беа надлежни само за следниве области: комунална инфраструктура и заштита на животната средина. Во почетокот на 1991 година локалните функции заедно со вработените кадри се пренесоа во надлежност на Републиката, а целиот општествен недвижен имот што беше во надлежност на општините и на СИЗ беше трансформиран во државен и пренесен во сопственост на Републиката (Шапуриќ, З., 2008 г., стр. 141). По неколкугодишни дебати за законскиот концепт, кон крајот на октомври 1995 година е донесен првиот македонски закон за локална самоуправа, но

---

<sup>114</sup> Советот го сочинуваат претставници на граѓаните избрани на општи, непосредни и слободни избори со тајно гласање.

<sup>115</sup> Во овој период Република Македонија се соочуваше со 1) хиперинфлација од над 1.000% на годишно ниво; 2) двоцифрен пад на општествениот производ; 3) кумулиран надворешен долг итн.

<sup>116</sup> Во периодот по осамостојувањето, на Балканот постоеја воени конфликти и силно изразени националистички тенденции и територијални претензии.

тој почнал да се применува дури од наредната година, паралелно со одржувањето на локалните избори во РМ во ноември и декември 1996 година<sup>117</sup>. Нормативните решенија што ги содржи првиот закон за локална самоуправа ги утврдуваат видот и позицијата на единиците на локалната самоуправа, со надлежноста, финансирањето, органите и институциите, со правните односи на единиците на локалната самоуправа со централната власт и гаранциите и заштитата на локалната самоуправа, прашањето за службената употреба на јазиците во локалната самоуправа, непосредното учество на граѓаните во одлучувањето во единиците на локалната самоуправа и други прашања. Со овој закон локалната самоуправа се остварува преку општините и градот Скопје. Според Уставот и Законот за локална самоуправа, сите општини имаат ист правен статус, исти извори на финансирање, исти надлежности. Градот Скопје е посебна единица на локалната самоуправа поради карактерот на градот како главен град на РМ и како единствена просторна, урбана, економска, политичка и еколошка целина, но со редуцирани надлежности и можности за управување со главните и капиталните инфраструктурни објекти. Во согласност со законот, општините беа одговорни за три вида надлежности: 1) самостојни, односно сопствени локални јавни работи,<sup>118</sup> 2) локални јавни надлежности дефинирани како такви од страна на централната власт преку секторски национални закони, 3) надлежности и задачи што им ги поверува<sup>119</sup> државата. За жал, Законот за локална самоуправа од 1995 година не го отсликуваше уставното право на локалната самоуправа. Иако очекувањата беа да се воспостави систем што ќе произлегува од сопственоста, економските и производствените односи својствени на пазарната економија и европските стандарди за демократијата, анализата на севкупните состојби во локалната самоуправа укажа на голем број недостатоци и неправилности во законската регулатива и неповолни состојби во нејзиното остварување. Како пример ќе го наведеме Законот за ограничување на финансирањето на општините<sup>120</sup>, но и многу други закони и подзаконски акти. Накратко речено, основен проблем во локалната самоуправа беше имплементирањето на законите. Уште повеќе, во периодот на самото донесување на законот, а и потоа, преовладуваше

---

<sup>117</sup> Законот е објавен во „Службен весник на РМ“, бр. 52/95 и 60/95

<sup>118</sup> Кои може да се разликуваат една заедница до друга.

<sup>119</sup> Делегира

<sup>120</sup> Овој закон ја ограничува самофинансирачката моќ на општината

тенденција за прекумерна централизација и некритички формиран скептицизам кон ефикасноста на општините и локалните институции (Шапуриќ, 2008 г., стр. 142-145). Проф. Поповски објаснува дека причините лежат во општиот негативен однос на политичките субјекти кон општините од претходниот политички и правен систем и кон нивната правна, политичка и материјално-финансиска моќ што тие ја имаа и уживаа (Поповски, 1996 г., стр. 33). Од тие причини, кон крајот на 1990-тите, од страна на Советот на Европа, Република Македонија е оценета како високоцентрализирана држава (и покрај некомплетните информации и тешкотии за целосно оценување), главно во доменот на следниве три области (Council of Europe, Committee of Minister, 2001):

- Забележливо е големо преклопување меѓу владини оддели и општините, односно општинските надлежности остануваат екстензивни, но нивната распределба е на начин што општините ги прави зависни од централната власт;

- Општините немаат финансиска самостојност, затоа што нивото на нивните расходи е утврдено од страна на владата, без да се респектира нивото на нивните сопствени ресурси и сиот остварен вишок им се отстапува на централните власти;

- Редуцирањето на големините на општините кореспондира поблиску со демографската и историската реалност, а истовремено ја нагласува потребата од меѓуопштинска соработка.

Тргувајќи од ваквото стојалиште, кое особено доаѓа до израз со потпишувањето на Европската повелба за локална самоуправа<sup>121</sup>, се покажува дека локалната самоуправа не е доволно законски и организациски комплетирана во духот на Уставот на РМ, но ниту во демократскиот дух на Европската повелба за локална самоуправа. Овие околности го означуваат и почетокот на реформата на локалната самоуправа во РМ, некаде во 1998-1999 година, при што стремежот беше да се најде решение за воспоставување власт поблиска до граѓаните. Тоа впрочем се и обидите за усогласувањето на законите со Уставот на РМ во кој локалната самоуправа се

---

<sup>121</sup> Европската повелба за локална самоуправа на Советот на Европа е усвоена во 1985 година. Република Македонија ја потпиша во 1996 година, а Собранието ја ратификува во 1997 година, со што формално ги прифати сите европски норми за распределба на надлежностите помеѓу централната и локалните власти и за пропорциите на локалните финансии.

определува како темелна вредност, истовремено следејќи ги обврските што произлегуваат од потпишувањето на Европската повелба за локална самоуправа.

Во таа насока, Советот на Европа во 2000 година ја усвојува т.н. Резолуција<sup>122</sup> за ситуацијата на локалната демократија во РМ, со која се залага поблиску да ја мониторира имплементацијата на препораките за состојбата на локалната демократија во РМ и да направи нов извештај во рок од две години, со тоа што на земјата овозможува неколкукратна континуирана помош<sup>123</sup> на овој план. Процесот на децентрализација во РМ, формалноправно почнува со донесувањето на Законот за локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, бр. 5/02), во јануари 2002 година. Овој закон е во согласност со Европската повелба за локална самоуправа и е донесен со двотретинско мнозинство, т.н. Бадентерово мнозинство.<sup>124</sup> Дефинитивно, новиот закон за локална самоуправа воведува многу поразвиен облик на локална самоуправа, согледан пред сè преку проширувањето на надлежностите и компетенциите на единиците на локална самоуправа. Донесувањето на законот е проследено со тригодишен акциски план, кој ги подвлекува главните чекори и ги определува носителите на натамошните реформи во локалната самоуправа.

Локалната самоуправа во Република Македонија, во периодот од 1991 до 2005 година, поради тесната рамка на надлежностите и недоволните извори на финансиски средства беше недоволно ефективна и ефикасна, што ја наметна потребата од децентрализацијата во вид на деволуција<sup>125</sup> и зголемување на нејзините надлежности, како и извори на финансирање на општините. Со чинот на официјалното почнување на децентрализацијата, кое се случи во 2005 година, почна и трансферот на новите надлежности од централно на локално ниво предвидени со Законот за локална самоуправа што требаше да се имплементираат по одржувањето на локалните избори,

---

<sup>122</sup> Резолуцијата е усвоена од страна на управувачкиот комитет на Конгресот на локалните и регионалните власти во Европа на 25 мај 2000 година.

<sup>123</sup> Експертска, тренинг-програми, воспоставување партнерства и збратимување со европски градови и региони, организирање форум на европските градови и региони во Скопје, како дел од активностите на Пактот за стабилност, основање локално-демократска агенција со седиште во Охрид, за развој на локалната демократија и дијалогот меѓу различните заедници и др.

<sup>124</sup> Бадентерово мнозинство го сочинуваат гласовите од најмалку една половина од пратениците што не им припаѓаат на мнозинството граѓани во РМ, во однос на вкупниот број на нивните гласови во Собранието.

<sup>125</sup> Деволуцијата претставува најсилен вид децентрализација, односно целосно пренесување определени надлежности од централно на локално ниво, во согласност со Уставот и со законот.



во текот на март и април истата година. Поради интензивирањето на процесот на децентрализација и воспоставувањето стабилна законска рамка за изградба на систем на локална самоуправа според европските стандарди што би бил соодветен на потребите на Република Македонија, како еден од клучните приоритети во реформирањето на државата, Владата, Собранието на Република Македонија и Министерството за локална самоуправа, како надлежен орган, во соработка со ЗЕЛС ги донесоа следниве значајни закони и документи како стратегиски документи и насоки за реализација на реформата, и тоа:

- Во август 2004 година е донесен Законот за територијална организација на локалната самоуправа со кој се изврши ревизијата на границите на општините, како и Законот за градот Скопје („Службен весник на РМ“, бр. 55/04).
- Во септември 2004 г. беше донесен Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, кој го пропишува финансирањето на локалната самоуправа преку сопствени извори на приходи и грантови од централната власт. Во согласност со овој закон, фискалната децентрализација се имплементира во фази и подразбира установување механизам за финансирање на општините, кој е транспарентен и заснован на објективни критериуми и норми („Службен весник на РМ“, бр. 61/04).
- Други позначајни документи што Владата на РМ ги донесе и ги усвои за да создаде нормативни услови за пренесување на надлежностите на локално ниво се: Оперативната програма за процесот на децентрализација на власта 2003-2004, Стратегијата за комуникација на процесот на децентрализација 2003, Националната стратегија за интеграција на Република Македонија во Европска Унија<sup>126</sup>, Програмата за спроведување на децентрализацијата (2004-2007); Детален план за трансфер на надлежности и ресурси во процесот на децентрализацијата; Програмите за имплементација на процесот на децентрализација, и тоа ПИПД (2008 -2010) и ПИПД (2012 -2014).

---

<sup>126</sup> Спогодба за стабилизација и асоцијација на Македонија во ЕУ што стапи во сила на 1 април 2004 година.

## 1.1. Структура и обем на надлежности на локалната власт во Република Македонија

Локалната самоуправа во Република Македонија, територијално и административно е организирана во 84 општини (единици на локална самоуправа), од кои 33 се урбани (со седиште во град), а 51 се рурални (со седиште во село) и градот Скопје, како посебна единица на локална самоуправа (со 10 општини на неговата територија). Сите единици на локалната самоуправа се независни во извршувањето на нивните со Устав и со закони утврдени области на надлежност, додека надзорот над законитоста на нивната работа е во рамките на надлежност на централната власт (Закон за локална самоуправа, „Службен весник на РМ“, бр. 05/2002). Како што е случај во земјите-членки на ЕУ, општините во РМ уживаат генерална моќ на надлежност. Нормативните активности на општините се реализираат со донесување статут и други прописи што треба да се објават пред да стапат во сила. Во согласност со Повелбата за локална самоуправа на Советот на Европа, општините имаат финансиска независност и загарантирани сопствени извори на приходи во форма на удели во даноци што ги собира централната власт, локални даноци и такси, како и наменски, блок и капитални дотации што ги добиваат од централната власт.

Според Законот за локална самоуправа од 2002 година, процесот на реформирање вклучи, пред сè, проширување на сферата на надлежностите на ЕЛС и обезбедување повисоко стручно ниво на администрацијата. Зголемувањето на обемот на надлежностите на локалната самоуправа подразбира менување на улогата на државата во управувањето со секторите што се децентрализираат. Во согласност со Законот за локална самоуправа (членот 2), општините се одговорни за две категории надлежности, и тоа: изворни и доверени.

- Изворните надлежности на единиците на локалната самоуправа се предвидени со закон и не можат да бидат одземени од централните органи. Контрола се врши само врз законитоста и се финансираат од сопствени извори на приходи. Така, како изворни надлежности се определуваат надлежностите од сферата на: 1) урбанистичко (урбано и рурално) планирање; 2) заштита на животната средина и на природата; 3) локален економски развој; 4) комунални дејности; 5) култура; 6) спорт и рекреација; 7) социјална заштита и заштита на децата; 8) образование; 9) здравствена заштита; 10)

заштита и спасување на граѓаните и на материјалните добра; 11) спроведување противпожарна заштита; 12) други работи утврдени со законот (Закон за локална самоуправа, „Службен весник на РМ“, бр. 05/2002). Во согласност со Повелбата за локална самоуправа на Советот на Европа (Европска повелба за локалната самоуправа, 1997 г., „Службен весник на РМ“, бр. /97), општините имаат финансиска независност и загарантирани сопствени извори на приходи во форма на удели во даноци, локални даноци и различни (наменски, блок и капитални) грантови (дотации). Прогресот на ова законско решение е тоа што првпат на дециден начин се споменува правилото на супсидијарност при креирањето на општинските надлежности. Извршувањето на надлежностите, за кои е одговорна општината, по правило е нејзина самостојна одговорност, а тоа значи дека самата го одредува начинот на извршување на овие надлежности, секако во согласност со другите закони што попрецизно ги утврдуваат овие надлежности. Надлежностите на општините се целосни и исклучиви и не смеат да бидат одземени или ограничувани, а се дефинирани како работи од јавен интерес од локално значење, аналогно на уставно утврдените локални прашања.

- Доверените (делегирани) надлежности се оние што државните органи можат да ги делегираат за извршување на одредена општина или повеќе општини. Притоа е можно и нивно одземање. Одреден државен орган може да ја делегира надлежноста на извршување на градоначалникот на општината, кој е одговорен за извршувањето на делегираната надлежност.

Спроведувањето на надлежностите почна во јули 2005 година и во тој период беа опфатени основните и средните училишта, градинките, старските домови, противпожарните станици, а извршено е и пренесување на опремата и администрацијата од централните на локалните институции. Заклучно со март 2007 год., 29.671 вработен и 530 установи<sup>127</sup> беа пренесени на локалната самоуправа (Информација за спроведувањето на Програмата за спроведување на процесот на

---

<sup>127</sup> Основни и средни училишта, домови за стари лица, детски градинки, културни установи и територијални противпожарни единици.

децентрализација 2008-2010, 2011 г.). Со една ваква поставеност фактички доаѓа до исполнување на условот од Повелбата<sup>128</sup>.

На прашањето колку се спроведуваат надлежностите денес, поголемиот дел од резултатите на емпириските студии (ОБСЕ, 2011 г.; ФИООМ, 2011 г.; УНДП, 2010 г., МЛС, 2010 г.) што се од доменот на оваа проблематика водат кон ист заклучок, а тоа е дека надлежностите се спроведуваат релативно успешно. Според резултатите од истражувањето за децентрализацијата произлезени од најновиот извештај на ОБСЕ (2011 година), кој најсинтетички ги следи и анализира сите релевантни податоци за периодот од 2006 до 2011 година, се нотира дека повеќето општини ги спроведуваат надлежностите и постепено ги развиваат своите капацитети во управувањето со пренесените надлежности и обезбедувањето локални услуги за граѓаните, а трите надлежности каде што е постигнат најголем успех се од областа на образованието, испораката на комунални услуги и урбанистичкото планирање.

Доколку ги споредиме надлежностите на македонските општини со надлежностите во европските општини, може да констатираме дека надлежностите утврдени во позитивната регулатива се исти, па дури во некои компоненти се и поголеми, споредено со општините од европските држави (Силјаноска-Давкова, 2000 г., стр. 69). Така, на пример, во Чешка, Словачка и во Грција општините се надлежни само за основното образование, а за средното образование се надлежни во вид на делегирани надлежности или, пак, за средното образование е надлежна државата, при што општините се надлежни само за одржување на зградите на средните училишта. Во Хрватска, Латвија и во Португалија општините не се надлежни за противпожарна заштита, за тоа е надлежна државата. Притоа, во некои земји, како што се Романија, Полска, Данска и други, првостепениот облик на локална самоуправа - општината е надлежна за основното образование, додека, пак, округот, како второстепен облик на локална самоуправа, е надлежен за средното образование. Во Португалија, пак, општините немаат надлежности во социјалната сфера, тоа е надлежност исклучиво на државата.

---

<sup>128</sup> Услов според кој на македонските локални власти им се овозможува регулирање и раководење на значаен дел од јавните работи како нивни надлежности и како надлежности коишто треба да се вршат во интерес на локалното население.

Во некои од европските земји, пак, општините, покрај вообичаените изворни надлежности на општините<sup>129</sup>, се надлежни и во многу други сфери, односно се практикува да се делегираат што повеќе од државните надлежности на локалните власти, а најчести примери се издавањето возачки дозволи, сообраќајни дозволи и слични документи. Така, на пример, во Белгија општините се надлежни за основното и за средното образование, за примарна здравствена заштита, за низа активности во социјалната сфера, за противпожарна заштита и сл. Белгија спаѓа во оние земји каде што општината има локална полиција, што е случај и во Велика Британија, Германија, Австрија, Шведска и други. Во Холандија надлежностите на општините се речиси идентични со оние во Белгија. Во Холандија општините се надлежни за основното и за средното образование, како и за стручното образование и образованието за возрасни, како и за низа надлежности во социјалната сфера и во сферата на економскиот развој. Во Финска, Норвешка и во Шведска општините, покрај надлежностите во примарната здравствена заштита, имаат надлежности и во специјалистичката здравствена заштита и во болничката заштита, при што, покрај државата, и општините основаат болници (Група автори, 2001 г.).

Во однос на состојбите со делегираните надлежности, во земјите на ЕУ, спротивно од ситуацијата во нашата држава, мошне чести се случаите на делегирање на надлежностите од страна на државата кон општините. Така, на пример, во Белгија како делегирани надлежности општините ги извршуваат работите во врска со издавањето на возачките дозволи и личните карти, распределба на социјалната помош во име на државата итн. Во Финска и во Шведска, покрај означеното, на општините им се делегираат и работите во областа на статистиката и катастарот (Шапуриќ, З., 2008 г., стр. 87). Ако европските искуства ни покажуваат дека трансферот на делегирани надлежности значи поефикасно и поефективно извршување на услугите и подобро задоволување на потребите на граѓаните, тогаш во оваа смисла би требало да се направат анализи за можноста во Република Македонија, барем во општините со поголем капацитет, државата да делегира одредени надлежности. До 2009 година во Република Македонија не се пронајдени примери за делегирање надлежности од централните на локалните власти.

---

<sup>129</sup>Комунални услуги, просторно и урбано планирање и сл.

## 1.2. Предизвици и потреби од промени

Постојниот концепт на поставеност на локалната самоуправа исфрли на површина значајни слабости и проблеми, односно едностепената локална самоуправа, моделот на територијална организација, непостоењето на рамнотежа помеѓу големината на општината и финансиските, кадровските и другите капацитети и обемот на надлежностите, монотипните општини, разликите во степенот на развиеност помеѓу општините и во самите општини помеѓу урбаниот дел и руралните средини, нефункционалната распределба и паралелното извршување на надлежностите помеѓу градот Скопје и општините се аргументирано највпечатливите области за кои е потребно да се генерираат некакви промени. Еве зошто и како:

*Големи или мали општини?* Територијалните реорганизации во Република Македонија неоспорно доведоа до низа политички тензии, кои кулминираа со спроведувањето на референдумот за територијалната организација во 2004 година. Многу се дебатираше за бројот на општините и за нивните граници, а најчесто за бројот на руралните општини. Денес се актуелни две размислувања: од една страна, дека постојниот број општини е премногу голем, затоа што дел рурални општини не можат да функционираат на долг рок, а од друга страна се размислувањата за тоа дека бројот на општините треба да се зголеми, за локалната самоуправа колку што може повеќе да им се приближи на граѓаните и да биде во функција на развојот, имајќи ги предвид големите разлики во развиеноста на урбаните и на руралните општини.

Независно од моделот на локалната самоуправа<sup>130</sup>, бројот и големината на единиците на локалната самоуправа се различни. Само Франција има поголем број локални единици (повеќе од 36.000) отколку другите земји заедно. Во трите најголеми земји, Франција, Шпанија и Италија, има голема општинска фрагментација, со тоа што огромното мнозинство население (редоследно по наведени земји 95, 20%, 86% и 73%) живее во општини до 5.000 жители. Најекстреман е случајот на Шпанија, каде што 60% од населението живее во општини до 1.000 жители. Во другите земји преовладуваат

---

<sup>130</sup> Моделот на локалната самоуправа може да биде дуален, фузиран или хиерархиски поделен систем - дефиниран според тоа како се воспоставени односите помеѓу различните власти во единствената т.н. општа власт.

средни општини, со население до 50.000 жители, со исклучок на Данска, во која 84% од општините се со големина до 25.000 жители. Големи општини (во просек над 100.000 жители) има само во Велика Британија. Класичните административни реформи во насока на намалување на бројот на општините со спојување во Европа се извршени пред неколку децении. Притоа, поголем број земји (Данска, Шведска, Германија, Грција, Велика Британија, Австрија, Холандија и Норвешка) направија драстична редукција, други симболична (Шпанија, Малта, Швајцарија), а трети се обидуваа да пронајдат друга солуција, како на пример промовирање меѓуопштинска соработка (Франција).<sup>131</sup> Тие беа фокусирани кон постигнување оптимална големина поради функционалната ефективност, за сметка на демократичноста.

Тргувајќи од претпоставката дека во новата ера на глобализација локалните власти добиваат нова зајакната улога, се чини дека традиционалните државни структури се несразмерни, можеби премали за новиот глобализиран свет и, во исто време, преголеми и премногу ригидни за да управуваат ефикасно со растечките и нови барања на своите жители. Понатаму, ако се има предвид фактот што веќе го констатиравме, дека денес општинските граници не се толку важен атрибут колку што беа пред неколку декади поради зголемената мобилност и растечкотозначење на супраллокалните поврзувања, тогаш нема основа за поддршка на закони за обем (големи или мали), односно ниту малото е убаво ниту големото и можеби најдобра практика е мешавина од единки со различна големина.

Флексибилноста, кооперацијата, иновациите и различните капацитети се новите политички и економски светски вредности врз кои се појавуваат нови практики, нови правила, нови сфаќања и ресурси, кои придонесуваат за нови институционализирани процеси во замена за старите и консеквентно нови форми на приспособување, кои се комбинација од иновации, инерција и рутина. Така, денес базичниот избор се сведува на две опции: фиксирање на територијата и на нејзиното население или фиксирање на функциите што треба да се извршуваат. Поголем број земји од Централна Европа имаат фиксна територијална организација и флексибилна поделба на функции. Ова е

---

<sup>131</sup> <http://www.ccre.org/docs/Nuancier2011Web.EN.pdf>

изнудено компромисно решение кога практично е невозможно да се постигне општ консензус. Притоа, централните власти на различни начини ги стимулираат локалните единици на поголема соработка и на доброволно здружување. Скандинавските искуства упатуваат на трета солуција (Група автори, 2007 г., стр. 12- 16).

Имено, многу малите општини успешно извршуваат голем број функции со купување услуги од приватни провајдери или од други општини, особено каде што самата природа на услугите бара поголема популациска основа<sup>132</sup>. Европа во новиот век ќе биде Европа на големи градови. Повеќе од половината од популацијата живее во високоурбанизирани центри или метрополи. Овие нови територијални организации се мешавина од развој и сериозни социјални проблеми, од богати и сиромашни, од најдинамични активности до маргинализирани групи. Тие долго време не се општини, туку мултидимензионална реалност, која страда од демократски дефицит бидејќи претставничките структури не кореспондираат со економското и социјалното животно опкружување. Општ тренд е дезагрегирање на градските структури во дистрикти. Врз основа на богатите европски искуства и современата научна мисла, во Советот на Европа се извлечени следниве насоки во врска со заемните односи помеѓу големината на локалните власти и нивната ефективност и економичност.<sup>133</sup> Последиците од можните промени на големината на локалните единици мора да се разгледуваат и од аспект на ефективноста и ефикасноста на сервисната испорака и во однос на квалитетот на локалната демократија и тие мора да бидат предмет на темелни анализи пред какво било одлучување; ако се утврди дека локалните единици се премали во одреден поглед, екстерните асоцијации и кооперации<sup>134</sup> би требало да се разгледуваат како можна солуција; ако се утврди дека се преголеми во одреден аспект, интерната децентрализација и деконцентрација би требало да се разгледуваат како можна солуција; спојувањето и други промени што би предизвикале промени во границите би требало да се извршуваат во согласност со нагласениот принцип во Европската повелба<sup>135</sup>. Ова не ги спречува централните власти да креираат позитивни иницијативи

---

<sup>132</sup> Пазарно ориентиран начин на функционирање што добива сè поголемо значење во Западна Европа.

<sup>133</sup> Council of European Municipalities and Regions website [http://www.ccre.org/membres\\_en.htm](http://www.ccre.org/membres_en.htm)

<sup>134</sup> Кооперациите може да бидат хоризонтални, вертикални, но и прекугранични, ако релевантната национална регулатива го овозможува тоа.

<sup>135</sup> Принципот на Европската повелба укажува на консултирање на локалните заедници, по можност, со референдум.



со кои ќе ги поттикнуваат локалните власти на меѓусебна соработка, спојување или децентрализирање.

Поради комплексноста на територијалните и административните реформи на земјите-членки, Советот на Европа сугерира: „Добра подготовка (анализа, постигнување консензус за промени, долгорочно, постепено и сеопфатно планирање во кое, ако постојат нерамномерни популациски и економски дистрибуции низ територијата, би требало да се допуштаат различни варијанти, како: различни нивоа на територијална администрација низ државата; различни надлежности за исти територијални власти и различни институционални аранжмани на територијални власти на исто ниво; одлучување со консултации на инволвираните/или со референдум; континуитетна и конзистентна имплементација; континуирана евалуација за постигнување на реформските цели, која треба да биде јавна и достапна до другите земји-членки на Советот на Европа (Council of Europe, 2007.p.14).

Конечно, според нашето мислење, тековниот процес на децентрализација и поголемиот дел од пренесените надлежности укажува на постоење на покрупни и економски силни општини. Еден дел од општините не можат самостојно да ги извршуваат зголемените надлежности. Ова, според нас, барем во услови на актуелниот систем на едностепена локална самоуправа и систем на монотипен карактер, доведува до потреба од намалување на бројот на општините.

***Монотипни или политипни општини?*** Пред сè тргнувајќи од монотипниот карактер на локалната самоуправа, што значи дека исти надлежности имаат сите единици на локалната самоуправа, без оглед на нивната големина во поглед на населението, територијата и економските и другите потенцијали, уште на самиот почеток се отежнува извршувањето на надлежностите и се јавува потреба системот на локална самоуправа да мора да претрпи промени. Во однос на прашањето дали е подобро повеќе мали или големи општини, со мал или голем опфат на надлежности, практично нема крај на дискусијата и постојано има нови заговорници на секоја можност.

Искуствата на скандинавските општини како најразвиен модел на поставеност на ЛС се постоење на големи општини со голем број надлежности. Словенија и Хрватска,

како релативно мали земји по големина, имаат мали општини со мал број надлежности.

Која комбинација е најфункционална зависи од голем број различни фактори и нивни специфични констелации. Како малиот, така и големиот број на општини не е многу ефикасен, па затоа е дозволено нивно функционално и интересно, но не и територијално, поврзување и здружување. Сметам дека е сосема оправдано да се направи разлика во правниот режим на надлежностите на локалните заедници во Република Македонија, токму поради тоа што нашите општини мошне се разликуваат во поглед на нивните економски капацитети, големина на територија, број на население урбаниот, односно руралниот карактер и сл.

Препораките се насочени кон следниве можности. Да се воведат политипен вид на општини со различни надлежности во зависност од големината на општината и изградените капацитети, со што би се напуштил монотипниот, или, пак, да се поделат надлежностите на изборни и задолжителни без кои нема локална самоуправа и изборни - чие преземање и вршење ќе биде постепено дека не треба на бројката да ѝ даваме дух, туку дека треба да се земат предвид објективни критериуми, како што е можноста за развој на општината од секаков вид, економски, инфраструктурен, човечките ресурси и слично.

*Нови надлежности?* Иако на прв поглед листата на трансферирани надлежности изгледа импозантно, со внимателна анализа ќе се дојде до следниов заклучок, односно општините дури и во спроведувањето на изворните надлежности се само извршители, бидејќи државата за секоја надлежност донесува посебни закони со кои детално се регулира материјата, се одредуваат стандардите, прописите и казните и на општините не им преостанува голем простор за креативност и за исполнување на локалните специфичности. Меѓу нашите експерти има различни размислувања. Има барања за зголемување на бројот на надлежностите на ЕЛС, а од друга страна, пак, има размислувања дека не се потребни нови надлежности, затоа што и постојните се само извор на долгови. Застапниците за зголемување на надлежностите на ЕЛС сметаат дека државните органи треба дополнително да се растоварат и да пренесат дел од недржавните функции на општините - како изворни или делегирани надлежности. Од друга страна, поборниците што тврдат дека во моментот не се потребни нови

надлежности сметаат дека треба малку да се подзапре, па централната и локалната власт прво да го расчистат она што се јавува како проблем со кој се соочуваат општините, односно она што им е дадено на управување целосно да профункционира, а дури потоа да се размислува за нов пристап. Нивно мислење е дека во спротивно општините ќе тонат во долгови и ќе бидат лош сервис за граѓаните, а критиките и натаму ќе останат и ќе се продлабочуваат.

*Едностепенa BC двостепенa локална самоуправа?* Едностепената локална самоуправа е реткост и се среќава во нашата земја, во Исланд, во некои швајцарски кантони и во Естонија. Најчесто како слабост на едностепената самоуправа се наведува постоењето на големи општини, кои доведуваат до општински етатизам. Системот на локална самоуправа во европската практика најчесто е проследен со двостепен карактер на локалната самоуправа и постоење на помали општини.

Во оваа смисла некои експерти во нашата земја сметаат дека е неопходно воведување систем на двостепенa локална самоуправа, во кој, покрај првостепениот облик, односно општините и градот Скопје, би егзистирал и второстепениот облик на локална самоуправа, кој би го сочинувале околии, окрузи или региони (Шапуриќ, 2008 г.; Силјановска-Давкова, 2000 г., ФИОМ, 2004 г., УНДП, 2011 г., Тодоровски, 2004 г.). Двостепената локална самоуправа е најчест пример и таа постои во Германија (општини и околии), Унгарија (села и реони и градови и окрузи), Норвешка, Данска, Австрија, Шведска, Белгија, Албанија (општини и окрузи), Грција (општини и префектури), Чешка (општини, градски, селски и провинции), како и во многу други европски држави. Во случајот со нашата земја подлабоките анализи би покажале дали би егзистирале осум второстепени единици на локална самоуправа, како што е случајот со актуелната регионална поделеност, или, пак, нивниот број би се зголемил на десет или дванаесет второстепени единици на локална самоуправа. Второстепените единици на локалната самоуправа би го надоместиле недоволниот капацитет на општините за извршување одредени надлежности и тие би ги извршувале оние надлежности што општините не се во состојба да ги извршуваат. Исто така, второстепените единици на локална самоуправа би овозможиле низа спорни прашања да се решат помеѓу општините. Покрај тоа, второстепените единици на локална самоуправа би имале многу поголем легитимитет бидејќи би имале свои непосредно

избрани органи. Второстепената локална самоуправа би овозможила поголем капацитет на локалната самоуправа, како и поголема можност на користење на финансиските средства од Европската Унија. Сепак, воведувањето на двостепениот систем може да доведе до значајно зголемување на трошоците за функционирање на локалната самоуправа и во тој контекст треба да се внимава колку во Република Македонија има целосна подготвеност за ваква промена во организацијата на локалната самоуправа.

Конечно, фискалните и финансиските аспекти на процесот на децентрализација и понатаму остануваат најзначаен и најкомплексен предизвик, бидејќи недостигот од ресурси ја попречува имплементацијата на пренесените надлежности на локално ниво. Пренесените надлежности не се докрај усогласени со финансиските капацитети на општините. Потребни се конкретни мерки за ублажување на овие проблеми, особено во поглед на ефективноста на изворите на приходи и грантовите за општините. Овој аспект дополнително ќе биде елабориран понатаму во главата.

Со Законот за меѓуопштинска соработка од 2009 година се сметаше дека ќе се создадат дополнителни можности за надминување на дел од гореспоменатите слабости, а во Законот за рамномерен регионален развој од 2007 година општините видоа средство што ќе помогне да се интервенира во нерамномерната развиеност меѓу општините, но и внатре во самите општини. За ефектите од примената на двата закона ќе стане збор повеќе понатаму во рамките на истата глава.

## **2. Правна рамка за локален економски развој (ЛЕР) во Република Македонија**

Историски гледано, во комуналниот систем во Република Македонија, кој егзистираше до 1990 година, општината имаше силна улога во економските процеси. Со воведувањето на пазарната економија и со напуштањето на комуналниот систем, улогата на општината, исто како и државата, сè повеќе се намалуваше. Меѓутоа, процесот на централизација, кој беше карактеристичен за периодот од 1991 до 2006 година, речиси сосема ја исклучи општината од оваа сфера и нејзината улога беше само индиректна, преку уредување на инфраструктурата и преку урбано-просторното

планирање. Со почетокот на децентрализацијата, првпат во Република Македонија, општините добија законска надлежност со која им се овозможува да се грижат за локалниот економски развој. Донесувањето на новиот закон за локална самоуправа во 2002 година детално ги пропиша надлежностите на локалните служби, а локалниот економски развој стана една од првите надлежности што се пренесоа на локално ниво. Со почетокот на првата фаза на децентрализацијата во 2006 година практично се создадоа услови за засилување на улогата на општината во оваа сфера.

Според членот 22, став 1 од Законот за локална самоуправа („Службен весник на РМ“, бр.5/2002), надлежности што се дел од областа на локалниот економски развој се<sup>136</sup>:

- Планирање на ЛЕР
- Утврдување на развојните и структурни приоритети
- Водење локална економска политика
- Поддршка на развојот за МСП и претприемаштвото на локално ниво
- Учество во воспоставување и развој на локалните мрежи на институциите и агенциите, како и промовирање на партнерствата

Покрај Законот за локална самоуправа, кој ја дава општата законска рамка за надлежноста на локалните власти во однос на ЛЕР, законската уреденост на локалниот економски развој, како надлежност што треба да ја имплементираат општините, е тесно поврзана со легислативата што се однесува на голем број други надлежности. Оттаму, следниве закони директно или индиректно ги дорегулираат надлежностите на локалните власти во областа на локалниот економски развој: 1) Закон за трговија („Службен весник на РМ“, број 16/04); 2) Закон за угостителската дејност („Службен весник на РМ“, број 62/04); 3) Закон за вршење на занаетчиската дејност („Службен весник на РМ“, број 62/04); 4) Закон за туристичката дејност („Службен весник на РМ“, број 62/04); 5) Закон за заштита на потрошувачите („Службен весник на РМ“, број 38/04); 6) Закон за трговските друштва („Службен весник на РМ“, број 28/04 и 84/05); 7) Уредба за трговските дејности од мал обем и начинот на нивна регистрација

---

<sup>136</sup> Исто така, Законот за градот Скопје 7 во членот 10 и членот 15, точка 3, ги предвидува работите за чие извршување е надлежен градот Скопје, односно општините во градот Скопје, во рамките на надлежноста за локален економски развој.

(„Службен весник на РМ“, број 64/05). Меѓутоа, само мал дел надлежности за економијата може да се реализираат со овие закони. Де факто беа потребни промени на низа законски прописи, како и довршување на процесот на фискалната децентрализација. Така, во периодот 2007-2010 г., се донесени голем број закони, како и измени и дополнувања на законите, кои имаат значајно влијание врз имплементацијата на надлежноста за локален економски развој, и тоа:

- Во 2007 година се донесува Законот за рамномерен регионален развој („Службен весник на РМ“, бр. 63/2007), кој ја дефинира основната законска рамка за водење на политиката на рамномерен регионален развој, создавајќи услови за динамизирање на локалниот економски развој.

- Од јануари 2008 година, областа ЈПП во Македонија е регулирана со Законот за концесии и јавно-приватно партнерство („Службен весник на РМ“, бр. 7/2008). Зголемувањата на јавно-приватните партнерства често се вклучени како клучни стратегиски елементи.

- За да се обезбедат можности за распределба на финансиски средства за потребите на ЈЕР, позначајни измени се следниве. Во 2010 година Законот за финансирање на општините претрпе уште една измена, со која се овозможи општините да добијат бескаматен заем од Владата, со рок на плаќање од 10 години. Претходниот рок беше пет години и претставуваше мал временски период за презадолжените општини, а новата законска одредба треба да им помогне што поскоро тие да се одблокираат. Од 2010 година, а како резултат на соработката на ЗЕЛС со Министерството за финансии, почна да важи Законот за одложено плаќање на долговите на јавните општински претпријатија кон државата („Службен весник на РМ“, бр. 18/2010). Тригодишниот грејс-период и седумгодишната можност долговите да се вратат на рати не се само огромна помош на јавните претпријатија туку се и растоварување на општините, нивните основачи.

- Со новиот закон за енергетика се врати правото на општините самостојно, по спроведен јавен повик, да донесуваат одлука за давање право за изградба на нови објекти за дистрибуција на природен гас, топлинска енергија и на геотермална енергија на подрачјето од својата општина.

- Најактуелен, и еден од најголемите успеси на единиците за локална самоуправа во последниве две години, секако е Законот за градежно земјиште („Службен весник на РМ“, бр. 53/2011), барање што беше на самиот врв на приоритети во претходните седум години за сите општини. Имено, од 1 јули оваа година општините и конкретно се стекнаа со можноста за управување со градежното неизградено земјиште. Со имплементацијата на овој процес и со пренесувањето на надлежностите на единиците на локалната самоуправа се создадоа можности за општините да зачекорат понапред во процесот на децентрализација на Република Македонија. Практично, општините со Законот за градежно земјиште добија поголеми можности за развој на локалната економија и привлекување на потенцијалните инвеститори.

### **3. Програми и стратегии како дел од политиките на ЈЕР**

Локалната самоуправа може да има големо влијание во ЈЕР преку водење локална економска политика во функција на поттикнување на економскиот развој со утврдување приоритети на развојот. Политиките на локален економски развој претставуваат систем на цели, инструменти и мерки насочени кон намалување на диспаратите и остварување рамномерен и одржлив локален економски развој во Република Македонија. Иако главниот носител на политиката за поттикнување локален економски развој е локалната самоуправа, односно единиците за локална самоуправа, сè уште влијанието на централната власт, како креатор на економската политика во Република Македонија, не може целосно да се исклучи.<sup>137</sup> За да биде поексплицитно, потребни се вертикална и хоризонтална координација меѓу Владата и ЕЛС и одредени координативни активности мора да бидат донесени и спроведени на ниво на државата, но сепак поголемиот дел од одговорноста, како за човековиот така и економскиот развој, треба да се делегира во рацете на ЕЛС. ЕЛС, како клучни носители на економскиот развој одоздола, треба да ги идентификуваат дејностите за кои имаат

---

<sup>137</sup> ЈЕР мора на извесен начин да биде вграден во мерките на економската политика за конципирање едно макроекономско опкружување што ќе ги поттикнува и иницијативите на локално ниво.

можност на локално ниво да се развијат, а кои треба да бидат придружени и поддржани од страна на државата.

Од друга страна, колку повеќе се јакне статусот на локалните сегменти на власта, толку повеќе ќе се намалат зависноста и очекувањето помош во форма на субвенции, бенефиции и посебни дотации, како начин на државна интервенција одозгора (централната власт).

Во контекстот на подготвеноста на општините за пристап во ЕУ<sup>138</sup>, за да се обезбеди додадена вредност во самиот процес, за ЛЕР од големо значење е токму вградувањето на европската димензија во процесот на децентрализацијата и проширувањето на улогата на локалните власти во процесот на интеграција со ЕУ. Оттаму, во програмскиот период 2008-2010, меѓу другите приоритети што се од големо значење за ЛЕР се и следниве: развој на неопходните вештини за подготвување инвестициски апликации, во согласност со ИПА-регулативата и другите стандарди и насоки на ЕУ, и продолжување на имплементацијата на Законот за рамномерен регионален развој и на Националната стратегија за рамномерен регионален развој со акциски план.

Генерално, од страна на Европската комисија, состојбите во спроведувањето на процесот за децентрализација, како и статусот на ЛЕР, се оценети во Извештајот за напредокот на Република Македонија за 2010 година. Имено, главната констатација е дека, и покрај напредокот што е постигнат во спроведувањето на процесот на децентрализација, сè уште постојат значајни прашања што заслужуваат понатамошно внимание, а се значајни за локалниот економски развој. Во неколкуте последователни извештаи на Европската комисија се укажува на следниве предизвици (Извештај на ЕК за напредокот на Р. Македонија, 2010 г.; ФИООМ, 2011)<sup>139</sup>:

- Треба да се обезбеди рамномерност во економскиот развој, односно намалување на постојните диспаритети помеѓу единиците на локалната

---

<sup>138</sup> Соработката со ЕУ почна во 1997 година, кога Р. Македонија ја потпиша Спогодбата за соработка со ЕУ и нејзините земји-членки. Таа дополнително се продлабочи во 2000 година, со склучувањето на Спогодбата за стабилизација и асоцијација помеѓу РМ и ЕУ и нејзините земји-членки. Р. Македонија се стекна со кандидатски статус за членство во Европската Унија (декември 2005 година), како и со препорака од Европската комисија за почеток на преговорите за членство во ЕУ (октомври 2009 година).

<sup>139</sup> Достапен на:

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kez\\_documents/2010/package/mk\\_rapport\\_2010\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kez_documents/2010/package/mk_rapport_2010_en.pdf)



самоуправа и планските региони, како и соодветни решенија за динамизирање на локалниот економски развој;

- Транспарентноста и координацијата на централното финансирање на општинските проекти треба значително да се зајакнат, во насока на остварување на целта урамнотежен регионален развој;
- Потребни се значителни напори на централно и на локално ниво за да се зајакнат административните капацитети на некои општини. Ова, пред сè, се однесува на финансиите, стратегиското планирање, човечките ресурси и сл.

Владата на Република Македонија како дел од политиките што се однесуваат на локалниот економски развој и плановите за нивно остварување, а со цел да се поттикне поттикне подинамичен економски развој, има донесено повеќе програми и стратегии. Владините политики што се однесуваат на локалниот економски развој се дел од програмите за спроведување на процесот на децентрализацијата, кои се засновани на стратегиските цели на реформата на локалната самоуправа и процесот на децентрализацијата. Новата програма за спроведување на процесот на децентрализацијата е за периодот 2011-2014 (ПСД 2011-2014), а се надградува на целите на Програмата за спроведување на процесот на децентрализација 2008-2010 (ПСД 2008-2010), како и 2004-2007 (ПСД 2004-2007), Деталниот план за трансфер на надлежностите и ресурсите во процесот на децентрализација, донесен во април 2005 година, како и Оперативната програма за децентрализација 2003-2004 (ОПД 2003-2004) (Информација за спроведувањето децентрализација 2008-2010, јануари 2011 г.).<sup>140</sup>

Во продолжение накратко ќе ги посочиме клучните елементи на политиките што се однесуваат за ЛЕР, а се однесуваат на периодот што е предмет на истражување во трудот. Тие се дел од Програмата за спроведување на процесот на децентрализација 2008-2010 (во натамошниот текст: ПСПД 2008-2010) во која беа утврдени низа осмислени мерки што пред сè беа фокусирани на подобрување на условите за спроведување на веќе пренесените надлежности и осигурување непречен трансфер на

---

<sup>140</sup><http://mls.gov.mk/indedz.php?nenjs=264>  
<http://mls.gov.mk/indedz.php?nenjs=78>  
<http://mls.gov.mk/indedz.php?nenjs=77>  
<http://mls.gov.mk/indedz.php?nenjs=48>

неколку преостанати надлежности, во согласност со членот 22 од Законот за локалната самоуправа. Еден од приоритетите наведени во Програмата е и Приоритетот 1.3 - Утврдување на мерките за подобрување на условите за спроведување на веќе пренесените надлежности во областите локален и регионален економски развој, а во остварувањето на овој приоритет, 11 мерки се однесуваат директно на локалниот економски развој, но и мерките што се однесуваат на урбанистичкото планирање не се помалку значајни за поттикнувањето на ЈЕР во општините. Поддршката за развојот на креативните индустрии (култура) само потврдува дека ЈЕР е тесно поврзан со најголемиот број надлежности на општината.

Понатаму, како одговор на потребите што произлегоа како резултат од имплементирањето на надлежностите за ЈЕР во 2009 и 2010 година, се донесува Новата програма - ПСД 2011-2014, чии цели се во корелација со обезбедувањето поголема финансиска стабилност на општините, намалувањето на диспаратите меѓу планските региони и општините, поттикнувањето на учеството на граѓаните во донесувањето одлуки за прашања од локална надлежност, како и воспоставување партнерства меѓу единиците на локалната самоуправа, со граѓанскиот сектор и со други релевантни организации и субјекти. Во неа, специфичните цели кон кои е насочена Програмата во контекст на ЈЕР се однесуваат на намалување на фискалните диспаритети и поттикнување на локалниот економски развој преку унапредување на системот на финансирање на ЕЛС.<sup>141</sup>

*Како се оценуваат состојбите по имплементацијата на ЈЕР-политиките?*  
Истражувањата што се направени во нашата земја за да се оценат состојбите покажуваат дека во однос на постојните политики на локалната власт, како и во однос на поддршката што ја обезбедува Владата, нема напредок во однос на намалувањето на разликите во развиеноста помеѓу општините во рамките на регионот, ниту пак помеѓу населените места во самите општини (ОБСЕ, 2009 г.; ФИИОМ, 2011 г.; ЗЕЛС, 2001 г.; УНДП, 2009 г.; OSCE, 2011 г.).<sup>142</sup>

---

<sup>141</sup> [mls.gov.mk/data/.../Programa%20za%20decentralizacija%20MK.pdf](http://mls.gov.mk/data/.../Programa%20za%20decentralizacija%20MK.pdf)

<sup>142</sup> [soros.org.mk/dokumenti/Lokalen-razvoj-MKD.pdf](http://soros.org.mk/dokumenti/Lokalen-razvoj-MKD.pdf), [njjnj.osce.org/skopje/87514](http://njjnj.osce.org/skopje/87514)

Во своите систематизирани ставови за 2007, 2009 и 2010 година<sup>143</sup>, ЗЕЛС смета дека има уште многу прашања што нужно мора да се надминат, затоа што се од клучно значење за непреченото функционирање на општините при спроведувањето на ЈЕР како надлежност, како на пример: обезбедување поголеми приходи, надминување на состојбите со долговите, можноста самостојно да управуваат со градежното земјиште, потребата од забрзано спроведување на плановите за рамномерен регионален развој. Фокусот, пред сè друго, е ставен на урбанистичкиот развој како едно фундаментално прашање за динамизирање на локалниот економски развој на општините и затоа главен приоритет на ЗЕЛС во текот на претходните три години беше токму пренесувањето на сопственоста и правото на управување со градежното земјиште. Според ЗЕЛС, во функција на ЈЕР не помалку значајни се и легализацијата на неформално изградените објекти и, она што е особено значајно за руралниот развој, управувањето со земјоделското земјиште, пасиштата и со шумите. Спротивно, се укажува на тоа дека, пак, поддршката од централната власт е најмалку важниот фактор за успешната имплементација на ЈЕР. Впрочем, општините во однос на имплементацијата на политиките за ЈЕР сè уште во голема мера се финансиски зависни од централната власт, а централната власт пак многу малку ги помага општините во областа на ЈЕР преку директни мерки (на пример, капитални инвестиции во комуналната инфраструктура, мерки за подобрување на вработувањето итн). Сепак, според ЗЕЛС, најголемиот напредок е постигнат во однос на подобрувањето на финансиската состојба на општините за имплементацијата на ЈЕР, и тоа со вклучување на сè повеќе сопствени финансиски средства во локалниот развој. Слаба страна е исто така фактот дека иако општините се доволно запознаени со развојните планови на национално ниво, тие сепак не се доволно моќни или пак немаат капацитети да придонесат за што поуспешно нивно реализирање.

Резултатите од повеќето истражувања на Фондацијата ИнститутОтворено општество (ФИОМ, 2010 г., 2011 г., стр. 9), по прашањето на акутните локални диспаритети, покажуваат дека постојните политики на централната власт за непречено имплементирање на надлежноста за ЈЕР во општината, како и поддршката за ЈЕР што

---

<sup>143</sup> ЗЕЛС, Систематизирани ставови за 2007, 2009, 2010  
<http://njinj.zels.org.mk/Upload/Content/Documents/Za%20ZELS/%D0%9C%D0%9A/SISTEMATIZIRANI%20STAVOVI%20na%20ZELS%20juni%202009.doc>

ја обезбедила централната власт, не овозможиле (и во 2009 г. и во 2010 г.), стимулирање на локалниот развој на општините. Во нивните студии се посочува дека иако поминаа шест години од трансферот на надлежностите и ресурсите, вклучувајќи ги и зголемениот капацитет на локалната администрација и дополнителното зголемување на вкупните приходи менаџирани од општините во изминативе години, за имплементацијата на ЈЕР и натаму од клучно значење остануваат следниве прашања: (1) обезбедувањето на доволно приходи за ЕЛС што ќе овозможат оптимално спроведување на пренесените надлежности; (2) обезбедување рамномерност на регионалниот развој, намалување на постојните диспаритети меѓу единиците на локалната самоуправа и планските региони, како и пронаоѓање на соодветни решенија за динамизирање на ЈЕР и на регионалниот развој.

#### **4. Значењето на меѓуопштинската соработка (МОС) за поттикнувањето ЈЕР**

Соработката меѓу единиците на локалната самоуправа претставува мошне значајно прашање на локалната самоуправа воопшто во контекст на повеќето надлежности, па и за ЈЕР. Тоа значи дека ЕЛС не се територијално изолирани и во себе затворени локални заедници, туку широко отворени за меѓусебна соработка, и тоа како со соседните, така и со другите единици на локална самоуправа во рамките на Републиката. Со Законот за локална самоуправа се утврдува принципот дека ЕЛС соработуваат меѓу себе и се формулираат мотивите, а со Законот за меѓуопштинска соработка (2009 год.) се уредуваат начините, условите и постапката за воспоставување меѓуопштинска соработка и облиците преку кои се остваруваат финансирањето, евиденцијата и надзорот над меѓуопштинската соработка и други прашања од значење за меѓуопштинската соработка (МЛС, 2009 год., стр. 6.), а притоа да се испочитува принципот на доброволно пристапување во таква соработка. Така, заради остварување заеднички интереси и вршење заеднички цели, обезбедување услуга или справување со заеднички проблем, ЕЛС можат да здружуваат средства и да формираат заеднички служби, организации, јавни претпријатија и јавни служби.

Спроведувањето на зголемениот обем на општински надлежности, дополнет со работи од јавен интерес и локално значење, претставува тешка задача доколку не бидат

обезбедени соодветни финансиски ресурси. Од друга страна, фискалниот систем не успева да одговори на потребите за ресурсите, така што повеќето општини се соочуваат со проблеми и со тешкотии во спроведувањето на надлежностите.

Општините можат да соработуваат и со единиците на локална самоуправа на други земји, како и да бидат членови во меѓународни асоцијации на локалните власти. За меѓународна соработка не се бара никаква дозвола, освен што општините се должни да го информираат Министерството за локална самоуправа, а тоа е должно да води евиденција за остварената меѓународна соработка. На општините им се дозволува и право на формирање здруженија што ќе ги штитат нивните права и ќе ги унапредуваат нивните интереси. Здружението во кое се членови повеќе од две третини од вкупниот број на единица на локалната самоуправа има третман на национално здружение и е овластен преговарач со централните државни институции. Во овој момент во Македонија постои само едно здружение на општини, Заедница на единиците на локална самоуправа - ЗЕЛС, во кое на доброволна база се зачленети сите 84 општини и градот Скопје (Силјаноска-Давкова, 2000 г., стр. 171).

Законот за МОС им нуди на општините и многу други придружни можности, меѓу кои се: 1) дополнително финансирање од ЕУ-фондовите, во рамките на повеќе програми, но како особено полезни и наменети за општините се мерките на Програмата за збратимување;<sup>144</sup> 2) општините имаат можност за финансирање развојни проекти од претпристапната помош за земји-кандидатки за членки на ЕУ (ИПА-фондовите).

Емпиријата покажува дека досега, кај нас, општините покажаа висок степен на свесност за развивање на моделот на МОС, како и за бенефициите што ги носи на сите вклучени страни. Според податоците изнесени во извештаите на ЗЕЛС (2011 г.), реализирани се 26 успешни меѓуопштински партнерства, во кои учествуваат околу 62 општини, а како најконкретна општа бенефиција се споменува олеснетиот пристап до многу важни услуги до граѓаните. Во табела 2.1. е даден приказ на сите општини што имаат искуство во доменот на МОС.

---

<sup>144</sup> Од поновите форми на збратимувања, поинтересни се тематските мрежи што стануваат платформи за генерирање долгорочна соработка и пријателство;

**Табела 2. 1 - Приказ на сите општини што имаат искуство во доменот на МОС**

Берово	Пехчево, Делчево, Веница, Радовиш
Битола	Могила, Новаци, Прилеп, Ресен, Крушево, Демир Хисар, Кривогаштани - пелагониски регион
<b>Валандово</b>	<b>Гевгелија</b>
Чешиново-Облешево	Зрновци, Карбинци, Кочани и Пробиштип
Другово	Општината Вранештица
Јегуновце	Општината Теарце партнерска соработка за ЈЕР
Карбинци	Општината Штип и општината Карбинци
Кавадарци	Општината Росоман Општината Демир Капија
Кисела Вода	Сопиште - пренесена е документација во областа урбанизам
Конче	Заедничка канцеларија со општината Радовиш
Кратово	Развој на осоговскиот регион е во фаза на формирање и институционализација со општините: Кочани, Зрновци, Чешиново-Облешево, Пробиштип, Кратово, Ранковце и Крива Паланка, проект за изградба на заедничка депонија со општините: Кратово, Куманово, Липково, Крива Паланка, Ранковце
Крива Паланка	Општината Ранковце
Могила	Општината Новаци
Новаци	Прилеп, Могила, Битола, Демир Хисар, Крушево, Ресен, Долнени, Кривогаштани
Ново Село	Струмица, Босилово, Василево
Охрид	Ресен, Струга, Прилеп, Битола
Осломеј	Зајас
Пласница	Другово и Вранешница
<b>Пробиштип</b>	<b>1. Општината Кочани</b> <b>2. Општината Облешево</b> <b>3. Општината Македонска Каменица</b> <b>4. Општината Кратово</b> <b>5. Општината Крива Паланка</b>
Радовиш	Конче, Струмица, Штип, Василево, Босилово и други од регионот
Ранковце	Општини од источниот (осоговскиот) регион
Штип	Општината Карбинци
Струга	Охрид, Кичево, Дебар, Дебарца (регионален развоен план)
Струмица	Општината Василево Општината Ново Село Општината Босилово
<b>Василево</b>	<b>Струмица, Ново Село, Босилово</b>
Веница	Кочани, Зрновци, Берово, Делчево
Вранештица	Општината Другово
Зајас	Општината Осломеј
Зелениково	Кисела Вода Сопиште
Зрновци	Општината Чешиново-Облешево и Карбинци

Во резултатите на неколку студии, во кои се истражуваат резултатите од оваа проблематика (ОБСЕ, 2008 година; УНДП [http://www.municipal-cooperation.org/images/1/17/Presentation\\_Pecciolli\\_Workshop\\_Pmiasan\\_Dautu\\_FYROM\\_2008.pdf](http://www.municipal-cooperation.org/images/1/17/Presentation_Pecciolli_Workshop_Pmiasan_Dautu_FYROM_2008.pdf)), податоците сведочат дека општините, кај нас, имаат соработувано најчесто на неколку полиња, меѓу кои собирањето локални даноци, урбанистичкото планирање, унапредувањето на управувањето со цврст отпад, локалниот економски развој, како и заедничкото аплицирање до фондовите на ИПА 2.<sup>145</sup>

Позитивно е тоа што мнозинството градоначалници го препознаат ЈЕР како најинтересно поле за иницирање и дејствување во насока на создавање МОС.<sup>146</sup> Здружувањето средства како облик на меѓуопштинска соработка има мошне големо значење за остварување на заедничките интереси во поглед на економскиот развој. Всушност, општините ги здружуваат средствата најчесто заради финансирање на изградбата на комунални, здравствени или други објекти, како и финансирање разни други проекти чија индиректна цел е зајакнување на материјалната основа на општината. Меѓуопштинската соработка се препознава како ефикасно средство за зајакнување на локалната економија, особено од страна на малите и руралните општини.

Искуствата на општините во РМ<sup>147</sup> во градењето ваков вид партнерства, конкретно во доменот на ЈЕР, може да се согледаат низ неколку позитивни примери (вклучените општини се потенцирани и во рамките на табела), и тоа:

- МОС меѓу општините Гевгелија и Валандово, во форма на заедничко планирање на развојот (заедничко работно тело и комисија) наменето за промоција на овој микрорегион, во чии рамки беше изработен туристичко-акциски план, потоа база на стопанските субјекти, а беа промовирани и погодностите за инвестирање во овој регион.
- Понатаму, МОС помеѓу општините Струмица, Босилово, Ново Село и Василево, кои се здружија и формираа заеднички центар за ЈЕР, како облик на

---

<sup>145</sup> Компонентата што ја управува Министерството за локална самоуправа.

<sup>146</sup> Набљудувачка мисија на ОБСЕ во Скопје - Оддел за реформа на јавната администрација, шема на грантови за меѓуопштинска соработка, 2008 година.

<sup>147</sup> <http://www.undp.org.mk/Default.aspx?LCID=7&PID=61>

партнерство на јавниот, приватниот и невладиниот сектор, а со цел создавање подобри услови за економски развој и креирање нови работни места.

- МОС помеѓу Кочани и Пробиштип, преку формирање заедничко административно тело за проектот „Урбанизација на Пониква“, со кој се изработија урбанистички планови, чии придобивки се унапредување на инфраструктурата и создавање солидни услови за развој на туризмот.

- Создавање меѓуопштински центар за ЛЕР (заедничко координативно тело) на мини-регионот Зелениково - Петровец, за здружување човечки и финансиски ресурси за подобрување на економскиот развој во микрорегионот.

- Меѓуопштински развоен центар за заедничко работење на општините Берово, Винаца, Делчево, Пехчево - како основен модел и механизам за катализирање на развојните процеси во микрорегионот.

Преку анализата на сите наведени практики за МОС, односно примери за успешна меѓуопштинска соработка во областа на ЛЕР во општините во Република Македонија, најсинтетички гледано, причините за создавање на МОС се следни:

- Повеќето општини се премногу мали за да создадат ефективен ЛЕР, бидејќи во основа нивната локална власт едноставно нема капацитет. Ваквиот вид соработка се покажа како многу функционална, особено во надминувањето одредени проблеми поврзани со недостигот од финансиски средства или човечки ресурси преку формирање заеднички служби и претпријатија, размена на услуги и др.
- Понатаму, постојат многу соседни општини - и големи и мали, урбани и рурални - што делат заеднички предизвици или би можеле да искористат заеднички можности. Овие варираат од заеднички пристап кон локалниот економски развој до создавање заедничка општинска канцеларија. Заедничката работа преку меѓуопштинска соработка дава можност за конкретни придобивки.

Во однос на генералните придобивки, од анализата на сите вклучени општини, може да се нотира дека тие се од поширок опсег, односно разновидни, почнувајќи од размената на информации меѓу општините, преку заедничко подготвување на стратегиите за ЛЕР и воедно имплементација на инструментите, заедничко промовирање на микрорегионот, учество на саеми и дистрибуција на промотивни



материјали, поткрепа на постојните индустриски капацитети и МСП, обезбедување техничка и едукативна помош за локалните фирми, унапредување на инфраструктурата до информирање на деловната заедница и воспоставување одржлива и динамична претприемачка култура. Исто така, повеќето општини веќе имаат воспоставено заедничка ИТ-мрежа, заедничко управување со отпадот, како и здружено настапување во заедничка подготовка и аплицирање за финансиски средства и грантови кај донаторите од меѓународната заедница и сл., чиј износ воопшто не е занемарлив.

Најпосле, она што се споменува како клучно прашање по успешноста на МОС во практиките на повеќето општини е справувањето на лидерството на општините со формирањето и управувањето со меѓуопштинската соработка. Општините сè уште се соочуваат со недоволно разбирање за тоа колку и како градоначалникот може да го користи своето влијание надвор од своите административни надлежности. Тој мора на иницијативата за МОС да гледа од перспектива на потенцијалните партнери. Само win-win аранжман може да се одржи. Доколку организациската култура не се базира на соработка, улогата на лидерството е апсолутно критична.

Во промовирањето и во градењето меѓуопштинска соработка кај нас особено се истакнуваат заложбите на УНДП, која преку Програмата за меѓуопштинска соработка за подобра испорака на услуги и пристап кон ЕУ, која ја имплементира во соработка со Министерството за локална самоуправа, значајно придонесе за развојот на меѓуопштинската соработка во земјата како поддршка на една од главните цели на децентрализацијата, а во насока на ефикасна испорака на лесно достапни и квалитетни јавни услуги за граѓаните, како и обезбедување на неопходните институционални и професионални капацитети. Во текот на 2010 година, во рамките на т.н. проект „*Меѓуопштинска соработка за подобра испорака на услуги и пристап во ЕУ*“<sup>148</sup>, една од клучните активности беше подготовка на општините да аплицираат за грантови за директна финансиска поддршка на иницијативи за соработка на две и повеќе општини во согласност со Законот за меѓуопштинска соработка. Како резултат на самиот проект се воспоставија повеќе иницијативи за МОС, односно пет од меѓуопштинските соработки што ќе се воспостават преку овие грантови се однесуваат на урбанистичкото

---

<sup>148</sup><http://njinjn.zels.org.mk/Default.aspdz?nenjs=2045ea4c-b9fa-4bf2-9343-34c608594e4e&ln=3>

планирање, а четири на локалниот економски развој. Ова само го потврдува фактот дека воопшто се забележува позитивен тренд за афирмирање на МОС како институција што во голема мера може да придонесе кон обезбедување долгорочен развој во рамките на заедницата, како и да овозможи можности за задржување на постојните бизниси и привлекување нови инвестиции, развој на инфраструктурата и сл.

Покрај грантовите, другите проектни активности на УНДП се насочени кон создавање критична маса на знаење и капацитет за реплицирање на постојни практики за меѓуопштинска соработка, како и за создавање нови модели на меѓуопштинска соработка.

Меѓуопштинската соработка е директно потпомогната и преку шемата на грантови на ОБСЕ за 2008 и 2009 година.<sup>149</sup> Шемата на грантови е конкретен придонес за реализирање иницијативи од заедничка корист за сите општини-партнери и не се користи за финансирање на расходите во доменот и под надлежноста на општините поединечно. На повикот во 2008 година аплицираа 35 општини за 4 гранта (во вкупен износ од 60.000 евра), од кои беа селектирани општините Липково, Чешиново-Облешево, Охрид и Делчево. Селектираните проекти вклучуваат две иницијативи за локален економски развој, една иницијатива за формирање заедничка даночна администрација и една иницијатива за зајакнување на капацитетот за урбанистичко планирање (МЈС, октомври 2008 - август 2009 год., стр. 7).

Она што може исто така да се констатира е дека Република Македонија е една од една од неколкуте земји во регионот во кои оваа институција е регулирана со закон за МОС, што може воопшто да се оцени како позитивен момент што ветува напредок во нејзиното поголемо афирмирање и користење. Оваа констатација аргументирано ја потврдуваат и од УНДП, односно според нив меѓуопштинската соработка во Република Македонија е релативно успешна приказна, која ветува дека во иднина ќе донесе конкретни придобивки по развојот на заедницата.

---

<sup>149</sup> Ibid, p.2

#### 4.1. Студија на случај: Моќта на меѓуопштинската соработка

Општините Струмица, Василево, Босилово и Ново Село се наоѓаат во струмичкиот микрорегион, кој претставува една заокружена географска целина. Регионот е специфичен и неделив со сите свои карактеристики, почнувајќи од климатските, хидролошките, природни богатства (минерали и шуми), човечките ресурси, добрата инфраструктурна меѓусебна поврзаност, но и стопанска поврзаност.

Промената на социјалните и на економските услови, како и процесот на децентрализација, наметна нови предизвици за локалните власти, кои бараа можности и начини за подобрување на својата основа за економски развој на целокупниот струмички микрорегион, вклучувајќи ги и депресивните соседства и руралните неинкорпорирани области. Од таа причина општините Струмица, Ново Село, Босилово и Василево се здружија и формираа заедничко административно тело, односно Центар за локален економски развој како облик на партнерство на јавниот, приватниот и невладиниот сектор, за создавање подобри услови за економски развој и креирање нови работни места. Основната цел за воспоставувањето на меѓуопштинска соработка е справувањето со проблемите и предизвиците поврзани со економскиот развој во микрорегионот. Како заеднички развојни и структурни приоритети на сите вклучени општини беа утврдени следниве: водење поефикасна ЛЕР-политика, развој на малите и на средните претпријатија и на претприемаштвото, воспоставување и развој на мрежа на институции и агенции и промовирање партнерство. Меѓуопштинската соработка беше иницирана од страна на општината Струмица преку проектна апликација до УНДП, на која подоцна ѝ се приклучија другите три општини. Иницијативата за воспоставување на меѓуопштинската соработка се сосостои од следните чекори:

1. Во 2001 година е изработена Студија за економски развој на струмичкиот регион.
2. Во 2005 година беше доставена проектна апликација до УНДП и беше формиран тим за локален економски развој на струмичкиот микрорегион.
3. Во 2006 година низ партнерство за локален економски развој и со поддршка на УНДП е подготвен Стратегиски план за економски развој на струмичкиот микрорегион.
4. Како заедничка иницијатива на градоначалниците од четирите општини во струмичкиот микрорегион во мај 2006 година е создаден Центар за локален економски развој.
5. Стратегиски план за економски развој на струмичкиот микрорегион беше усвоен од страна на советите на општините Струмица и Ново Село во септември 2006 година, а од советите на општините Василево и Босилово во март и април 2007 година.

УНДП испорача техничка помош и опрема за: подготовка и реализација на обука за локален економски развој, стратемиско планирање и комуникациски веитини; за создавање партнерство на засегнатите страни; за подготовка на профил и стратемиски план за економски развој на струмичкиот микрорегион и за тековно работење на секој член на тимот на центарот. Помошта од УНДП во висок степен ја обуслови успешноста на меѓуопштинската соработка. Директна помош од централната власт не беше потребна, а таа беше вклучена во Партнерството за подготовка на стратемискиот план.

Примарните активности на центрот за ЛЕР се засноваа на заедничката подготовка и имплементација на стратешките планови за економски развој, и преку спроведување заеднички приоритетни проекти (одржување заеднички веб-страници: [agroinfo.gov.mk](http://agroinfo.gov.mk), [strumicaesopoty.com](http://strumicaesopoty.com), проекти во областа на селскиот туризам и др.) Понатаму, се наметнаа многу повеќе активности што беа и клучни по одржливоста на Центарот за ЛЕР, меѓу кои се :

- Постоене на заеднички проекти за чие финансирање учествувале сите општини преку здружување на финансиските средства или, пак, заеднички аплицирање за средствата од донаторите и приватниот сектор.
- Редовно ажурирање на постојните веб-страници.
- Јасно дефинирање на позицијата на центарот во локалната институционална рамка на четирите општини, вклучувајќи ги нивните органи, администрации и други локални јавни установи и претпријатија.
- Јасно дефинирање на позицијата на центарот наспроти новоформираните центар за развој на југоисточен плански регион (во согласност со Законот за рамномерен регионален развој).

Како општините заеднички вршат мониторинг и евалуација на спроведувањето на МОС?

- Советите на четирите општини носат соодветни одлуки поврзани со подготовката и спроведувањето на проектите што се засновани на стратешкиот план.
- Координаторот на тимот на центарот дава отчет за работата на центарот пред градоначалниците на четирите општини.
- Градоначалниците на четирите општини заеднички ги разгледуваат сите прашања поврзани со работата.

Како се обезбедува отчетноста пред граѓаните од инволвираните општини?

- Преку редовно ажурирање на заедничките веб-страници.
- Преку редовни соопштености поврзани со проектите што ги подготвува и спроведува центарот.
- Преку редовни средби со граѓаните и засегнатите страни во четирите општини.
- Преку редовна комуникација со советите на четирите општини во текот на подготовката и спроведувањето на проектите што се засновани на стратешкиот план.

При иницирањето и воспоставувањето на меѓуопштинската соработка се појавија извесни тешкотии, односно пречки. Имено, општините Василево и Босилово се соочија со одреден отпор од страна на советниците од опозициските партии во нивните совети.

Како главни фактори за успех во меѓуопштинската соработка се извлекуваат следниве:

1. Подготвеност за соработка помеѓу градоначалниците и советите на четирите општини.
2. Квалитетна соработка со администрациите на четирите општини.
3. Обезбедена техничка помош и помош во опрема од страна на УНДП.
4. Функционално партнерство помеѓу засегнатите страни.
5. Одлични меѓучовечки односи во тимот на центарот, вклучувајќи ефикасна и ефективна координација и спроведување на работните задачи.
6. Стекнати специјалистички знаења и вештини на членовите на тимот поврзани со областа на активност на центарот.

Конкретните придобивки за партнерските општини се следниве:

- Секојдневна размената на информации меѓу општините.
- Се организира заедничка промоција на регионот преку учество на саеми и дистрибуција на заеднички промотивни материјали.
- Подготвени се стратегија и проекти за ЛЕР.
- Центарот за локален економски развој функционира како партнерство меѓу локалните власти, деловните бизнис-субјекти и невладините организации, генерирајќи заживување на нови постојни институции, развој и поткрепа на нови алтернативни индустрии со натамошна диверзификација на постојната стопанска основа.

Придобивки има и за граѓаните, но и за бизнис-заедницата, односно:

- Населението преку интернет-страницата [www.agroinfo.gov.mk](http://www.agroinfo.gov.mk) може да се информира за дневните цени на земјоделски производи во струмичкиот микрорегион, годишно произведените количества и извршениот извоз и многу други податоци од областа на земјоделството.
- Преку интернет-страницата [strumicaesopoty.com](http://strumicaesopoty.com) се промовира регионалното стопанство и е прв портал на стопански субјекти изработен од општини во РМ кој има за цел да создаде соодветна интернет-презентација.
- Се одржува и унапредува конкурентноста на локалните бизниси, се идентификуваат нови пазари и се обезбедува техничка и едукативна помош на локалните фирми.
- Деловните субјекти од регионот, како значајна алка во економскиот развој се информираат за сите настани, презентации, а се организираат и бизнис-средби. Пример: Бизнис-средба организирана во Струмица во 2006 г. финансирана од УНДП (претставници од бизнис-секторот од сите општини, учесници во проектот на УНДП); Солун, Република Грција 2007 г.: финансирано од - GTZ (претставници од бизнис секторот од општините од струмичкиот регион со претставници од бизнис-секторот од Солун).
- Се организира заедничка промоција на регионот преку учество на саеми, заеднички промотивни материјали и друго. Свкупната организација е од Центарот за развој на струмичкиот микрорегион.
- Се подготви заедничка стратегија за локален економски развој заснована на партнерство со сите засегнати страни.

Конечно, финансиската корист може да се илустрира преку следните податоци, односно сознанија:

- Обезбедени се финансиски средства како грант од UNDP за спроведување три проекти (уредување улична патна мрежа, поставување туристичка сигнализација и поставување контејнери и канти за смет) во вкупен износ од 58.000 американски долари.
- Обезбедени се финансиски средства како грант од GTZ за спроведување четири проекти (подготовка на две веб-страници: [www.agroinfo.gov.mk](http://www.agroinfo.gov.mk) и [strumicaesopoty.com](http://strumicaesopoty.com), промоција на струмичкото стопанство во Р. Грција и проект за развој на селски туризам) во вкупен износ од 32.000 евра.
- Иницијалните трошоци за воспоставување на центарот беа покриени од страна на УНДП, а вработените ги извршуваат своите активности како тековна обврска.
- Иницијалните трошоци се повеќекратно покриени преку обезбедување дополнителна техничка и финансиска помош за спроведување на заедничките приоритетни проекти на центарот.

Во согласност со Законот за рамномерен регионален развој, општините од југоисточниот плански регион (Струмица, Ново Село, Василево, Босилово, Радовиш, Конче, Валандово, Богданци, Дојран и Гевгелија) изработија Програма за регионален развој. Во изработката на програмата учествуваа различни работни групи, вклучувајќи претставници на јавниот, приватниот и НВО-секторот од сите општини. Програмата за развој е усвоена од Советот за развој на југоисточниот плански регион. Овој процес е подржан од GTZ. Во согласност со Законот за регионален развој се регистрира Центар за развој на југоисточниот плански регион и се назначи раководител на центарот. Центарот за развој е со седиште во Струмица, во просториите на општината Струмица. Центарот за развој на Југоисточниот плански регион ќе работи на подготовка и имплементирање проекти од областа на рамномерниот регионалниот развој. Се очекува наскоро да се регулира односот помеѓу Центарот за локален економски развој на струмичкиот микрорегион и Центарот за развој на југоисточниот плански регион.

Сите инволвираните општини сметаат дека оваа „добра практика“ може да се повтори и во други општини, но притоа основните предуслови се:

- Да се обезбедат почетна техничка и финансиска помош, како и опрема и простор за основање слични центри.
- Да се обезбедат техничка и финансиска помош за подготовка и спроведување специјалистички обуки за вработените во центрите.
- Попрецизно да се дефинираат пренесените надлежности за ЛЕР и да се пренесат дополнителните надлежности како: управување со градежното неизградено земјиште што е во државна сопственост, управување со шуми, зајакнување на улогата на општините во управувањето со водите.
- Надлежностите од државниот пазарен инспекторат да се пренесат на локално ниво.
- Целосно префрлање на надлежностите поврзани со трговијата, угостителството и туризмот што соодветствуваат со ЛЕР.

Извори: [www.imc.org.mk](http://www.imc.org.mk)  
<http://www.municipal-cooperation.org>  
[www.strumica.gov.mk](http://www.strumica.gov.mk)

## 5. Рамномерниот регионален развој и импликациите врз ЛЕР

Во најопшта смисла, рамномерниот регионален развој претставува политика за координација и за поддршка на тековниот процес на децентрализација преку мерки што се одлучени заеднички од централните власти и засегнатите општински власти на одредени региони. Всушност, регионалниот пристап дозволува диференцијација и насочени мерки, особено во корист на областите, односно општините што економски заостануваат. Конечно, тој е во согласност со генералната ЕУ-регионална политика и претставува еден од основните предуслови за приклучувањето на Република Македонија во рамките на Европската Унија.

**Клучните моменти на кои политиката на рамномерниот регионален развој<sup>150</sup> се базира, посочени и во документацијата на ЕУ, се дека тој како особено важна компонента во процесот на децентрализацијата треба да го поттикне локалниот економски развој и да ги намали регионалните разлики преку 1) соработката на единиците на локалната самоуправа и 2) меѓусебна помош и соработка на ЕЛС со централната власт.** Практично, со креирањето на политиките на рамномерен регионален развој во Република Македонија требаше да се создадат поголеми можности за подобрување на економската состојба на општините и намалување на големите диспаритети во нивото на развиеност помеѓу општините, што најпосле требаше да резултира со обезбедување порамномерен економски развој насекаде низ Републиката.

---

<sup>150</sup> Основната рамка за водење на политиката на рамномерен регионален развој во земјата е дефинирана со Законот за рамномерен регионален развој („Службен весник на РМ“, бр. 63/2007), во кој се пропишува воспоставување осум плански региони во Република Македонија, кои не се административно-политички туку функционално територијални единици за потребите на планирањето на развојот и реализација на мерките и инструментите за поттикнување на развојот. Во законот како носители на политиката за поттикнување рамномерен регионален развој се утврдени: Владата на Република Македонија, Советот за рамномерен регионален развој, Министерството за локална самоуправа и советите за развој на планските региони. Во планирањето на регионалниот развој и во спроведувањето на планските документи за регионален развој учествуваат: Бирото за регионален развој; Центарот за развој на соодветниот регион и единиците на локална самоуправа што го сочинуваат регионот. Министерството за локална самоуправа, кое е одговорно за примена на Законот за рамномерен регионален развој, Советот за развој на планските региони се воспоставени за секој регион. Тие се составени од градоначалниците од општините што му припаѓаат на регионот и ги утврдуваат регионалните планови за развој за петгодишен период.

Овие релации се забележливи како во поставеноста на самите цели на регионалната политика, така и од самата констелација на стратегиските определби на регионалниот развој, бидејќи основната претпоставка се заснова на тоа дека влијанието од имплементацијата на регионалните развојни проекти врз економскиот пораст на општината и подобрувањето на ЛЕР може да биде многу позабележително во насока на подобрувањето на економската состојба во општината, отколку во контекст на подобрувањето на услугите што ги дава општината. Всушност, она што во најголем дел ја даваше конкретната основа за ваквите очекувања беше дека со политиките за рамномерен регионален развој ќе се зголемат можностите за финансирање на економскиот развој на ЕЛС во РМ. Со други зборови, преку одредбите од Законот за рамномерен регионален развој, донесен во 2007 година, општините добија можност по основа на повеќе форми да обезбедуваат средства за финансирање на ЕЛС, како и можност локалните власти во корелација со стратегиите и политиките на централната власт да овозможат позабрзан ЛЕР. Гледано од фискален аспект, овие аспекти се уште поважни, затоа што во РМ и тогаш и сега не постои фонд за фискално изедначување меѓу општините, така што придобивките од системот за рамномерен регионален развој се од особено значење за понеразвиените општини и региони на кои навистина им треба помош.

Надежите на општините беа силно поттикнати од владината одлука со која за потребите на рамномерен регионален развој беше утврдено да се издвојува еден процент од бруто-националниот производ, што би било околу 60 милиони евра, која што требаше да се пренесе на сметката на Бирото за регионален развој и оттаму да се распределува по општините (Спасов Љ.А., 2008, стр. 7-10)<sup>151</sup>. Општините требаше да добијат финансиски средства со кои ќе можат да ги инвестираат проектите и програмите во насока на поттикнување на ЛЕР. За помалите општини и руралните општини ова ќе значеше зајакнување на нивната основна економска основа и надеж за излез од сиромаштијата, а за поголемите или поразвиените можност да се стане гравитациски центар во рамките на регионот.

За жал, резултатите не се такви какви што се очекуваше дека ќе бидат. Емпиријата сведочи дека минимални, дури и никакви беа средствата што беа обезбедени по основа

---

<sup>151</sup> <http://fes.org.mk/pdf/Decentralizacija%20-%20Policz%20Paper.pdf>



на премисите на ЗРРМ, од кои се реализираа само неколку минијатурни проекти со позитивно влијание врз ЛЕР, така што еуфоријата што ги заплисна градоначалниците и општинските совети набргу се претвори во големо разочарување. Критикувајќи дека стратегијата и законот за рамномерен развој всушност се изигруваат, многу градоначалници и аналитичари стравуваат дека стратегиските и законските амбиции и приоритети ќе останат можеби само „мртви букви“ на хартија. На годишно ниво, наместо предвидениот 1 процент од бруто-домашниот производ на земјата, само скромни 4,8% од средствата планирани со Законот за рамномерен развој реално им се располагање воопшто на планските региони<sup>152</sup>, а на општините не им се даваат ниту неколку проценти од средствата според таа основа. Практично, средствата што им се одобруваат на општините за финансирање на економскиот развој не даваат можност за почнување каков било проект, односно и по шест години од применувањето на законот, емпиријата не посочува на некои поголеми реални инвестиции или проекти во општините, односно на некакви придобивки.

Оттука може да се наведе констатацијата дека придобивките за општините од Законот за рамномерен регионален развој ги има, но само на хартија. Со сето ова истовремено се нарушува и почитувањето како на начелото на супсидијарност, така и на партнерството, бидејќи се покажува дека општините не се надлежни за планирањето, реализацијата, контролата и за оценувањето на 95,2% од вкупните средства, односно нема партнерски однос ако средствата се спроведуваат 95,2% спрема 4,8% во корист на централната власт (ФИИОМ, 2011 г.; OSCE, 2011 г.).

Како резултат на сите овие околности постојат големи разлики во поглед на богатството и развојот помеѓу општините и уште повеќе јазот меѓу побогатите и сиромашните општини во земјава се зголемува токму затоа што тие не се развиваат еднакво. Општините од скопскиот регион се најразвиени и тука се сконцентрирани над 90 отсто од странските инвестиции, а пак најсиромашни се општините од кумановскиот регион (Фондација Институт Отворено општество, 2010 г., стр. 9).

Понатаму, други забелешки што се наведуваат од страна на експертите на оваа проблематика упатуваат кон тоа дека „не може точно да се утврдат критериумите врз

---

<sup>152</sup> Планските региони се совпаѓаат со статистичките региони, определени со номенклатурата на територијални единици за статистика НТЕС - 3 („Службен весник на РМ“, бр. 158/2007), за да се обезбеди статистичка основа за планирањето на развојот на регионите.

чија основа се врши дистрибуцијата на средствата наменети за економски развој во општините во Република Македонија“ и дека „има недостатоци или 'празни одови' во процесот на планирање на средствата на хоризонтално ниво меѓу релевантните министерства и институции’, што подразбира дека „процесот на нивна дистрибуција не обезбедува целосна поддршка на рамномерниот развој во општините и посветеност на овој концепт, како област од национален интерес“ (ГТЗ, 2010; ФООМ, 2011).

Општините го изразуваат своето незадоволство во контекст на неефикасноста во примената на одредбите од ЗРРР така што нивните барања се впрочем и најголемите заложби за кои ЗЕЛС<sup>153</sup> активно лобира. Во нивните систематизирани ставови и извештаи се посочуваат следниве барања: (1) во 2011 година целосно да се почитува Законот за рамномерен регионален развој и во буџетот на РМ да се предвидат сите средства, во согласност со Законот (мин. 1% од БДП), или соодветно да се усогласи и измени постојниот закон; (2) да се вклучи претставник на ЗЕЛС, како член во Комисијата за избор на проекти; (3) советите за регионален развој самостојно да ги утврдуваат приоритетните проекти и тие да не бидат предмет на дополнително оценување.

Во слична констелација се состои и поддршката што доаѓа и од ЕУ, така што како еден од клучните императиви во наредниот период е токму намалувањето на разликите во развојот на општините и креирањето поголеми можности, особено во контекстот на мобилизирање повеќе финансиски средства за поттикнување на ЛЕР. Но, не само тоа. Во критичката евалуација на Законот за рамномерен регионален развој и неговата воопшто нефункционална примена, од страна на Конгресот на локални и регионални власти<sup>154</sup> (2012 год.), се потенцира потребата да се вклучат повеќе засегнати страни во регионалниот развој, како и потребата да се соработува подобро помеѓу централното и локалното ниво. Дополнително, потребно е градење на капацитетите во Министерството за локална самоуправа за да се воспостави ефикасна менаџментска

---

<sup>153</sup> ЗЕЛС, Систематизирани ставови за 2007, 2009, 2010 г.

<http://njinj.zels.org.mk/Upload/Content/Documents/Za%20ZELS/%D0%9C%D0%9A/SISTEMATIZIRANI%20STAVOVI%20na%20ZELS%20juni%202009.doc>

<sup>154</sup> Конгресот на локалните и регионалните власти на Европа е надлежен за мониторинг на локалната демократија во земјите-членки на Советот на Европа и тој ќе биде единствениот орган на Советот на Европа што ќе ги следи локалните избори во Македонија.

структура за координација и имплементација на политиката за регионален развој и на поврзаните ИПА-компоненти. На новите регионални центри исто така им треба помош за нивно градење на институциите и на капацитетите.

Во документацијата на ЕУ се става особен акцент токму на улогата на општините во обезбедувањето порамномерен регионален развој и, оттаму, тие се препознаваат и како значаен фактор на економскиот развој воопшто во земјата.<sup>155</sup> Во оваа смисла аргументите за нивната значајност се повеќе функционални, односно се сведуваат на следниве аспекти: ЕЛС имаат значајна улога кога станува збор за согледувањето на потребите и очекувањата на деловниот сектор,<sup>156</sup> како и во инволвирањето на приватниот сектор во процесот на генерирање на идеите и иновациите, со што ефикасно би се искористила моќта на знаењето и креативноста. Освен тоа, ЕЛС како главни иницијатори за развој на инфраструктурата, како и за другите компоненти за унапредување на локалната деловна клима, повторно може да придонесат за развојот на регионот во целина. Истовремено, преку интензивирањето на обемот на меѓуопштинската соработка, тие можат да придонесат кон зголемување на нивото на расположливи финансиски средства. Друг дополнителен фактор што ја нагласува улогата на општините во развојниот процес е достапноста на финансиите од ЕУ за прекугранични развојни проекти што се имплементираат во соработка со општините од соседните држави. Како што покажуваат искуствата од другите земји-кандидати за прием во ЕУ, регионите и општините имаат улога на важни учесници и корисници на ИПА-програмите, како и во подготовката на структурните фондови. Општините се носители на прекуграничната соработка и нивната важност за развојните проекти на ЕУ сè повеќе расте. Сето ова ја оправдува констатацијата дека ЕЛС треба да ја имаат

---

<sup>155</sup> Всушност, тоа го делегира и начелото на партнерство како едно од основните начела на кои се темели и политиката за регионален развој<sup>155</sup>, односно соработка при подготовката, имплементацијата, мониторингот и евалуацијата на планските документи за регионален развој меѓу органите на централната власт и единиците на локалната самоуправа, економските и социјалните партнери и другите релевантни претставници на граѓанското општество. Понатаму, преку начелото на супсидијарност исто така се нагласува важната улога на единиците на локалната самоуправа во политиките на регионалниот развој, бидејќи тие во соработка со планските региони се главните оперативци кога станува збор за подготовката, реализацијата, контролата и евалуацијата на програмите и активностите на регионалниот развој. Истовремено, единиците на локалната самоуправа учествуваат активно во кофинансирање на мерките на политиката за поттикнување рамномерен регионален развој заедно со буџетот на Република Македонија, фондовите на ЕУ и други меѓународни извори, како и средства од домашни и од странски правни и физички лица.

<sup>156</sup> Особено на МСП

водечката улога и во процесите на зајакнување на свеста за важноста од регионалниот рамномерен развој и оттаму во контекст на поефикасното имплементирање на премисите што се иницијално поставени во самиот закон.

Најпосле, вреди да се споменат некои идни конкретни активности што ветуваат одредени придобивки за општините во насока на подобрување на ЛЕР. Тие се дел од владините планови за поддршка за рамномерниот регионален развој за периодот 2011-2015 година, односно тие се: проектот „Деловни инкубатори“, со кој треба да се поттикнат развојот и работата на бизнис-инкубаторите (2013 г.); проектот „Локална регулаторна гилотина“, со кој треба да се поедностават административните процедури од страна на општините за услуги што се во нивна надлежност (2012 г.); проектот „Саеми на трудот“, со кој во планските региони, двапати годишно во соработка со Агенцијата за вработување треба да ги поврзат работодавците со лицата што бараат работа (2013 г.). Останува да се види дали овој пат очекувањата ќе бидат оправдани.

## **6. ЛЕР-финансиска и фискална рамка**

### **6.1. Осврт кон процесот на фискална децентрализација - современи тенденции**

Основата цел на процесот на фискалната децентрализација е да иницира фискална, економска стабилност на општините за да се овозможи реална независност на локалната од централната власт. Тоа значи дека општините треба да располагаат со сопствено ниво на финансии, кои можат да ги планираат и реализираат во зависност од сопствените потреби. На тој начин тие ќе придонесат за просперитетот и напредокот на локално ниво и ќе бидат проактивни чинители на развојот на општеството во целост. Оттаму и фискалната децентрализација претставува значаен импулс за општествениот и економски развој на Република Македонија.

Фискалниот капацитет на општината<sup>157</sup> треба да овозможи извршувањето на надлежностите на општините да биде овозможено од нивни сопствени извори на приходи. Особено е значајно колкав процент од вкупните приходи на општините е од

---

<sup>157</sup> Фискален капацитет треба да се сфати како потенцијална способност на општините да соберат приходи од сопствени извори за да може да го обезбедат стандардното ниво на јавни добра и услуги.

сопствени извори на приходи, за чие трошење локалните власти имаат дискрециско право на одлучување. Колку е повисоко учеството на сопствените извори на приходи толку е поавтономна и понезависна локалната власт, затоа што е помалку зависна од трансферите од централната власт. Понатаму, се води сметка за неколку фактори, како што се регионалната еднаквост, расположливост на ресурсите и капацитетот за фискално управување на локалната власт. Оттаму, општините мора самите да водат сметка за навремено исполнување на сите активности пропишани во нивниот фискален календар, мора да се потрудат да ги соберат во целост сопствените приходи и мора самите да си најдат начини за зголемување на сопствениот фискален капацитет. Според Европската повелба за локална самоуправа, локалните власти треба да имаат право на адекватен износ на сопствени приходи, соодветни на обемот на одговорности што им е пропишан со закон. Една од темелните определби од членот 9 на Европската повелба за локална самоуправа на Советот на Европа е: изворите на средства да бидат соодветни на новите должности; еден дел од изворите да потекнува од локални такси и надоместоци, за кои во рамките на законот тие сами ја одредуваат стапката и изворите на средства да бидат доволно бројни и еластични (членот 8 и 9 од Европската повелба за локалната самоуправа - Македонска верзија, бр. 122).

Основите на системот на финансирање на локалната самоуправа во земјата ги поставија Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа и Законот за локална самоуправа. Паралелно со почетокот на процесот на децентрализација на 1 јули 2005 година, почна и процесот на фискалната децентрализација, предвидена токму со Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа („Службен весник на РМ“, број 61, од 2004 година). Според законот беше предвидено фискалната децентрализација да се спроведува во две фази, при што треба да се воспостави механизам за финансирање на единиците на локалната самоуправа, кој е транспарентен и заснован на објективни критериуми и мерила. Фазниот пристап на фискалната децентрализација, во согласност со Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа се заснова на следниве принципи („Службен весник на РМ“, број 61, од 2004 година):

- Постепено пренесување на надлежностите во согласност со капацитетот на општините за преземање на овие надлежности;

- Правично и соодветно обезбедување на средствата за ефикасно и непречено извршување на пренесените надлежности и
- Намалување на средствата во буџетот на Република Македонија и фондовите за функциите што ќе се пренесат во надлежност на општините.

Со почнувањето на првата фаза од фискалната децентрализација<sup>158</sup>, финансирањето на општините почна да се остварува од следниве три извори:

- а) сопствени приходи;
- б) приходи од персоналниот данок на доход; и
- в) дотации од буџетот на централната власт и од буџетите на фондовите.

а) Сопствени извори на приходи се: локалните даноци, локални такси и административни такси, приходи од сопственост, приходи од самопридонес, локални надоместоци, приходи од донации, приходи од казни и слични изворни приходи. Три можности им беа на располагање на општините во однос на администрирањето на овие општински приходи, и тоа: најголемиот дел<sup>159</sup> од единиците на локалната самоуправа сами почнаа да се грижат за администрирањето на локалните даноци, такси и надоместоци, еден дел<sup>160</sup> од општините оваа надлежност ја извршуваа по пат на соработка со други општини<sup>161</sup>, а само мал дел<sup>162</sup> решија администрирањето на локалните даноци и такси да го извршува Управата за јавни приходи.

б) Персоналниот данок на доход е предвиден во нашиот систем како заеднички данок, при што не се делат вкупните приходи што се реализираат, туку само одредени приходи, кои се дел од вкупниот доход. Така, на општините им припаѓа: (1) 3% од персоналниот данок на доход на лични примања од плати на физички лица, кој е наплатен во тековната година во општината во која обврзниците се пријавени со

<sup>158</sup> Првата фаза од фискалната децентрализација почна на 1 јули 2005 година, кога и всушност се случи трансферот на вработените од Министерството за финансии и Управата за јавни приходи во општините, како и се презедоа опремата и средствата со кои работеа трансферираните службеници.

<sup>159</sup> Според истражувањето на ОБСЕ „Децентрализацијата 2007“, 71,8% ЕЛС имаат свои одделенија за администрирање со локалните даноци, а 9% од ЕЛС имаат одговорни службеници за администрирање на локалните даноци.

<sup>160</sup> Според истражувањето на ОБСЕ „Децентрализацијата 2007“, 3,8% од ЕЛС имаат соработка со друга општина за администрирање на локалните даноци, додека 10,3% им припаѓаат на градот Скопје и скопските општини што законски мораат да соработуваат;

<sup>161</sup> Меѓуопштинска соработка

<sup>162</sup> Според истражувањето на ОБСЕ „Децентрализацијата 2007“, само 1,3% од општините не ги администрираат локалните даноци, истото тоа го извршува Министерството за финансии -Управата за јавни приходи;

постојано живеалиште и престојувалиште и (2) 100% од овој данок наплатен од физички лица што се регистрирани за занаетчиска дејност на подрачјето на општината. Поделбата на приходите од овој данок е релативно едноставна, но приходите од овој данок се делат на деривативна основа, односно според територијалното потекло на наплатениот данок.<sup>163</sup>

в) Дотациите од буџетот на централната власт и од буџетите на фондовите се пред сè трансфери од централните владини институции преку т.н. наменски дотации со кои се финансираа дел од надлежностите во основното и во средното образование, социјалната заштита, противпожарната заштита и културата, дотации од буџетот на Република Македонија и од државните фондови, како што се: приходите од данокот на додадена вредност, наменските дотации, блок-дотациите, капиталните дотации и дотациите за делегирани надлежности. Распределбата на овие дотации се врши според однапред определени критериуми, кои во најголема мера се транспарентни и објективни. Распределбата на приходите од ДДВ се врши во согласност со Уредбата за методологија за распределба на приходите од данокот на додадена вредност по општини за 2011 година (OSCE Mission, 2006-2011 г., р. 18), со која се утврдува константен<sup>164</sup> дел од по 3.000.000 денари за сите општини во Република Македонија, на општините во градот Скопје и градот Скопје и променлив<sup>165</sup> дел за општините во Република Македонија и општините во градот Скопје, кој се распределува по бројот на жители (65%), по површината на подрачјето (27%) и бројот на населени места на општината (8%).

---

<sup>163</sup> На оваа основа, општините со повеќе вработени лица или регистрирани занаетчии (односно даночни обврзници) остваруваат повеќе приходи и обратно, општините со малку вработени остваруваат минимални, а некои и никакви приходи.

<sup>164</sup> Фиксен

<sup>165</sup> Варијабилен

Табела 2. 2 - Приходи од ДДВ во ЕЛС

Приходите од ДДВ пренесени на единиците на локалната самоуправа							
Фиксен дел		Варијабилен дел					
3.000.000		12% за Скопје и за десет скопски општини			88% за општините надвор од Скопје		
Денари на секоја единица на локалната самоуправа	40% за Градот Скопје	60% за десет скопски општини			65% по население	27% по територија	8% по бр. на населби
		65% по население	27% по Територија	8% по бр. на населби			

Извор: *OSCE(2011)*, Decentralization Assessment Report, (2006-2011)

Со измените и дополнувањето на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа („Службен весник на Република Македонија“, бр. 61/04, 96/04, 67/07, 156/09 и 95/10) може да се констатира дека приходите од ДДВ се зголемуваат континуирано од година на година, односно од 3 проценти во 2009 година, 3,4 проценти, колку што беше издвојувањето од данокот на додадена вредност во 2010 година, во 2011-та тоа се зголеми на 3,7 отсто, во 2012-та ќе се зголеми на 4, а во 2013 година на 4,5 проценти. Од друга страна, очекувањата на општините искажани преку барањата на Заедницата на единиците на локални самоуправи се нешто поголеми, така што тие имаат побарување од парите за ДДВ во 2011 година да добиваат 4,5%, а во 2012 година - 6% (ЗЕЛС, 2008 г., 2009 г., 2010 г., 2011 г.).

Капиталните приходи исто така се еден од приходите на единиците на локалната самоуправа, но најчесто тие се трансферираа и пред почетокот на децентрализацијата и фискалната децентрализација, од различните фондови<sup>166</sup> и институции<sup>167</sup> што се занимаваат со капитални инвестиции.

- Последен, но не најмалку значаен извор на локалната самоуправа, се средствата од странските донации, особено средствата од посебните фондови на Унијата. Во нашата земја, во последниве десетина година, странските донации се релативно значајна ставка во структурата на локалните буџети и особено во финансирањето на инфраструктурните локални објекти. Освен фондовите на Европската Унија, кои се менаџираат преку Европската агенција за реконструкција, локалните единици добиваат донации и од други странски донатори, како што се агенциите УСАИД, УНДП, како и

<sup>166</sup> Фонд за магистрални регионални патишта

<sup>167</sup> Агенција за стопански недоволно развиени подрачја



донации од повеќе европски земји, а пред сè од Швајцарија, Холандија, Германија и многу други земји (Шапуриќ, З., стр.109).

Втората фаза од фискалната децентрализација ја значи подготвеноста на единицата на локалната самоуправа преку исполнување одредени критериуми поврзани со поседување соодветни кадровски капацитети за финансиско управување, намирени долгови, добро финансиско работење и навремено известување да ѝ се трансферираат средства од буџетот на Република Македонија преку т.н. блок-дотации за јавните институции.<sup>168</sup> Овие општини добиваат блок-грантови за финансирање неколку надлежности (основното и средното образование, културата, социјалната заштита, заштитата на децата и здравствената заштита).<sup>169</sup> Во согласност со Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, Владата во јануари 2007 година формира Комитет задолжен за следење на нивото на исполнување на барањата за влегување во втората фаза од фискалната децентрализација од страна на општините. Притоа, наменските дотации почнаа да се пренесуваат во втората половина на 2005 година, а блок-дотациите во септември 2007 година, така што на крајот од 2010 година со блок-дотации се финансираа 77 општини и градот Скопје, кои беа во втората фаза на фискалната децентрализација, а преостанатите 7 општини се финансираа со наменски дотации (ФИОМ, 2011 г., стр. 23). Заклучно со 1.1.2012 година, односно по шест години од донесувањето на законот, условите да влезат во втората фаза од фискалната децентрализација врз основа на зададените критериуми, ги исполнија 84 од вкупно 85

---

<sup>168</sup> Во согласност со членот 46 од Законот за финансирање на единицата на локалната самоуправа („Службен весник“, бр. 61/2004), општината односно градот Скопје ќе биде подготвен за трансферот на финансиските средства од втората фаза на фискалната децентрализација кога ќе:

- Ги исполни условите од првата фаза:
  - а) во рамките на општинската администрација имаат најмалку двајца вработени службеници што се квалификувани да работат во областа на финансиското управување, подготвување на буџетот, извршување на буџетот, сметководство и изработка на финансиски извешати и
  - б) во рамките на општинската администрација имаат најмалку тројца вработени, кои се квалификувани да работат на утврдување и наплата на даноци.
- Има соодветен кадровски капацитет за финансиско управување;
- Покажува добри финансиски резултати во работењето во период од најмалку 24 месеци;
- За добрите резултати од работењето навремено и правилно го известува Министерството за финансии и тоа е потврдено од Министерството за финансии;
- Нема заостанати ненамирени обврски кон доставувачите или кон кои било други доверители што ги надминуваат условите на плаќања што се вообичаени.

<sup>169</sup> Надлежностите предвидени во Законот за локална самоуправа во членот 22, точка 5, 7, 8 и 9

општини, односно само Пласница останува надвор од втората фаза на децентрализацијата поради тешкотиите со неплатените долгови.<sup>170</sup>

Исто така, од 2007 година наваму беа преземени повеќе чекори за финансиско консолидирање на општините, и тоа во следниве области: се зголемија наменските дотации и капиталните дотации, а со посебни закони се обезбедени значителни извори на приходи за општините.<sup>171</sup>

Иако актуелниот систем на финансирање на локалните власти, заснован на комбинацијата на локалните даноци, делови од државните даноци и дотации на Владата во голема мера се во согласност со европската практика, сепак обезбедувањето неопходна фискална автономија на општините треба да го инкорпорира и правото на локалната самоуправа да се задолжува, покрај правото средствата да се обезбедуваат од други извори. Во контекст на задолжувањето на општините се зголеми процентот на дозволено задолжување на општината и се воведо нов инструмент на финансирање на општината во вид на краткорочен и долгорочен заем од буџетот на Република Македонија, со што се овозможи пораст на приходите на општините, како и зајакнување на финансискиот капацитет.

Дали во Македонија има ефикасна фискална децентрализација? Дobar показател на степенот на децентрализација е големината на буџетот на ЛС. Во ЕУ, таа стапка се движи околу 22% од вкупните јавни трошоци, во Скандинавија таа изнесува 33%. Во ЕУ потрошувачката на ЛС е во просек 9% од БДП (Светска банка, 2006 г., р. 35).

За Македонија, според извештајот за спроведувањето на децентрализацијата во РМ 2008-2010 година<sup>172</sup>, изработен од страна на Министерството за локална самоуправа, учеството на остварените приходи на општините во БДП во 2009 изнесува 5,7%, што претставува мал пораст во однос на 2008 година (5,3%).

Приходите на македонските општини изразени во процент од бруто-домашниот производ остануваат екстремно ниски во споредба со другите земји во регионот. Иако во случајот на Република Македонија овие приходи ги вклучуваат и платите за наставниот кадар во општините, тие сè уште се помали од сите земји дадени во

---

<sup>170</sup> [www.zels.org.mk](http://www.zels.org.mk)

<sup>171</sup> Данок на имот, приходи од концесии, надоместок за производство на енергија од фосилни горива, приходи од продажба и закуп на градежно земјиште.

<sup>172</sup> Информација за процесот на децентрализација 2008-2010

табелата, дури се помали и од оние земји во кои приходите не ги вклучуваат платите на наставниот кадар. Кажано со други зборови, има само три земји (Грција, Ерменија и Малта) во цела Европа и Евроазија каде што приходите на општините, изразени како процент од бруто-домашниот производ, се помали од тие во Македонија (Фондација институт отворено општество, 2010 г., стр. 13-15).

Ако се земе предвид дека од 2005 година наваму, во почетокот на процесот на фискалната децентрализација, учеството на приходите на единиците на локалната самоуправа во БДП се зголеми од 1,94% на 5,7%, може да се констатира дека во 2008 и во 2009 година постепено се стабилизира учеството на реализираните вкупни приходи на општините во бруто-домашниот производ. Со ова, Република Македонија се вбројува во редот на земјите што постепено, но многу бавно, напредуваат во процесот на фискалната децентрализација.

Некои автори и аналитичари (Feruglio N., Martinez-Vasquez J., Timofeev A., 2008 г.), навлегувајќи подлабоко во анализите на фискалната децентрализација во РМ, ги посочија следниве проблеми и пропусти:

1. Многу малку од премалата фискална пита на Македонија оди во општините.
2. Премногу голем дел од премалата фискална пита оди во градот Скопје и дел од општините во градот Скопје.
3. Премал дел од премалата фискална пита оди во посиромашните општини.
4. Не постојат координација и усогласеност помеѓу Владата, министерствата и другите државни органи при распределбата на капиталните дотации.
5. Иако општините најдобро ги знаат своите проблеми и потреби, тие не се вклучени во изборот на приоритетите, во дефинирањето на постапките и критериумите за распределба на капиталните дотации, ниту во инвестициските постапки.<sup>173</sup>

---

<sup>173</sup> Почнувајќи од јавната набавка, надзорот, мониторингот, до конечното ставање на инвестицијата во функција.

6. Тешки и сложени се процедурите за пристап на ЕЛС до пазарот на капитал.

Според досегашното искуство во делот на финансиската децентрализација, се чини оправдан заклучокот дека „не е создаден стабилен, транспарентен, одржлив, објективен и правичен систем за финансирање на ЕЛС. Не се обезбедени доволно финансиски средства (ниту по обем, ниту по структура) за финансирање на новите надлежности на ЕЛС“ (Фондација Отворено општество, 2010 г.).

Дополнително, искуството од 2005 година досега покажува дека наменскиот карактер на средствата што се трансферираат до ЕЛС не им остава доволно простор на локалните власти за водење соодветна локална политика во рамките на законските овластувања. Актуелната состојба со персоналниот данок на доход како изворен приход, значи при постојната висока невработеност во повеќето општини, не може да биде стабилен и изобилен извор на приходи. Затоа овој начин на поделба на приходите од персоналниот данок на доход влијае на зголемувањето на регионалните разлики во финансирањето на јавните услуги. Оттука, може да се заклучи дека персоналниот данок на доход за поголемиот број општини е речиси безначаен извор на приходи и тој не може да придонесе за подобрување на вертикалното финансиско израмнување меѓу општините.

Конечно, капиталните дотации за општините, кои во споредба со вкупниот државен буџет се многу мали, се трансферираат до општините без јасни критериуми, процедури и рокови за конкурирање и за аплицирање.<sup>174</sup> Ова значи дека распределбата на капиталните дотации не ги следи реалните и акутни потреби на општините и се добива впечаток дека се во функција на реализирање на политиките на централната власт. Особено е индикативен податокот за распределбата на капиталните дотации во 2008 година, кога само три општини (Центар, Битола и Прилеп) добиле над 75% од вкупните капитални дотации до општините. Сите други општини заедно добиле помалку од 25%. Уште повеќе, над 50% (повеќе од 440 милиони денари) од вкупните капитални дотации ѝ се доделени на најбогатата општина во државата<sup>175</sup> т.е. на скопската општина Центар (УРЦ консалтинг, 2009 г., стр. 30).

---

<sup>174</sup> УСАИД/Програма за локална самоуправа - за периодот 2006-2008 изнесуваат околу 10%

<sup>175</sup> Според вкупните приходи по жител

Со тоа се губи можноста дотациите да бидат доделени на конкурентска основа, онаму каде што навистина постојат најголем приоритет и потреба, а се остава простор за неизбежно политичко влијание при нивното доделување. Станува збор за обратен процес во одлучувањето што не се однесува само за распределбата на парите туку и за одредување на приоритетите на локално ниво. Затоа се стекнува впечаток дека локалните самоуправи или се во функција да реализираат политики на централната власт или владејачката политичка опција на тие раководства е блиска со онаа на централната власт.

#### 6.1.1. Компаративна анализа на општинските буџетски приходи

Според податоците на Заедницата за единици на локална самоуправа<sup>176</sup>, македонските општини, според приходите на жител, се убедливо на европското дно и практично се најсиромашни во регионот. Во споредба со словенечките и со хрватските единици на локалната самоуправа, нашите градоначалници имаат девет пати помалку пари на располагање за реализација на своите проекти. Заостанувањето зад српските и бугарските, пак, е нешто поутешно и се движи во сооднос од два до четири пати. Споредбата со оние од Западна Европа, и во однос на надлежностите и во однос на приходите, се сведува на илузија. Овие загрижувачки резултати произлегуваат од направената компаративна анализа на ЗЕЛС за општинските буџетски приходи во 2006 година. На ниво на држави, Словенија има највисоки просечни приходи по жител во општините од 518 евра. Следуваат Хрватска со 492, Србија со 221 и Бугарија со 138 евра. Македонија е последна, со 65 евра приход по жител. Ова покажува дека општините мора драстично да ги зголемат своите изворни приходи, и тоа најмалку за 10 пати, за да се приближат кон состојбите во општините од соседните земји. Понатаму, за паралела, земено се главните градови во Словенија, Хрватска, Бугарија и во Србија, како и општини со број на жители од 45.000 до 100.000 и од 9.000 до 20.000. Притоа, во текот на 2008 година најголеми приходи по жител има Загреб со околу

---

<sup>176</sup>ЗЕЛС, Како до поголема независност на локалните власти, 2008 г.  
<http://www.zels.org.mk/Upload/Content/Documents/Izdanija/Glasilo/2011/ZELS%20glasilo%2007.11%20mak-ang3.pdf>

1.350 евра, веднаш до него е Љубљана со речиси 1.220 евра, а најмали приходи има во буџетот на градот Скопје со околу 247,6 евра. Разликата меѓу Загреб и Скопје во однос на приходите во текот на 2008 година била некаде 1:5 во полза на Загреб. Во категоријата на градови и општини помеѓу 45.000 и 100.000 жители најголеми приходи има во општината Крањ (Р. Словенија), речиси 920 евра по жител и во Вараждин (Р. Хрватска), со околу 680 евра, додека најмали приходи по жител во општината Битола, со околу 175 евра. Кај општините од 9.000 до 20.000 жители, состојбата со приходите по жител е многу драстична, бидејќи општината Пореч (Р. Хрватска) во 2008 година имала повеќе од 3.000 евра, додека најмали приходи по жител се евидентни во Соко Бања (Р. Србија) и во општината Ресен со околу 200 евра. Најмала разлика во приходите по жител од земјите на ЈИЕ има помеѓу македонските и бугарските општини, но и овде разликата е најчесто 1:2 во полза на бугарските општини и градот Софија.

Република Македонија е држава со најмал процент на персонален данок како изворен приход на општините. Земјите во регионот во просек обезбедуваат најмалку 30% како изворен приход за општините. Во Словенија и во Хрватска персоналниот данок на доход е основниот извор за финансирање на локалната самоуправа. За разлика од Македонија, каде што општините добиваат само 3 отсто од приходот од персонален данок на доход од лични примања остварен од физичките лица со постојано живеалиште или престојувалиште во општината, таму за локалната самоуправа се издвојуваат 35, односно 52 процента. Дobar пример за тоа како соседна Србија го реши ова прашање, и тоа во блиско минато време, е дека ги укина сите фондови за водоснабдителни системи и им додели на општините 80% од персоналниот данок (EDA, 2007 г., стр. 217).

Концесиите во Хрватска се заеднички приход за државата и за општините. За минералните суровини и геотермални води тие се делат по половина, за искористување на водите во сооднос 30:70 во полза на државата, а од концесиите поврзани со морето една третина добиваат општините. Од закупот и од продажбата на земјоделското земјиште, хрватските општини добиваат 50 отсто (EDA, 2007 г., стр. 217).

Немањето инвестиции, проблемите со наплатата на даноците, бидејќи куповната моќ на граѓаните е намалена, па даночните обврски што ги имаат и што треба да ги

платат спрема општините, граѓаните ги одложуваат или ненавремено ги плаќаат, како и немањето сопственост врз градежното земјиште се најчестите причини што градоначалниците ги посочуваат како главна причина за проблемите со приходите.

Надежите на градоначалниците се насочени кон тоа дека донесените измени во Законот за градежно земјиште со општините ќе бидат надлежни за отуѓување и давање под долготраен и краткотраен закуп на неизграденото државно градежно земјиште, што ќе донесе значајно зголемување на изворните приходи на општините.<sup>177</sup> Градоначалниците ја поздравуваат одлуката на централната власт да овозможи поголем прилив на средства во општинските каси. Извесно е дека предложените измени ќе овозможат многу побрзо и поголемо полнење на буџетите на општините. Сепак, сите се едногласни дека овој чекор не е доволен, туку треба да се стори сопственоста на градежното земјиште од државно да премине на локално ниво.<sup>178</sup> Колкави ќе бидат ефектите од сето ова останува да се види во иднина.

Дали сегашните политики во Република Македонија обезбедуваат доволно финансиски средства за општините, со кои тие ќе можат успешно да ги извршуваат доделените надлежности?

Да резимираме. Забележани се позитивни чекори во поглед на зголемувањето на локалните приходи, но се покажува дека сепак приходите не се доволни ЕЛС соодветно да ги извршуваат сите задачи и дека сè уште општините се многу зависни од трансферите што ги добиваат од централната власт. Исто така, еднакво е важно тоа што средствата што им се доделуваат на општините не се распределени ниту ефикасно ниту рамноправно. Наместо да се стимулира спроведувањето на поголемиот дел од надлежностите и во сиромашните и неразвиените општини, со обезбедување дополнителни финансиски средства преку разни форми на дотации и/или форми и формули за урамнотежување, овие општини не добиваат никакви финансиски средства, бидејќи едноставно немале вакви објекти и институции. Затоа останува

---

<sup>177</sup> Општинските каси во иднина ќе се полнат двојно повеќе и тоа само од еден извор - од градежното земјиште, бидејќи наместо 40 проценти, колку што досега добиваа од продажбата на државното градежно земјиште, во иднина ќе им следуваат дури 80 проценти.

<sup>178</sup> На тој начин општините комплетно би располагале со сите локации на својата територија, што значи сами би одлучувале дали одредено земјиште да го понудат на продажба или под закуп.

прашањето за тоа колку институционалната децентрализација<sup>179</sup> е оправдана или пак треба да се замени со функционална децентрализација.<sup>180</sup>

#### 6.1.2. Како до поголема финансиска независност?

Во крајна инстанца, ако не е обезбеден основниот услов, т.е. ако нема доволно финансии за спроведување на законски дефинираните надлежности, тогаш апсолутно не може да се зборува за самостојна локална власт. Оттаму, кои би биле потенцијалните чекори кон финансиското зајакнување на македонските општини? Иако е за поздравување што во изминатиот период се зголемени средствата и се направени клучни измени со кои е обезбедено зголемување на изворните приходи на општините, сепак општините бараат зголемување на ДДВ за општините од 3 на 6%, зголемување на персоналниот данок на доход од 3 на 30%. Исто така, поради тешката состојба во која се наоѓаат малите општини, потребно е да се лимитира износот што тие го добиваат од ДДВ на најмалку три милиони денари.<sup>181</sup> Друга сугестија, која произлегува од една емпириска студија направена од страна на експертскиот тим на УНДП, предводен од професорот Хорхе Мартинес-Васкес од Државниот универзитет во Џорџија, САД, е дека „владината политика треба да стави акцент на поцелосно искористување на постојните даноци што ѝ се на располагање на локалната самоуправа. Приходите од данокот на имот може повеќекратно да се зголемат по неодамнешното елиминирање на даночните изземања за нерезиденцијалните имоти. На подолг рок, како што нивото на средства за локалната самоуправа ќе продолжи да се зголемува во релација со БДП, на општините треба да им се обезбедат дополнителни инструменти за остварување приходи. Тоа може да бидат локални дополнителни давачки, какви што се даноци на движен имот - автомобили и чамци, бизнис-лиценци за индивидуални претприемачи и мали бизниси и друго“ (Сиан М.Р., Мартинез-Васкес. Х., Тимофеев А., 2009 г.).

<sup>179</sup> Децентрализација според постојните институции.

<sup>180</sup> Децентрализација според дефинираните надлежности.

<sup>181</sup> <http://www.zels.org.mk/Upload/Content/Documents/Aktivnosti/Upraven%20odbor/%D0%9C%D0%9A/Zapiski%20od%203ta%20SEDNICATA%20na%20U%20O%20%20na%20ZELS%20%20SOSTANOK%20so%20VLADATA%20na%20R%20M.doc>



Во студијата исто така се констатира дека различни единици на локалната самоуправа имаат различен капацитет за администрирање определени даноци, така што во овој случај децентрализацијата на административните надлежности треба да биде асиметрична и да се приспособи на постојните капацитети. Ова значи дека и покрај тоа што сите општини ќе добиваат приходи од одреден данок, само некои од нив би го администирале тој данок, а централната даночна управа би го администирала остатокот.

Препораките по однос на ова прашање се дека бројот на вработените во локалната самоуправа, објектите и опремата не мора да се зголемуваат пропорционално со нивото на приходи, бидејќи за некои работи може да се ангажираат по договор и приватни компании. Во однос на подобрувањето на системот за изедначување на општините треба да се надминат разликите во приходната база помеѓу општините што немаат никакво влијание врз дистрибуцијата на трансферите. За да ги земе предвид различните капацитети за остварување приходи, формулата би можела да вклучува економски индикатори<sup>182</sup>. За надминување на разликите потребно е да се идентификуваат трошковните фактори што би покажувале колку овој стандарден износ треба да се приспособува нагоре или надолу за одредена општина поради тоа што таа има повисоки или пониски трошоци во однос на стандардната ситуација. Ова би било втората област каде што итно се потребни реформи, затоа што општините располагаат со малку податоци што би ги покажале тие разлики во трошоците.

Вработувањето државни службеници во општинските служби мора да се ограничи со закон, а проблемот со прекубројни вработувања може да се реши со примена на европската практика. Според професорката Силјановска, (Силјановска, Г., Митков, Г., 2000 г.), во ЕУ има математички формули според кои може да се дојде до прифатливата бројка на вработени во администрацијата. Во Македонија, за жал, и тоа мора законски да се ограничи. Овде се вработува само преку партии, а тие немаат никакви рамки, односно само небото им е лимит. Оптимално е еден службеник да услужува илјада жители. Поради зголемените ингеренции на општините тој сооднос кај нас треба да е 1,2 службеник на 1.000 жители. Оваа бројка мора законски да се регулира, со што ќе се застане на патот на трупачето партиски кадри во општинската

---

<sup>182</sup> На пример, просечниот доход во домаќинство.

администрација. Податоците покажуваат дека една општина просечно троши околу 20 отсто од својот буџет за плати на службениците. Тоа го прави функционирањето на општините многу скапо и ја оневозможува нивната поголема ефикасност во решавањето на проблемите на граѓаните.

Ограничувањата треба да бидат и според изворите на приходи што општината ги остварува според бројот на населението. Така општинските раководства ќе се заштитат од притисоци и од нереални барања за вработување. За да нема изигрување и на ваквата законска рамка во најавената регулатива треба да се вметне и вработувањето по договор.

На крајот, а повторно во насока на натамошното зајакнување на функционалноста и финансиската независност на општините, се очекува исто така дека преносот на надлежностите за управувањето со градежното земјиште е еден од клучните чекори што ќе доведат до поголема мотивираност на локалната власт за изработка на урбанистички планови за користење на земјиштето за изградба на индустриски капацитети, станбени и деловни објекти, образовни и спортски објекти итн. Оваа мерка, заедно со зголемување на средствата за локалната власт,<sup>183</sup> е клучна за ефикасно работење на општините во иднина, а со тоа и за подобрување на квалитетот на животот на граѓаните.

## 6.2. Фискалната децентрализација и ЛЕР-современи тенденции

Пристапот оддолу-нагоре во креирањето на политиките бара постратегиски и поартикулиран пристап преку кој ЕЛС се стекнуваат со сè поголеми одговорности за одржливиот човеков и економски развој. Токму во ова е и суштината на новата програма за спроведување на процесот на децентрализација, која се однесува на периодот до 2014 година<sup>184</sup>, во која основната цел е преку реализација на низа осмислени мерки да се поттикне подинамичен локален економски развој што ќе влијае на квалитетот на живеење во локалната заедница. Остварувањето на оваа цел е во

---

<sup>183</sup> Релоцирање на дел од приходите што сега се слеваат во централниот буџет, како и јакнењето на човечкиот капацитет на локално ниво.

<sup>184</sup> Министерство за локална самоуправа, Програма за спроведување на процесот на децентрализација и развој на локалната самоуправа во Република Македонија 2011-2014, 2011 година.

корелација со намалување на фискалните диспаритети и поттикнување на локалниот економски развој преку унапредување на системот на финансирање на ЕЛС. Во најопшта смисла, ЛЕР, како дел трансферираните надлежности на општините, се финансира од локалните приходи, наменските и блок-дотациите, како и капиталните трансфери што се директно во функција на ЛЕР.

Дискусијата ја почнуваме со следнава хипотеза: ако ЛС не пропишува даноци, ако не може да „игра“ со висината на данокот, не ги раководи имотнoprавните односи, ако не може да доделува земјиште, да ги стимулира малите и средните претпријатија, никако не може да биде на линија на локалниот економски развој. Од тој аспект, колку ЗФО и процесот на фискална децентрализација создадоа услови со кои може да се влијае врз спроведувањето на ЛЕР-политиките и воедно самото подобрување на состојбите во оваа сфера? Апсолутно е дека постоеја крупни проекти и реформи, кои иако мораа да бидат реализирани, нивната примена не беше ниту почната или, пак, беа имплементирани на сосема погрешен начин.

Воопшто, оценката е следна - имплементацијата на економските реформи за зголемување на финансиите на општините не даде некои позначителни резултати, иако во последниве години од фискалната децентрализација се донесоа низа измени во законските решенија со кои се овозможи зголемување на приходите на општинскиот буџет, што од своја страна требаше да придонесе кон подобрување на состојбите со ЛЕР.<sup>185</sup> Неоспорно е дека во изминативе години беше направен извесен напредок, пред сè во зголемувањето на разбирањето за значењето од создавањето нови можности и извори за финансирање на локалниот економски развој.

Овде како клучни измени и реформи што можат да влијаат врз подобрувањето на состојбите со финансирање на ЛЕР би ги посочиле следниве:

- Со измените на Законот за градежно земјиште во 2010 година, односно со стекнувањето на законската можност за легализација на дивоградбите и преземањето на надлежностите за управување со градежното земјиште, се предвиде средствата од отуѓувањето и давањето под закуп на градежното земјиште во сопственост на

---

<sup>185</sup> Исто така и Стратегиските цели на ПСПД во периодот од 2008 до 2012 година беа фокусирани токму на осигурување ефективно и ефикасно спороведување на Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа и предвидување конкретни мерки за ублажување на проблемите во поглед на ефективноста на изворите на приходи и грантовите за општините.

Република Македонија да бидат приход на општините во сооднос 80-20% во корист на општините.<sup>186</sup> Целта на реформата на системот на управување со градежното неизградено земјиште е токму локалниот економски развој, изразен преку менаџерските способности на градоначалникот.

Понатаму, со измените и со дополнувањата на Законот за минерални сировини е предвидено единиците на локалната самоуправа да добиваат 78% од надоместокот за експлоатација на минералните сировини добиени со концесиски акт на приходи.<sup>187</sup> Од 2015 година општините ќе добиваат 25% од надоместокот за води,<sup>188</sup> а од 2016 година се планира надоместокот да се дели по половина меѓу државата и општината каде што се наоѓа водниот ресурс што се дава под концесија.

- Со измените во Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа, од 3 проценти во 2009 година, 3,4 проценти, колку што беше издвојувањето од данокот на додадена вредност во 2010 година, во 2011-та тоа се зголеми на 3,7 отсто, во 2012-та на 4, а во 2013 година се планира да се зголеми на 4,5 проценти, што влијае на порастот на приходите во буџетот на општините („Службен весник на Република Македонија“, бр. 61/04, 96/04, 67/07, 156/09 и 95/10).

- Целта на Законот за рамномерен регионален развој, а особено на одредбите за обезбедување минимум 1% од БДП на годишно ниво за рамномерен регионален развој и за намалување на диспаратите, како и на Стратегијата за рамномерен регионален развој, беше да се обезбедат нови можности и извори за финансирање на локалниот економски развој. Во согласност со овој закон се овозможи и создавање институционална рамка, каде што владата ќе може да го помага процесот на рамномерен регионален развој. Во наредните пет години од централниот буџет се планира да бидат издвојувани средства што во 50 отсто ќе ги покриваат трошоците за работење на овие центри. Другите 50 отсто се обврска на општините од секој плански регион.

- Исто така, либерализирањето на процедурите за задолжување на општините може да придонесе кон нови ресурси наменети за ЈЕР. Процентот на можното задолжување

---

<sup>186</sup> [http://www.mlga.com.mk/LED\\_Portal/LED%20Laws%20and%20bylaws%20January%202010%20SECURE%20D.pdf](http://www.mlga.com.mk/LED_Portal/LED%20Laws%20and%20bylaws%20January%202010%20SECURE%20D.pdf) стр.158

<sup>187</sup> [http://www.mlga.com.mk/LED\\_Portal/LED%20Laws%20and%20bylaws%20January%202010%20SECURE%20D.pdf](http://www.mlga.com.mk/LED_Portal/LED%20Laws%20and%20bylaws%20January%202010%20SECURE%20D.pdf) стр.342

<sup>188</sup> [www.moep.gov.mk/default-MK.asp?ItemID](http://www.moep.gov.mk/default-MK.asp?ItemID)

на општината од претходно утврдените 20% (за краткорочно задолжување), односно 15% (за долгорочно задолжување), како процент од реализираните вкупни приходи на тековно оперативниот буџет на општината во претходната фискална година се утврди на 30% за двата вида задолжување.

- Конечно, се утврди законската основа за нов инструмент за помош и финансирање на општините, во вид на краткорочен и долгорочен заем од буџетот на Република Македонија, за надминување на состојбата на недостиг од парични средства, односно временската неусогласеност на приходите и на другите приливи со расходите и со другите одливи. За да се операционализира одобрувањето краткорочен и долгорочен заем од буџетот на Република Македонија беше донесен Правилник за начинот на постапување при одобрување и враќање на краткорочниот и долгорочниот заем на општината од буџетот на Република Македонија, со кој се утврдува постапката за барање на заемот. Оваа мерка придонесе за намалување на бројот на општините со блокирани сметки („Службен весник на Република Македонија“, бр. 28/2010).

Декларативно, концептот на ЛЕР се афирмира и стана еден од приоритетите од страна на ЛС. Но во стварноста состојбите се поинакви. Суштински, се поставува прашањето дали сите општини и под најблагопријатни околности би можеле да одвојуваат дополнителни средства за стимулирање на ЛЕР. Одговорот е секако претпоставено негативен, затоа што постојат дел од нив, составени од доста мал број население, со голем број старски семејства и издржувано население, кои не се во состојба поради составот на населението и слично да ги искористат природните ресурси на нивното подрачје, со други зборови општини чиј бруто-општествен производ по жител е низок и кои соочувајќи се со сопствени егзистенцијални проблеми немаат таква економска способност да се грижат и да го динамизираат економскиот развој на своето подрачје, затоа што задоволувањето на елементарните потреби бара големи финансиски средства и не дозволува издвојување за друга намена. Значи, дел од малите општини, со нивните мали кадровски и финансиски можности се соочуваат со големи функционални проблеми и сега, кога надлежностите се мали и на подолг период не може да се очекува од нив дека ќе покажат проактивност во однос на динамизирањето и спроведувањето на ЛЕР-политиките. ЛС мора да има најмалку 50-60% ненаменски средства со кои ќе може да се финансира, односно да оствари

развојни приоритети, а ако сите средства се наменски, тогаш тоа воопшто не може да се оствари.

### 6.3. Финансирање ЛЕР - состојби и проблеми

Каква е тековната состојба во однос на обезбедувањето доволно финансиски средства за динамизирање на ЛЕР? Следува прегледот на неколку емпириски истражувања во кои се презентирани резултатите релевантни за состојбите во финансирањето на ЛЕР во однос на 2011, 2010, 2009 година. Анализата на релевантните студии и извештаи ни помогна во голема мера да ги сублимираме главните проблеми во контекст на фискалната и финансиската рамка за ЛЕР, и тоа:

**1. Нема доволно средства од општинските приходи за финансирање на ЛЕР-проектите.** Во контекст на состојбата со приходите во општината и нивната распределба за потребите на ЛЕР, Набљудувачката мисија на ОБСЕ во Скопје, во своите прегледи на децентрализацијата (OSCE, 2011), нотира: „И покрај тоа што се забележуваат позитивни трендови во распределувањето на општинските буџети за ЛЕР, средствата сè уште се релативно мали. Во периодот од 2006 до 2010 година, околу 90% од вкупниот буџет на анализираниите општини, во просек, се трошат за тековни трошоци и расходи за плати и придонеси, а само 10% за ЛЕР-развојни програми“.

**2. Средствата што се трансферираат од државниот буџет не се доволни ниту по обем ниту по структура за финансирање ЛЕР.** Практично, ограничени се можностите средствата да бидат искористени за развојните проекти или, пак, средствата што им се распределени на општините преку наменски и блок-дотации за стимулирање на ЛЕР не се распределени, ниту ефикасно ниту рамномерно. Во извештајот изработен во рамките на проектот „Транспарентна и ефикасна децентрализација“<sup>189</sup> се посочува вредноста на реализираните капитални инвестиции во општината како најзначаен индикатор што дава преглед на планираните и реално

---

<sup>189</sup> Го спроведува Фондацијата Отворено општество - Македонија (ФООМ) во соработка со Центарот за развој на локалната демократија (ЦРЛД) во 12 партнер-општини<sup>1</sup> во периодот 2011-2012 година - ФИООМ - Извештај од следењето на процесот на децентрализацијата: Перформанси на општините во РМ 2008-2009“, (2011 г.).

остварените трошоци наменети за стимулирање на ЛЕР во општините и има најголемо влијание при одредувањето на финансиската состојба на општината за ЛЕР. Притоа, се констатира дека „во однос на вкупната вредност на реализираните капитални инвестиции во општината се бележи најголем пораст во 2010 година споредено со 2009 година. Сепак, и со ова оптимистичко зголемување на капиталните инвестиции во 2010 година, останува фактот дека анализираните општини, во просек, финансирале четирипати помалку средства по жител во капитални инвестиции во споредба со државата во текот на 2010 година. Исто така, треба да се потенцира и дека постои голем диспарат помеѓу капиталните инвестиции во самите општини, кои се движат од околу 5.000 денари по жител (Струмица, Илинден) до околу 800 денари по жител (Боговиње, Гостивар)“. Во рамките на истата студија се заклучува дека општините покажуваат слаби резултати во однос на повеќегодишното планирање на капиталните инвестиции. Имено, само 25% од општините во 2009 година и 30% во 2010 година имале изработено планови за повеќегодишно планирање на капиталните инвестиции, планови што се соодветно поткрепени со конкретни буџетски алокации за нивна примена. Имајќи предвид дека повеќегодишното буџетско планирање може да се користи како механизам за привлекување дополнителни финансии, без разлика дали од централната власт или од меѓународни финансиски институции, зачудува фактот дека само мал број општини истото тоа го применуваат во практиката.

Што се однесува до квалитетот на планирањето на капиталните инвестиции, што општините го прават уште во првичните верзии на нивните буџети, се забележува напредок во планирањето во 2010 во однос на 2009 година. Овие бројки укажуваат на тоа дека, покрај тоа што општините вложуваат повеќе финансиски средства за капитални инвестиции во 2010 години, како стимул на ЛЕР, била подобрена и нивната реализација. Понатаму, навлегувајќи подлабоко во анализата, особено е индикативен податокот за распределбата на капиталните инвестиции, кога 1) премногу голем дел од капиталните инвестиции одат во градот Скопје и неговите општини и 2) постојат разлики помеѓу урбаните и руралните општини. За илустрација, 41 рурална општина, иако нивниот број е речиси половина од вкупниот број општини и во нив живеат 20% од населението на РМ, имаат многу помали приходи по жител во однос на урбаните и трипати помал од националниот просек; капиталните инвестиции во нив изнесуваат во

просек 10% од вкупните капитални инвестиции по жител. За споредба, во урбаните општини надвор од Скопје во кои живее околу 50% од населението и кои генерираат повеќе приход од руралните, капиталните инвестиции изнесуваат околу 20% од вкупните капитални инвестиции по жител. Големиот диспарат помеѓу капиталните инвестиции е најевидентен кај градот Скопје и неговите 10 општини, кои опфаќаат само 25% од населението на национално ниво, трошат и до 70% од развојните капитални инвестиции (Програма за развој на Обединетите нации (УНДП), 2011 г.). Од сето ова може да се заклучи дека распределбата на капиталните дотации воопшто не ги следи потребите на општините и, во најмала рака, претставува само одраз на политиките на централната власт, водејќи кон извесна централизација, односно забавување на процесот на децентрализацијата.

**3. Слаб интерес за задолжувањето како извор на финансирање.** Повеќе експерти што работат на оваа проблематика<sup>190</sup> сугерираат дека при отсуство на финансиска поддршка од страна на централната власт, задолжувањето на општините претставува значаен фактор што може да обезбеди подобар ЛЕР. Во однос на користењето на задолжувањето за потребите на ЛЕР, според податоците од Извештајот на Фондацијата Отворено општество-Македонија (ФООМ), во соработка со Центарот за развој на локалната демократија (Фондација Институт отворено општество-Македонија, 2011 г., стр. 36-38), укажуваат на еден позитивен тренд во 2010 година во насока на тоа дека општините почнуваат да пројавуваат интерес кон задолжувањето како начин да се стимулира ЛЕР. Така, на пример, во 2009 година само една општина поднела барање до Министерството за финансии за добивање согласност за задолжување, додека во 2010 година овој број се зголемил на пет. Како предуслов кон зголемувањето на обемот на задолжување се става акцент врз подготовката на кредитни рејтинзи од страна на ЕЛС. Притоа, се потенцира дека иако изработката на кредитните рејтинзи на општините не претставува регулаторно барање според постојната регулатива, сепак недостигот од изработени кредитни рејтинзи ги ограничува општините реално да ги проценат своите фискални капацитети за задолжување, а со тоа и пореално да го планираат ЛЕР. Во текот на 2009 година само две општини (16%) имале изработено

---

<sup>190</sup> Овој став беше пронајден во повеќе студии и извештаи (ОБСЕ, ЦЕА, ФООМ, УРЦ).



кредитен рејтинг на општината, а во текот на 2010 година овој број се зголемил на четири (33%) (Фондација Институт отворено општество - Македонија, 2011 г., стр. 23).

Дали сегашните политики во Република Македонија обезбедуваат доволно финансиски средства за општините, со кои тие ќе можат успешно да ги извршуваат доделените надлежности?

### 6.3.1. Клучни приоритети и перспективи

Клучниот приоритет во насока на динамизирањето на ЛЕР извира пред сè од јакнењето на финансискиот капацитет на ЕЛС, како и од постигнувањето помала зависност и поголема самостојност на општините. Само така ќе се создадат услови повеќе средства да се распределат за ЛЕР-развојни проекти.

Дискусијата ја насочуваме во две насоки, односно: 1) како рамномерно да се создаваат услови за финансирање ЛЕР, 2) како да се зголемат сопствените извори на финансирање. Во насока на рамномерно стимулирање на локалниот економски развој е потребно да се изработи методологија за изедначување<sup>191</sup> на финансиските капацитети на општините, како и да се изврши ревизија и да се адаптираат постојните методологии за блок-дотациите и капиталните трансфери, а одлуките за избор на капитални инвестиции да се носат на локално и/или регионално ниво. Иако општините (освен една) веќе влегоа во втората фаза од децентрализацијата, така што имаат можност да ги искористуваат наменските и блок-дотациите, сепак тие не ги даваат посакуваните резултати за стимулирање ЛЕР. Присуство на фондови за изедначување во квалитетот на услугите што ги испорачуваат општините ќе придонесе за изедначување на економскиот развој и ќе ја спречи финансиската миграција. Во основа треба да се симулира оптимален модел на систем за намалување на локалните разлики, со кој треба да се измери целокупната финансиска моќ на една развиена, средна и неразвиена општина. Понатаму, по таа основа треба да се направи адаптација на блок-дотациите и капиталните трансфери, а притоа и одлуките за капитални инвестиции да се носат на локално ниво. Впрочем, тоа е систем што го познаваат сите ЛС во Средна и Западна Европа (Светска банка, 2004 г.). Распределбата на капиталните дотации треба да ги

---

<sup>191</sup> Еквализација

следи потребите на општините, а не да биде во функција на реализирање на политиките на централната власт или, пак, да им се доделува на оние општини каде што владејачката политичка опција е иста со онаа на централната власт. Исто така, во однос на приходите на ЕЛС, за ефикасната децентрализација на надлежностите, распределбата на приходите треба да овозможи одреден степен на автономија во собирањето на приходите од локалните власти. Во принцип, тоа значи за да се обезбеди целосна фискална автономија е потребно локалната власт да има право да ги утврдува и менува даночните стапки и даночните основици. Оттаму, претставува нужност да се обезбедат и автономност на општините и право на водење сопствена политика во рамките на овластувањата. Всушност, смислата на локалните даноци е во нивната висина, односно во локалното одредување колкава ќе биде стапката, од вкупната можна (едни би прифатиле поевтини и понеквалитетни услуги, а други - не). Тоа се должи на можноста од различни даночни основици, па една заедница ќе финансира едно ниво на услуги, а други друго ниво. Тоа има благопријатни ефекти врз самоодредувањето на нивото на стандардот на заедниците и врз локалниот економски развој, како и врз стратегијата за развој што една заедница ја прифатила. Тоа влијае и врз развојот на резиденцијални зони, кои имаат и импликации во полесното обложување на даночните обврзници и врз хоризонталната подвижност на населението. Секако дека има последици и од овој систем.<sup>192</sup> Поради тоа програмите за уедначување се основен елемент на секој фискален систем. Општините не можат да пропишуваат висина на даноци колку што сакаат ниту во Европа, затоа што речиси секаде има пропишан лимит за висината на тие стапки. Ако општините го пробијат тој лимит, се знае дека државата повторно ќе ја преземе сферата на пропишување даноци и нивна распределба.

Понатаму, имајќи предвид дека Законот за рамномерен регионален развој сè уште не ги даде очекуваните резултати, затоа што не се имплементира во целост и од буџетот на Република Македонија се издвојуваа дваесет пати помалку средства од законски предвидените<sup>193</sup>, потребно е сите министерства<sup>194</sup> што располагаат со

---

<sup>192</sup> Некои послаби заедници овие диспаритети ги чувствуваат како намалена конкурентност и пречка во напорите за промовирање на нивниот економски развој.

<sup>193</sup> Минимум 1% од БДП

<sup>194</sup> А не само Министерството за локална самоуправа

финансиски средства за реализирање на регионални проекти од буџетот на Република Македонија да подготват и да објават јасни и транспарентни процедури по кои планските региони и општините можат да учествуваат во спроведувањето на средствата за поттикнување на рамномерниот регионален развој.

Во однос на вториот сегмент, очекувањата се следни: зголемувањето на сопствените извори на финансирање преку приливите врз основа на управувањето со градежното земјиште, потоа од купопродажните договори, од данокот на имот и, секако, зголемувањето на износот на ДДВ до 6% и на персоналниот данок на доход наменет за општините до 30%, треба да влијаат значајно врз зголемувањето на општинските приходи, така што ќе може да се издвојуваат повеќе средства за развојните проекти. Но она што овде е пресудно и уште повеќе неопходно е дополнителното зајакнување на капацитетите на општинските администрации, кои ќе овозможат реализација на потребните развојни проекти. Човечкиот фактор е многу битен елемент во однос на тоа како да се пронајдат начини за дополнителни финансии во контекст на ЛЕР, но и како да се насочат. Затоа е потребно адекватно да се менаџира со финансирањето на ЛЕР како услов за ефикасно и ефективно вршење на самата надлежност. Како еклатантен пример, кој зборува за овие предуслови, ќе ја прикажеме успешната практика на општината Струмица.

### **Студија на случај од општината Струмица**

*„Со администрацијата разговаравме како да дојдеме до дополнителни средства. Пресметките покажаа дека сите приходи по основа на даноци и комунални такси на годишно ниво се малку пари за општинскиот буџет. Одлучивме да ги искористиме сите ресурси на општината, кои можат да генерираат дополнителни приходи“, објаснува Заев. Така, струмичката општина отвори неколку сопствени проекти. Првата работа што им носи дополнителен приход на струмичките власти е правото на самата општина да го дава државното земјиште под долгорочен закуп. Закупот, пак, според законот, може да биде предмет за одобрение за градба. „Едноставно го ставивме ова во функција и побаравме заинтересирани инвеститори“, објаснува Заев.*

*Заев раскажува како општината Струмица неколку пати применила и претприемачки потфати, јавувајќи се како купувач на државно земјиште на јавните лицитации пред Министерството за транспорт и врски. Купувајќи го по државни цени и продавајќи го истото тоа на јавни лицитации во Струмица, општината заработувала од шест до седум милиони денари од една парцела. „Еден од примерите е локацијата за колективно домување, која ја купивме по цена од 750 денари за квадратен метар, а ја продадовме по цена од 2.500 денари за квадрат, со што заработивме 5,5 милиони денари. По истекувањето на трите месеци законски рок, инвеститорот почна да гради, а општината од комунални такси на истата локација заработи уште 24,6 милиони денари“, вели Заев. Една од специфичностите на Струмица е што има систем на партиципативни буџети. Пред распределбата на општинските Ци на месните заедници одржуваат собири каде што ги истакнуваат неопходните инфраструктурни и комунални проекти што очекуваат општината да ги реализира. „Со сите активности денес сме во состојба да располагаме со 12 милиони евра буџет за 2008 година, со кои ќе правиме уште убави работи за Струмица“, заклучува Заев.*

*Извор. Капитал, бр.426-427, 2007 година*

Понатаму, перспективно се очекува дека со влегувањето на општините во втората фаза ќе се добијат поголем број обврски и можности што ќе можат да ги спроведуваат во наредниот период, односно ќе имаат поголема можност за пристап до пазарите на капитал, односно кредитно да се задолжуваат, да аплицираат за фондови на разни проекти на Европската Унија, со што би се придонело кон динамизирање на локалниот економски развој. Исто така, олеснувањето и поедноставувањето на условите за задолжување на општините се друга можност за стимулирање на локалниот економски развој. Со придвижувањето во втората фаза од фискалната децентрализација, општините почнаа со разгледувањето на задолжувањето како извор на локален приход. Првичната проекција покажа дека кај општините сè уште нема некој позначаен интерес за оваа форма на финансирање. Споредено со задолженоста на локалните самоуправи во земјите од регионот, состојбата е следна. Во Хрватска, Македонија, Молдавија и во

Романија задолжувањето на локалните самоуправи е пониско од 5% од нивните вкупни приходи. Во Словенија, Србија и во Црна Гора нивоата на задолженост се движат помеѓу 20-30%. Турција се истакнува како земја со најголемо ниво на задолженост (75% во 2008 година) (ЗЕЛС, стр. 41).

Како предуслов кон зголемено задолжување, во периодот што доаѓа, особено е важно односите меѓу банките и единиците на локалната самоуправа да се зајакнат, како и општинските капацитети во справувањето со задолжувањето. Дополнителен стимул во оваа област ќе дојде од Гарантниот фонд, формиран од страна на проект на Агенцијата за меѓународен развој на САД во земјата, со кој се гарантира одреден процент од износот на заемот (ОБСЕ, 2008 г., стр. 71).

Долгорочно, треба да се посегне и кон други извори на финансии, пред сè емисии на општински обврзници на финансиските пазари, склучување на јавни-приватни партнерства или аутсорсинг на општинските услуги.<sup>195</sup>

Општинските обврзници се уште една можност на општините, покрај заемите и кредитите, да обезбедат финансиски средства потребни за реализација на своите развојни проекти. Издавањето обврзници е различно и најдобро може да се спореди со земање заем. Наместо да се споделува сопственоста и без оглед на заработката, постои обврска за исплата на фиксна камата, како и исплата на позајмената сума на однапред определен датум (фиксен датум). Периодите на исплата може да бидат 20, 25, или 30 години, па дури и повеќе. Сите собрани пари преку продажба на обврзници треба да се потрошат на еднократни капитални проекти во рок од три до пет години од издавањето.<sup>196</sup> Поради специјалните даночни изземања на повеќето општински обврзници, инвеститорите обично прифаќаат пониски каматни плаќања отколку што би добиле со други видови позајмувања.<sup>197</sup>

Ова го прави издавањето обврзници атрактивен извор на финансирање за поголемиот број општини, бидејќи каматната стапка на позајмување преку обврзници што се креира на отворениот пазар честопати е пониска од онаа каматна стапка што се добива преку други канали за позајмување (ЗЕЛС, стр. 32).

---

<sup>195</sup> Доделување на изведбата на надлежностите на надворешни субјекти

<sup>196</sup> Во согласност со Планот за капитално инвестирање усвоен од Градскиот совет

<sup>197</sup> Преземање соодветно ниво на ризик

Ризикот на општинската обврзница е мерка за тоа колку веројатно издавачот е способен да ги изврши сите плаќање навреме и целосно, како што е ветено во договорот меѓу издавачот и сопственикот на обврзницата. Доколку издавачот не е во можност да ги исполни своите финансиски обврски, тој може да не ги исплати каматите и/или да не биде во можност да ја исплати главнината по достасувањето. Да се помогне при оценување на кредитоспособноста на издавачот, агенции за кредитен рејтинг<sup>198</sup> ја анализираат способноста на издавачот за исполнување на неговите должнички обврски. Каматната стапка на повеќето општински обврзници се плаќа како фиксна стапка. Стапката не се менува за времетраењето на обврзницата. Доколку каматните стапки на пазарот се зголемат, обврзницата што ја поседувате ќе ви носи понизок принос во однос на приносот што го нудат новоиздадените обврзници. Општинските обврзници ќе бидат прифатени и од банките и од пензиските фондови, како главни институционални инвеститори, бидејќи се корисни и за инвеститорите во смисла на диверзификација на портфолиото и обезбедување соодветен принос, но пред сè се корисни за општините, бидејќи на овој начин општините, освен заемите што им беа на располагање, односно кредитите од банките или од буџетот, ќе може да обезбедат дополнителни долгорочни средства за финансирање пред сè на своите развојни проекти. Примерот на Хрватска е многу интересен за аналитички цели. Значителниот напредок на пазарот на општински обврзници се случи во 2004 година. Сите обврзници што биле издадени од страна на локалните власти се општи обврзувачки обврзници и се обезбедени само од буџетот на локалните власти.<sup>199</sup> Позитивна практика е случајот со хрватските градови Риека и Копривница (види ја студијата на случај во глава 1).. Позитивни искуства при користењето на општинските обврзници исто така има и во неколку бугарски општини и во општините од Унгарија.

Во случајот со Република Македонија, издавањето општински обврзници ќе придонесе да се ослободи дел од неискористениот капитал што лежи во разни фондови, а може да придонесе за заживување на локалната економија, за обезбедување инвестициски капитал за изградба на крупни капитални инфраструктурни инвестиции. Во 2011 година, над 60 општини во земјава беа подготвени да ја издадат првата

---

<sup>198</sup> Standard & Poor's и Fitch and Mood's Investors Service.

<sup>199</sup> Видете го и случајот со Копривница/Риека во делот за студии на случаи.

општинска обврзница, а меѓу првите општини се градот Скопје, Илинден, Битола, Кичево и Куманово.<sup>200</sup> ЗЕЛС интензивно работи на заживување на законските можности за издавање општински обврзници како дополнителна можност за финансиска самостојност на општините и нивен поголем економски развој.

Министерството за финансии во согласност со договореното со Управниот одбор на ЗЕЛС подготви Водич за издавање општински обврзници во кој е опишана целата процедура и од аспект на инструментот и од аспект на законската рамка и постапката што треба да ја следат општините за да може на наједноставен начин да ги подготват проспектите за издавање на првите обврзници. Максималниот лимит за издавање обврзници утврден во законската регулатива е вкупното долгорочно задолжување да не може да надмине 100 проценти од тековниот оперативен буџет на општината, а годишното сервисирање на долгот не може да надмине 30 проценти.<sup>201</sup> Тоа се лимити што во Македонија се полиберални отколку во другите земји од соседството, а со цел општините да имаат поголем простор за да ги обезбедат овие средства. Притоа, се разбира, задржувајќи ги оние стандарди за она што е разумно ниво на задолжување, за да не дојдат општините во тешкотии од друга природа.

На крајот, треба да се охрабри користењето на средствата од ИПА-фондовите. Република Македонија како земја-кандидат за членство во ЕУ има можност да користи значителна финансиска поддршка од Европската Унија преку сите пет компоненти<sup>202</sup> од инструментот за претпристапна помош ИПА, чија основна цел е поддршка на земјата во процесот на нејзина подготовка при исполнување на копенхашките критериуми за членство.

---

<sup>200</sup> <http://arhiva.vlada.mk/?q=frontpage&page=68>

<sup>201</sup> <http://arhiva.vlada.mk/?q=book/export/html/6450>

<sup>202</sup> Помош при транзиција и институционална надградба; Прекугранична соработка; Регионален развој; Развој на човечките ресурси и Рурален развој.

**Пример за погранична соработка и користење на ИПА-фондови**

Програмата за погранична соработка помеѓу Македонија и Бугарија, која се реализира со парична помош од Инструментот за претпристапна помош (ИПА), им беше на располагање на општините што го опфаќаат овој пограничен регион. Министерството за регионален развој и урбанизам на Бугарија, во соработка со нашето министерство за локална самоуправа, го објави првиот повик за доставување проектни предлози што треба да се однесуваат на две приоритетни области - економски развој и социјално зближување и подобрување на квалитетот на живеење. Главна цел беше подобрување на способноста на локалните и регионалните власти да развијат и да реализираат заеднички проекти во рамките на пограничниот регион. Вкупниот буџет од оваа програма за периодот 2007-2009 година изнесуваше 7,8 милиони евра, од кои за првиот повик беа предвидени 4,2 милиони евра. Право на аплицирање имаа локалните самоуправи, сите јавни установи и невладини организации, кои мора да имаат партнер од соседниот пограничен регион, а вредноста на поединечните проекти што се финансира беше од 10 илјади до 300 илјади евра. За овие пари можеа да аплицираат 27 општини од североисточниот, југоисточниот и источниот регион во Македонија и 23 општини од Кустендилската и Благоевградска област во Бугарија.

Извор: <http://www.dnevnik.com.mk/?itemID=7137F8E2E3FF014CBE055A79E0A5B0C7&arc=1>

Во насока на позачестено и пофункционално искористување на средствата од ЕУ, значајно може да придонесе Владата на Република Македонија, така што ќе формира Фонд за финансирање на подготовката, аплицирањето и имплементацијата на развојните проекти финансирани од меѓународни финансиски институции, пред сè оние од ЕУ што се финансираат според ИПА-правилата, со што ќе им се овозможи на општините и на регионите да го обезбедат учеството, доколку нивните проектни апликации се одобрени за финансирање.<sup>203</sup>

<sup>203</sup> ЗЕЛС, Прирачник за задолжување на локалните самоуправи и последните случувања во земјите-членки на НАЛАС.

[http://www.zels.org.mk/Upload/Content/Documents/Dokumenti/%D0%9C%D0%9A/2011/Priracnik%20za%20zadolzuvanje%20na%20LS%20\(2\).pdf](http://www.zels.org.mk/Upload/Content/Documents/Dokumenti/%D0%9C%D0%9A/2011/Priracnik%20za%20zadolzuvanje%20na%20LS%20(2).pdf)



## Глава III

### Стратегиско планирање на ЛЕР во Република Македонија

#### 1. ПЕСТ-анализа

Улогата на политичките, социјалните, економските и технолошките фактори (ПЕСТ) воопшто во земјата, но и во одделните региони е од големо значење за можностите и за насоките во кои може да се развива локалната економија. Поради тоа во следниот дел е направена ПЕСТ-анализа на факторите што имаат позначајно влијание врз локалната економија<sup>204</sup>.

##### 1.1. Политичко-правни фактори

Прашањето што силно го допира спроведувањето на сите надлежности на локалната самоуправа, притоа создавајќи и импликации врз општествениот и економскиот развој во општината, е колку децентрализацијата кај нас е „вистинска“, односно транспарентна и ефикасна. Фактите говорат дека во нашето општество децентрализацијата има специфична политичка димензија. Таа претставува еден од основните столбови на рамковниот договор и има за цел, преку зацврстување на општинските власти, да овозможи политичка, социјална и економска кохезија во државата.

Во оваа смисла, кога се зборува за вистинскиот исход од децентрализацијата, може да се посочи дека локалните функционери најчесто се заложници на политичката власт, која има контрола врз централната власт и, оттаму, во прашање се доведува автономноста во одлучувањето, која со Уставот им е загарантирана на општините. Постојат примери што покажуваат како централната власт во континуитет ги узурпира надлежностите на локалната власт и како ги уценува и дискриминира општините преку

---

<sup>204</sup> Како основа за анализата се користат расположливите статистички податоци од Државниот завод за статистика (ДЗС) на Република Македонија и некои други официјални статистички извори, понатаму податоците што се дел од Стратегијата за регионален развој на Република Македонија, одделните стратегии за развој на регионите, како и од самите општински ЛЕР-стратегиски планови. Во однос на расположливите податоци, мора да се истакне дека постои огромно ограничување во истражувањето на состојбите што се однесуваат на локално ниво, бидејќи недостасува соодветна база на податоци што се однесуваат на ниво на општините, што е од исклучително значење како за градење на капацитетите на ЛЕР, така и за планирање на другите надлежности што се во рацете на локалната самоуправа. Затоа, и тука извесен дел од анализата вклучува податоци што се однесуваат на ниво на регионите.

распределба на финансиските средства и ваквата дискриминација има политичка основа.

Понатаму, *политичкото влијание се* манифестира и во реформите во јавната администрација. Во последниот извештај на Европската Унија за напредокот на Македонија се забележува дека се „потребни дополнителни напори за да се гарантираат транспарентноста, независноста и професионализмот во јавниот сектор“. Во извештајот се нагласува и потребата од вработување или напредување „врз основа на заслуги“.<sup>205</sup> Во оваа смисла трпи влијание и успешното спроведување со ЈЕР, бидејќи најчесто во неговите форми на организација (ЈЕР-канцелариите или секторите) се вработуваат кадровски профили од разни струки, но најчесто несоодветни за работното место, без претходно познавање за работните задолженија, за кои не следуваат обуки во прв момент, туку се остава на случајноста, без подготовка да почнат со работа. Токму ова знае да биде и главен фактор за лошите перформанси во спроведувањето и во управувањето со проектите и со програмите што се од значење за локалната економија.

Во однос, пак, на *законската регулатива* што го определи премиот кон децентрализацијата (за што веќе поопширно се дискутираше претходно, во рамките на глава 2.), може да се нотира дека има завидно ниво на соодветна законска рамка со која се определени потесните надлежности за ЈЕР, но сепак тие не се изедначени со оние на развиените локални самоуправи во светот.

Основата регулатива за спроведување на ЈЕР општините ја имаат од три основни закони: законите за територијална поделба, за локална самоуправа и за финансирање на ЕЛС. Уште еден значаен закон е и законот за меѓуопштинска соработка, кој даде база за лесни и едноставни решенија на клучните проблеми поврзани со економскиот развој, особено на малите рурални општини при поврзување со најблиската поголема урбана општина.

Понатаму, од аспект на целокупната законска рамка за преносот на надлежностите и на ресурсите сите констатации водат кон тоа дека постојниот систем на децентрализација е фрагментиран, не е целосно транспарентен и честопати му недостигаат координација, кохерентност и лидерство.

---

<sup>205</sup> [http://www.sep.gov.mk/content/Dokumenti/MK/PR2012\\_MK3\(2\).pdf](http://www.sep.gov.mk/content/Dokumenti/MK/PR2012_MK3(2).pdf)

Иако од 2007 година се забележува значителен напредок кон подобра локална демократија и децентрализација, при што се потенцира подобрата соработка помеѓу општините и централната власт, сепак Владата и министерствата сè уште навлегуваат во надлежностите на општините и на градот Скопје. При вакви услови не може да се зборува за автономност и за независност на општините од централната власт, што е одлика на демократските системи, или пак за партизација, сервилност и послушност. Се чини дека е потребно консолидирање и заокружување на процесот на децентрализацијата, главно преку подобрување на портфолиото на Министерството за локална самоуправа, и разјаснување на прашањето на преклопување на надлежностите.

Суштински, ЛЕР се спроведува со многу проблеми, поради неразбирање на неговото значење или поради неподготвеноста на централната власт да се откаже од контрола над сè, од недржавни надлежности, како и поради недовербата на државната власт во локалните власти. Во практиката повеќе од евидентни се постојните политики на централната власт за непречено имплементирање на надлежноста за ЛЕР во општината.

Општините очекуваат поголеми надлежности од областа на локалниот економски развој, поткрепени со законски прописи и регулативи, особено во донесувањето урбанистички планови и во сопственоста и управувањето со неизграденото градежно земјиште во опфат на урбанистичките планови, како и во сопственоста и управувањето со земјоделското земјиште, шумите, пасиштата, утрините, минералните суровини и термалните извори што се од локално значење.(ЗЕЛС, 2010)

Понатаму, централната власт не ги исполнува обврските преземени според Законот за рамномерен регионален развој, а и транспарентноста и координацијата на централното финансирање на општинските проекти не се на некое завидно ниво, во насока на остварување на целта за урамнотежен регионален развој.(ЗЕЛС, 2010; ФИОМ, 2011)

Распределбата на средствата по корисници неизбежно отвора и политички прашања, односно не е доволно јасно дали се прави институционална децентрализација (според постојните институции) или функционална децентрализација (според дефинираните надлежности). Наместо да се стимулира спроведувањето на овие надлежности и во сиромашните и неразвиените општини, со обезбедување

дополнителни финансиски средства преку разни форми на дотации и/или форми и формули за урамнотежување, овие општини не добиваат никакви финансиски средства, бидејќи едноставно немале такви објекти и институции. Властите не се откажуваат од надлежностите, директно интервенираат во општините и им ги земаат надлежностите. Исто така, се манифестираат одредени проблеми од аспектот на пренесувањето на даночните овластувања.

Конечно, подготовката за интеграцијата на Република Македонија во ЕУ сигурно дека влијае и врз сегашните политики на ЛЕР, а уште повеќе врз идните. Македонија има на располагање вкупно 620 милиони евра неповратни средства од ЕУ за периодот 2007-2013 година. Средствата се поделени во пет компоненти (за градење институции, за прекугранична соработка, за регионален развој, за развој на човечките ресурси и за развој на земјоделството). До крајот на 2011 година, Македонија има искористено само околу 90 милиони евра ([www.mcet.org.mk](http://www.mcet.org.mk)). Всушност, градоначалниците имаат можност да одберат и да се насочат кон „добри“ проекти, кои можат да бидат финансирани од фондовите што ги финансира ЕУ.

Придобивките за општините од интеграцијата во ЕУ се секако повеќекратни на едно поопшто ниво и особено во напорите за ефикасен ЛЕР, односно: воведување на европската норматива во домашното законодавство, што би поттикнало поголема функционалност на локалната самоуправа во спроведувањето на надлежностите.; можност за поголемо користење на достигнувањата на развиените држави во областа на науката, технолошкиот развој и другите општествени области; заеднички отворен пазар со слободна конкуренција; можност за користење на европските фондови што би го забрзале економскиот развој во општините, владеење на правото во согласност со европските прописи и сл. За потребите на ЛЕР, најзначајните ЕУ-политики секако би биле оние со кои се обезбедува експертска и финансиска помош, насочена кон подобрување на нивото на квалификуваност на деловниот сектор, производството, развојот на малото стопанство и сл.

## 1.2. Економски фактори

По падот во економијата од -0,9% во 2009 година, во Република Македонија се забележува нагорен тренд на економскиот пораст, кој во просек изнесува околу 1,8% во 2010 година. На ниво на региони се остварува реален пораст на БДП по жител во периодот 2004-2009 година, кој се движи од 28% во пелагонискиот регион до 47% во источниот регион. Во споредба со просечниот БДП на РМ, повисок бруто-домашен производ по жител имаат само два региона, односно скопскиот регион со 55,8% и пелагонискиот регион со 10% повисок од просекот. Другите региони имаат БДП по жител под просекот на РМ. Најмал БДП по жител, во однос на националниот просек, има полошкиот регион со 53,1%, кој се наоѓа на последното место по развиеност од осумте плански региони.<sup>206</sup>

Податоците за БДП по жител<sup>207</sup> покажуваат тренд на изразени диспаритети помеѓу регионите, односно голема неусогласеност во економската активност меѓу општините од скопскиот регион и општините од другите региони. Најголемо учество во БДП на РМ има скопскиот регион со 45,5%. Североисточниот регион, пак, има најмало учество во создавањето на македонскиот БДП и учествува само со 4,5% (ДЗС, 2009 г.). Ваквата тенденција на големи регионални разлики се сретнува и кај земјите од ЕУ, при што рекордот го држи Велика Британија, каде што најбогатиот регион е 9,7 пати побогат од сиромашниот регион. Ако се направи анализа на регионалните разлики во нивото на БДП по жител во земјите на ЕУ со слична големина како Македонија, тие се многу помали, на пример во Словенија тој сооднос е некаде околу 2,1, во Летонија и Естонија

---

<sup>206</sup> Според податоците од Државниот завод за статистика, полошкиот плански регион има БДП од 1.531 евро по жител, што е околу 48% од просекот на Република Македонија и 13% од просекот на ЕУ (Државен завод за статистика: Соопштение бр. 3.1.11.03 (јули 2011) – Бруто-домашен производ и инестиции во основни средства по региони, 2009 г.).

<sup>207</sup> Економскиот пораст прикажан преку основниот индикатор – бруто-домашен производ (БДП) по жител го означува нивото на развојот на севкупната економија и животниот стандард на општеството. Доволно висока стапка на БДП значи дека општеството создава дополнителни економски ресурси, кои освен што ќе ги задоволат тековните економски потреби, ќе овозможат инвестирање во иднината, како и решавање на социјалните и на еколошките проблеми. Дисперзијата на регионалниот БДП по жител ја дополнува сликата од причина што ги мери регионалните диспаритети. Податоците за БДП во РМ се достапни само на национално и регионално ниво. Од друга страна, во земјите од ЕУ е вообичаено податоците за БДП да се подготвуваат и да се објавуваат само на регионално, а не и на општинско ниво. Поради тоа, сите анализи се направени единствено на регионално ниво (се однесува на процените на БДП по жител според паритетот на куповна моќ на регионално ниво за 2009 година, кои се добиваат врз основа на податоците од националните сметки на Државниот завод за статистика).

2,2, а во Литванија 2,5.<sup>208</sup> Од ова може да се заклучи дека во Македонија постои нерамномерен развој меѓу главниот град и другите населени места, што е несвојствено за мала земја по територија и население.

Општо земено, секторите што имаат најголем удел во порастот во РМ се услугите со 65,9% во 2009 година, индустријата и градежништвото со 24,3% и земјоделството со 9,8%. На ниво на региони, во 2009 година, индустријата доминира во три региони, со учество од 37% во пелагонискиот, 50% во источниот до 56% во вардарскиот<sup>209</sup> плански регион, додека услугите се повеќе застапени во скопскиот и југозападниот плански регион, со учество од 47% и 62%, соодветно. Градежништвото и земјоделството имаат значително пониско учество во производството на нефинансискиот сектор на регионите, меѓутоа се издвојуваат како позначајни во одделни региони. Градежништвото има поголемо значење во југозападниот (49%) и полошкиот плански регион, каде што учествува со 70%, додека земјоделството е најзначајно во пелагонискиот регион, со учество од 25% во производството на нефинансискиот сектор (ДСЗ, 2010 година).

Скопскиот регион се издвојува како јадро на развојот. Всушност, општините од скопскиот регион, кои ја претставуваат најголемата урбана област во земјата, имаат највисока економска основа, односно нудат подобри можности за бизнис од остатокот на земјата. Исто така, во овој регион има најголема концентрација на население, што генерира големи стапки на пораст во економијата. Услужниот сектор има сила да генерира доволно пораст за да го компензира пропаѓањето на старите индустриски капацитети. Економската доминација на скопскиот плански регион е најпечатлива кај вкупната додадена вредност во производството на нефинансискиот сектор во земјата. Според податоците од ДСЗ, скопскиот регион учествува со дури две третини во вкупната додадена вредност за разлика од другите региони, кои се карактеризираат со многу пониско учество. Меѓутоа, анализата на секторот производство во вкупната додадена вредност за периодот 2003-2006 година покажува дека скопскиот, пелагонискиот и југозападниот регион бележат позитивни резултати во однос на

---

<sup>208</sup> <http://www.ccre.org/docs/Nuancier2011Web.EN.pdf>

<sup>209</sup> <http://makstat.stat.gov.mk/pdznjeb2007bazi/Database/Statistika%20po%20regioni/Bruto-domasen%20proizvod%20i%20investicii/Investicii%20vo%20osnovni%20sredstva/Investicii%20vo%20osnovni%20sredstva.asp>

вкупната додадена вредност на овој сектор, но порастот на годишно ниво е низок (скопскиот 26%, а пелагонискиот и југозападниот од само 9% и 3%, соодветно), како резултат на падот на производството во непреструктурираните средни и големи деловни субјекти. Другите пет региони реализираат зголемување на учеството за периодот 2003-2006 година како резултат на нивниот динамичен пораст, кој се движи од 30% во вардарскиот, 33% во полошкиот, 36% во источниот, 47% во североисточниот до 117% во југоисточниот регион (ДЗС, 2008 г.). Ова се должи пред сè на динамичната експанзија на малите бизниси, односно доминантниот удел во производството на малите бизниси што бележат високи стапки на пораст придонесе за побрз развој на бизнис-секторот и консеквентно кон подинамичен пораст на регионите.

Трендовите на развој на локалната економија во општините од Република Македонија ги следат трендовите што се манифестираат во националната економија. Во оваа смисла основните карактеристики на локалната економија се непрофитабилноста и ликвидирањето на големите поранешни општествени претпријатија или нивна приватизација и забележлив подем на новоформирани МСП во приватна сопственост, кои сè повеќе стануваат основен двигател на локалната економија. Овие исказувања дефинитивно се потврдуваат преку следниве податоци, кои се релевантни како на ниво на региони, така и на ниво на општини. Според податоците што се презентирани во рамките на Стратегијата за регионален развој 2009-2019 година, малите претпријатија во 2006 година апсолутно доминираат во шест региони, со учество во производството од 55% во пелагонискиот до 72% во источниот плански регион. Единствено во скопскиот и вардарскиот регион сè уште доминираат големите претпријатија со 51%, односно 63%, додека малите претпријатија имаат учество од 36% и 23%, соодветно. Во периодот 2003-2006 година, најимпресивен пораст од 190% на малите претпријатија е остварен во југоисточниот регион, следен од североисточниот со 72%. Најниска стапка на пораст од 30% е забележана во вардарскиот плански регион, што го потврдува навистина динамичниот пораст на овој сектор во сите региони. Овие податоци покажуваат дека економската структура интензивно се менува во корист на малите претпријатија, што имплицира и нивно поголемо влијание врз економските движења во локалната заедница.

Анализирано по општини, во 2009 година најголем број микро, мали и средни активни деловни субјекти има во Битола, и тоа 3.760 (што е околу 98% од вкупниот број на деловни субјекти), а не е занемарлив и бројот во следниве урбани општини: Велес (1.843), Гостивар (2.350), Куманово (3.250), Струмица (2.628).<sup>210</sup> Најголем број големи претпријатија има во скопската општина Центар, дури 101, потоа следуваат Гази Баба со 19 и Битола со 9 големи деловни субјекти.

Невработеноста во Републиката се држи некаде околу 33,4% (Еуростат, ДЗС) во 2010 година и опстојува на драстично повисоко ниво отколку во соседните земји. Дезагрегирано по региони, се потврдува дека стапките варираат во интервал од 11,5% во југоисточниот регион, 16,4% во источниот регион, 33% во скопскиот регион, до 62,8% во североисточниот регион (2010год.), ([http://www.stat.gov.mk/images/pamfleti/pamflet\\_ARS\\_M.pdf](http://www.stat.gov.mk/images/pamfleti/pamflet_ARS_M.pdf))

Слабата вработеност во скопскиот регион во оваа смисла е за изненадување, со оглед на очигледната доминација на неговата економија, меѓутоа причините за ова се поврзуваат со миграциските движење, односно приливот на работоспособни лица во скопскиот регион услови пораст на стапките на невработеност и намалување на стапките на вработеност, придружено со значителна неформална економија.

Три региони, скопскиот, југоисточниот и источниот, имаат пониска стапка на невработеност од просекот за земјата. Овие подрачја во земјата што покажуваат најдобри резултати се специјализирани во еден сектор каде што имаат многу поголем удел на вработеност од другите региони. Во скопскиот регион доминира услужната индустрија, која вработува околу 66 проценти од вкупниот број вработени во овој дел од земјата.<sup>211</sup>

Несомнено е дека невработеноста е еден од најгорливите проблеми со кои се соочуваат локалните власти по преземањето на низата надлежности што претходно ѝ припаѓаа на централната власт. Поради проблемите што се појавија во периодот на транзицијата сите општини се соочуваат со огромна бројка невработени граѓани, а како

<sup>210</sup> <http://makstat.stat.gov.mk/pdznjeb2007bazi/Database/Statistika%20po%20regioni/Delovni%20subjekti/Delovni%20subjekti/Delovni%20subjekti.asp>

<sup>211</sup> Ова се должи пред сè на поголемото учество на регионите во работоспособното население отколку во бројот на невработени лица.



придружен ефект на ваквата тенденција се појавуваат низа социјални проблеми, како што се: сиромаштијата, економската и социјална ексклузија и сл. Од друга страна, пак, развојот на индустриските гранки што ги опслужуваат најголемиот дел потенцијални вработувања е на релативно ниско ниво.

Во 2010 година стапките на сиромаштијата<sup>212</sup> беа највисоки во руралните општини, каде што степенот на сиромаштија изнесува 48%, потоа во урбаните општини 39,2% и во општините во градот Скопје 12,8% (ДЗС, 2010 г.). Во Република Македонија е забележлив трендот на зголемување на бројот на урбани сиромашни луѓе и многу поголем број урбани сиромашни отколку рурални сиромашни. Во најголем дел од земјите инциденцата на урбаната сиромаштија е многу пониска во споредба со руралните подрачја, бидејќи градовите нудат подлабоки пазари на трудот и полесен пристап до услугите и формални безбедносни мрежи. Тоа значи дека невообичаената слика за сиромаштијата во Македонија укажува на реална дисфункција на урбаните економии.

Во однос на приходите по домаќинство, според податоците за 2010 година (ДЗС), просечниот приход по домаќинство во општините изнесува 15.123 денари и е помал од просекот на ниво на целата држава, односно просечната плата исплатена во РМ<sup>213</sup>, која изнесува 20.541 денар. И тука е видлив сличен тренд, односно во просек најмали се приходите во руралните општини, поголеми се во урбаните, а најголеми се приходите по домаќинство во општините во градот Скопје.

Значи, урбаните подрачја сепак ги обезбедуваат најголемите извори на приход за домаќинствата. Треба да се забележи исто така дека неформалната неземјоделска активност во Република Македонија се смета дека сочинува многу мал дел од вкупниот приход - помалку од 5 проценти за урбаните и 6,3 проценти за руралните жители. Од друга страна, формалните неземјоделски дејности, кои по својата природа произлегуваат од диверзификацијата и интеграцијата на урбаните економии, обезбедуваат огромен дел од приходот дури и за руралното население. Приватните трансфери, кои би вклучиле домашни и странски дотации, се исто така многу значајни

---

<sup>212</sup> Овој индикатор го дава бројот на сиромашно население и за негово одредување се користени официјалните податоци од Заводот за статистика за 2010 година, кои, за жал, не се направени посебно за секоја општина, туку ги групираат општините во три категории: рурални, урбани и општини во градот Скопје, и дава просечни вредности за степенот на сиромаштија според видот на општината.

<sup>213</sup> Август 2010 г.

за руралните жители - над 9 проценти од нивните приходи, или трипати од јавните трансфери (освен пензиите). Овие мостри ја подвлекуваат значајноста што ја имаат урбаните економии за руралните и за урбаните жители, преку проширување на можностите за размена на ресурси.

### 1.3. Социјални и демографски фактори

Во најопшта смисла, Република Македонија се соочува со сериозен демографски проблем, кој се манифестира преку намалување на прирастот на населението, но исто така и преку значаен аграрен егзодус. Забрзаната урбанизација, проследена со стихижни миграциски движење на релацијата село-град, доведе до нерамномерен регионален и демографски развој во целата земја. Од друга страна, стареењето и одливот на население доведоа до загрозување на руралните подрачја<sup>214</sup> и, паралелно со намалувањето на нивното работоспособно население, се загуби и способноста за користењето и за управувањето со природните ресурси. Само за илустрација, рангирањето на демографската старост на 84 општини покажува дека во 2002 година во стадиум на демографска зрелост било населението во десет општини, во 22 на прагот на демографска старост, во 39 во стадиум на демографска старост, во девет во длабока демографска старост, а во четири во најдлабока демографска старост. Тоа значи дека повеќе од три петтини од општините во Македонија се зафатени со мошне интензивен процес на демографско стареење.<sup>215</sup> Се чини дека развојните диспаритети и демографските аномалии се тесно поврзани проблематични подрачја. Развојно заостанатите региони во Македонија се истовремено и демографски заостанати подрачја.

Помеѓу двата последни пописа (1994 и 2002 година), населението на Република Македонија порасна за 0,48 проценти. Иако се чини тешко да се добие дефинитивна процена за стапката на урбан пораст, очигледно е дека урбаната популација се зголемила повеќе од вкупната и дека според тоа стапката на урбанизација се

---

<sup>214</sup> Руралните општини

<sup>215</sup> Во 1994 година населението во две општини било во стадиум на демографска младост, во 14 во демографска зрелост, во 35 на прагот на демографска старост, во 16 во стадиум на демографска старост, во 5 во длабока демографска старост и во една во најдлабока демографска старост (Стратегија на регионален развој на Република Македонија 2009-2019).

зголемува.<sup>216</sup> Дел од урбаниот пораст ги одразува спонтаните прераспределби што настанаа во текот на регионалните безредија од крајот на 1990-тите години до 2001 година, со што се канализира внатрешното движење кон Скопје и неколку други градови, особено на северозапад.

Учеството на урбаното во вкупното население на Република Македонија изнесува 56,7% (Попис, 2002 година) и во однос на другите земји од Европа се вбројува во послабо урбанизираните простори. Речиси половина од општините имаат само рурално население. Континуирана урбанизација може да се очекува како дел од нормалните економски развојни процеси. Се предвидува дека урбаниот удел во бројот на населението ќе се зголеми од сегашната стапка од околу 65 проценти на околу 78 проценти во 2020 година<sup>217</sup>, со што ќе се приближи до просекот во ЕУ. Општините се класирани како „рурални општини“ и „урбани општини“, односно во Република Македонија има 33 општини со седиште во градовите (урбани општини) и 51 општина со седиште во селата (рурални општини).<sup>218</sup> Урбаните општини во Република Македонија ги карактеризираат регионална издиференцираност, асиметричност, падури и територијална неповрзаност и изолација. Овие специфичности не се компатибилни со премисите на Европската полицентрична мрежа за урбаните центри и се наметнува потреба од приспособување кон европските стандарди. Остварувањето полицентричен развој ќе овозможи постоење на повеќе урбани центри за сметка на

---

<sup>216</sup> Промените во територијалната организација (зголемување на општините од 34 на 123) во 1996 година не наведуваат кои населени места имаат урбани карактеристики; како последица на тоа во пописот од 2002 година не се направи разлика помеѓу урбаните и руралните жители, а само во пописот од 1994 година се наведува бројка за урбана популација (1,163 милион или 59,8 проценти од вкупниот износ). (ДЗС, МЛС и УНДП 2004b) Процените на Обединети нации (ОН) покажуваат зголемување на урбаната популација од 1,192 во 1995 година до 1,4 милион во 2005 година, годишна стапка на пораст од 1,6 процент (ОН, 2006 г.); сепак, публикацијата на ОН од две години претходно укажува на многу помал урбан пораст за овој период, 0,55 проценти годишно (UN, 2004). Разликата можеби се должи на фактот дека во територијалната реорганизација од 2004 година, која го намали бројот на општините од 123 на 84, карактеризацијата на рурален односно урбан статус се базираше делумно на тоа кое населено место претходно било општински центар наместо на вистинските карактеристики на населеното место.

<sup>217</sup> [http://www.un.org/esa/population/meetings/EGM\\_PopDist/P01\\_UNPopDiv.pdf](http://www.un.org/esa/population/meetings/EGM_PopDist/P01_UNPopDiv.pdf)

<sup>218</sup> Република Македонија има 33 општини со седиште во градовите (урбани општини) и 51 општина со седиште во селата (рурални општини). Законодавецот дава јасна дефиниција за тоа што е град, па вика: „Град е населено место што има повеќе од 3.000 жители, има развиена структура на дејности, а повеќе од 51% на вработените не се вработени во примарните дејности. Има изградена урбана физиономија со зони на живеење, рекреација и јавно зеленило, плоштад, изграден систем на улици, комунална служба и претставува функционално седиште на населените места во околината.“

само еден голем град што доминира над нив. Ваквите центри треба да бидат поврзани по пат на развиени комуникациски и сообраќајни врски, а овој принцип треба да придонесе кон зголемување на виталноста во руралните општини.

Од аспектот на тоа колку и кои од урбаните општини може да се издвојат како важни за генерирање на економскиот развој, односно може да бидат гравитациски центри на локалната економија, тие може да бидат поделени на две групи:

- Урбани општини што се клучни воопшто за развојот на регионот, односно претставуваат стопански и гравитациски центри за целиот регион. На пример: Скопје - главен град во рангот на метрополи, Битола, Прилеп, Струмица, Штип, Тетово, Куманово, Охрид и Струга.
- Урбани општини што имаат специфична локација во однос на нивната поволна стратегиска географска положба како крстосница или во гранични зони на пример: Велес, Гевгелија, Струмица, Битола, Охрид, Ресен, Струга, Куманово, Крива Паланка, Берово, Валандово, Илинден; или, пак, поволна географска местоположба од аспектот на климатски услови, развиено земјоделство на пример: Струмица, Битола, Прилеп.

Од друга страна, поради сè поголемата депопулација на малите рурални подрачја и значителниот пораст на населението во поголемите рурални општини, од аспект на полесно утврдување на нивните стратегиски приоритети респективно на карактеристиките на руралните области, тие може да се класифицираат во два типа рурални општини, и тоа:

1) Рурални општини што се интегрирани, успешни рурални подрачја, односно се одликуваат со поволни климатски услови, развиено земјоделско производство, задоволителен степен на развој на човечките ресурси, поволна физичка и општествена инфраструктура, одговарачки степен на диверзификација на индустријата, како на пример: Василево, Босилево, Дојран, Богданци, Врвеница.

2) Руралните општини што заостануваат во развојот се карактеризираат со изразена депопулација, неповолна демографска структура и слаба инфраструктурна опременост. Ова се однесува пред сè на ридско-планинските, пограничните и руралните места именувани како подрачја со специфични развојни потреби, кои се лоцирани во дури 68 единици на локалната самоуправа и дисперзирани низ сите плански региони

(Стратегија на регионален развој на РМ 2009-2019, стр. 14). Во согласност со Законот за потребите на планирањето на регионалниот развој овие општини претставуваат посебен фокус на политиката за регионален развој. Определувањето на подрачјата со специфични развојни потреби во Република Македонија се врши за да се определат дополнителни средства и инструменти за развој на овие подрачја.

Најголем дел од урбаната популација е дистрибуиран во рамките на релативно малите општини, а градот Скопје, кој е составен од десет општини, со вкупен број на население од речиси 500.000, очигледно доминира во урбаниот систем, бидејќи сочинува околу една третина од урбаната популација. Само четири други општини (Битола, Гостивар, Куманово и Тетово) од сегашните 84 надминуваат 80.000 жители. Малата големина на другите општини ги истакнува предизвиците со кои тие се соочуваат при мобилизирањето на капацитетот за исполнување на своите нови улоги, што особено се одразува во доменот на ЈЕР.

Во однос на големината, просечната општина има околу 24.078 жители и територија од 306 км<sup>2</sup>. Во општините чие седиште е во село живеат 397.449 жители, а во оние чие седиште е во град живеат 1.625.098 жители. Најголема општина по бројот на жители е Куманово со 105.484, а најмала е Вранештица со 1.322 жители. Најголема општина по територија е Прилеп со 1.198 км<sup>2</sup>, а најмала, покрај Скопје, е Вевчани со 23 км<sup>2</sup>. Територијата на градот Скопје е 571 км<sup>2</sup> и на неа живеат 506.926 жители. На неа постојат 10 општини од вкупно 84 во РМ. Најголема општина во Скопје според бројот на жители е Гази Баба со 72.617, а најмала е Шуто Оризари со 20.800 жители. Најголема скопска општина според територијата е Сарај со 229 км<sup>2</sup>, а најмала е Чаир со 3,5 км<sup>2</sup> и со тоа претставува најмала општина по територија во цела Македонија (Алка, 2007 г., стр. 8-11).

Понатаму, етничката дистрибуција на популацијата наметнува посебни предизвици за управувањето со општините. На национално ниво, според пописот од 2002 година, етничките Македонци сочинуваат 64 проценти од вкупното население, а Албанците 25 проценти, додека другите 11 проценти се распределени (во опаѓачки редослед) на Турци, Роми, Срби, Бошњаци, Власи и други. Локалните власти, според тоа, претставуваат вистинска граница за обезбедување дека управувањето ќе биде сеопфатно и ќе дава придобивки за сите граѓани. Етничките разлики во рамките на

активната работна сила исто така ги подвлекуваат предизвиците што се чувствуваат на локално ниво за стимулирање на креирањето работни места и вработливост за сите групи.

Порастот на стапките на емиграција и „одливот на мозоците“ меѓу образованите лица станува се посериозен проблем, а овие движења исто така значително ја нарушија регионалната кохезија, опустошувајќи некои од позагрозените подрачја. Некаде руралните подрачја загубија дури три четвртини од својата активна работна сила, како што е примерот на руралните подрачја во пелагонискиот регион. Во опустошените рурални подрачја, како последица на миграциските движења, недостигаат индустриски, социјални, здравствени и образовни капацитети.<sup>219</sup>

Најпосле, краток осврт за образовната структура. Иако во изминативе години на ниво на Републиката дојде до намалување на стапката на неписменост и промените во структурата на населението се одвиваа во насока кон намалување на учеството на лицата со ниско ниво на образование и пораст на оние со средно и високо ниво на образование, сепак уделот на лицата со ниско ниво на образование останува доминантен во најголемиот број од општините. Податоците што се достапни само на регионално ниво го говорат следново: намалувањето на учеството на лицата со ниско ниво на образование е најизразено во источниот регион, а најмало во полошкиот регион. Скопскиот и полошкиот регион беа и остануваат подрачја со најмала, односно најголема застапеност на населението со ниско образование (околу 40% и 74%, соодветно, во 2002 година). Учеството на лицата со средно ниво на образование најголем пораст бележи во источниот, а најмал во полошкиот регион. Во 2002 година полошкиот регион е единственото подрачје каде што тоа е помало од 30%. Најголем пораст на учеството на лицата со високо ниво на образование е карактеристичен за скопскиот и пелагонискиот, а најмал за полошкиот и југоисточниот регион (Стратегија на регионален развој на РМ 2009-2019, стр. 21).

---

<sup>219</sup> [ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=8847&langId=mk](http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=8847&langId=mk)

#### 1.4. Технолошки фактори

Од мноштвото технолошки фактори што влијаат на развојот на локалната економија, во анализата позначајно внимание им е посветено на следниве: транспортот, телекомуникациите, комуналиите, енергетиката.

*Транспорт.* Патната инфраструктура, како основен и неопходен елемент во транспортните системи што овозможува пристап до целата транспортна мрежа и ја стимулира мобилноста на луѓето и на стоките, е еден од најважните катализатори за развојот на една локална заедница. Генерално, состојбата на патната мрежа во РМ во споредба со другите инфраструктурни сообраќајни системи,<sup>220</sup> го претставува најразвиениот сообраќаен систем. Низ територијата на Република Македонија поминуваат два мошне значајни меѓународни патни коридори, и тоа:

- Коридорот бр. 8 (исток-запад), кој на нашата територија почнува од Деве Баир (граница со Република Бугарија) до Кафасан (граница со Република Албанија), со вкупна должина низ Република Македонија од 304 км, како дел од патниот коридор што минува преку Бугарија, Македонија и завршува во Албанија (Драч) и понатаму по морски пат преку Палермо (Италија) до Тунис и Алжир; по долината на реката Вардар, по должината на планскиот регион, води автопатот E75, познат под името коридор 10, со европско и балканско значење, а низ струмичко-радовишката котлина води магистралниот патен правец М-6 (граница со Р. Бугарија – Струмица – Радовиш - Штип), на кој се надоврзуваат регионалните и локалните патишта.

- Коридорот бр. 10 (север-југ), кој на нашата територија почнува од Табановце (граница со Република Србија) до Богородица (граница со Република Грција), со вкупна должина низ Република Македонија од 174 км, кој од Северна Европа, преку Србија и Македонија оди до Грција (Солун) и понатаму по морски пат ја поврзува Европа со Африка и со Азија. Коридорот почнува од Делчево - Кочани - Штип - Велес - Прилеп - Битола - Ресен - Охрид - Струга, каде што се поврзува со главната делница на истиот коридор.

За жал, поради фокусираноста на развојот на патните правци што им припаѓаат на европските коридори, бенефициите од нивното постоење се маргинализирани, бидејќи

---

<sup>220</sup> На пр. железница, воздушен и воден сообраќај

голем дел од магистралните и од регионалните правци се во лоша состојба. Со исклучок на скопскиот, вардарскиот и полошкиот плански регион, во сите други региони состојбата на поголемиот дел од главните магистрални и регионални правци не е во согласност не само со барањата за економски развој туку и со стандардите за безбедно одвивање на сообраќајот. Неколку делници на магистралните патишта се во исклучително лоша состојба, и тоа пред сè поради фактот дека се изградени пред 30-40 години и не се соодветно одржувани и навремено реконструирани. Тие делници се: 1) Велес - Штип - Кочани - Делчево (М-5); 2) Штип - Радовиш - Струмица (М-6); 3) Градско - Прилеп; Битола - Ресен - Охрид (Р-106; М-5); 4) Гостивар - Кичево - Подмоље (Струга) (М-4); 5) Куманово - К. Паланка - гр. пр. Бугарија (М-2).

Понатаму, локалните патни мрежи се во исклучително лоша состојба, со тренд на натамошно намалување на квалитетот. Подобрувањето на патната инфраструктура е од исклучително значење за локалната економија, имајќи предвид дека високата концентрација на населението во урбаните средини е неповолна за развојот, а несоодветните локални патишта не овозможуваат развој на туризмот и на другите економски дејности за кои општините имаат потенцијал.

Понатаму, развиеноста на железничката мрежа се оценува како неповолна, односно постојната железничка инфраструктура е во лоша состојба и итно е потребно реконструирање на овој вид транспорт на стоки и на патници, бидејќи тоа може да ги поттикне инвестициите на локално ниво. Опслуженоста на регионите со железнички услуги е нерамномерна, односно скопскиот, вардарскиот, пелагонискиот, источниот и полошкиот регион се подобро опслужени со овој вид услуги, додека голем дел од урбаните центри во другите региони - југозападниот (Охрид, Струга, Дебар), североисточниот (Крива Паланка) и дел од југоисточниот (Радовиш и Струмица) воопшто не се опслужени со железнички услуги.

Што се однесува до воздушниот сообраќај, постојната состојба со аеродромите се оценува како поволна од аспект на покриеноста, но пристапот до аеродромите не е брз и едноставен за повеќето општини. Исто така, недостасува карго-аеродром, кој би можел да помогне во развојот на земјоделското производство.

Релативно лошата состојба на патната мрежа, особено на локалните патишта, нефункционирањето на железничката пруга и ограничените можности за воздушен



транспорт не му одат во прилог на интензивирањето на развојот во локалната економија.

*Телекомуникации.* Развојот на телекомуникациите во општините во РМ оди во насока на проширувањето и модернизацијата на телекомуникациската мрежа. Општините располагаат со пошта за контрола и за вршење на сите поштенски активности, телефонски и други телекомуникациски врски. Масовно се користат системите на мобилната телефонија, а во последно време и на интернет-мрежата.

*Комунална инфраструктура.* Во општините процентот на приклученост на јавни водоводи се движи од 82 до 100%. Вкупно земено, 1,2 милион жители во овие области се поврзани со јавните системи за водоснабдување. Меѓутоа, во руралните области стапката на приклученост покажува распон од 10 до 100%. Водоснабдувањето и услугите поврзани со отпадните води во Република Македонија во голема мера се обезбедени од страна на јавните претпријатија што се основани од локалните власти. Сега за сега во водоснабдувањето и во третманот на отпадни води, како и во изградбата на инфраструктурните објекти во овие области, нема вклученост на приватниот сектор. Главната карактеристика е дека квалитетот на услугите е несоодветен, додека инфраструктурата е стара и лошо одржувана. Загубите на вода во некои општини се многу високи и надминуваат 50%. Еден друг проблем со кој се соочуваат општинските претпријатија во овој сегмент на економијата се финансиските проблеми. Во повеќето претпријатија трошоците за функционирање и за одржување не можат да бидат покриени со приходите што се собираат од надоместоците. За потребните инвестиции компаниите се потпираат речиси целосно на државниот буџет. Објаснувањето за слабата финансиска состојба на општинските претпријатија е и поради ниските надоместоци и неадекватниот систем за надоместоци, несоодветната стапка на наплата и вкрстеното субвенционирање меѓу разните активности што ги изведуваат овие претпријатија.

Во однос на цврстиот отпад, на територијата на Република Македонија постојат 52 депонии, т.н. општински депонии, кои се користат од страна на локалните јавни претпријатија за депонирање на цврстиот комунален отпад. Со исклучок на депонијата Дрисла (скопски плански регион), која исполнува дел од потребните стандарди за безбедно депонирање на овој вид отпад, сите други депонии не ги исполнуваат ниту

најелементарните стандарди за безбедно депонирање на отпадот. Бројот на локалните општински депонии во секој регион е различен и се движи од една депонија (полошки и североисточен плански регион) до 17 (пелагониски плански регион), меѓутоа решавањето на проблемот со цврстиот отпад во Република Македонија бара изградба на современи, модерни депонии во секој регион,<sup>221</sup> каде што ќе може да се вршат рециклирање и преработка на отпадот, со што во голема мера би се заштитила животната средина во регионите, а истовремено би се поттикнала употребата на отпадот во економски цели.

*Енергетика.* Енергетската инфраструктура на Република Македонија ја сочинуваат електроенергетскиот сектор, секторите за јаглен, за нафта и нафтени продукти, за природен гас и за производство на топлина. Термоцентралите се лоцирани во пелагонискиот, вардарскиот и југозападниот регион, големите хидроцентрали главно во западниот дел од земјата, додека малите се распоредени насекаде низ земјата. Република Македонија има голем потенцијал за изградба на мали хидроцентрали што би биле распоредени на 400 локации низ земјата.

Во последните неколку години, идејата за изградба на малите хидроцентрали што потекнува од шеесеттите години на минатиот век<sup>222</sup> повторно стана актуелна. Во почетокот на 2007 година Владата го почна процесот за доделување концесии за изградба на шеесет мали хидроцентрали,<sup>223</sup> како дел од еден поширок план за изградба на 400 мали хидроцентрали до крајот на 2009 година, за задоволување на 10% од потребите за електрична енергија. Иако локалните власти немаат директно влијание врз донесувањето на одлуките за доделување концесии за локацијата каде што ќе се градат малите хидроцентрали, ниту пак врз условите за вршење на дејноста и висината на цената на производствената струја, изградбата на малите хидроцентрали може да има позитивно влијание врз развојот во заедницата. Општините учествуваат во овој процес преку донесувањето измени на урбанистичките планови и изградбата на пристапната инфраструктура. Понатаму, од аспект на унапредување на регионалниот развој, градењето на капацитетите за подобро искористување на гасоводниот систем може значајно да придонесе кон поттикнување на развојот на регионите.

---

<sup>221</sup> Барем по една

<sup>222</sup> Беше напуштена поради афирмирањето на големите хидроцентрали

<sup>223</sup> На реките Вардар, Брегалница, Пчиња, Црн Дрим и Крива Река

Гасоводниот систем во Република Македонија е дел од рускиот транзитен гасовод, кој поминува низ Украина, Романија и Бугарија, а е наменет и за задоволување на потребите на Турција, Грција и на земјите од поранешна Југославија. Република Македонија се приклучува на бугарскиот дел од гасоводот во граничниот реон Деве Баир. Гасоводот се протега преку подрачјата на Крива Паланка, Кратово, Куманово и Скопје, меѓутоа системот се користи само со 15% од неговиот вкупен капацитет, што е исклучително малку со оглед на високите можности што гасот ги нуди како енергент за производство на топлинска и на електрична енергија.

## **2. Ресурси и потенцијали за развојот на локалната економија**

Идентификувањето на ресурсите и на потенцијалите за развојот на локалната економија е значајно од аспект на добивање солидна основа за ефикасното планирање на локалниот економски развој и утврдувањето на структурните и развојни приоритети.

Кога станува збор за ресурсите, се тргнува од основната претпоставка дека стопанската активност од која треба да произлезат пораст и развој на локалната заедница во голема мера зависи од (не)поволните локални услови, т.е. од основните локални ресурси, како што се: 1) природните ресурси и 2) работната сила.

Имајќи го предвид фактот дека Македонија има голем потенцијал на природни ресурси, нивното ефикасно искористување ја претставува нивната основната компаративна предност, која создава можности за подинамичен развој на речиси сите стопански гранки во општините и, оттаму, за поттикнување на развојот на локалната економија. Сите региони во Македонија се одликуваат со разновидни природни ресурси, и тоа: земјоделското земјиште, шумите, минералните богатства, водните ресурси и обновливите извори на енергија.

Во однос на земјоделското земјиште вреди да се спомнат вардарскиот регион, кој има значаен потенцијал за унапредување на лозарството и производството на вино; природните услови за производство на ориз во општините од источниот регион; потенцијалот за унапредување на овоштарството во општините од југозападниот и вардарскиот регион; можностите за одгледување раноградинарски култури во

општините од југоисточниот и за индустриски култури во пелагонискиот регион; како и одличните услови за развој на сточарството во општините од пелагонискиот, полошкиот и североисточниот регион. Сите споменати земјоделски гранки веќе се издиференцирани како значајни економски активности во самите општини, но се чини дека тоа е недоволно и неефикасно во напорите за поттикнување на развојот на локалната економија.

Во однос на шумите, поголемиот дел општини во рамките на југозападниот, југоисточниот, вардарскиот и пелагонискиот регион располагаат со значителни површини под шума што може да се искористат за развој на дрвната индустрија, планинскиот туризам и сл.

Слична состојба е забележлива и кај водните ресурси, при што карактеристично е тоа што сите региони претставуваат значајни хидропотенцијали и имаат природни предуслови за искористување на енергијата на водата во економски цели. Дел водни ресурси веќе се користат преку постојните хидроцентрали, меѓутоа мора да се потенцира дека сè уште постои значаен неискористен потенцијал, кој може да има голема улога во обезбедувањето потребна електрична енергија за развојот на регионите. Исто така, топлиите минерални води даваат огромен потенцијал за поттикнување на земјоделското оранжериско производство, како и за развој на бањскиот туризам во општините од источниот, југоисточниот, североисточниот и скопскиот регион.

Многу региони се одликуваат со значаен потенцијал на минерални ресурси, меѓу кои се вардарскиот, источниот, североисточниот, југозападниот и пелагонискиот,<sup>224</sup> од чија експлоатација 78 проценти од надоместоците за нивните концесии претставуваат приход на буџетот на општината на чија територија е доделена концесијата.

Несомнено е дека во претходната анализа се покажа дека природните ресурси како во квантитет, така и во квалитет, не се воопшто ограничувачки фактор за порастот во локалната економија, напротив тие се потенцијал што само треба ефикасно да се искористи, што, за жал, може лесно да се доведе во прашање во услови кога недостигаат мерки со кои можат да се искористат ваквите потенцијали и од компаративни да се мултиплицираат во конкурентски предности.

---

<sup>224</sup> Фероникелосни руди, олово-цинк, алабастер, лигнит и бел мермер

Од друга страна, податоците во однос на степенот на квалификуваноста на работната сила се загрижувачки, пред сè, воопшто на ниво на земјата, бидејќи повеќе од половина од населението (53%) на Република Македонија е со ниско ниво на образование (ДСЗ, Пописот на населението, 2002 година). Особено е загрижувачка состојбата во 18 општини, каде што овој индикатор има нумеричка вредност повисока од 80%, а посебен проблем во определени општини е нискиот опфат на женското население во образовните процеси, што пак е поврзано со ниската економска активност на жените. Оттаму, образовната структура на населението, како составен дел на човечкиот капитал, претставува сериозна ограничувачка околност од аспект на идниот економски развој на општините. Ваквата состојба е условена од нискиот опфат на населението во повисоките нивоа на образование, потоа од релативно малиот опфат на населението со доживотното учење (четири пати помал од оној во земјите-членки на ЕУ и шест пати помал од Лисабонската цел за 2010 година), како и од интензивната интелектуална емиграција во странство (околу 20% од населението со високо образование се надвор од земјата). Истите трендови се забележаа и при анализата на повеќе стратегиски планови на општините во Република Македонија,<sup>225</sup> така што се покажа дека во сите општини, особено во малите, како лимитирачки фактори на развојот се споменува постојната структура во однос на писменоста и образовната структура на населението, за која се оценува дека е мошне неповолна и дека најголем дел од општините не располагаат со квалитетни човечки ресурси неопходни за поттикнување и за следење на економскиот развој.

Во оваа смисла може да бидат определени и приоритетите на политиката на ЈЕР во однос на издигањето на нивото на човечкиот капитал за да се обезбеди преполовување на уделот на населението со ниско ниво на образование во сите општини. Притоа, посебно внимание треба да се посвети на креирање „функционални“ образовни програми со висока употребна вредност за стопанството, што би овозможило човечкиот капитал да има значајна улога во поттикнувањето на развојот на општините. За реализација на овој приоритет би било корисно ползувањето на можностите што ги нуди ИПА-компонентата за развој на човечките ресурси.

---

<sup>225</sup> Стратегиските планови на општините се расположливи на Интернет, анализата се спроведе врз 20 стратегиски плана

Ова го наметнува значењето на знаењето како ресурс што сè повеќе го добива приматот за значењето во доменот за унапредување на состојбите во локалната економија, односно неповолната состојба со човечките ресурси е сериозна пречка како во искористувањето на можностите, така и во спротивставувањето на заканите во однос на економскиот развој. Меѓу другото, ова значи дека е неопходно одење понатаму од обезбедување базични ресурси (природни богатства и работна сила), со ставање сè посилен акцент на елементите високо образование, тренинг на работната сила, развој на вештините итн., како начин за интензивирање на економскиот пораст и развој на локалната економија.

Во врска со клучните потенцијали за остварување на економскиот развој во општините, логично е првенствено сите ресурси да се насочат кон секторите што имаат доминантно учество во локалната економија и во вработувањата.<sup>226</sup>

Трендовите што се евидентни денес го носат белегот на карактеристиките на транзицијата и со нагласени реформски зафати во сите сфери на општественото живеење: сопственичка трансформација, афирмација на стоковното производство, приватизација и реструктурирање на претпријатијата, бидејќи развојот на стопанството во општините беше под силно влијание на општите услови за стопанисување во Р. Македонија. Транзициските проблеми ги доведоа во незавидна положба некогашните индустриски гиганти што работеа во рамките на општините, што практично доведе до нивно затворање и останување на најголем дел од населението без работа.

Според официјалните статистички податоци од 2009 година, се покажува дека индустријата доминира во три региони, со учество од 37% во пелагонискиот, 50% во источниот до 56% во вардарскиот<sup>227</sup> плански регион, додека услугите се повеќе застапени во скопскиот и југозападниот плански регион, со учество од 47% и 62%, соодветно. Градежништвото и земјоделството се со значително пониско учество во производството на нефинансискиот сектор на регионите, меѓутоа се издвојуваат како позначајни во одделни региони. Градежништвото има поголемо значење во

---

<sup>227</sup> <http://makstat.stat.gov.mk/pdznjeb2007bazi/Database/Statistika%20po%20regioni/Bruto-domasen%20proizvod%20i%20investicii/Investicii%20vo%20osnovni%20sredstva/Investicii%20vo%20osnovni%20sredstva.asp>

југозападниот (49%) и полошкиот плански регион, каде што учествува со 70%, додека земјоделството е најзначајно во пелагонискиот регион, со учество од 25% во производството на нефинансискиот сектор.

Во однос на вработеноста по сектори беа расположливи само податоците од пописот на население во Република Македонија спроведен во 2002 година, при што се покажа дека во источниот и североисточниот плански регион има најголема вработеност во индустрискиот сектор. Најголема вработеност во земјоделството има во југоисточниот и пелагонискиот плански регион, што е сосема очекувано, бидејќи овие два региона се познати земјоделски региони. Најниска вработеност во земјоделството има во скопскиот плански регион, поради високата застапеност на вработеноста во услужниот сектор. Високо учество на вработеност во услужниот сектор има и во југозападниот плански регион.

Од индустриите, како посебни компаративни предности за остварување на економскиот и на социјалниот развој се оценети потенцијалите на постојните индустриски капацитети на металуршката, хемиската, керамичката, текстилната и кожарската, прехранбената, тутунската индустрија и на индустријата на градежни материјали.<sup>228</sup> Меѓутоа, актуелната состојба во индустријата ја карактеризираат збир на наследени и стекнати проблеми, како што се: слаба конкурентност, нерамномерност во разместувањето на капацитетите, недоволно инвестирање во индустриското производство, стара и напуштена инфраструктура технолошко-иновативно заостанување и др. Оттаму, и натамошниот развој во оваа област треба да се поттикнува со поддршка на постојните индустриски гранки и со поттикнување инвестиции во нови индустрии, соодветно со расположливоста на производствените

---

<sup>228</sup> Конкретно во пелагонискиот регион се издвојуваат: енергетиката и прехранбената индустрија, како и текстилната, тутунската и градежната индустрија, понатаму најголемо значење во економијата на југоисточниот регион имаат туризмот<sup>228</sup>, преработувачката индустрија, енергетиката, финансискиот сектор и делумно земјоделството и рибарството.<sup>228</sup> Најзначајни сектори во полошкиот регион се: преработувачката, градежната индустрија, земјоделството, металургијата и туризмот; во скопскиот регион во основа се прехранбената индустрија, текстилната, печатарската, металопреработувачката, градежништвото, угостителството, трговијата, транспортот и деловните услуги, а во економијата на североисточниот регион се: прехранбената и металната, заедно со хемиската индустрија и трговијата; како најзначајни сектори во источниот регион се издвојуваат: земјоделството и прехранбената индустрија, како и текстилната, чевларската и градежната индустрија; додека во југоисточниот регион се: земјоделството, сточарството, металургијата, прехранбената индустрија, туризмот и трговијата; и во вардарскиот регион се издвојуваат: металургијата, земјоделството, прехранбената, тутунската, текстилната и металната индустрија.

ресурси во рамките на општината. За овие цели локалните власти треба да преземат различни иницијативи, од подобрувањето на основната инфраструктура, унапредувањето на комуналната опременост, поттикнувањето на ефикасното просторно разместување, односно формирањето индустриски зони и кластери и сл.

Ако се земе предвид предноста што ја нудат добрите природни услови за развој на земјоделството, може да се заклучи дека оваа гранка поседува висок потенцијал да го забрза економскиот развој на повеќе општини, особено во руралните средини, и воедно да го поттикне развојот на преработувачката прехранбена индустрија. Секако дека во општините и сега до извесна мера се користи дел од потенцијалите за земјоделско производство, меѓутоа во производството многу често се случуваат голем број проблеми, и тоа: стари технологии, слаб проток на информации, фрагментација на земјоделското земјиште, отсуство на функционална земјоделска берза и немање капацитет за следење на развојните трендови што постојат во моментот.

Затоа од особено значење се реформите на земјоделскиот сектор, кои треба да се концентрираат на зголемување на ефикасноста на земјоделското производство, преработката и маркетингот, изградба на соодветни ефективни јавни и приватни институции за поддршка на развој на земјоделството; зајакнување на регулаторната рамка за ветеринарна заштита, фитосанитарни системи и безбедноста на храната; оптимално искористување на ограничените ресурси на земја, шуми и вода на еколошки одржлив начин и сл.

Во рамките на ограничените буџетски ресурси се потребни реформи на досегашниот систем на директна финансиска поддршка во согласност со принципите на Заедничката земјоделска политика на ЕУ, а поддршката треба да се фокусира на програми што треба да им помогнат на локалните самоуправи да го подобрат животот на локалното земјоделско население и да постигнат видливи и одржливи резултати во земјоделството на локално ниво, што понатаму директно влијае на национално ниво и подигање на економскиот степен.

На национално ниво, основен облик на поддршка на земјоделството и руралниот развој е Националната стратегија за земјоделство и руралниот развој 2007-2013



година<sup>229</sup>, која иако директно не ги засега локалните власти, сепак допира до нивните ингеренции, особено преку создавањето на поддршката на МСП од областа на земјоделството, како и занаетчиството и руралниот туризам<sup>230</sup> (Стратегија за регионален развој на Република Македонија). Вклучувањето на структурните инструменти на ЕУ во поддршка на македонскиот земјоделски сектор исто така би овозможило одржливост на реформите и приспособување кон барањата на единствениот пазар.

Органското земјоделство е една од специфичните области што треба да го издигнат нивото на конкурентност воопшто на македонското земјоделство, поради тоа што во голема мера таа е извозно ориентирана и носи поголема заработувачка од конвенционалното производство.<sup>231</sup> Имајќи го предвид значењето што земјоделството го има во економскиот развој на руралните општини што располагаат со компаративни предности за развој на органско производство, во стратегиските планови за ЛЕР треба потесно да се определат приоритетите во насока на стриктно насочување и специјализација за ваквото производство.<sup>232</sup>

Според ЗЕЛС (ЗЕЛС, 2011 г.), при самото креирање на националните програми за поддршка на развојот, особено треба да се води сметка за потребите и за можностите на руралните општини и уште повеќе да се внимава распределбата на средствата да биде ефикасно насочена кон финансиски најзагрозените општини. Понатаму, треба да се утврди правна основа со која општините ќе се стекнат со право на управување со земјоделското земјиште, пасиштата и шумите. Имено, правото на управување со земјоделското земјиште во името на Републиката ќе го поттикне руралниот развој, ќе ги развие општините и ќе го стимулира локалниот економски развој. Од страна на ЗЕЛС, до донесувањето на оваа мерка, како преодно решение се предлага ситните парцели, кои претежно се во руралните средини, да им се дадат на управување на општините. Овие парцели во најголемиот број случаи се настанати како резултат на

---

<sup>229</sup> Донесена во јуни 2007 година од страна на Министерството за земјоделство и шумарство. Нејзините цели се обезбедување повеќегодишна основа за развој на земјоделството и руралните подрачја и воспоставување база за поддршка на имплементацијата на оперативните планови за земјоделството и руралниот развој, а особено за ИПАРД-програмата за земјоделство и рурален развој.

<sup>230</sup> Агро, еко, културен, етно, селски, планински, гастрономски, ловен туризам и др.

<sup>231</sup> <http://www.mzsv.gov.mk/files/NSAP%20Mkd.pdf>

<sup>232</sup> Ова е особено важно во контекст на приближување на ЕУ. За таа цел во август 2007 година е донесена Националната стратегија со акциски план за органско земјоделско производство.

процесот на миграција од овие средини, кога тие ѝ се оставени на државата поради можноста на граѓаните да се стекнат со право на користење детски додаток. Бројот на овие парцели е огромен, некаде над 100.000, кои во моментот се или узурпирани или воопшто не се обработуваат (ЗЕЛС, 2011 г., стр. 8).

Туризмот е сектор што до неодамна добиваше малку внимание, и покрај тоа што голем дел општини поседуваат огромен потенцијал за одржлив развој, заснован на нивните поважни туристички поседи, односно природните<sup>233</sup> убавини и културно-историското наследство.<sup>234</sup> Поафирмирани туристички дестинации се општините Охрид, Струга и Битола, Маврово-Ростуша, Дојран, каде што главните туристички атракции се поврзани со развојот на планински, езерски, селски, бањски, речен туризам, лов, риболов и сл.

Како лимитирачки фактори за развојот на туризмот се оценуваат слабата туристичка инфраструктура и квалитетот на услугите, како и недостигот од капацитети за планирање, организирање и за имплементирање на проектите што се од негова особена важност. Кај некои од општините се забележуваат извесни подобрувања на ова поле, бидејќи се почна со практиката на подготовка на посебни стратегии за развој на туризмот (на пример, општините Крушево и Охрид).

Од друга страна, како резултат на непрофитабилноста и ликвидирањето на големите поранешни општествени претпријатија или, пак, нивната приватизација, се случи силен подем во бизнис-секторот на мали и на средни претпријатија, кои станаа клучни носители на економскиот развој во локалната економија. Малите претпријатија во 2006 година доминираат во шест региони, освен во скопскиот и вардарскиот, каде што се уште доминираат големите претпријатија. Сите шест региони се карактеризираат со доминантен удел во производството на малите бизниси (од 55% во пелагонискиот до 72% во источниот плански регион), во кои бележат високи стапки на пораст и придонесуваат за побрз развој на бизнис-секторот (Стратегија за регионален развој 2009-2019 година). На ниво на општини, најголем број мали активни бизниси има во Битола, и тоа 3.760 (што е околу 98% од вкупниот број деловни субјекти), а не е занемарлив и бројот во следниве урбани општини: Велес (1.843), Гостивар (2.350),

<sup>233</sup> Планини, шуми, реки, езера, рамници, ендемични видови.

<sup>234</sup> Историја, археологија и архитектура заедно со музиката, танцот, традиционалните настани, традиционалната храна и пијалаци и уметноста.

Куманово (3.250), Струмица (2.628).<sup>235</sup> Најголем број големи претпријатија има во скопската општина Центар, дури 101, потоа следуваат Гази Баба со 19 и Битола со 9 големи деловни субјекти (ДСЗ, 2009 год.).

Во периодот 2003-2006 година, најимпресивен пораст од 190% на малите претпријатија е остварен во југоисточниот регион, следен од североисточниот со 72%. Најниска стапка на пораст од 30% е забележана во вардарскиот плански регион, што го потврдува навистина динамичниот пораст на овој сектор во сите региони. Овие податоци покажуваат дека економската структура интензивно се менува во корист на малите претпријатија, што имплицира и нивно поголемо влијание врз економските движења во локалната заедница. Иако на прв поглед се чини дека концентрацијата на големите и на средните претпријатија во општините овозможува создавање повисока економска основа, сепак поради долготрајните проблеми во однос на нивното реструктурирање, во изминатите години тие условија забавување на порастот во општините во кои припаѓаат.

Покрај тоа што во производството малите претпријатија го презедоа приматот во последните неколку години, тие од поодамна се најголем работодавец во македонскиот нефинансиски сектор. Во 2006 година, малите претпријатија апсорбирале околу 60% од вработените во нефинансискиот сектор во Република Македонија. Погледнато по региони, тие се најголем работодавец во сите региони во 2006 година и нивното учество се движи од 48% во вардарскиот<sup>236</sup> до 79% во југозападниот плански регион. Карактеристично е што во периодот 2003-2006 година малите претпријатија континуирано отвораа нови работни места и во повеќето региони успеаја целосно да ја амортизираат загубата на работни места во големите и во средните претпријатија и да обезбедат нови вработувања. Отворањето нови работни места во малите претпријатија е карактеристично за сите региони, а порастот во анализираниот период (2003-2006 г.) се движи од 21% во пелагонискиот до 46% во скопскиот плански регион.

Овие податоци даваат добра основа за потесно определување на насоката на ЛЕР-политиките и стратегиите, односно аспектите на кои тие треба да се сконцентрираат, бидејќи давањето поддршка на порастот на МСП претставува многу благотворен начин

---

<sup>235</sup><http://makstat.stat.gov.mk/pdznjeb2007bazi/Database/Statistika%20po%20regioni/Delovni%20subjekti/Delovni%20subjekti/Delovni%20subjekti.asp>

на интензивирање на економскиот развој, не само преку поекстензивното вработување на работната сила туку и преку зголемувањето на ефикасноста и продуктивноста на големите бизниси преку нивното заемно вмрежување и соработка, креирање иновации, продуктивно ангажирањето на заштедите на населението, стимулирање прилив на СДИ и др.

### **3. Планирање на ЈЕР-состојби и методологии**

Во овој дел од главата се сублимирани резултатите од истражувањето на постигнувањата на шеснаесет општини во процесот на подготовката на стратегиските планови за ЈЕР. Тие се истражени за да може да се согледаат карактеристиките и спецификите во однос на нивната методологија на подготовка, како и основните предуслови за нивната добра реализација. Стратегиските планови на општините се однесуваат на периодот 2006-2011 година, а избраните општини претставуваат диверзитет на основа на неколку критериуми, односно нивната големина, припадноста на регион и урбани/ рурални општини.<sup>237</sup>

Стратегискиот план за ЈЕР претставува динамична и клучна активност на локалната самоуправа од која треба да произлезат детални планови и акции за подобрување на економскиот развој на општината. Едновремено, стратегискиот план е законска обврска на локалната самоуправа, бидејќи од 2008 година наваму општините имаат обврска да доставуваат тригодишни стратегиски планови до Министерството за финансии и до Владата на РМ. Овие стратегиски планови имаат за цел да ги опишат сите планирани инвестиции од општинските буџети во текот на наредниот период. Обврската за поднесување на плановите произлегува од обврските на сите корисници на средства од централниот буџет што треба да ја известат Владата за своите планови (Законот за буџетски корисници). За да можат да ги користат дотациите од централниот буџет<sup>238</sup> за реализирање на пренесените надлежности од втората фаза на децентрализација, општините мораат да го информираат Министерството за финансии за намената на овие средства.

---

<sup>237</sup> Битола, Могила, Велес, Илинден, Штип, Охрид, Куманово, Струмица, Босилево, Карбинци, Конче, Зрновци, Карпош, Гевгелија, Свети Николе, Гостивар

<sup>238</sup> Блок и наменски

Од правен аспект, планот за локален економски развој се подготвува и усвојува врз основа на надлежностите на локалната самоуправа што произлегуваат од:

- Законот за локална самоуправа

- Статутот на општината

- Препораките на Европската Унија за забрзување на процесот за децентрализација и креирање на буџетите на единиците на локалната самоуправа во согласност со транспарентно и плански усвоените развојни документи

- Други законски одредби во Република Македонија<sup>239</sup>

Водечката координативна и промотивна улога во подготовката на стратегискиот план за ЈЕР секако дека ја има локалната самоуправа, но во самиот процес не смее никако да се занемари партиципативноста во пристапот, која определува интегрирање на мислењето и на ставовите на сите засегнати страни од локалната заедница, односно учество на различни чинители во неговата подготовка, како што се членовите на советот, бизнис-заедницата, граѓаните, НВО и сл.

Прегледот на стратегиските планови потврди дека иако беа уочливи некои минимални разлики, сепак тие вообичаено беа резултат на партиципаторен процес предводен од страна на локалната власт, кој вклучи широк опсег на засегнати лица, и тоа во неколку чекори, кои го имаа следниот редослед: 1) идентификување силни страни, слабости, можности и закани (СВОТ-анализа); 2) формулирање колективна визија и исказ за целите (мисијата); 3) идентификување конкретни цели и создавање стратегија; 4) приоритизирани задачи и активности (проекти или други мерки) за реализација на целите; 5) евалуација на стратегијата.

Во првиот чекор, каде што всушност се прави анализа на локалната економија, вообичаено беа презентирани следниве информации: моментните стопански активности и трендови, пописот на стопанските дејности, физичката инфраструктура, природните ресурси, локалната географија, атрибутите на заедницата, деловната култура, локалниот развој и способноста за управување, кадарот и способноста,

---

<sup>239</sup> На пример, од 2007 година наваму, во согласност со новиот закон за регионален развој, како основа за подготовка на планот за локален економски развој<sup>239</sup>, претставува Програмата за развој на планскиот регион во која се утврдени развојните насоки и приоритети во сферата на економскиот, социјалниот, урбанистичкиот, еколошкиот, културниот и друг развој на регионот во целина (Закон за рамномерен регионален развој, 2007 г.)

расположливоста на финансиските средства, локалните истражувања и развој, локалните содржини за обука, капацитетот на локалната власт и други локални услови што влијаат врз работењето. Може да се забележи дека во стратегиските планови се уважуваат компонентите како што се: визија, долгорочни цели, краткорочни цели, програми, проекти и акциски планови, подобрувањето на локалната инфраструктура, промотивните активности и стандардизирањето на административните процедури. Исто така, во нив посебен акцент е ставен на примената на јавно-приватно партнерство, регионалните економски мрежи и намалувањето на оданочувањето за локалните бизниси на правните лица.

Општо за сите општини, клучните цели, односно области, најсинтетички гледано можат да се распределат во неколку категории, и тоа:

- Зајакнување на економската конкурентност на локално ниво преку интензивирање на обемот на инвестиции, поддршката на МСП-порастот на претприемаштвото и подобрување на бизнис-опкружувањето.
- Подобрување на инфраструктурата, за да се поддржи економскиот пораст и да се подобри конкурентноста.
- Подобрување на квалитетот на човечките ресурси на начин тие ефикасно да одговорат на барањата на пазарот на труд, вклучувајќи ги и барањата на економијата заснована на знаење.
- Создавање предуслови за подобра употреба на земјоделскиот потенцијал на општините преку подобро управување на земјата и изградба на институционален капацитет на секторот преку зајакнување на руралниот развој, како и преку воспоставување услови за безбедно производство на храна и трговија.

Понатаму, во прилог на стратегискиот план за ЛЕР се презентираат поединечните акциски планови и проекти (се поаѓа од расположливиот буџет и човечките ресурси, институционалните и процедуралните импликации), кои во исто време ја даваат хиерархијата од: задачи, одговорни страни, распореди, човечки ресурси и сл.

Општинските ЛЕР-планови најчесто се подготвуваат во временска рамка од четири до пет години, но има и примери за општините што имаат развиено подолгорочни планови за ЛЕР (на пример, од општините о репрезентативниот примерок, Велес го испланирал ЛЕР до 2020 година).

**Пример 1. Изработка и реализација на Стратегиски план за локален економски развој на општината Илинден**

*Добар пример за изработка и реализација на Стратегиски план за локален економски развој на општината Илинден за периодот од 2006 до 2011 година. При изработката на стратегијата имаше претставници на локалната самоуправа, бизнис-секторот, невладините организации, синдикалните организации, месните заедници и други заинтересирани страни за изработката и за реализацијата на стратегијата за ЛЕР на општината Илинден. Оваа стратегија има важност од 5 (пет) години и е усвоена едногласно од страна на Советот на општината Илинден во текот на 2006 година. Реализацијата на самата стратегија е видлива, бидејќи општината Илинден последниве неколку години е една од општините во земјата каде што имаме раздвижување на локалната економија - голем број домашни и странски инвестиции, пораст на МСП и сл.*

Извор: <http://www.ilinden.gov.mk/en/node/619>

<http://www.zels.org.mk/Upload/Content/Documents/Izdanija/Publikacii/MK/19JAS%20I%20MOJATA%20OPSTINA.pdf>

Во насока на зајакнувањето на капацитетите на локалната самоуправа за планирањето, неколку донатори ги поддржале иницијативите за стратегиско планирање на локалниот економски развој во Република Македонија, особено во нивните првични обиди, опфаќајќи голем дел од општините во рамките на сите региони. Донаторите што им давале поддршка на различни општини во однос на стратегиското планирање за ЛЕР до денес вклучуваат Европска агенција за реконструкција (ЕАР), ГТЗ, СИДА, Корпорација за развој на Швајцарија, УНДП и УСАИД. Во оваа смисла, од особено значење се истакнуваат промовирањето и донесувањето на следниве проекти и документи:

- Во декември 2001 година, уште пред донесувањето на Законот за локалната самоуправа, Американската агенција за развој (УСАИД), преку својата компонента за реформа на локалната самоуправа, пред општините го промовира проектот за соработка со општините при изработката на ефикасни планови за локален економски развој. Ова беа пионерски чекори, во чии рамки беа изработени првите стратегии за локален економски развој и беа отворени првите канцеларии за ЛЕР во општините (УСАИД).

- Понатаму, во Акцискиот план за реализација на програмата за спроведување на процесот на децентрализација 2004-2007 како приоритет беше предвидена Активноста

7.1 - Развој на стратегии и на планови за локален економски развој во општините. Покрај изработката на стратегиските планови, оваа активност предвидуваше и утврдување програми и проекти за намалување на невработеноста со помош на меѓународната заедница, како и ажурирање на податоците за општините, во поглед на демографската структура, економските карактеристики, пазарот на трудот, условите за развој на деловните капацитети и на инфраструктурата.<sup>240</sup>

- Исто така, во периодот 2004-2007 година беа идентификувани пет различни методолошки прирачници за локален развој, издадени и дистрибуирани со поддршка од разни донатори;<sup>241</sup> голем број релевантни материјали за обука; прирачници на ЗЕЛС за проектен циклус на општините; обуки за проектните циклуси спроведени во најголем број општини итн (EU project, 2007 г.). Една од целите на Прирачникот за стратегиско планирање на локалниот развој беше да воведи нова парадигма дека планирањето на локалниот развој на општините е пошироко од планирањето на ЛЕР и да се прошират видиците дека ЛЕР, како надлежност, е во интеракција<sup>242</sup> со голем број други надлежности.

- Активностите за развој на стратегиите и на плановите за локален економски развој во општините и понатаму се дел од плановите во ПСПД 2008-2010 со мерката Подготовка на методологијата за локален развој, која предвидуваше развој на стандардизирана методологија за да се изедначат методологиите што се користат за подготвување на стратегиите за локален развој (Информација за спроведувањето на Програмата за спроведување на процесот на децентрализација 2008-2010, јануари 2011 г.).

---

<sup>240</sup> <http://mls.gov.mk/index.php?news=76> <http://mls.gov.mk/pdf/d7.pdf>

<sup>241</sup> УНДП/ЕУ/УСАИД

<sup>242</sup> Трпи влијание и влијае



### 3.1. Оцена на квалитетот на стратегиските планови - позитивни аспекти и пропусти

Позитивен аспект е тоа што општините ја препознаваат важноста од стратегиски планираниот ЈЕР како начин за подобро спроведување на надлежноста. Исто така, се покажа дека сите општини од примерокот ги следат препораките и упатствата на дадените методологии за организирањето на самиот процес и за да ја зголеми транспарентноста на своето работење.

Пропустите се забележливи пред сè во контекст на унифицираниот пристап што се применува во најголемиот дел од општините. Со други зборови, стратегиските планови се подготвуваат врз основа на стандардизирана методологија и се уочува недостиг од студиозен и динамичен пристап во самата подготовка. Всушност, ова се коси и со основната претпоставка за економскиот развој во локалната средина, а тоа е дека секоја општина има своја уникатност, така што може да се констатира дека навистина е неприкладен унифицираниот пристап при решавање на прашањата за економскиот развој. Исто така, во литературата се посочува дека идејата за стандардизирана методологија за локален развој повеќе не се практикува во децентрализираните земји низ Европа.<sup>243</sup> Во контекст на стандардизацијата, сугестиите на експертите водат кон стандардизирање на терминологијата што се употребува во рамките на различните методологии, за да се постигнат хоризонтална и вертикална усогласеност на планските документи.

Од сето ова се наметнува прашањето дали и колку подготовката на стратегиските документи, како и начинот на кој се врши приоритизација<sup>244</sup> на мерките и на активностите, се базира на реалните потреби и можности на општината.

Понатаму, основните податоци во анализата на локалната економија, кои во голем дел не се однесуваат на понови официјални статистички информации и има случаи кога тие се препишуваат од општина во општина, а поголемиот дел од клучните податоци изведени во СВОТ-анализите повторно се засноваат на еден модел и се речиси идентични помеѓу општините. Овие забелешки беа особено впечатливи кај стратегиските планови на помалите и руралните општини, во кои нивната содржина

---

<sup>243</sup> Тоа беше повеќе практика на претходните социјалистички економии чие планирање беше централизирано.

<sup>244</sup> Доколку воопшто се врши

беше чисто пресликување на плановите на соседните или поголемите општини од регионот.

Всушност, може да се каже дека се чини дека недостига истражувачки пристап, кој подразбира најпрво да се направат адекватни истражувања и да се идентификуваат проблемите, па потоа да се премине на разгледување на спроводливоста на мерките што се предвидени и на предвидување на резултатите од акцијата. На пример, во една од СВОТ-анализите забележлива беше наведената констатација дека има „зголемување на интересот за алтернативни облици на туризам“, но никаде не беше аргументирано од каде со дошло до таквата констатација, односно дали воопшто постојат податоци што би го потврдиле тоа.

Во однос на целите и приоритетите, во поголемиот дел од анализираниите стратегиски планови општините наведуваат дека за период од пет години, за кој и впрочем го подготвуваат планот, тие „сакаат да постигнат сè“. Така, во нивните стратегиски планови се наведува широка листа на клучни области, која во просек се движи околу пет, а има и општини што наведуваат дури по осум. Сето ова излегува од суштината на стратегиското планирање, бидејќи терминот пред сè значи друго, правење избор помеѓу неколку алтернативи во согласност со расположливите ресурси и усвоената визија за развојот. Прво, ниту една општина нема доволно ресурси за да вложи во повеќе различни области. Второ, стратегиските планови се подготвени и воедно презентирани така што може да се заклучи дека ниту една од приоритетните области не треба да се запостави, па така се добива впечатокот дека стратегискиот план добива карактер на список на желби. Општините треба најпрво да ги зајакнат виталните компоненти на економскиот развој (на пример, производство на земјоделски производи), па потоа да се зборува за сè што додава вредност на создадената основа.

Дури во одредени случаи во стратегиските планови се забележуваат одредени нелогичности, што доведува до создавање впечаток за илузорност. На пример, уочивме дека во една од општините во кои беше наведено дека клучна област е развој на земјоделството, приоритетите беа ставени во контекст на развојот на висококвалификувани човечки ресурси.

Кај некои од општините, пак, беше забележливо дека го планираат ЛЕР во некоја премногу општа форма, без притоа да стават акцент врз одделните развојни

приоритети. На пример, само две општини имаа изработено стратегии за развој на малите и на средните претпријатија, а само една општина стратегии за развој на туризмот, иако во локалната средина има компаративни предности за него. Оттаму, потребата од изработка на специфични (ниче) стратегии што, паралелно со општата стратегија на ЛЕР, треба да се интегрираат во подготовката на стратегиските планови. Исто така, по најновите теркови за подготовка на стратегиите, се препорачува тие да се засноваат на еден холистички поглед врз локалниот развој на општината, како нејзин комплементарен дел, вклучувајќи елементи за заштита на животната средина и овозможување поголем општествен развој на нејзините граѓани. На пример, општината Илинден во својот стратегиски план ги има инкорпорирано како приоритети квалитетот на живот и заштитата на животната средина.

Најпосле, во ниту еден од стратегиските планови не беше забележано никакво периодично евалуирање или приспособување на содржината во контекст на извесни промени што се случуваат во рамките на опкружувањето. Дури ни заканите од глобалната економска криза не беа доволен мотив да се направи мониторинг и да се оцени кои активности е неопходно да се имплементираат за да се спречат евентуалните последици од новонастанатите услови.

Во слична констелација може да се постави прашањето за тоа колку воопшто има расположлива општинска администрација што работи на ЛЕР, односно дали лицата што ги подготвуваат стратегиските планови се обучени за подготовката на плановите во насока на задоволување одредени критериуми и стандарди. Овде расположливите податоци што ги пронајдовме во однос на систематизацијата на работните места доаѓаат од една студија на Фондацијата Отворено општество за состојбите во ЛЕР (2010 г., стр.19), во која се тврди дека наспроти планираните 51 работно место во одделенијата за ЛЕР, нивната пополнетост се сведува само на 50%. Притоа, службениците што работат на оваа проблематика најчесто се од различни профили и кадри, односно немаат соодветна експертиза за справувањето со предизвиците на планирањето.

За капацитетите на локалната самоуправа во однос на квалитетот на процесот на стратегиско планирање исто така говорат и некои информации што произлегуваат од настаните кога општините аплицираат со свои предлог-проекти за финансиски

средства од ЕУ. Постојат низа примери, особено при аплицирањето до програмите каде што во донаторската програма, како еден од критериумите што апликантот треба да ги исполни, е проектот да биде усогласен со стратегиските документи на локално и на национално ниво и со соодветна ЕУ-директива. Тука се јавуваат сериозни проблеми, кои одат и до пропуштање на клучната тема од програмата на донаторот, и тогаш (вообичаено) се врши инцидентно проширување на стратегискиот план, а советите на општините остануваат дури и неинформирани за промената. Се разбира, не постои механизам за контрола за таквата постапка, ниту некој ја презема одговорноста.

Ако се земат предвид сите пропусти што беа идентификувани во рамките на анализата, може слободно да се заклучи дека засега стратегиските акти на локалната самоуправа во контекст на ЈЕР немаат високоупотребна вредност и потребно е зајакнување на капацитетите, бидејќи на извесен начин претставува и ограничувачки фактор, кој го доведува до прашање и степенот на нивната успешна реализација.

#### **4. Општините и унапредувањето на конкурентноста на бизнисите**

Зголемувањето на ниво на економска развиеност во општините може да се постигне преку поттикнување и развој на МСП, што претставува носител на економијата (98% на ниво на Република Македонија), поттикнување на натамошниот развој на носечките индустрии во општината, привлекувањето на домашни и на странски инвестиции и преку инвестирање во човечки ресурси што ќе располагаат со соодветни знаења и вештини приспособени според потребите на пазарот и трендот на развој на стопанството во регионот за искористување на капацитетот. Иновативноста и конкурентната способност на стопанството се од посебна важност, бидејќи тоа е основен предуслов деловните субјекти да овозможат зголемување на нивото на економска развиеност на општините. Тука се наметнува уште една клучна улога на локалните власти, а тоа е секако создавањето поволна клима за понатамошен развој на постојните бизниси и за почнување нови. Во оваа смисла, унапредувањето на конкурентноста значи во општината да се создадат услови за бизнис-секторот што треба да бидат релативно подобри во однос на општините од поширокиот регион, преку подготовка и креирање соодветни инфраструктурни услови во општината, но и

потребен е развој на економски дејности базирани на знаење, развој на иновациски капацитети и институционална поддршка во форма на бизнис-центри, инкубатори, економски зони, кластери, инвестициски фондови и сл.

#### 4.1. Привлекување нови инвестиции

Иако привлекувањето на странските инвестиции претставува една од клучните стратегиски определби на националните политики на РМ за економскиот развој, сепак децентрализацијата ја зголеми улогата на локалната самоуправа во сферата на развојот и поддршката на инвестициите, односно кога се поставуваат нови основи за таквата политика и кога се преземаат програми за поттикнување на инвестициските активности. Од друга страна, пак, општата инвестициска клима е една од битните детерминанти на локалниот економски развој. За да поттикнат и привлекуваат нови инвестиции, локалните власти кај нас во своите стратегиски планови се концентрираат на две клучни активности, односно: 1) воспоставување позитивна клима за инвестиции; 2) промовирање на компаративните предности на општината.

И во двата домена опсегот на нивното влијание и особено моќ да влијаат врз конечните исходи, односно да не се случи она што е најчеста практика кај нас воопшто, и покрај потенцијалната заинтересираност, инвеститорите најчесто да се обесхрабруваат и лесно да се откажуваат од своите планови за инвестирање, во голем дел зависи од добрата процена на локалните власти во однос на различните мотиви на СДИ. Кога основниот мотив на СДИ е потрагата на ресурси, тогаш се работи за дадени компаративни предности што се лоцирани во општината и за нивниот влез во локалната економија, треба да се има предвид дека голем дел работи зависат пред сè од регулативната политика на национално ниво, така што ингеренциите на локалните власти се сведуваат повеќе на обезбедувањето инфраструктурни услови, човечки ресурси што одговараат на потребите и олеснување во делот на оние административни процедури што се релевантни за локалното ниво. *На пример, основен мотив за инвестицијата на руската компанија „Солвеј“, тешка 100 милиони евра, за отворање фабрика за производство на бакар во општината Пехчево се компаративните предности, односно расположливоста со природни ресурси, и претставува*

*национално прашање. Сепак, за општината Пехчево ова е капитален проект, кој ќе помогне во надминувањето на економските проблеми на граѓаните преку зголемувањето на вработувањата, а ќе има и огромно значење за ЛЕР поради приливот во општинската каса. Оттаму, локалната самоуправа треба да се залага и помага за негово ефикасно реализирање во општината.*

Кога мотивите за СДИ се засноваат на потрагата по пазар, тука локалните власти можат и треба да дејствуваат повеќе самостојно, односно да се залагаат за унапредувањето на факторските услови во потесниот локален пазар и особено во контекст на квалификуваноста на работната сила. Во најголем дел ова значи спој на расположливите човечки ресурси со потребите на стопанството во општината. Воведувањето локална берза на трудот на која ќе се пријавуваат и понудата и побарувачката на работна сила, како и промовирањето на практиканството и волонтеризмот како претфази на вработување, се мерки што овозможуваат будно следење на потребите на инвеститорите и нивно ефикасно опслужување за да не се случи инвеститорите лесно да се откажат од примарниот интерес за инвестирање. *Примерот на казинските комплекси во општината Гевгелија може да биде наведен како еклатантен (види во рамка 1).*

### **Пример**

Во случајот со општината Гевгелија, нејзината географска локација и блискоста до Грција беа клучната предност во привлекувањето на инвестициите во казинските комплекси, а кои имаа исклучително позитивен ефект врз локалната економија. Казината се лоцирани во непосредна близина на граничниот премин Богородица на македонско-грчката граница, па со тоа и најголемиот број посетители доаѓаат од Грција. Казината во рамките на оваа општина се меѓу поголемите странски инвестиции (Бугарија, Турција, Словенија, Шведска...) во државата со низок степен на домашен капитал. Дел од нив беа реализирани преку преземање и реконструирање на постојните казина, а се остварени и неколку гринфилд-инвестиции. Најновиот и најголем казински комплекс „Принцес“ во Гевгелија, вреден 86 милиони евра, му припаѓа на познатиот светски бренд од синџирот „Шератон“ и е наменет за елитниот туризам. Во казиното има 190 вработени, додека 280 лица се ангажирани во хотелските дејности. Еве како се изјасни менаџерката на казиното „Аполонија“, Билјана Алексиќ, за време на еден разговор, во контекстот на бенефициите од инвестициите во казината. „Се проценува дека дневниот промет на овие казина изнесува околу 1.000.000 евра, при што државната каса има огромна корист. Имено, за дозвола за работа на казината се плаќа лиценца, која чини приближно 400.000 евра по казино, покрај тоа, за секој тип игра на среќа се плаќа посебен надомест во вид на такса на секој поединечен апарат за коцкање - за секоја рулет-маса по 2.000 евра за еден месец, за блек џек 1.500 евра за еден месец и за секоја слот-машина по 250 евра месечно.

Освен тоа, казината плаќаат данок на добивка на годишно ниво, како и целокупниот придонес за плати и други надоместоци за вработените. Иако начинот на кој се добива дозволата за работа на казината е навистина комплициран, сепак општинските власти успеваат во намерата да им излезат во пресрет на потребите на инвеститорите и да ги завршат навремено сите административни процедури. Ефектите се видливи на локално ниво. Во Гевгелија се вработени над 1.000 граѓани од овој микрорегион со само 45.000 жители, што значајно придонесува за подобрување на стандардот на населението. Луѓето што работат во казината се претежно млади, кои задолжително мора да зборуваат странски јазици. Позитивно е тоа што казината инвестираат во своите вработени, организирајќи им обуки за професионална надградба. Поради зголемената потрошувачка на населението, касите на општините Гевгелија и Дојран имаат зголемен приход на основа на годишен данок на имот, што не е воопшто занемарливо за зголемувањето на општинските финансии.“

Извор: Направено е интервју во текот на октомври 2011 година

Најпосле, кога се трага по ефикасност, инвестициите ги привлекува и степенот на развиеност на сродните придружни индустрии, мрежата на доставувачи и дистрибутери во потесното опкружување, така што примарната улога на локалните власти е да се изградат инфраструктура и деловна мрежа за поддршка на постојните бизниси и поттикнување иницијативи за почнување микро, мали и средни претпријатија и, секако, нивна промоција. *Пример за добра практика е општината Илинден, каде што преку стимулирање на порастот на нови МСП, се успеа и во намерата да се привлечат повеќе странски инвеститори. На подрачјето на општината Илинден денес егзистираат над 650 стопански субјекти, а најголемиот дел од нив се токму МСП. Во периодот на децентрализацијата 2006-2011 година, во општината Илинден се реализирани 70 домашни и странски инвестиции во висина од 150 милиони евра, со генерирани 750 нови работни места.*

Во контекст на лимитирачките фактори што ги стеснуваа ингеренциите на локалните власти во привлекувањето на инвестициите, како и во поглед на отсуството на конкретни резултати, она што беше најчесто спомнувано од нив беше неможноста да се управува со градежното земјиште. Речиси сите општини беа согласни за тоа дека немањето право над неизграденото градежно (и друг вид) земјиште е главна пречка за привлекување на инвестициите и, во таа насока, за подобрување на ЛЕР. Со определбите на Владата за донесувањето на Законот за градежно земјиште, општините ги добија овие важни ингеренции во трката за привлекување на инвестициите. Во согласност со законот, кој официјално стапи во сила на 1 јули 2011 година, општините се надлежни за отуѓување и за давање под долготраен и краткотраен закуп на неизграденото државно градежно земјиште. Практично, целокупниот процес на продажба на градежното земјиште се одвива во единиците на локалната самоуправа, а цената на земјиштето ја предлагаат нивните совети. Преку управувањето со неизграденото градежно земјиште од страна на општините практично се вовеле принципот на извршување на сите административни активности на едно место. Основниот принцип на новиот закон е управувањето со градежното земјиште да биде да биде на транспарентен начин, преку електронско јавно наддавање. Управувањето со државното градежно земјиште од страна на општините овозможува комплетирање на целата постапка, вклучувајќи ги и купувањето или давањето под закуп на земјиштето,



да се одвива на едно место. За една општина да управува со градежно земјиште ќе треба да исполни одредени услови, како што е донесувањето програма за управување со земјиштето, лиценцирани општински службеници, воспоставена комисија за јавно е-наддавање и систем за е-наддавање. Министерството за транспорт и врски во 2011 година распиша 177 јавни објави за отуѓување градежно земјиште сопственост на Република Македонија, по пат на јавно наддавање. Врз основа на спроведени јавни наддавања, Министерството за транспорт и врски со најповолните понудувачи има склучено 185 договори за отуѓување градежно земјиште сопственост на Република Македонија за реализирање на предвидените инвестиции и тие се солемнизирани. Од отуѓеното земјиште во 2011 година се собрани средства во висина од приближно 12,5 милиони евра, од кои 80% се слеваат во општинскиот буџет, а другите 20% во буџетот на Република Македонија.<sup>245</sup>

Основни форми на институционална поддршка на инвестициите на локално ниво се бизнис-центрите, кластерите, инкубаторите, локалните економски (индустриските) зони и сл. Овде основната улога на локалните власти се однесува на спроведувањето на сите активности поврзани со подготовката и креирањето соодветни инфраструктурни услови во општината што нив би ги поддржала (уредување индустриски зони, воспоставување позитивна даночна политика и сл.).

Слободните економски зони, кои во својата основа се производ на определбите од страна на Владата на Република Македонија, која активно ја поддржува нивната изградба, нудат разновидни погодности за странските компании што инвестираат, односно тие во слободните зони не плаќаат ДДВ и се изземени од данок на доход и персонален данок за период од 10 години по нивното отворање. Странските инвеститори во зоните, исто така, се целосно изземени од плаќање од 5 до 20 отсто царински давачки за увоз на стока, суровини и опрема. Странските инвеститори не можат да купуваат земјиште, но постои можност да изнајмуваат земјиште за период од 50 години, со можност за продолжување од 25 години (Програма за јавни инвестиции во РМ, 2011-2013 г.).<sup>246</sup>

---

<sup>245</sup> <http://vlada.mk/node/1305>

<sup>246</sup> Македонија моментно има четири технолошки индустриски зони - Зоните 1 (Бунарцик) и ТИРЗ 2 во Скопје и по една зона во Штип и во Тетово. Моментно во фабриките во четирите зони работат 1.150 луѓе.

До 2011 година, Владата сè уште нема некои резултати во привлекувањето СДИ, односно може да се каже дека владиниот проект засега е неуспешен и во досега изградените четири зони, Скопје 1 (Бунарцик), Скопје 2, Тетово и Штип, од предвидените 11 слободни зони, работат само две фабрики. Ако се анализираат тековните ефекти од слободните економски зони на ниво на националната економија, не може да се каже дека барем засега нивните придобивки се значајни, особено поради фактот дека нема премногу странски компании што се привлекоа по таа основа. Но ако се зборува за ефектите што можат да ги имаат во една локална економија, тогаш дури и привлекувањето една компанија може да придонесе за размрдување на економијата и особено за зголемување на вработувањата на ниво на општината. На пример, доколку се реализираат очекувањата дека компанијата „Џонсон Мети“ успешно ќе стартува во технолошката зона во Штип, таа ќе донесе вработувања за над 300 локални граѓани, така што со сигурност ќе ја раздвижи локалната економија.

Понатаму, придобивките за локалната заедница се согледуваат и во однос на степенот до кој со тие инвестиции се случуваат трансфер на знаење и трансфер на технологија. На пример, странските вложувања во технолошко-индустриските зони од страна на компаниите „Џонсонс контрол“ и „Џонсон Мети“ што инвестираа во технолошко-индустриските зони во Бунарцик имаат позитивно влијание врз ЛЕР во поблиските општини, особено во општината Илинден, така што практично дојде до прелевање на позитивните ефекти, односно иницирање други помали (домашни) бизниси во областа на транспортот и шпедицијата, прехранбената индустрија, градежништвото и сл. Вклучувањето на домашните компании во таканаречениот синџир на вредноста при производство на кои било производи, генерално, директно придонесе кон зголемување на продуктивноста и конкурентноста на општината.<sup>247</sup>

Како да се зајакне и подобри инвестициската промоција на општината како дел од нејзините политики и стратегии? Секако дека поагресивниот маркетинг би можел на извесен начин да придонесе да се осознаат екстерналите што им се нудат на потенцијалните инвеститори. Но за сето тоа е потребно да се спроведат следните активности:

---

<sup>247</sup> <http://www.ilinden.gov.mk/en/node/542>

<http://www.vecer.com.mk/default.asp?ItemID=3BEC6E3AFF0ABA4C985CB33542836CAA>

- Изработка на студија за идентификување на компаративните предности на општините.

- Идентификување на понудата за слободните локации и расположливите индустриски зони, односно изработка на студија за градежно земјиште што е погодно за изградба на деловни објекти и производствени капацитети. Покрај тоа, треба да се подготват урбанистички планови и друга потребна документација за погодните локации. Со донесување на урбанистичките планови, општините треба да го урбанизираат неизграденото земјиште што им се понуди на домашни и странски инвеститори за изградба на своите капацитети. Со урбанистичкиот план треба да се предвидат зони со намена за изградба на комерцијални и деловни намени, изградба на големи трговски единици, производство, дистрибуција и сервиси, лесна и незагадувачка индустрија, стоваришта, како и целосна инфраструктура, паркови и зеленило. Процените велат дека за оваа цел нема да бидат потребни повеќе од 100 милиони евра за општините низ целата држава, а можеби половина од тие средства лесно би се обезбедиле од претпристапните фондови на ЕУ.

- Подготовка на материјали за промоција, односно брошури, каталози и друг промотивен материјал за промоција кај надлежните институции во однос на локациите за привлекување на инвеститорите. Овде исто така би ги споменале мерките насочени кон брендирање, сертификација на квалитет, учество на бизнис-саеми и форуми на локално, регионално и меѓугранично ниво.

- Изработка на база на податоци за почнување и развивање бизнис, односно за почнувањето бизнис како во индустриските зони, така и во другите места треба да се обезбедат достапни информации за трошоците на работна сила, оперативните трошоци на локално ниво и сл.

- Иницирање програми за субвенционирање за инвеститорите што ќе го лоцираат својот бизнис и за бизнисите што ќе го прошират бројот на работните места за поттикнувањето на вработувањето.

- Реализација на следните програми: поддршка на истражувањата за технолошки развој и иновации преку искористување на постојните објекти и земјиште во сопственост на државата и општините; јакнење на координацијата помеѓу релевантните институции на национално, регионално и локално ниво значајни за

поттикнување на инвестициите и искористување на средствата од ЕУ-фондови за прекугранична соработка и промовирање на јавно-приватни партнерства за поттикнување на инвестициите.

Во контекст на политиките на привлекувањето инвестиции интересна е практиката што се применува во Србија, така што документот т.н. Уредба за условите и начините за привлекување директни инвестиции определува каде примарно да се насочат инвестициите, односно тоа да биде во локалните области каде што стапката на невработеност е поголема од републичкиот просек. Освен овој критериум, има и други, меѓу кои насочување на инвестициите онаму каде што се најголеми: 1) уделот на домашните доставувачи; 2) влијанието на инвестициите врз животната средина; 3) ефектот на инвестициите врз развојот на општината; 4) поддршката на локалната самоуправа во реализацијата на инвестициите (Фонд Отворено друштво БиХ, 2008 г., стр. 198). Општината Инџија е навистина еклатантен пример за одлични перформанси во доменот на привлекувањето на инвестициите (види повеќе во глава 1).

#### 4.2. Поддршка на развојот за малите и на средните претпријатија (МСП) и на претприемаштвото

Поттикнувањето и развојот на МСП и порастот на претприемаштвото беа посочени како една од клучните стратешки цели и приоритетни области во сите анализирани стратешки планови на општините од репрезентативниот примерок.

Исто така, развојот на малите и на средните претпријатија и претприемаштвото најчесто е една од надлежностите на секторите/канцелариите за ЛЕР што е определена во Одлуката за организацијата, делокругот и начинот на извршување на задачите на администрацијата на општините. Оттука, може да се notiра дека во локалната самоуправа барем има потврда за нивните заложби со кои тие бараат и предлагаат начини, форми и мерки за поддршка во развојот на малите и на средните претпријатија и на претприемаштвото во нивната општина.

Во оваа смисла во локалната самоуправа се работи на две полиња. Едното е генерално подобрување на деловното опкружување во насока на поефикасно дејствување на малите и на средните деловни субјекти со што помали трошоци.

Второто се однесува на посебни политики и мерки битни за нивниот развој, како што се различни форми на институционална поддршка, меѓу кои се бизнис-инкубаторите, кластерите и др., поддршка на соработката на МСП со консултантскиот сектор, преку поттикнување иницијативи за нови претпријатија, обуки за претприемаштво, поддршка на бизнис-инкубаторите за обезбедување техничка, административна и советодавна поддршка на иницијативите за формирање МСП до промоција на новосоздадените бизниси преку поддршка на фирми за учество на саеми, изработка на веб-страници на нови претпријатија, изработка на каталози за фирмите и др.

Овој сегмент на дејствувањето на локалната самоуправа претпоставува изградени капацитети на општинската администрација, но и воспоставување и јакнење на постојните партнерства, како со приватниот сектор (јавно-приватни партнерства), така и со институциите за поддршка на МСП и невладиниот сектор, но и со институциите од централната власт.

Понатаму, важен предуслов за одржлив развој на приватниот сектор, покрај институциите на национално ниво, е постоењето на институции за поддршка на малите и на средните претпријатија, на регионално и локално ниво, кои се дел на националната институционална мрежа и имаат за цел, во директна комуникација со претприемачите, да работат на решавањето на проблемите и успешно работење на фирмите. Покрај општините, пошироката листа на локални институции што се во функција на развојот на МСП и порастот на претприемништвото ја сочинуваат:

Инфраструктура од десет деловни центри за поддршка на малите и на средните претпријатија насекаде низ Републиката (во Скопје, Струмица, Велес, Куманово и во Битола) и три агенции за поддршка на претприемаштвото - ЕСА (лоцирани во Охрид, Тетово и во Гостивар).

ПРЕДА-регионална агенција за развој на претприемаштвото во регионот на Битола и Прилеп (ПРЕДА).

Два одржливи бизнис-инкубатори во Битола и во Скопје.

Евро-инфокореспондентен центар (ЕИКЦ), во Скопје - институција каде што можат да се добијат информации и помош за работи поврзани со претпријатијата од ЕУ, и тоа: барање ЕУ-партнер, извозни правила и информации за ЕУ-пазарот, стандарди и

трговски мерки, информации за фондовите и за тендерите на ЕУ, информации за законската регулатива и стандардите на ЕУ итн.

Претприемачки сервис за млади (ПСМ) при универзитетот „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје (Машинскиот факултет Скопје) - има за цел да го зајакне локалниот иновативен систем во Македонија со стимулирање на претприемаштвото меѓу младите, нудејќи им комплементарни активности што би го олесниле формирањето нови претпријатија и нови бизнис-потфати. Овие центри ги има и на Техничкиот факултет во Битола и на Универзитетот на Југоисточна Европа во Тетово.

Европската бизнис-асоцијација е деловно здружение на европски претпријатија и поединци што стопанисуваат во земјата, домашните претпријатија и поединци што соработуваат со бизниси од ЕУ и НВО што се заинтересирани за промовирање на економскиот и социјалниот развој на земјата и за унапредување на нејзините односи со ЕУ.

Македонска развојна фондација за претприемаштвото (МРФП), која со финансиска помош овозможува нови вработувања и развој на микро и малите бизниси, а со тоа придонесува кон намалување на сиромаштијата и воспоставување хармонични односи во заедницата.

Консултанти - околу 15 домашни и меѓународни консултанти.

Деловни асоцијации - најмалку 20 локални и билатерални работни асоцијации, кои покриваат одделни сектори и дејности на МСП.<sup>248</sup>

Резултатите и ефектите од имплементирањето на некои од активностите се различни: прво, поради разликите во капацитетите на локалната самоуправа и, второ, поради лимитираните можности со кои би можело да се направи тоа, во услови кога дел од работите не се во рацете на локалните власти и практично повеќето иницијативи треба да се иницираат од националните политики. Поради тоа, од особено значење се

---

<sup>248</sup> (Земјоделска комора на Македонија, Сојуз на земјоделска комора, Економска комора на северозападна Македонија, Занаетчиска комора, Комора ИКТ-компанија - (МАСИТ); четири центри за трансфер на технологија – ЦТТ (три во Скопје и еден во Битола - технолошко јадро на Природно-математичкиот факултет, Машински факултет, Електротехнички факултет, како и Еврорегионален технолошки центар, при Техничкиот факултет во Битола), Центар за истражување, развој и континуирано образование - ЦИКО, при Машинскиот факултет, Центар за применети истражувања и перманентно образование во земјоделството, при Земјоделскиот факултет, како и регионален инвациски центар во Штип.

зголемување на поддршката од националната власт преку хармонизирањето на постојната легислатива со општите практики на ЕУ, збогатување на генералната политика за секторот со програми и стратегии што директно или индиректно ги вклучуваат претприемаштвото и МСП (вработување, поддршка на развојот на земјоделството итн.) и зајакнување на институциите за давање соодветна помош и поддршка на малите и нови претпријатија, воспоставување нови иновативни форми и инструменти на финансиска и нефинансиска поддршка на секторот на МСП, организирање кампањи за развивање на свеста за значењето на информатичката технологија, која е од исклучително значење во развојот на МСП, подигнување на нивоата за обука и стандардите помеѓу обучувачите, консултантите и малите и средните претпријатија.<sup>249</sup>

Во однос на генералната национална политика на секторот на малите и на средните претпријатија може да се каже дека во последниве години тие беа маргинализирани, речиси непостојни во актуелната економска и буџетска политика. Дополнително, токму на нивниот грб најмногу падна товарот на економската криза, особено преку зголеменото даночно и неданочно зафаќање со кое Владата ги крпеше приходните дупки. Фактите за вкупната буџетска поддршка на малите и на средните претпријатија се повеќе од поразителни. Во 2009 година, според завршната сметка на буџетот на РМ, во програмата наречена „Поддршка на развојот на малите и на средните претпријатија“ се реализирани вкупно 51 илјада евра. Во 2010 година, според Извештајот на Министерството за економија, по оваа основа, реализирани се вкупно 62 илјади евра (Министерство за економија на Република Македонија, 2010-2012 г.). Зголемените даночни оптоварувања, со проширувањата на даночната основица силно ги погодија

---

<sup>249</sup> Притоа, како основа на владината поддршка на малите и на средните претпријатија (МСП) во 2002 година беше донесена првата Национална стратегија за развој на МСП 2002-2012 („Службен весник“, бр. 48, 2007 год.), од која произлезе и Програмата на мерки и активности за промоција на претприемаштво, конкурентност и иновативност МСП 2007-2010. Највисокото хиерархиско ниво во интегралниот спроведување на националната политика за МСП, дефинирање на програмата и стратегијата, како основен развоен документ, Сектор за претприемаштво и конкурентност<sup>249</sup> одговорен за креирање и за надгледување на спроведувањето политика на МСП, Националниот совет за претприемаштво и конкурентност (НСПК), како облик на дијалог на јавниот и приватниот сектор, со посебен осврт на програмата за конкурентност, Форум за МСП, како облик на дијалог на јавниот и приватниот сектор, со посебен осврт на МСП, другите министерства одговорни за конкретниот аспект што се однесува на политика за МСП, како што се министерствата за финансии, образование и наука, работа и социјална политика, транспорт и врски итн.

микро и малите бизниси. Драстично зголемените неданочни зафаќања, пак, се посебна приказна. Ригорозната казнена политика, воведена во функција на полнење на буџетската каса, најнегативно се одрази токму на помалите бизниси. При вакви околности, тешко е да се зборува за успешно имплементирање на какви било иницијативи на локално ниво. Но не само тоа. Вреди да се забележи дека нашата влада многу послабо вложува во развојот на малите и на средните претпријатија отколку во привлекувањето СДИ, особено ако оваа практика се спореди со практиките на земјите од регионот. Според процените на Фондот за развој на човекови ресурси,<sup>250</sup> Владата има инвестирано десет пати помалку средства за развојот на домашните мали и средни претпријатија во споредба со активностите за привлекување странски инвестиции. Конкретно, за Агенцијата за привлекување странски инвестиции од буџетот се одвојуваат околу 2,5 милиони евра, а за Агенцијата за поддршка на претприемаштвото од 250 до 300 илјади евра годишно. Според официјалните статистички податоци, земјите од регионот инвестираат многу повеќе во развојот на малите и на средните претпријатија.<sup>251</sup>

Во услови кога во Република Македонија клучниот сектор отпаѓа токму на МСП (како беше покажано во претходниот дел од главата), треба да се предочи дека заложбите на Владата на Република Македонија на полето на развојот на претприемаштвото, конкурентноста и иновативноста на МСП треба да бидат многу поголеми од актуелните. Министерството за економија во соработка со локалната самоуправа треба да презема разни мерки и активности за нивна поддршка, преку тесна соработка и поддршка на бизнис-стартап центрите, бизнис-инкубаторите, регионалните бизнис-центри, универзитетите и сите други институции. Ваквите заложби ќе направат и ЕЛС да можат да дејствуваат во иста насока и динамика, односно да ги помогнат претпријатијата или претприемачите успешно да ги развијат деловните активности и ефективно да одговорат на предизвиците.

Најпосле, кои би биле препораките за унапредувањето на стратегиите и на програмите за развојот на МСП и поттикнувањето на претприемаштвото? Во прилогот, препораките се однесуваат на неколку аспекти.

---

<sup>250</sup> [http://www.hrdf.org.mk/?Bilteni\\_page](http://www.hrdf.org.mk/?Bilteni_page)

<sup>251</sup> Србија инвестира 250 милиони евра, па дури и Косово инвестира десет пати повеќе, одвојувајќи 2,5 милиони евра годишно за малите и за средните претпријатија.



## 1. Финансиски форми на поддршка

Микрофинансирање - како форма на обезбедување мали заеми или микрокредитирање, кое е особено значајно за малите, односно почетните претпријатија. Оваа форма на финансирање на потенцијалните претприемачи е застапена како во развиените, така и во земјите во транзиција. Во Македонија оваа форма на финансирање е недоволно застапена, иако претставува начин за побрзо самовработување на потенцијалните претприемачи. Вообичаено, микрофинансирањето не го вршат комерцијалните банки, кои не се заинтересирани за новите претприемачи, туку тоа го прават одделни специјализирани банки/фондови и програми (небанкарски институции - програма „Хоризонти“, штедилница „Можности“, штедилница „ФЛУМ“). Сепак, ова не е доволно за да се задоволат потребите на претприемачите.

Обновлив фонд е фонд што функционира на принципот на реинвестирање, односно вратената камата и главнина се користат за повторно давање заеми. Најчесто за почетен капитал се користат јавни пари, со кои за одреден период преку овој начин на давање заеми ќе се формира фонд. Дотации се неповратни и директни заеми што се пренесуваат од приватни или јавни фондови до приватните фирми. Издигање на јавната свест за значењето на претприемаштвото и подобрувањето на вештините на претприемачите имаат цел да ја зајакнат конкурентноста на постојните претпријатија.

## 2. Јакнење на иновативниот потенцијал на малите и на средните претпријатија

Една од најважните карактеристики на малите и на средните претпријатија е јакнењето на нивниот иновативен потенцијал и на нивната способност да ги усовршуваат и подобруваат своите производи и услуги и/или да креираат нови производи и услуги, за стекнување конкурентни предности на домашниот и на странскиот пазар. Она што е особено значајно за реализацијата на оваа конкретна цел е да се утврди бројот на иновативните, на извозно ориентираните и на брзорастечките мали и средни претпријатија во општините и да се креираат програми чија крајна цел е:

Промоција на програмите за истражување и развој и јакнење на капацитетите на малите и на средните претпријатија преку креирање на јавно-приватни партнерства и партнерства со граѓанскиот сектор и универзитетите преку поддршка на процесот на креирање партнерства за истражување, развој, иновации и трансфер на технологија.

Комерцијализација на иновациите и поттикнување на соработката меѓу бизнисот и истражувачките центри и академијата, за потенцирање на потребата од насочување на истражувањата, во насока на обезбедување подобри бизнис-практики и комерцијализација на новите иновативни решенија.

3. Формирање индустриски зони, но и нивна одржливост во кои малите и средните претпријатија добиваат повластици во однос на цените на градежното земјиште.

4. Промовирање на производите и на услугите на МСП преку соработка помеѓу општините од одреден микрорегион.

5. Давање помош на претприемачите за учество во проекти и на тендери, ИПА, ФП7 и други програми и фондови на ЕУ.

#### 4.3. Подобрување на административните постапки и процедури

За брзо и ефективно да се реагира на потребите на бизнис-заедницата, примарниот чекор во контекст на креирањето поволно деловно опкружување е токму подобрувањето на административните постапки и процедури во смисла на зголемување на нивната делотворност и ефикасност, односно транспарентност во нивното спроведување и извршување. Овде практично спаѓаат сите контакти што претприемачите ги реализираат со локалната администрација пред да почнат со своите деловни проекти, во текот на нивното траење и по нивната реализација. Ова ја опфаќа регистрацијата на новите претпријатија, сите постапки во случај на изградба на нови објекти (добивање градежни и урбанистички дозволи), како и вршењето на некои од секојдневните активности (инспекциски служби, даночна администрација). Во овој домен е забележлив извесен напредок кај неколку општини чии искуства сведочат дека деловното опкружување може значајно да се подобри со имплементирање неколку промени за релативно кратко време, а притоа создавајќи огромни придобивки за

бизнис-заедницата во контекст на намалувањето на трошоците и времето потребни за нивно спроведување.<sup>252</sup>

Ова го потврдува и извештајот на „Дуинг бизнис“ (Doing business in South-east Europe, 2011), во кој се наведува дека ако се усвојат најдобрите практики во светот, почнувањето бизнис би траело само три дена, како што е во Скопје (Македонија) и во некои градови во Шведска. Исто така, најдобрите практики во сферата за добивање градежни дозволи би барале само 96 дена - како што е во Битола (Македонија) и во некои заедници од Обединетото Кралство. Само за споредба, дозволите за почнување градба во Битола се добиваат за 94 дена, наспроти над 500 дена во други градови во светот што се опфатени во истражувањето.

Во следната табела се прикажани резултатите од истражувањето на „Дуинг бизнис“ во однос на градовите со најдобри перформанси во регионот на ЈИЕ, а податоците се однесуваат за 2011 година. И тука три наши града се одликуваат со успешни практики, и тоа Тетово е предводник во однос на деновите за извршување договор, Скопје во однос на деновите за почнување бизнис и бројот на процедурите за почнување бизнис, како и во бројот на процедури за добивање градежни дозволи, и Битола во деновите за добивање градежна дозвола и бројот на процедури за регистрација на имот.

---

<sup>252</sup> Општо земено, во Република Македонија сите постапки кои произлегуваат од овие процедури, најчесто се многу комплицирани бидејќи треба да се контактира со различни институции од локалната администрација или различни државни институции што одзема многу време и генерира значајни трошоци.

**Табела 3. 1 - Градови со најдобри перформанси во регионот на ЈИЕ за 2011 година**

<b>Најдобри практики во Југоисточна Европа, споредени на меѓународно ниво</b>			
	Град со најдобри перформанси во Југоисточна Европа (ЈИЕ)	Перформанса	Глобално рангирање (183 економии) Како ЈИЕ-градовите би се споредиле глобално
Денови за почнување бизнис	Скопје (Македонија)	3 дена	3
Број на процедури за почнување бизнис	Скопје (Македонија)	3 процедури	8
Денови за регистрација на имот	Балти и Кишињев (Молдавија)	5 дена	10
Денови за извршување договор	Тетово (Македонија)	290 дена	18
Трошок за почнување бизнис	Никшиќ, Пљевља (Црна Гора)	1,5% од приходот по жител	18
Трошок за регистрација на имот	Призрен (Косово)	0,5% од вредноста на имотот	19
Денови за добивање градежна дозвола	Битола (Македонија)	96 дена	27
Трошок за извршување договор	Кишињев (Молдавија)	20,9% од вредноста на спорот	48
Број на процедури за регистрација на имот	Балти и Кишињев (Молдавија) Битола, Скопје и Тетово (Македонија)	5 процедури	50
Број на процедури за добивање градежни дозволи	Пљевља (Црна Гора) Скопје (Македонија)	15 процедури	67
Трошок за добивање градежни дозволи	Балти (Молдавија)	110,2% од приход по жител	74
Најдобри практики за мерени индикатори Хипотетички град во Југоисточна Европа			6

Извор: Базата на податоци на „Дуинг бизнис“

Во кои области се бележат подобрувања во контекст на унапредувањето на административните процедури и постапки? Овде накратко ќе се осврнеме на спроведените реформи по однос на индикаторите што се користат во извештаите на „Дуинг бизнис“.

Во делот на почнување бизнис е постигнат значителен прогрес преку скратување на постапките за почнување бизнис, со што е намален рокот за регистрација на фирма од три дена на само четири часа и се укинува основачкиот капитал потребен за основање фирма.

Кај обезбедувањето лиценци и дозволи се имплементира регулаторната гилотина, со која значително се поедноставија и скратија постапките и се намалија документите, роковите и трошоците за нивно добивање. Се вовеле начелото „молчењето е одобрување“, со што администрацијата ќе мора да одговори во законски пропишаниот рок. Ова се постигна со измени и приспособување на законската рамка во согласност со потребите на бизнисите и на граѓаните. Донесен е нов закон за катастар на недвижности, изменети се Законот за градење и Законот за просторно и урбанистичко планирање, донесен е Законот за градежно земјиште и др. Изменети се подзаконските акти на десетина институции, со што до 50% се намалени трошоците за бизнисите и за граѓаните. Реформите во уште една област постигнаа значен напредок, а се однесува на регистрацијата на имот. Реформите во катастарот, преку зголемувањето на ефикасноста за постапување на службениците, регистрирањето имот за еден до три дена, воведувањето електронски катастар на недвижности и установувањето на катастарот на недвижности на речиси 80% од територијата на Република Македонија придонесоа за поголема ефикасност при запишувањето на правата на недвижности.

Спроведувањето на договорите е индикатор што ги мери ефикасноста на судовите и брзината на извршување на судските пресуди. Со реформите во судството и со воведувањето систем на извршители значително се подобри состојбата во делот на извршување на договорите. Се воведоа ниски рамни даноци со едноставни даночни постапки за да се намалат трошоците за фирмите и да се направат поконкурентни. Рамниот данок од 10% и понатаму останува во примена како наједноставен данок. Во полна функција е и ослободувањето од оданочување на реинвестираната добивка.

Се операционализира едношалтерскиот систем за увозно-извозни дозволи и царински квоти, кој ќе овозможува електронско аплицирање и институционално поврзување, со што ќе се зголеми ефикасноста на процесот за добивање на овие дозволи и ќе се заштедат време и трошоци за компаниите.

Понатаму, општините продолжуваат со имплементација на нов пакет на 50 реформски мерки, кои се однесуваат на сите 10 индикатори на „Дуинг бизнис“. Ќе споменеме неколку: електронско меѓуинституционално поврзување, зајакнување на системот на надзор и контрола на градењето, зголемување на флексибилноста на пазарот на работна сила, поголем пристап до кредити, воспоставување едношалтерски систем за регулирање на привремениот престој и работниот ангажман на странците, поедноставување на услугите за даночните обврзници, особено за малите и за средните претпријатија и воведување е-услуги, електронска распределба и управување со судските предмети, едношалтерски систем за доброволна ликвидација, ефикасно спроведување на стечајните постапки и сл. Преземени се мерки за хармонизација на основите на придонесите и персоналниот данок на доход и нивна интегрирана наплата во УПП, како и намалување на социјалните придонеси за една третина. За работниците со скратено работно време придонесот за здравствено осигурување ќе се плаќа врз основа на бројот на реално сработени часови. Воедно, се преминува кон систем на исплата на бруто-плати, од што позитивни ефекти ќе почувствуваат и работниците и работодавците. Исто така, со можноста странците да купуваат недвижности и градежно земјиште може да се создаваат услови за развој на пазарот на недвижности и нови инвестиции.

#### 4.4. Развој на инфраструктурата

Развојот на инфраструктурата претставува интегрален дел на економскиот развој во општините и една од клучните приоритетни области што се вклучуваат во подготовката на стратегиските планови. Ова е логично ако се земат предвид општите состојби во степенот на развиеност на инфраструктурата во Република Македонија, за кои претходно беа елаборирани главните карактеристики и проблеми. Развојот на инфраструктурата во општините претставува клучен предуслов за за каков било

локален економски развој, но не само тоа, туку воопшто за обезбедување квалитетен живот на граѓаните.

Во анализата на стратегиските планови на општините од примерокот се покажа дека инфраструктурата е најчесто прикажана како слаба страна во СВОТ-анализата, која го стагнира потенцијалниот напредок во економскиот развој. Исто така, голем дел општини посочија дека слабата инфраструктура претставува една од најголемите пречки за неуспешното спроведување на плановите и на активностите за локален економски развој. Во оваа смисла, подобрувањето на инфраструктурата определува заложби на локалната самоуправа за унапредување на локалните патишта, системите за водоснабдување и пречистување, регионалните депонии, јавните пазаришта, паркови и зелени површини, објекти за спорт и рекреација, образование, здравствена заштита и центри на заедницата.

Во еден домен, надлежностите и активностите на општините навистина се ограничени, бидејќи немаат никакви ингеренции да дејствуваат врз подобрувањето и приспособувањето на постојната инфраструктура според потребите на стопанството и овде спаѓаат телекомуникациите, снабдувањето со електрична енергија, сообраќајната инфраструктура, националната и регионалната мрежа на патиштата, железниците и аеродромите што го опслужуваат подрачјето на локалната заедница. Но тоа не значи дека воопшто не можат да придонесат, односно:

- Општините можат индиректно да го помагаат развојот на ваквата инфраструктура, на пример преку урбанизацијата, односно издавањето урбанистички и градежни дозволи за инфраструктурните и деловните објекти што се наоѓаат на нивното подрачје.

- Општините можат да стапат во директен контакт и преговори со јавните претпријатија што стопанисуваат со оваа инфраструктура и ги обезбедуваат овие услуги и преку заемна соработка да наоѓаат решенија за побрз развој на инфраструктурата..

- Општините меѓусебно можат со заеднички сили и ставови да извршат притисок врз законодавната власт за да се донесат регулативи со кои би се подобрил развојот на оваа инфраструктура, односно би се зголемиле понудата и квалитетот на овие услуги.

Во друг домен, општините немаат никакви ограничувања самостојно да дејствуваат. Овде активностите се сведуваат на развој на патната инфраструктура во насока на овозможување услови за транспорт и извозни дејности на стопанскиот сектор и побрзо движење на населението за дневните потреби во и од општината. Урбанизацијата на просторот налага потреба од фокусирање кон доизградбата и реорганизацијата на сообраќајната мрежа во населените места, изградба на сервисни улици, како и асфалтирање на патната мрежа каде што е потребно. Во некои од понапредните општини, посебен фокус му е даден на осовременувањето на урбанистичкото планирање преку воведување современи ГИС-системи, подземни катастари, електронско издавање одобренија за градење и др.

Конечно, од аспектот на зголемувањето на конкурентноста преку привлекувањето инвестиции и порастот на МСП, општините (треба да) инвестираат во унапредување на физичката инфраструктура за поддршка на бизнисите, како што се урбанизација на индустриските зони, создавање услови за поддршка на кластерите или, пак, за поддршка на туризмот и сл. *Општината Струмица претставува добар пример за тоа колку и како заложбите во однос на реконструирањето и адаптирањето на инфраструктурата придонеле кон зголемувањето на нивните инвестиции. Конкретно, за откупниот центар на хрватски „Агрокор“, кој се гради на површина од 150.000 квадратни метри, општината ќе се погрижи за изградбата на мост до локацијата, како и за улично осветлување, колектор, канализација и водовод. Понатаму, општината ја реконструира и адаптира и парцелата каде што словенечки „Енгротуш“ ќе гради хипермаркет, се простира на 10.000 квадратни метри, блиску до местото каде што ќе никне откупниот центар на „Агрокор“. Исто така, општината за потребите на „Стиафилцо Теџиле“ и за да ја овозможи изградбата на четири фабрики и на други проекти, со донесување детални урбанистички планови ја урбанизира целата индустриска зона Исток (Струмица инфо бр. 2).*

Реален ограничувачки фактор за задоволување на потребите за развој на инфраструктурата е секако немањето доволен обем на финансиски средства, особено евидентен кај посиромашните и помалите општини. Јавно-приватните партнерства можат да донесат придобивки за надминување на овие проблеми, особено за развојот



на инфраструктурата, и оттаму општините треба да ги зајакнат капацитетите во насока на афирмирањето на ваквата соработка.

## **5. Промени во управувањето**

Денес, по повеќе години од трансферот на новите надлежности воопшто и особено на ЈЕР, безмалку нема општина и општинско водство што не чувствуваат потреба за квалитативни промени во начинот на управувањето. Типични показатели што укажуваат на оваа состојба се типично бирократското однесување, ниското ниво на разбирање на концептите и механизмите за ЈЕР, отсуството на стручност во персоналот и сл. Тоа, со други зборови, значи дека затајуваат менаџерските капацитети, недостигаат процесните вештини и нивната примена, со што директно и негативно се влијае врз ефикасноста на општините, а со самото тоа и врз мисијата на локалната самоуправа. Локалните проекти ќе може да се придвижат само со мобилизацијата на сите ресурси, особено во ситуација кога промените се турбулентни и кога постојано се бараат нови вештини и знаење. Човечкиот фактор, односно стручноста, информираноста и мотивираноста на сите лица што учествуваат во ЈЕР и особено на градоначалникот се од особено значење за ефективното реализирање на оваа надлежност, затоа што токму тие го осмислуваат, организираат и реализираат економскиот развој, секако во рамките на просторот за дејствување определен со законската регулатива. Де факто, човечкиот фактор е критичен фактор на успешното извршување на оваа надлежност.

Овие констатации може да ги потврдат и податоците што произлегоа како резултат од едно истражување во кое се оценуваат капацитетите на македонските градоначалници, при што се покажува дека од анализираните 71 од вкупниот број актуелни градоначалници во земјава, дури 19 не знаат странски јазик, над 80 проценти само пишуваат на компјутер и не ги познаваат другите ИТ-вештини или, пак, најголем број градоначалници ги избегнуваат прес-конференциите поради страв од јавно говорење (Танушев, М., Лобирање во локалната самоуправа: теоретски и емпириски концепт, Македонски центар за меѓународна соработка (МЦМС), 2009 г., стр. 78-82). Оттаму, тешко е дека со актуелната управно-административна структура ќе може да се

одговори на предизвиците, било тие да се поврзани со процесот на стратегиско планирање на ЛЕР и особено спроведувањето и имплементацијата на забрзаниот локален економски развој, ефикасното управување со финансиите, обезбедувањето стратегиски партнерства, развивањето на граѓанското општество и секако тенденцијата да се изгради општина по европски терк. Од друга страна, овие определби барем во извесна инстанца полесно и „од рака“ им одат само на големите општини, додека пак помалите и руралните уште повидно заостануваат.

Во развиените држави главен столб на општеството е градоначалникот, се разбира доколку е добар менаџер. Пред сè, градоначалниците не се политички лидери, туку личности што за своите постапки треба да одговараат пред граѓаните што им дале мандат. Тие не треба да се оптоваруваат со политички активности, туку да се фокусираат на решавањето на проблемите во општината. За жал, она што е типично за повеќето транзициски земји, меѓу кои е и нашата, е тоа што градоначалниците се првенствено политичари, бидејќи акцентот го ставаат на политиката наместо на менаџирањето на општината. Речиси воопшто нема промени во свеста и сфаќањето дека да се биде солиден претставник на граѓаните, односно на јавноста, мора да се биде менаџер, а не само политичар, бидејќи од имагинацијата на градските татковци зависи како и колку ефикасно ќе се мобилизираат општините за да постигнат економски и општествен развој.

Воопшто, слабите резултати во ЕЛС говорат дека раководењето со општините не трпи импровизации. Особено ако сето тоа е во служба на економскиот развој. Ефикасноста подразбира примена на современи методи во управувањето. Она што е од непроценлива важност тука е токму компетентното и квалитетното управување со развојно ориентираните политики. Оттаму, потребно е високо ниво на капацитети на локалната управа и администрација во делот на генерирањето сеопфатни и детални среднорочни и долгорочни планови и управувањето со ЛЕР-проектите, програмите и активностите, бидејќи ако има недостиг од нив, управно-административната структура ќе стане најголемо ограничување за локалниот економски развој на заедницата. И не само тоа, туку и ефикасно управување со земјиштето, како една од новите надлежности во насока на привлекувањето на инвестициите, ефикасно преговарање со потенцијалните инвеститори, било да се домашни и странски и сл. Сите овие се

очекувања и за добивање поголема административна и финансиска поддршка од ЕУ-фондовите, бидејќи се бараат проекти и програми што треба да бидат добро образложени и доволно компетентни.

Градоначалниците мора да го познаваат јазикот на бизнисот ако сакаат ефикасно и ефективно да менаџираат со економскиот развој. Оттука се наметнува прашањето дали кај локалната самоуправа има потреба од премин кон менаџерско-организациско реструктурирање, кое теоретски видно би ја зголемило нивната ефикасност, особено во сферата на локалниот економски развој.

Новата европска граѓанска парадигма се темели на знаење, институционален капацитет, мобилност и транспарентност. Таква мора да биде новата генерација на градоначалници во Македонија. Со лидерски капацитети и со менаџерски способности за да се надомести пропуштеното. Најтешко од тој дел на патот е „европеизацијата на свеста“, односно менувањето на мисловните структури и на менталитетот. Јержи Регулски, еден од креаторите на реформите во локалната самоуправа во Полска, го посочува следново: „Измената на системот во една држава била и еволуциски е тешка задача. Правниот и институционалниот систем на државата треба да бидат целосно поврзани со културата, традицијата, организирањето и менталитетот на општеството“ (Регулски, стр. 20). Македонските општини, сакале или не, мора да го надминат периодот на „зашеметени глави“, како што тоа беше во други земји на Југоисточна Европа пред 15 години и повеќе од јасно е дека е потребно силно придвижување на промените без ад хок решенија, со јасна стратегија за развој на локалната власт. Силна и ефикасна локална власт може да се биде само со солидни перформанси во организацискиот и функционалниот капацитет на органите на ЕЛС. Потребни се нови иновативни решенија чие креирање и имплементација, во иднина, не ќе може да се вршат без знаење и без поседување вештини. Науката длабоко навлегува во порите и во просторот на локалната самоуправа и по автоматизам, како центрифуга, со својата сила ќе ги исфрли необразованите и неедуцираните градоначалници, но и сите други фактори што влијаат врз развојот на единиците на локалната самоуправа. Создавањето нова организациска култура, нови знаења и вештини, како и способноста за управување со промените се флексибилни и прагматични инструменти за успешно

практикување не само на ЈЕР туку и воопшто на целиот систем на локална самоуправа во Република Македонија.

## **6. Инструменти за поттикнување на ЈЕР**

### **6.1. Моделот на јавно-приватно партнерство (ЈПП)**

Моделот на ЈПП претставува голем предизвик како за Република Македонија, така и за локалната самоуправа, бидејќи нуди повеќе придобивки од аспект на развојот на инфраструктурата, мобилизирањето финансиски средства во функција на економскиот развој и обезбедувањето на јавните услуги, формирањето и одржливоста на индустриските зони сл. Сепак, иако правно-законската основа е прецизно и транспарентно утврдена, може да се нотира дека имплементацијата на моделот на јавно-приватно партнерство кај нас сè уште ги прави своите пионерски чекори.

Јавно-приватното партнерство што често се практикува во локалните самоуправи низ земјите од Европа, како и во регионот, претставува еден од најсовремените модели за развивање на деловната структура и секако нов облик на обезбедување јавни добра и услуги во општината, создавајќи предуслови за генерирање поголем обем инвестиции. Пред сè, за локалната самоуправа, користа од создавањето ЈПП се согледува низ мобилизирањето поголем обем финансиски средства преку соработката што ја остваруваат со приватниот сектор, кои можат да ги употребат за поуспешно спроведување на програмите и на проектите што се од особено значење во испорачувањето на економскиот развој.

Неколку збора за неговата концепција. Иако во основа нема некоја универзална дефиниција со која прецизно би се дефинирал терминот, сепак ЈПП во својата основна форма значи соработка меѓу јавниот и приватниот сектор, односно, за потребите на овој труд, соработка меѓу општините од една страна, без оглед дали е една или повеќе здружени во еден субјект и, од друга страна, приватниот сектор. Исто така, има случаи на ЈПП кога партнери се централната и локалната власт. Најчести модели на ЈПП се концесијата на градба со која се врши дејност од јавен карактер или концесија на јавна услуга каде што не мора да се изгради нешто. Има и други видови ЈПП слични на

јавните набавки, односно различни од концесијата, и претставуваат посебни генерички модели различни во својата суштина и примена.

Од една страна, ЈПП претставува инструмент за зголемувањето на инвестициите, а од друга за финансирањето на инфраструктурните проекти (Дамјановиќ, Д., Павловиќ, Т., Петери, Г., 2010 г., стр. 10).

Во Република Македонија поимот концесија и други видови јавно партнерство, видовите, начинот, условите и постапката за доделување концесии и други видови јавно-приватно партнерство е уреден со Законот за концесии и други видови јавно партнерство донесен во 2008 година („Службен весник на РМ“, бр.7/08,139/08, 64/2009 и 52/10). Тој пред сè беше подготвен за да одговори на потребите и на предизвиците од евроинтегративните процеси и потребата да се создаде правна рамка, односно соодветна законска легислатива што ќе овозможи влез на приватниот капитал во изградба на инфраструктурни објекти, како и влез на приватниот капитал во јавниот сектор заради обезбедување квалитетни јавни услуги. Одредбите од законот во 2008 година определија преодна одредба за примена на законите што ја регулираа оваа област пред донесување на Законот за концесии и други видови јавно-приватно партнерство, а во 2009 и 2010 година законот претрпе дополнувања, односно се измени во насока на доуредување и прецизирање одредени одредби кај кои се појави дилема во текот на нивното спроведување. Во 2011 година, поради тешката спроведливост на претходните законски регулативи, поднесен е нов предлог-закон, а целта на предложениот закон е со него да се обезбеди целосно усогласување со законодавството на Европската Унија во областа на јавно-приватното партнерство и концесии, односно донесување соодветна законска легислатива како неопходна претпоставка дека ќе се добие еден ефикасен закон што во исто време ќе биде и гаранција за инвеститорите дека условите за јавно-приватно партнерство ќе бидат исти со оние во ЕУ.

Кои се очекувањата на јавниот, а кои на приватниот сектор во услови кога тие соработуваат преку функционирањето на принципот на ЈПП? Кога се создава ЈПП, односно концесискиот модел, карактеристично е што станува збор за дејност од јавен интерес, односно јавна услуга за која ЕЛС го имаат своето ексклузивно право да ја спроведуваат или извршуваат. Начинот на кој ќе се извршува самата надлежност, дали преку своите јавни претпријатија или преку трансферирање надлежности на

приватниот партнер, е предмет на локалната политика. Кај концесискиот модел на ЈПП, доколку дејноста се трансферира од страна на општините на приватниот партнер, тоа значи дека приватниот партнер го стекнува правото да ја врши таа дејност и тој ќе треба она што ќе го вложи да го поврати преку наплаќање на сметките директно од крајните корисници.<sup>253</sup> Кај другите модели на ЈПП, за разлика од концесискиот модел, приватниот партнер се вклучува во одредена дејност од јавен интерес, но не ја врши дејноста тука само дава финансиска поддршка, значи само се концесионира обезбедувањето на јавната услуга.<sup>254</sup> Во овој случај приватниот партнер со своите финансиски средства го финансира ЈПП-проектот, а општината му отплаќа на рати. Овде крајните корисници не се воопшто засегнати за плаќањето, туку општините се крајните финансиери. Овој модел се практикува во англосаксонските земји и во Германија и практиката покажува дека има 10-15% заштеда отколку ако општините да земат кредити од банките, односно да се задолжат и самите да се грижат за одржувањето и за обезбедувањето на сродните дејности (Дамјановиќ, Д., Павловиќ, Т., Петери, Г., 2010 г., стр. 12).

Во однос на преземањето на ризикот, во литературата се смета дека треба да го преземе оној што може најдобро да го управува. Најдобрите практики бараат секој елемент на ризик да биде алоциран на страната што најдобро може да го менаџира за заедничкиот вкупен ризик да биде минимален. Оттаму, во сите ЈПП, клучна е распределбата на ризикот. Искуствата од западните земји покажуваат дека само приватниот партнер има експертиза и техничка можност да ги менаџира партнерствата (Gabor P., 2010).

Најтипичен ризик е избор на погрешен модел. Ако во почетокот се избере погрешен модел, приватникот може да биде во добивка, а истовремено сериозно да биде загрозен јавниот интерес. Друг ризик е несолвентен приватен партнер. Ако се влезе во инвестиција од неколку милиони евра без банкарска гаранција, таа не ќе може да се реализира. Постои и политички ризик. Со промена на власта се прават ревидирање на договорите и нивни незаконски поништувања. Сите тие се ирационални политички зафати (Osborne, S., 2000).

---

<sup>253</sup> Граѓаните, физичките лица

<sup>254</sup> Пример: изградба на училишта

Најлесни се формите на ЈПП на ниво на аутсорсинг, на пример собирањето на наплатата може да го прави приватен партнер или, пак, кога менаџментот на ЈП може да биде предмет на партнерство. Но во случајот на РМ се поставува прашањето колку политичарите се подготвени да се откажат од менаџерските позиции и да им ги дадат под концесија на приватните партнери. Или, пак, од друга страна да го земеме како фактор на ризик социјалниот момент - колку и како приватниот партнер ќе се однесува кон превработеноста.

Како се спроведува постапката кај нас? Законската регулатива бара сето ова да биде транспарентно - да има објавување тендер, јавен повик за заинтересираните правни субјекти што можат да аплицираат за однапред подготвената тендерска документација, каде што јавниот партнер ги кажува своите преференци и очекувања. Во донесувањето на најновиот закон за ЈПП од година, учествуваше и европско тело, за да се имплементираат европските регулативи.

Процесот на идентификување на развојните правци на локалните заедници треба да помогне дали тие да практикуваат ЈПП и да ги инкорпорираат во своите стратегиски планови. Анализата на стратегиските планови на општините во Република Македонија покажува дека секоја од локалните заедници во своите стратегиски документи ги има идентификувано потребите во однос на тоа каде може да се понуди ЈПП. Во стратегиските планови секогаш има место за ЈПП. Но приказната завршува тука, односно, за жал, нема некоја поголема нивна реализација. Во практиката, до 2010 година, концептот на ЈПП во земјата беше позастапен на централно ниво - на пример скопскиот и охридскиот аеродром, актуелни се тендерите за давање патишта под концесија, меѓутоа сето тоа е централна надлежност. На локално ниво, во практиката има неколку проекти во управувањето со отпадот, конкретно собирање и транспортирање на јавниот отпад, потоа во Скопје поставување автобуски станици од страна на приватните партнери, имаше проект за хемодијализа по пат на јавно-приватно партнерство, понатаму во тек е изградбата на регионална депонија во југоисточниот регион. Исто така, во тек е проектот за издавање под концесија на хидроцентралите. Успешен пример се дефинитивно автобуските станици што ги одржува приватниот партнер, а за сметка на тоа го користи просторот за рекламирање, односно има можност да поставува рекламни паноа. На регионално ниво, веќе во

одредени плански региони во Република Македонија се работи на концесија на градба на депонија. Со оглед на тоа што во Република Македонија нема депонии што ги исполнуваат европските стандарди, општините може да размислуваат на потенцијални ЈПП во овој домен.

**Пример 1 - Бањата „Кежовица“**

*Општината Штип објави меѓународен тендер за јавно-приватно партнерство за градската бања „Кежовица“. Општината Штип и ЈП „Исар“ ќе го склучат договорот со инвеститорот во градската бања „Кежовица“ за период од 30 години. Со реализација на проектот треба да се обезбеди унапредување на туристичката инфраструктура, потоа ослободување на „Исар“ од несуштинските дејности, анимација на бањскиот туризам и воведување нови сместувачки, терапевтски и спа-комплекси. Во договорот за јавно-приватно партнерство е наведено дека приватниот партнер е должен во рок од една година да изврши реконструкција на градската бања и има можност за доградба на постојниот сместувачки капацитет. Приватниот партнер на „Исар“ треба секоја година да му го исплаќа понудениот процент од нето-добивката, а по реконструкцијата и модернизацијата на постојните објекти цената на досегашните бањски услуги може да се зголеми најмногу за 40 отсто.*

*Извор: „Вечер“, бр.14.873*

Се поставува прашањето кај кого да се бара одговорноста за препознавањето на можностите на ЈПП, односно заслугата од препознавањето. Одговорноста не може да се лоцира, бидејќи има интерес од двете страни. Де факто, локалната самоуправа е таа што ќе треба да иницира истражување на потенцијалните партнери од бизнис-заедницата. Во тој контекст се поставува прашањето дали се потребни посебни тела во општините што ќе се занимаваат со идентификување на ЈПП, пронаоѓање партнери и слично.

Тука, центрите за развој во планските региони се јавуваат во својство на линк меѓу бизнис-секторот и локалната самоуправа, односно суштински (треба да) влијаат и помагаат во идентификувањето на потенцијалните потреби и проекти. Во 2010 година, преку почнување на т.н. проект „Градиме партнерства“, центрите за развој организираа



повеќе работилници преку кои општините добија релевантна можност да се запознаат со ЈПП. Финансирањето на обуките беше од првите средства што се распределија на центрите на развој. Во рамките на овие обуки, општините имаа можност да изработат проектни карти за да ги идентификуваат можните потреби за ЈПП и да ги валоризираат.<sup>255</sup>

Зошто ЈПП, односно неговата примена и имплементација во практиката на локалната самоуправа засега тапкаат во место? Во оваа смисла, додека приватниот капитал лесно го наоѓа патот до окрупнување, македонските општини, притиснати од ниските буџети, задолженоста и децентрализацијата во сферата со користењето на градежното земјиште, со раширени раце одат во пресрет на овој модел за инвестирање на проектите, но се соочуваат со пречки во нивната реализација. Фискалните капацитети на општините се една од причините зошто не може да се реализира ЈПП. Се смета дека во услови кога на ниво на државата речиси 80% од средствата се наменети за оперативните трошоци<sup>256</sup>, останува многу мал дел за капитални инвестиции. Факт е дека општините не располагаат со доволно финансиски средства, понатаму имаа огромни ограничувања бидејќи заклучно до 2011 година не располагаа со градежното земјиште и сл. Законот за градежно земјиште создава поголеми можности општините да можат да го понудуваат градежното земјиште што е од голем интерес кај приватниот партнер. До скоро земјата беше во надлежност на едно министерство, зградата на друго и инвеститорите беа уморни да талкаат од врата до врата и лесно се откажуваа. Исто така важен е и капацитетот на бизнис-секторот, односно колку тој има бенефиција од создавање на партнерството. Политичкиот ризик е исто така еден од сегментите што влијаат врз одлуките на бизнис-секторот дали да влезе во ЈПП. Најголем дел од општините во процесот на спроведувањето на јавно-приватното партнерство се соочуваат со неподготвеноста на јавната администрација. Зголемувањето на нејзиниот капацитет за да се прифати предизвикот е голем.

Кои се следните чекори? Најважно, развивање соодветен модел на ЈПП. Понатаму, општините мораат да идентификуваат 2-3 проекти за кои ќе треба да се

---

<sup>255</sup> [www.mls.gov.mk](http://www.mls.gov.mk)

<http://www.mcms.org.mk/mk/vesti-i-javnost/vesti/938-opstinite-i-biznisot-vo-pelagonija-ke-gradat-partnerstva.html>

<sup>256</sup> Плати и сл.

изработат физибилити-студии. ЈПП не може да ги надмине сите финансиски проблеми на општините, но претставува добра алатка за привлекување на приватниот сектор.

## 6.2. Прекугранична соработка на општините

Користењето на можностите за прекугранична соработка на граничните општини е силен поттик за локалниот економски развој. Преку овие проекти се овозможува воспоставување контакти со бизнис-секторите од двете земји и оттаму и развивање на понатамошна соработка. Всушност, сите проекти и програми од овој тип создаваат можности за заеднички иницијативи и практики за економска соработка и социјална кохезија и подобрување на квалитетот на живот во прекуграничниот регион.

Во оваа смисла прекуграничната соработка е поттикната со фондовите на Инструмент за претпристапна помош на ЕУ (ИПА), кој ги поддржува проектите што го унапредуваат хармонизираниот одржлив развој. ЕУ го формира ИПА за да ја модернизира целата претпристапната помош во рамките на една обединета мрежа. Тој ги акцентира прекуграничната соработка, регионалниот развој, развојот на човечките ресурси, транзициската помош и градењето на институциите, како и руралниот развој.

Во рамките на втората компонента на ИПА, Република Македонија има можност да остварува прекуграничната соработка со следните земји: Бугарија, Грција, Албанија и Косово.<sup>257</sup> Специфични цели на програмата се: забрзување на одржливиот економски развој во прекуграничниот регион, унапредување на инфраструктурата за туризам и транспорт, промоција на социјалната кохезија и прекугранична соработка и развивање на привлечноста и квалитетот на живот во прекуграничната област.<sup>258</sup>

За компонентата II, односно прекуграничната соработка, Македонија има на располагање вкупно 32 милиони евра за периодот 2007-2013 година. Заклучно со декември 2011 година, Македонија има целосно искористено само нецели 2 милиони евра.

---

<sup>257</sup> ИПА-погранична соработка (IPA CBC) ИПА-програма за прекугранична соработка Бугарија - Македонија ИПА-програма за прекугранична соработка Грција - Македонија ИПА-програма за прекугранична соработка Албанија - Македонија ИПА-програма за прекугранична соработка Косово - Македонија

<sup>258</sup> <http://www.ipa-cbc-007.eu/mk/page.php?c=2>

Повиците се објавуваат двапати годишно. Потребно е да се воспостави партнерство од двете страни на границата. Може да аплицираат општини, ЈП, НВО, а некои од предусловите се општините, односно институциите да немаат блокирани сметки во последните три години, да располагаат со административни и технички капацитети, а исто така се преферира да се има искуство со веќе спроведени проекти со странски донатори и сл.

Меѓутоа, при аплицирањето за потенцијалните ИПА-проекти се наметнуваат голем број пропусти од страна на самите општини, како што се несоодветно подготвување на апликацијата или недостиг од целосна документација, избор на тема што не е релевантна со повикот, односно критериумите и приоритетите, како и недоволно познавање на проблематиката што се третира, и незнаење дали избраната тема е приоритет на локално национално ниво и во корелација со некоја ЕУ-директива.

Тука се забележува извесна поддршка што стигнува од центрите за регионален развој што им помагаат на општините пред сè полесно и поконцизно да ги идентификуваат потребите за да можат поефикасно да се пополнат и достават апликациите.<sup>259</sup>

Од друга страна, емпиријата потврдува дека со прекуграничната соработка веќе се реализирани поголем број проекти помеѓу пограничните општини, и тоа од областа на економскиот развој, особено туризмот, културата и заштитата на животната средина. Во табелата е даден приказ на неколку позитивни искуства што пограничните општини имале можност да ги стекнат во доменот на поттикнување на економскиот развој.

---

<sup>259</sup> <http://ipa-cbc-007.eu/mk/page.php?c=2>

**Табела 3. 2 - Практични примери за прекугранична соработка во областа на ЈЕР**

**Пример 1.**

Гевгелија не само што ја продолжува успешната прекугранична соработка, преку проектите финансиски поддржани од ИПА-програмата за прекугранична соработка, туку и ја проширува. Познато е дека општината Гевгелија заедно со прекуграничните општини во соседна Грција реализира повеќе проекти, а списокот во 2011 година е збогатен со одобриениот проект за отворање бизнис-центри во Поликастро и во Гевгелија. За реализација на проектот „Основање центар за посредување при вработување и создавање бизниси и на локален трговски саем во прекуграничниот регион“, со кој општината Гевгелија, како водечки партнер, аплицира на Првиот повик од ИПА-програмата за прекугранична соработка меѓу Република Македонија и Република Грција се доделени 230.000 евра. Со овој проект се предвидува отворање бизнис-канцеларии во Гевгелија и во Поликастро за посредување при вработувањето и за отворањето нови бизниси во пограничниот регион. Исто така, се предвидува и организирање трговски саем во Гевгелија и во партнерската општина Скотуса. Имено, партнери на општината Гевгелија за реализација на овој проект се од грчка страна - општината Поликастро, општината Скотуса и Институтот за истражување од Солун, а од македонска страна - општината Дојран. Од вкупно доделениот буџет на македонските партнери за реализацијата на проектот се одобриени 120.000 евра, од кои 90.000 евра за водечкиот партнер - општината Гевгелија, а 30.000 евра за општината Дојран. На почетокот од новата 2012 година ќе почне реализацијата на овој проект. Вториот одобрен проект од ИПА-програмата за прекугранична соработка со Грција во Гевгелија е проектот „Промовирање иновативен центар преку формирање кластер за ароматични и фармацевтски производи во пограничниот регион“ на Фондацијата за локален развој од Гевгелија, како главен партнер. Нејзини партнери од грчка страна се Стопанската комора од Кукуш и развојната агенција АНКИ од Кукуш. За реализација на овој проект се доделени вкупно 230.000 евра, од кои Фондацијата за локален развој во Гевгелија доби 90.000 евра. Инаку, преку проектот ќе биде отворен иновативен центар за формирање посебен кластер за ароматичните и фармацевтските производи во пограничниот регион. Општината Гевгелија е меѓу ретките општини во пограничниот регион со Грција каде што со поддршка од ИПА-програмата за прекугранична соработка со Грција ќе се реализираат два проекти. Апликациската фаза е завршена и во ИПА-програмата за прекугранична соработка со соседна Бугарија, а општината Гевгелија ги има сите шанси да добие уште еден проект. На вториот повик на ИПА-програмата за прекугранична соработка помеѓу Македонија и Бугарија, заедно со општината Разлог, аплицираа со проектот „Промовирање одржлив туризам и заштита на животната средина преку партнерство“. Со овој проект се предвидува изградба на еко-патека на Вардарски Рид кај Гевгелија, која ќе биде уредена и опремена со места за набљудување (видиковци) и информативни табли што содржат информации за флората и фауната на општината и околината.

**Пример 2.**

*Еврорегионот Морава - Пчиња - Струма постои повеќе години и е прв во државата што е регистриран во Советот на Европа. Во него се вклучени триесетина општини од Македонија, Бугарија и од Србија. Таму веќе имаат подготвено заедничка стратегија за економски развој, каде што се идентификувани природните и стопанските ресурси во сите општини и сега чекаат средства од пристапните фондови за ги реализираат предвидените проекти. Најголеми можности се нудат за проектите за преработка на сушено овошје и зеленчук и поврзување на земјоделските производители. Во рамките на овој еврорегион се стимулираат фирми со преработувачки капацитети да почнат со откуп и преработка на производи за западниот пазар. Еколошки чистата животна средина дава шанса со заедничка работа да се излезе од локални рамки.*

**Пример 3.**

*Општината Кочани со соседната општина Рила од Република Бугарија во моментот има на користење околу 300.000 евра што ќе ги инвестира директно во развој на индустриската зона. Имено, со имплементирањето на проектот ќе се изврши модернизирање на инфраструктурата во рамките на индустриската зона Лесна индустрија во Кочани.*

**Пример 4.**

*Во регионот Морава – Пчиња - Струма од македонска страна се вклучени петнаесетина општини од северозападниот дел на земјава. Тој е формиран за да ги задоволи потребите за развој на малите и на средните претпријатија од пограничните делови на Македонија, Бугарија и на Србија.*

**Пример 5.**

*Општината Старо Нагоричане, пак, заедно општини од Србија и од Бугарија работи на туристичко поврзување на регионот. Општината Старо Нагоричане заедно со уште десетина локални самоуправи од Македонија, Бугарија и од Србија работи на туристичко поврзување на регионот за да се создадат услови да се претстават туристичките можности и да се привлечат туристи. Културното наследство и природните богатства на регионот ќе се најдат на заедничка туристичка карта, која треба да се дистрибуира во западните земји.*

### 6.3. Индустриски зони

Во последниве неколку години, паралелно со основањето на центрите на регионален развој, индустриските зони добија посебно значење во политиките и стратегиите за ЈЕР, односно станаа едни од поважните инструменти или форми на институционална поддршка за поттикнување на ЈЕР во општините. Суштината на индустриските зони се крие во овозможувањето интегрално и ефикасно да се управува со просторот во општината што е наменет за деловни потреби, со што се обезбедува поголема функционалност за корисниците, како и значајна рационализација во процесот на изградба, уредување и користење на просторните ресурси. Зоната овозможува синергиско и комплементарно функционирање на производствените дејности што се сместени во рамките на нејзиниот простор, организиран настап спрема финансиските и другите потпорни институции, организирање на сродните дејности и на заедничките служби и слично (Serda, 2009 г.).

До 2011 година беа формирани индустриски зони во повеќето општини низ Републиката, и тоа Гази Баба, Ѓорче Петров, Илинден, Прилеп, Битола, Охрид, Гевгелија, Гостивар, Тетово и Струмица, но поголемиот дел од нив не заживеаја и засега не ја реализираа својата улога на ефикасен начин, како во поглед на функционалноста на своите корисници, така и во поглед на искористувањето на земјиштето што им стои на располагање. Некои од актуелните индустриски зони во општините се лансирани на локациите на бившите големи државни претпријатија што беа неуспешно приватизирани, така што при самото организирање на зоните се очекуваше дека на тој начин можат поефикасно да се искористат и расположливите ресурси (недвижности). Причините, односно пречките за немањето добри резултати се поврзуваат со тоа што поголем дел од општините влегуваат во овие проекти речиси неподготвени, без расчистена сопственост на земјиштето, без инфраструктура и без подготвени урбанистички планови. Во еден дел од општините, пак, донесени се урбанистичките планови за индустриската зона, но сè уште нема адекватна инфраструктура што одговара на потребите. Покрај сето тоа, некои од општинските власти се жалат на создавањето на „нелојалната конкуренција“, бидејќи истовремено актуелната влада на РМ силно се залага во промовирањето на слободните економски

зони како примарно место за инвестирање во државата, но не само тоа, туку и оддалеченоста на зоните во рамките на регионот е толку блиска, така што е невозможно да се очекуваат некои повидни резултати. Има поделеност во мислењата на градоначалниците на општините во контекст на потенцијалните и идните придобивки од зоните. Некои од нив се скептици воопшто дека може да се очекуваат некакви придобивки, а некои пак сметаат дека иако станува збор за многу зони, сите општини имаат еднакви шанси во натпреварот за привлекување инвеститори и од јакнењето на нивните капацитети всушност зависи и тоа колку ќе бидат успешни.

**Табела 3.3 - Примери за формирани индустриски зони со позитивни и со негативни искуства**

**Пример 1.**

- Нова индустриска зона на површина од околу 400.000 квадратни метри се гради во Струмица. Парите се обезбедени од програмата на Европската Унија за заеднички проекти со Бугарија. Вкупниот буџет на програмата изнесува 4,1 милиони евра за педесетина општини од двете земји, а Владата на Македонија обезбеди 15 проценти национално учество од вкупните средства. Општината Струмица аплицира за финансиски пакет од 300.000 евра, кои ќе бидат инвестирани за изградба на целокупната инфраструктура во новата индустриска зона. Со овие средства ќе бидат изградени пристапни патишта, водовод, фекална канализација, улично осветлување и слично, со што зоната целосно ќе биде подготвена за нови инвестициски вложувања од странски и од домашни компании. Предност за добивање пари од фондовите на ИПА имаат проектите што ќе го поттикнуваат не само локалниот туку, пред сè, и економскиот развој и соработката во целиот регион.

Извор: [www.strumica.gov.mk](http://www.strumica.gov.mk)

**Пример 2.**

- Германската компанија „Кромберг и Шуберт“ ќе гради фабрика за изработка на кабелски инсталации за автомобили во индустриската зона „Жабени“ во Битола. Според плановите на германските инвеститори, во новата фабрика во Битола ќе се инвестираат 20 милиони евра, а изградбата на индустрискиот објект се очекува да заврши во третиот квартал од 2012 година. На крајот од август годинава, компанијата „Кромберг и Шуберт“ го доби одобрувањето за изградба на фабриката од страна на општината Битола. Германскиот инвеститор купи околу 25.000 квадратни метри градежно земјиште во индустриската зона „Жабени“ на кое ќе ја изгради фабриката. Новиот индустриски објект ќе вработи 400 лица на почетокот од инвестицијата, чија реализација во крајната фаза би резултирала со 2.000 вработени. Индустриската зона „Жабени“ ќе го добие првиот поголем фабрички капацитет со реализацијата на предвидениот проект од страна на „Кромберг и Шуберт“.

Извор: [www.bitola.gov.mk](http://www.bitola.gov.mk)

### **Пример 3.**

- Како добар пример што ги потврдува позитивните влијанија од индустриската зона врз унапредувањето на конкурентноста и поттикнувањето на развојот ќе ја наведеме општината Илинден, во која во периодот на децентрализацијата 2006-2011 година, во деветте економско-индустриски зони во општината Илинден успешно се реализирани 70 домашни и странски инвестиции во висина од 150 милиони евра, со генерирани 750 нови работни места. Според зборовите на нивниот градоначалник: „Генерално, кога просторот е добро инфраструктурно опремен, следува брзо активирање на зоната. Се очекува дека индустриските зони што располагаат со сите свои погодности (соодветен простор, скромни вложувања, и тоа само во опрема и во репроматеријали, даночни олеснувања и друго) значајно ќе влијаат на можностите на придвижување на многу економски активности на општините во Македонија“.

Извор: [www.ilinden.gov.mk](http://www.ilinden.gov.mk)

### **Пример 4.**

- Општината Велес ја уреди индустриската зона „Речани 2“, која се наоѓа до поранешната управна зграда на некогашниот агрокомбинат „Лозар“. Локалната самоуправа урбано го среди просторот и сега очекува Министерството за транспорт плацевите да ги понуди на лицитација. Според надлежните во општината, во изминатите неколку месеци во индустриската зона „Речани 2“ се асфалтирани осум километри пат, а поставена е целокупната електрична, водоводна и канализациска мрежа. Општината за уредувањето на зоната инвестира 197.000 евра, за да го поттикне индустрискиот развој на Велес. Целта е со поволностите што ќе ги понуди Министерството за транспорт да се привлечат домашни и странски компании да вложуваат во изградба на нови капацитети, во кои ќе се отворат работни места и ќе се вработат млади кадри. Од општината соопштуваат дека поголем дел од вложените пари, околу 150.000 евра, се финансиски средства што Велес ги доби како награда од Европската Унија, а другите 47.000 евра се од фондовите преку Светска банка. Сега индустриската зона во Велес треба да се подели на плачеви, а надлежните во Министерството за транспорт во најкраток рок да ги понудат на јавно наддавање. Во непосредна близина на индустриската зона досега се изградени дваесетина индустриски објекти во кои се ангажирани повеќе од 400 работници, повеќето во конфекциски погони. Во Велес пред повеќе од десет години беше направена првата индустриска зона, но таа засега не ги даде очекуваните резултати.

Извор: [www.veles.gov.mk](http://www.veles.gov.mk)



### **Пример 5**

*- Расте интересот за инвестирање во индустриските зони во општината Василево. Владините мерки за продажба на неизградено градежно земјиште за 1 евро од квадратен метар, намалените комуналии за 30% од страна на општината и поволната местоположба на парцелите направиле Василево да стане една од најатрактивните локации за нови инвестиции во регионот. Сите 60 парцели со вкупна површина од 88 хектари веќе се продадени и во најголемиот дел од нив интензивно се гради. Ќе бидат застапени повеќе дејности, а најголемиот дел од новоизградените објекти се наменети за откуп и за преработка на земјоделски производи. За да им се одговори на што поголем број заинтересирани инвеститори, Василево веќе подготвува нови урбанистички планови за индустриски зони. Еден со површина од 10 хектари повторно ќе биде наменет за изградба на откупно-дистрибутивни центри, а другиот од 50 хектари ќе биде за изградба на мали винарници што треба да придонесат за подобар пласман на грозјето, кое токму во оваа општина го има засадено на големи површини.*

*Извор: [www.vasilevo.gov.mk](http://www.vasilevo.gov.mk)*

Република Чешка претставува еден од најдобрите примери воопшто за придобивките на индустриските зони и особено за тоа колку поддршката за индустриските зони што доаѓа од национално ниво, како и од ЕУ-фондовите, помага во нивната успешна реализација. Имено, во програмата за развој на индустриските зони во Република Чешка за периодот 1998-2005 година, од јавните фондови се издвоиле 281 милион евра (од националниот фонд 191 милион евра, а од ЕУ 90 милиони евра), притоа се формирани 92 индустриски зони, кои креирале 53.000 работни места. Во 2006 година се примени уште сто нови апликации за формирање нови индустриски зони.<sup>260</sup> Според чешкиот модел на развој, пошироката листа на корисници на поддршката за индустриските зони може да бидат: 1) општините, односно градовите и региите; 2) компаниите; 3) малите и средните претпријатија, или пак нивните асоцијации. Всушност, со ваквата констелација се обезбедува поголема иницијативност од повеќе актери, односно како од општините, така и од деловната заедница на локалната заедница. Во оваа смисла практично се мобилизираат сите клучни фактори на развојот, а истовремено се избегнува и погрешната поставеност во индустриските зони да бидат вклучени како корисници само малите и средните претпријатија, а не и големите. Оправданоста доаѓа оттаму што поголемите инвеститори, односно големите претпријатија, имаат повисока сензибилност за

<sup>260</sup> <http://www.czechinvest.org/www/pnjci.nsf/pages>

конкурентноста на локацијата од сите нејзини аспекти и затоа всушност и очекувањата се дека тие преферираат лоцирање во зоните и искористување на нивните предности (Serda, 2006 г.).

Во случајот со Република Македонија, особено во фаза во која се развива примената на моделот на ЈПП, има можност да се имплементира слична практика, така што општините законски би ги уредувале зоните преку формирање јавно претпријатие што ќе ги создава инфраструктурните услови, а компаниите ќе имаат можност да оперираат со зоната. Притоа, треба да се внимава и на цената на земјиштето, односно, таа да биде доволно привлечна како за странските така и за домашните инвеститори. Ефектите секако би биле во насока на поттикнување на ЈЕР во општините, преку зголемување на вработувањата, унапредување на конкурентноста на општината, поттикнување на истражувањето и развојот и сл.

#### 6.4. Деловните инкубатори и порастот на претприемаштвото

Инструментот што се препознава не само во литературата туку и во практиката на многу локални економии како од особено значење за поттикнувањето на порастот на претприемаштвото, односно за отворањето нови бизниси е основањето на деловниот инкубатор. Во насока на поттикнување на ЈЕР, општините треба да имаат клучна улога во афирмацијата на концептот, така што во соработка со приватниот сектор, други институции од јавен карактер, асоцијации и фондови можат да помогнат во основањето и во одржувањето на инкубаторот. Средствата што се потребни за отворање на бизнис-инкубаторите општините можат да ги обезбедат не само преку сопствените буџети туку и преку средствата и фондовите на донаторските организации, како и од министерствата за економија и за локална самоуправа. Целта на инкубаторите не е само тие да се отворат туку и да станат самоодржливи, за што де факто е потребна поддршка од локалната и од централната власт.

Деловниот инкубатор треба да го олесни и поттикне основањето нови претпријатија, со што ќе придонесе кон отворањето нови работни места, и евентуално да изврши делумна промена на неповолната производствено-услужна структура во рамките на општината. Суштината на бизнис-инкубаторите е повеќе компании да

работат на исто место, по повластени услови да користат канцеларии, добиваат обуки, но и финансиска помош. На едно место повеќе МСП со намалени трошоци за основањето и работењето и други поволности - колку и како бизнис-инкубаторите функционираат низ општините во Републиката? За концептот што ги размрда економиите во Западна Европа, кај нас има слаб интерес. Иницирањето на првите бизнис-инкубатори беше поттикнато од страна на Светската банка, при што во периодот од 1990 до 2002 година се отворија осум бизнис-инкубатори во земјата, и тоа: Македонска Каменица, Штип, Прилеп, Крушево, Делчево, Велес, Струмица и Охрид (АППРМ, 2005 г.), но повеќето од нив поради справувањето со поголем број тешкотии не се одржаа, така што денес функционираат само неколку, и тоа во Битола, Скопје и во Струмица.

### **Пример 1.**

*На територијата на општината Гази Баба е формиран бизнис-инкубаторот „ПСМ фондација“, кој им помага на младите луѓе да почнат свој бизнис и помага во развојот на новите мали и средни компании. Развојот на овој бизнис-инкубатор е спој на невладиниот сектор (Синтеф, Сорос), Владата на Република Македонија и на општината Гази Баба. Моментално во „ПСМ фондацијата“ функционираат дваесетина фирми, со околу 50 вработени, кои имаат годишен обрт од над 700 илјади евра. Капацитетите се целосно исполнети и нема место за новите барања, кои пристигнуваат постојано.*

*Извор: [www.bsorbitola.org/index.php?...incubator-bitola](http://www.bsorbitola.org/index.php?...incubator-bitola)*

### **Пример 2.**

*Во Струмица, исто така, функционира деловен инкубатор или т.н. одгледувач на нови претпријатија. Објектот е сместен во дел од струмичката касарна на околу 2.000 квадратни метри. За реализацијата на овој проект, чија цел е повторно ангажирање невработени лица, Светската банка и Агенцијата за приватизација на Република Македонија досега инвестираа околу 200 илјади долари. Инкубаторот издава деловни простории, врши книговодствени, финансиски, правни, менаџерски и административни услуги, како и подготовка на бизнис-планови и документација за добивање кредити. Членови на инкубаторот можат да бидат невработени лица, отпуштени работници што сакаат да отворат сопствени фирми или да почнат приватен бизнис, како и новоосновани мали претпријатија во почетните три години од своето работење. Сите кандидати имаат бенефиции во користењето на деловниот простор и опремата на инкубаторот, а претпријатијата со над тригодишно работење плаќаат полна пазарна цена на услугите. Со тоа, како што е планирано, континуирано ќе се обезбедуваат средства за натамошно проширување на инкубаторот, а ќе се стимулира и развојот на малите и на средните претпријатија, особено во производствениот сектор.*

Искуствата сведочат дека во деловните инкубатори што беа основани поволностите на компаниите почнуваа и завршуваа со изнајмувањето деловен простор по пониска цена, а за сите други услуги бизнисите беа упатувани сами да се организираат, како во нивното пронаоѓање така и во договарањето. Всушност, тука се излегува од суштината на концептот, а тоа е дека најголемите придобивки за бизнисите треба да бидат од нефинансиска природа - односно развој на човечките ресурси преку обуки за доквалификација и преквалификација, размена на знаење и информации и сл.

Од друга страна, за поттикнувањето на ЛЕР во општините, овие форми на организирање на малите бизниси создаваат голем број конкретни придобивки. Во нив се создава и јакне претприемачкиот дух на општината и се гради култура за креирање нови идеи и бизниси кај граѓаните. Најважно, се намалува невработеноста, бидејќи се создаваат нови вработувања, а се полни и општинскиот буџет. Како за илустрација, во инкубаторот во Скопје што е отворен пред четири години од страна на норвешката компанија СИНТЕФ, за четири години има создадено над 200 директни работни места и неколку десетици нови мали бизниси. Значи, еден ваков деловен центар за период од три до четири години генерира околу 250 нови работни места, што е приближно исто колку и иницијалните вработувања на фабриката на „Џонсонс контролс“ во рамките на слободната економска зона во Штип. Оправдувањата за слабиот интерес или слабите резултати на општините повторно се поврзуваат со недоволноста на финансиски средства што им требаат како поддршка за спроведувањето на проектот. Од друга страна, се проценува дека финансирањето на еден ваков центар на годишно ниво не надминува повеќе од 150.000 евра, што навистина не е сума што силно би го оптоварила буџетот на општината.

Постоењето барем на еден деловен инкубатор во секоја општина би придонело за отворање на барем дваесет нови бизниси на годишно ниво, што не е воопшто занемарливо од аспектот на справување и намалување на акутниот проблем со невработеноста. Конечно, главната препорака би била преземање поголем број иницијативи од страна на општините во делот на создавањето и одржувањето на деловните инкубатори. Улогата на ЛС е исклучително важна, особено во воспоставувањето ефективна соработка со другите јавни институции што постојат во нивната локална заедница и регионалните центри за развој. Мрежното поврзување на

канцелариите за ЛЕР, регионалните центри, фондациите за поддршка за претприемаштвото, како и меѓународните организации за поддршка и развој на претприемаштвото ќе придонесат во голема мера за афирмирање на концептот на деловните инкубатори.

## 6.5. Кластери

Кластерите се важни заради тоа што креираат реални и видливи економски придобивки како за компаниите што во нив членуваат, така и за општината. Кластерите и нивните мрежи се привлечен инструмент со кој малите и средните претпријатија од една општина може успешно да се натпреваруваат на националниот и глобалниот пазар. Лесно поврзаните претпријатија, кои заеднички настапуваат на пазарот, заеднички постигнуваат повеќе одошто кога би настапиле сами. Со обликувањето деловни кластери се зголемува ефикасноста на локалните претпријатија поради полесниот пристап до информациите, квалификуваниот кадар и доставувачите. Се зголемува способноста за иновации на претпријатието во доменот на побрз развој заради подобра размена на информации, поголема флексибилност и соработката со истражувачките институции.

Деловните кластери може значајно да го подобрат создавањето нови претпријатија во општините поради пониските влезни пречки, наклонетоста на финансиските институции и можностите за постојано следење на деловните погодности. Барањата на глобалниот пазар и трката за опстанок и добивка ги тераат и нашите мали и средни претпријатија во специјализација и истовремено во меѓусебно поврзување и соработка во разновидни форми на гранско поврзување, деловни мрежи и кластери на кластери. Свеста за придобивките од кластерингот е главен мотиватор за малите и средните претпријатија да се вклучуваат во кластери, но и за општините да помагаат во нивното создавање и одржување. Не само тоа, туку и општините имаат значајна улога за издигањето на свеста за придобивките од кластерот, и тоа преку организирање обуки со кои ќе се развива перцепцијата за вредност на членувањето во кластерот и за услугите и производите што тој ги нуди.

Во Европската Унија на кластерите се гледа како на еден од деветте стратегиски приоритети во промовирање на иновативноста (Широка стратегија за иновации во ЕУ, 2006 г.), а соодветни политики за поттикнување на кластерите има на регионално, национално и на ниво на Европската Унија (Европски меморандум за кластерите, 2008 г.). Како резултат на веќе имплементираниите политики на Европската Унија во нејзините земји се активни над 2.000 кластери на европско ниво. Во нив вработување обезбедува над 38% од работната сила (според Европската опсерваторија за кластери).

Европската Унија обезбедува и релативно обилни извори на финансии за работа на кластерите и спроведување на нивните програми. Така, на пример, една четвртина од фондот за кохезија или околу 86 милијарди евра се наменети за истражување и за развој само во планскиот период 2007-2013 година.

Во овие и други стратегиски документи на ЕУ за развојот на стопанството се констатираат следни предизвици: 99% од активните бизниси во ЕУ се мали, а обезбедуваат 75% од сите вработувања.<sup>261</sup> И покрај фактот дека банките нудат разновидни кредитни линии, развојните пари за малите и за средните претпријатија се расположливи само преку финансиските компоненти на програмите за иновативност и трансгранична соработка, како што се Рамката за иновативност и претприемаштво, насочена кон подигање на конкурентноста на европските економии,<sup>262</sup> Седмата рамковна програма за истражувачки дејности,<sup>263</sup> како и Програмата за трансгранична соработка.<sup>264</sup> Со оглед на комплексноста на барањата и екстензивноста на апликативните процедури, јасно е дека здружени во кластер малите и средните претпријатија имаат многу повеќе шанси да дојдат до развојните пари одошто ако настапат сами.

Во контекст на поинтензивната промоција на поврзувањата, соработката и вмрежувањето како фактори за успех во глобалната економија и промоција на политиката за конкурентност наменети за МСП, потребно е да се иницираат кластерите, каде што улогата на државата е примарна. Кластерите ќе овозможат МСП да бидат попродуктивни и поинновативни отколку кога би работеле независно. Тие ќе

---

<sup>261</sup> [http://ec.europa.eu/enterprise/smes/facts\\_figures\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/smes/facts_figures_en.htm)

<sup>262</sup> [http://ec.europa.eu/cip/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/cip/index_en.htm)

<sup>263</sup> [http://cordis.europa.eu/fp7/home\\_en.html](http://cordis.europa.eu/fp7/home_en.html)

<sup>264</sup> [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/interreg3/abc/progweb\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/interreg3/abc/progweb_en.htm)

помогнат компаниите и општините, односно регионите во кои дејствуваат да стекнат долгорочни конкурентски предности и да се развиваат и покрај негативните ефекти на растечката глобализација. Овие ставови беа пронајдени во документацијата на Министерството за економија (2009 година), која во моментот сè уште е единственото тело што систематски го поддржува развојот на кластерите во Република Македонија.

Поврзувањето во кластери во Република Македонија беше иницирано од проектот МЦА, или Македонска активност за конкурентност,<sup>265</sup> поддржан од УСАИД и реализиран во периодот меѓу 2002 и 2006 година. Мисија на проектот беше да им помага на избрани македонски претпријатија да развијат и да спроведат разновидни иницијативи што ќе ја зголемат трајно нивната конкурентност на домашниот, регионалниот и меѓународниот пазар. Со споменатиот проект на УСАИД и со поддршка на Министерството за економија беа создадени повеќе кластери, и тоа за јагнешко месо и сирење, за туризам, за информатичка технологија (ИТ), за вино и за текстил.

Позначајни регионални кластери беа:

- *Кластер за туризам.* Иницијално го сочинуваа околу 60 македонски деловни субјекти од сферата на туризмот. Се организираа неколку промотивни тури за туроператори и странски новинари, а претпријатијата во кластерот работеа на стратегии на поврзување со водечки туроператори. И овој кластер замре со завршување на МЦА-проектот, но сега се основа регионален кластер за туризам за осоговскиот прекуграничен регион, лоциран во Крива Паланка и со заеднички програми со партнери од источниот сосед.

- *Кластерот за приклучна земјоделска механизација* е лоциран во регионот на Пелагонија и е сочинет од мали и од средни претпријатија-производители на ваков вид опрема. Кластерот е во близина и ги користи услугите на техничките факултети на Универзитетот во Битола. Кластерот има голем потенцијал и допрва се очекува да се развива.

Во однос на институционалниот амбиент за поддршка на кластерите, во Република Македонија постои следнава мрежа: Националната агенција за поттикнување на претприемаштвото е координатор на мрежата на регионални центри

---

<sup>265</sup> [http://macedonia.usaid.gov/Macedonian/EG/MCA\\_n\\_mk.htm](http://macedonia.usaid.gov/Macedonian/EG/MCA_n_mk.htm)

за поддршка на бизнисот. На ниво на територијата на регионите дејствува регионална агенција за економски развој, плус канцелариите за локален економски развој. Агенцијата за поддршка на претприемаштвото (АППРМ) секако игра важна улога во промовирање и за развој на кластерите. Како агенција за имплементација на политиките за ефективна поддршка на претприемаштвото, самовработувањето и промовирањето на деловната иницијатива, таа секако има задача и да идентификува потенцијални локални кластери.

Министерството одигра клучна улога во иницијалната фаза од развојот на кластерите, но идните резултати од кластерингот зависат од ангажманот на регионалните центри и локалните самоуправи. Поддршката на државата би била насочена кон воспоставување мрежи на локални советници и канцеларии, најверојатно сместени во регионалните центри за развој на претприемаштвото. Координацијата на локалните канцеларии би требало да биде преку АППРМ, при Министерството за економија. Улогата на локалните канцеларии би го забрзала вмрежувањето помеѓу компаниите на локално ниво, асистенција во идентификација и реализација на заеднички можности за група компании и координирање на функционирањето на индивидуалните локални мрежи (Министерство за економија, 2009 г.).

Освен тоа што во општините, односно во рамките на нивните стратегиски планови беа споменати кластерите во насока на тоа дека треба за поттикнување на ЈЕР да се даде поддршка за кластерингот, а за промовирање поголема конкурентност во општината, не беа забележани некакви други поконкретни активности и проекти.

Области на потенцијално кластерско организирање се гледаат речиси во сите стопански области и производи, а посебно се наведуваат бањскиот туризам, металопреработувачкиот сектор, градежништвото, еко-туризмот, во производството на здрава храна, во транспортот и логистиката, а се гледа и потенцијал за формирање мрежи на кластерите во пограничните региони.

Експертите од оваа проблематика го предлагаат микромоделот на функционирачки кластер, кој има најмалку 50 компании во основната дејност и уште толку во синцирот на снабдување и услуги, вертикално и хоризонтално. Кластерот треба да обедини најмалку 40% од вкупниот број компании од регионот во дадената дејност и да обезбедува директно вработување на најмалку 20% од вкупно вработените



во регионот, со импакт врз индиректни<sup>266</sup> вработувања по фактор 2, односно едно работно место во кластерот да влијае врз создавање барем на уште едно работно место надвор од кластерот. Од кластерот треба директно да имаат придобивки, односно тој да придонесува значајно за семејните приходи на најмалку 20% од семејствата во регионот.

Во однос на мерките и активностите за поддршка на работата на постојните и потенцијалните кластери, Министерството за економија се залага во иднина да креира и имплементира мерки и активности со кои ќе се помагаат тековните операции на канцелариите на кластерите со финансиска помош и со програми за стекнување капацитет за раководење со кластери, како и мерки за помош при подигање на профилот на кластерите и промоција на идејата за кластери и на начини за воспоставување иницијатива и меѓусебна доверба. Она што е неминовно е во исто време да се работи паралелно и на издигање на свеста и капацитетот на одговорните лица во единиците на локалната самоуправа и во ЗЕЛС, за потенцијалот што во себе го имаат кластерите токму за развојот на општините.

## **7. Студија на случај: Илинден - општина со голем подем во ЛЕР<sup>267</sup>**

*Има ли локалната власт во Република Македонија доволен простор за да ја маневрира својата улога во економскиот развој? Во некои од македонските општини владее песимизам во однос на тоа колку може со локалните иницијативи да се поттикне или подобри економскиот развој. Се тврди дека сите конци сè уште се во рацете на централната власт и дека локалната власт не е моќна да ја промени состојбата. Овој песимизам е обично поврзан со недостигот од капацитети, како и претприемачкото однесување во поглед на иновациите што се преземаат при извршувањето на функциите во доменот на ЛЕР. Меѓутоа, локалните власти, и покрај своите ограничувања, сепак имаат широк дијапазон на стимулативни активности што можат да ги употребат за промовирање, односно подобрување на ЛЕР, а најголемиот доказ или одговор на скептицизмот што преовладува кај*

---

<sup>266</sup> Надвор од кластерот

<sup>267</sup> <http://www.ilinden.gov.mk/>: „Стратегискиот план за локален економски развој на општината Илинден за период од 2006 до 2011 година“; „Отчет: забрзан економски развој - општина Илинден“ (2009-2012 г.)

повеќето општини се токму успешите на некои локални заедници во стимулирањето на локалниот економски развој во нивните средини. Податокот дека за само една година во општината Илинден се отворени 1.000 нови работни места укажува дека оваа општина е пример како треба да дејствуваат и другите општини за да ги привлечат инвестициите и да обезбедат што повеќе нови работни места.

Практиката на општината Илинден е добар пример, кој ја потврдува тезата дека успехот на ЛЕР во голема мера е детерминиран од капацитетите и од моќта на локалната самоуправа во спроведувањето на надлежноста и во имплементацијата на инструментите во функција на поттикнување на економскиот развој.

Како посебна единица на локалната самоуправа, општината Илинден е формирана во 1996 година. Во состав на општината Илинден влегуваат 12 населени места, и тоа: Илинден, Марино, Кадино, Мралино, Ајватовци, Бунарџик, Миладиновци, Бујковци, Мршевци, Бучинци, Текија и Дељадровци. Општината Илинден се наоѓа во непосредна близина на Скопје, поточно на 10 км од потесното градско подрачје, а го зафаќа источниот дел на Скопската котлина, на тромеѓата Скопје - Куманово - Велес. Седиштето на општината се наоѓа во н.м. Илинден. Општината Илинден има многу добра сообраќајна поврзаност, бидејќи преку нејзината територија минуваат делниците М-1, М-3 и М-4 од меѓународните автопатишта, и тоа: коридорот 10 (Е-75) север-југ и коридорот 8 (Е-65) исток-запад; железничката линија Белград - Скопје -Атина и меѓународниот аеродром „Александар Велики“. Општината не изобилува со некои посебни природни ресурси што можат да послужат како компаративни предности.

Општината Илинден е општина со 15.894 жители и вкупни приходи од 413.170.000 денари. Општината Илинден се финансира од: 1) сопствени извори на приходи (локални даноци, такси и надоместоци, приходи од сопственост, приходи од дел од персонален данок на доход, приходи од парични казни, приходи од донации и други приходи); 2) дотации од буџетот на РМ и од буџетите на фондовите (приходи од ДДВ, наменска дотација, капитална дотација, блок-дотација и дотација за делегирани надлежности); 3) задолжување (6,4% од вкупните приходи се финансира со задолжување).

*Локалниот економски развој (ЛЕР) е една од најзначајните општински функции и надлежности, особено при преминот кон децентрализација, чија главна цел е да обезбеди развој на локалното стопанство во општината Илинден. Во смисла на промовирање на стопанската структура, комуналната инфраструктура, природните ресурси и расположливата работна сила, овој проект дава импулс за влез на нови претпријатија и го помага развојот на новооснованите фирми на територијата на општината.*

*Илинден во своите стратегиски определби се фокусира со посебни мерки и активности во однос на две групи деловни субјекти, односно претпријатија што имаат значајно влијание врз економскиот развој на општината, и тоа: првата група се претпријатијата чие седиште е на територијата на општината Илинден за чиј развој општината може и самата да се грижи и претпријатија (домашни или странски) чие седиште е надвор од општината, но за кои општината во рамките на своите надлежности прави напори да ги привлече на својата територија.*

*Главните проблеми во областа на економскиот развој се идентификуваат преку јавни расправи, форуми, непосредна комуникација, анкети, интервјуа и прашалници, повратни информации од граѓаните и партиципативно тело. Во Стратегискиот план за ЛЕР на општината Илинден за периодот од 2006 до 2011 година беа утврдени следниве проблеми на кои треба да им се посвети внимание: непостоење на канализациски систем за прифаќање и третман на отпадните води, фекалиите и атмосферските води; лоша состојба на патната инфраструктура, лоша сигнастика и сигнализација на улиците; недоволен обем на комунални услуги, недоволна искористеност на економските зони; низок степен на јавно-приватно партнерство; непостоење на мрежа на мали и средни претпријатија, недоволна промоција на потенцијалите и ресурсите на општината и непостоење на финансиска структура за потребите на граѓаните и стопанските субјекти, недоволно и неправилно искористување на земјоделското земјиште; непостоење на агроберза; непостоење на развојни проекти во руралните области и области што се разгледуваат како рурални и немање рекреативен и транзитен туризам.*

*Во оваа смисла беа утврдени и клучните цели и стратешки приоритети на општината како главни столбови-носителите на локалната економија во општината Илинден, односно:*

*1. Инфраструктура и урбанизам - подобрување на транспортната, комуналната, енергетската и гасификациската инфраструктура, континуирано системско просторно планирање и урбанизација*

*2. Економија - МСП, индустрија, иновации, можности за општинско финансирање; земјоделство и рурален развој; туризам и развојни можности*

*3. Човечки капитал - образование, едукација, доживотно учење; здравство и социјална заштита; подобрување на квалитет на живот (спорт, рекреација, паркови и зеленила)*

*4. Заштита на животната средина; намалување на загадувањето; примена на мерки за енергетска ефикасност; ИПА-можности*

*Како посебни цели беа наведени: привлекување нови инвестиции и развој на постојните капацитети; зајакнување и поддршка на јавно-приватното партнерство; формирање локално бизнис-здружение; подобрување на информираноста на потенцијалните инвеститори (презентирање и лобирање); отворање филијали на комерцијални банки и пошти, поттикнување на руралниот развој преку соодветно искористување на земјоделското земјиште; формирање регионална агроберза; развивање излетничко-рекреативен центар (езерото Бучинци).*

*За остварување на сите поставени цели беа подготвени акциски чекори за нивно постигнување и беше поставена временска рамка, во чии рамки треба да се постигнат сите тие цели. Иако за сите цели беше поставена различна временска рамка, ниедна не отстапуваше од првично утврдената (2006-2011 г.). Исто така, за секоја цел беше утврдена одговорност за остварување, која кај најголем број од целите паѓаше на товар на општината, градоначалникот и на советот на општината.*

*Еве што успеа да оствари општината во рамките на дадениот период за кој беше подготвен Стратешкиот план за ЛЕР. Првенствено, во општината се отворени 1.000 нови работни места и спроведени се повеќе обуки за невработените лица, привлечени се нови инвестиции во 9-те локални економски зони, понатаму*

остварена е легализација на бесправно изградени објекти, донесен е урбанистичкиот план за локалитетот „Јака“ (за да им излезе во пресрет на оние што го немаат решено станбеното прашање), изградена е фекална канализација, асфалтирани се 40 км патциста и улици, обезбедена е квалитетна вода за сите 12 населени места, изграден е дренажен канал во Бујковци, исчистени се 81 км одводни канали, општината успешно се претстави на саемот на општините „Зелс експо“, обезбеден е меѓународно признаен кредитен рејтинг, организирани се бесплатни курсеви во рамките на културно-едукативниот центар „Илинден“, реализиран е проектот „Енергетска ефикасност во јавните установи“, изработена е стратегија за млади, организирани се средби на граѓаните со градоначалникот. Има напредок и во поглед на промоцијата на општината преку изработка на нов профил, издавање општински информатор и редовно ажурирање на веб-страницата на општината.

Во 2008 година, во рамките на конкурсот „Општински награди 2008“, кој го распиша Европската Унија преку делегацијата на Европската комисија во Македонија, општината Илинден е прогласена за најдобра рурална општина за проектот „Локален економски развој“. Целта на проектот, т.н. „Локален економски развој на општината Илинден“, беше да ја подобри економската состојба во општината преку зголемување на приходите, со експанзија на бројот на претпријатија во приватниот сектор, како и да ги подобри условите за економски пораст и за отворање нови работни места. Средствата од наградата, во висина од 200.000 евра, општината ги искористи за реализација на инфраструктурни проекти.

Најпосле, а како потврда дека има напредок во ЛЕР во општината, зборува фактот дека невработеноста во општината Илинден на крајот на 2012 година е намалена на досега рекордни 21 процент. Овој податок е дел од истражувањето на реномираната меѓународна агенција БРИМА ГАЛУП, според која последните неколку години во општината Илинден континуирано се намалува бројот на невработени. Во 2010 година невработеноста изнесувала 32 проценти, а во 2011 година - 27 проценти. Отворањето нови работни места, по што општината Илинден беше препознатлива во изминатите години, се должи на низата мерки што локалната самоуправа ги презема за надминување на овој egzистенцијален проблем. Создавањето услови за влез на нови и поддршка на постојните инвестиции пред сè преку реализација на низа

*капитални инфраструктурни проекти, овозможи во последните години во деветте локални економски зони да почнат да се градат 110 нови стопански објекти, од кои 75 веќе работат под полна пареа, со што се генерирани 1.500 нови работни места.*

*Извори: <http://www.ilinden.gov.mk/>: „Стратегискиот план за локален економски развој на општината Илинден за период од 2006 до 2011 година“; „Отчет: забрзан економски развој - општина Илинден“ (2009-2012 г.)*

## Глава IV

### Состојби и перформанси во локалниот економски развој во Република Македонија - емпириско истражување

#### 1. Методолошка рамка на истражувањето

За да се испита издржаноста на капацитетите на локалната самоуправа како еден од двата клучни детерминирачки фактори што влијаат врз состојбите на ЛЕР според релевантните теории и, во тој контекст, поблиску да се идентификуваат и согледаат реалните капацитети на ЕЛС во РМ, како и да се увидат перформансите од спроведувањето и имплементацијата на тековните политики, стратегии и инструменти, е спроведено емпириско истражување во форма на прашалник (анекс 2).<sup>268</sup> Истражувачката компонента во дисертацијата дава соодветен инпут не само во идентификацијата на клучните детерминирачки фактори, туку помага во утврдувањето на потенцијалните сегменти за подобрување на нивните капацитети, како и за постигнувањето на оптимални резултати во испорачувањето економски развој на локално ниво и оттаму воопшто на зголемувањето на ефикасноста на ЛЕР како надлежност.

Теоретско експланаторна рамка на која се базира истражувањето претставува моделот на Блејкли и Брадшоу (детално објаснет во глава 1), во кој за успешен ЛЕР, покрај максималното искористување на компаративните предности (ресурсите), потребно е јакнење на капацитетите на локалната самоуправа во областа на економскиот развој, односно ЛЕР претставува синергија на локалните ресурси (P)<sup>269</sup> и локалните капацитети (K). Оправданоста за употребата на овој теоретски модел доаѓа пред се, од неговиот интердисциплинарен и мултифакторски пристап, односно од неговата компилација на повеќе елементи од многубројните теории што се извлечени од различни варијации на повеќе дисциплини, со што се обезбедува експлицитна рамка за разбирање на комплексните односи во услови на недостиг од генеричка теорија за

---

<sup>268</sup> Анализата на одговорите од истражувањето треба да обезбеди солидна основа за потврдување или отфрлање на клучната хипотеза што исто така мора да му даде највисока употребна вредност на ова истражување.

<sup>269</sup> Локални ресурси = природните ресурси, локацијата, работна сила, инфраструктурата, технологија

ЛЕР. Кога се во прашање капацитетите на локалната самоуправа во делот на испорачување економски развој, од мноштвото фактори кои влијаат на квалитетот на локалниот економски развој, во анализата позначајно внимание им е обрнато на следниве: стратегиското планирање, формите на организација на локалната самоуправа квалификациите на човечките ресурси, институционалната поврзаност и соработка (јавно-приватни партнерства, воспоставување на МОС, регионални мрежи), достапност на финансиски средства, деловна клима.

Истражувањето се спроведе во текот на 2010/2011 година и прашалниците беа електронски проследени до сите 84 општини во земјата, од нив 44 општини, односно околу 52,4% дале одговор на поставените прашања (листата на општини што дале одговор е дадена во табела). Карактеристично е дека мноштвото општини со доминантно албанско население воопшто не дадоа одговор<sup>270</sup> во текот на истражувањето и обидот тие да се вклучат во самото истражување беше неуспешен.

Прашалниците најчесто беа пополнувани од одговорните лица што работат во доменот на локален економски развој. Добиените податоци од 44-те (52,4%) општини е релевантен примерок за да можат да се донесат заклучоци за капацитетите на локалната самоуправа во доменот на ЛЕР, за клучните детерминирачки фактори, како и за ефектите од нив во насока на креирање на идните политики поврзани со ЛЕР во локалните заедници од Република Македонија.

Прашалникот се состои од два дела (дел А и дел Б). Првиот дел (дел А), имајќи предвид дека локалниот економски развој како една од надлежностите на единиците на локалната самоуправа во рамките на спроведувањето на процесот на децентрализација во Република Македонија подразбира разновидност на многу различни области и истовремено е тесно поврзан со најголемиот број надлежности на општината, вклучува прашања преку чии одговори треба да се согледа дел од општите состојби на процесот на децентрализацијата што го допираат аспектот на локалниот економски развој.

Во вториот дел (дел Б) од прашалникот поставените прашања помагаат во истражувањето на капацитетите и моќта на општините во Република Македонија во спроведувањето на надлежноста поврзана со испорачувањето на економскиот развој, како и во детектирањето на можните проблеми со кои тие се соочуваат.

---

<sup>270</sup> Не беа респонзивни



Истражувањето беше реализирано во период од 12 месеци и ги опфати следниве активности: 1) Подготвителен период - собирање материјали<sup>271</sup>; дефинирање на темите што треба да се анализираат; изработка на анкетен прашалник за анализата; 2) Спроведување на истражувањето - дистрибуција на прашалниците по електронски пат; 3) Обработка на добиените податоци - анализа, правење табели и статистичка обработка на квантитативните податоци; изработка на графички прикази; квалитативна анализа на добиените податоци и анализа на содржината.

За остварување на целите на истражувањето, податоците од пополнетите анкетни прашалници беа внесени во база во статистичката програма SPSS for Windows 13,0. Во обработката на податоците беа користени дескриптивна и аналитичка статистика. Дескрипцијата на податоците е направена со прикажување на нивната релативна и апсолутна застапеност.

За потребите од истражувањето исто така беше користен методот на кростабулирање, односно направено е вкрстување на одговорите на општините во Република Македонија што се предмет на истражување во однос на следниве варијабли: типот на општината<sup>272</sup>, големината на општината во однос на бројот на населението и територијата<sup>273</sup> и географската поставеност на општината или местоположбата односно припадноста на еден од планските региони<sup>274</sup>, за да се увиди дали детерминирачките фактори зависат од карактеристиките на општините. Со други зборови, основната тенденција е да се увиди во која мера типот и големината на општината го детерминираат профилирањето на ЛЕР, односно, какви се нивните реперкусии во однос на улогата која локалната самоуправа може, односно треба да ја има во поттикнувањето на економскиот развој, како и инструментите и техниките коишто притоа и стојат на располагање.

---

<sup>271</sup> Закони и други суштински прописи

<sup>272</sup> Урбана и рурална средина

<sup>273</sup> Поделба на општините според бројот на жители - поделени се на мали општини со број на жители до 10.000, средни со број на жители од 10.000 до 50.000 и големи општини со повеќе од 50.000 жители. Поделбата според големина на територија-мали општини под 209м<sup>2</sup> и големи над 209м<sup>2</sup>.

<sup>274</sup> Планските региони се совпаѓаат со статистичките региони определени со номенклатурата на територијални единици за статистика НТЕС-3 (Службен весник бр. 158/2007), за да се обезбеди статистичка основа за планирањето на развојот на регионите. Законот дефинира 8 развојно-плански региони во Македонија: полошки регион; скопски регион; североисточен регион; источен регион; југоисточен регион; вардарски регион; пелагониски регион; југозападен регион.

Вкрстувањето на одговорите од варијаблата големина на општина по однос на двата параметри<sup>275</sup> ќе помогнат во идентификацијата на разликите и специфичности во однос на неколку прашања и тоа: Дали различните надлежности можат да се третираат со ист интензитет и во малите и големите општини? Колкава е оправданоста и воопшто ефикасноста за имплементација на сеопштите стратегии и инструментите за поттикнување на ЈЕР во малите општини каде што бројот на компаниите и потенцијалите за привлекување на нови бизниси се релативно мали? Дали инструментите за унапредување на ЈЕР имаат исти реперкусии врз општините кои се мали по територија, а големи по население<sup>276</sup> или обратно големи по територија и мали по население<sup>277</sup>? Колку може да се очекува дека општинската администрација составена само од 1-2 извршители можат и имаат соодветни капацитети за извршување на ЈЕР како надлежност воопшто применувајќи конкретни мерки и инструменти за негово унапредување? Уште повеќе, колку буџетите на малите општини се доволни за покривање на тековните трошоци или капитални инвестиции, со што би останало нешто што би се искористило за поттикнување на ЈЕР од типот индустриски парк, бизнис инкубатор и сл?

За тестирање на значајноста на разликите во кростабулираните податоци беа користени следните непараметриски статистички тестови: Yates corrected Chi-square test, Fisher exact two tailed test, Mann-Whitney U test и Kruskal-Wallis ANOVA test. За ниво на сигнификантност, односно значајност, беше земена вредноста на  $p < 0,05$ .

Во табела 4.1 се презентирани карактеристиките на општините по однос на варијаблата тип на општина што се предмет на истражувањето. Најголем број (и процент) од општините 14 (31,8%) е од типот урбани општини, додека другите 14 (31,8%) се од типот рурални општини.

---

<sup>275</sup> Број на население и територија.

<sup>276</sup> На пример Чаир, Велес.

<sup>277</sup> Чашка, Ранковце.

**Табела 4. 1 - Општини во однос на варијаблата тип на општина**

Општини по однос на варијаблата тип на општина	N	%
Урбани	30	68,2
Рурални	14	31,8
<b>Вкупно</b>	<b>44</b>	<b>100</b>

Во табела 4.2 се презентирани карактеристиките на општините по однос на варијаблата големина на општината<sup>278</sup> што се предмет на истражувањето. Најголем број (и процент) од општините 18 (40,91%) се од средна големина, потоа 14 (31,82%) се големи општини, а преостанатите 12 (27,27%) се мали општини.

**Табела 4. 2 - Општини во однос на број на население**

Општини во однос на број на население	N	%
Големи	14	31,82
Средни	18	40,91
Мали	12	27,27
<b>Вкупно</b>	<b>44</b>	<b>100</b>

Во табела 4.3 се презентирани карактеристиките на општините по однос на варијаблата големина на општината по територија, така што најголем број (и процент) од општините 27 (61,36%) кои се предмет на истражувањето се големи по територија, а останатите 15 (34,09%) се мали општини.

**Табела 4. 3 - Тип на општина по територија**

Тип на општина по територија	N	%
Мала (Под 209 км <sup>2</sup> )	15	34,09
Голема (Над 209 км <sup>2</sup> )	27	61,36
Нема податок	2	4,54
<b>Вкупно</b>	<b>44</b>	<b>100</b>

<sup>278</sup> Во однос на населението.

Во однос на нивната местоположба по региони, од општините во Република Македонија што се предмет на истражувањето, 8 (18,2%) ЕЛС потекнуваат од скопскиот регион, 4 (9%) ЕЛС се од североисточниот регион, 4 (9%) ЕЛС се од полошкиот регион; 9(20%) ЕЛС се од источниот регион; 5 (11%) ЕЛС се од југоисточниот регион; 5 (11%) ЕЛС се од вардарскиот регион; 5 (11%) ЕЛС се од пелагонискиот регион и 4 (9%) ЕЛС се од југозападниот регион (табела 4.4).

Табела 4. 4 - Местоположба на општините по региони

Регион	Н (број на општини)	%
Источен	9	20,45
Североисточен	4	9,1
Пелагониски	5	11,36
Полошки	4	9,1
Скопски	8	18,18
Југоисточен	5	11,36
Југозападен	4	9,1
Вардарски	5	11,36
<b>Вкупно</b>	<b>44</b>	<b>100</b>

Резултатите од спроведеното истражување се сублимирани во два дела. Во првиот дел се прикажани резултатите добиени со статистичка обработка и анализа на дадените одговори од Анкетниот прашалник (дел А). Овој дел од истражувањето ги третира следниве прашања: 1) пренос на општинските надлежности; 2) состојбите, проблемите и предизвиците на локалните финансии.

Во вториот дел од истражувањето се прикажани резултатите добиени со статистичка обработка и анализа на дадените одговори од Анкетниот прашалник (дел Б). Овој дел од истражувањето обезбедува статистички показатели за согледување на досегашните искуства и состојби со пренесувањето на надлежностите во областа на локалниот економски развој, идентификување на капацитетите и моќта на општините во делот на креирање економски развој, односно согледување на потребите од подигање на капацитетите на општините. Приоритетот на одделните теми, односно, области е следен:

1. Стратегиско планирање на ЛЕР;
2. Утврдување развојни и структурни приоритети;
3. Инструменти за промовирање и за унапредување на ЛЕР;
4. Поддршка на развојот на МСП и на претприемаштвото на локално ниво;
5. Мобилизирање финансиски средства;
6. Учество во воспоставување меѓуопштинска соработка (МОС) и промовирање партнерство.

## 2. Општи согледувања (прв дел)

Во табела 4.5, слика 1, се презентирани одговорите на прашањето за степенот на извршување на делегираните надлежности во одделни области, при што на испитаниците им беа понудени седум надлежности<sup>279</sup>, за чие спроведување и имплементирање во својата општина требаше да го дадат своето мислење. Од добиените резултати може да се констатира дека урбанистичкото планирање целосно се спроведува во најголем број општини - 41 (93,2%), додека најслаби резултати се постигнати во имплементирањето на заштитата на околината. Оваа надлежност целосно се спроведува во најмалку општини од репрезентативниот примерок, односно само во 25 (56,8%). ЛЕР го следи интензитетот на прворангираната надлежност, за што афирмативно се изјаснија околу 87% општини од репрезентативниот примерок.

Понатаму, статистичката анализа не потврди сигнификантна разлика во спроведувањето на делегираните надлежности во однос на типот<sup>280</sup> и големината на општините.<sup>281</sup> Различните надлежности се третираат со сличен интензитет. Образованието реално се спроведува во сите 13 мали општини, во 16 (88,9%) средни и во 9 (75%) големи општини. Урбанистичкото планирање реално го спроведуваат 13 (92,9%) мали општини, сите 17 средни и 11 (91,7%) големи општини. Комуналните услуги се извршуваат во околу 90% мали, средни и големи општини. Надлежностите

---

<sup>279</sup> Образование, урбанистичко планирање, комунални услуги, локален економски развој, заштита на околината, култура и детска заштита.

<sup>280</sup> Урбана и рурална општина

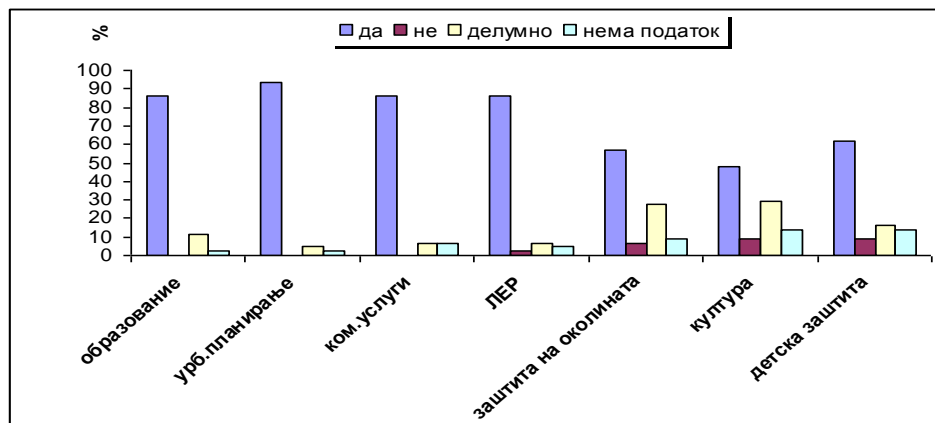
<sup>281</sup> Во табела 32, 32а, 32б, 32в, 32г, 32д, 32ѓ (види анекс 1), е прикажана дистрибуцијата на одговорите што малите, средните и големите општини ги дале на прашањето „Кои од делегираните надлежности реално се спроведуваат и извршуваат во вашата општина?“.

од ЛЕР реално се спроведуваат во 12 (92,3%) мали општини, 16 (88,9%) средни и 10 (90,9%) големи општини. Надлежностите од областа на заштита на околината реално се спроведуваат во 50% општини од рангот мали и средни и во 80% општини од групата големи општини. Надлежностите од областа на културата реално се спроведуваат во 4 (36,4%) мали, 12 (75%) средни и 5 (45,4%) големи општини. Детската заштита реално се спроведува во 4 (44,4%) мали, 14 (82,3%) средни и 9 (75%) големи општини.

**Табела 4. 5 - Пренос на надлежности**

<i>Кои од делегираните надлежности реално се спроведуваат и извршуваат во вашата општина?</i>					
	Да	Не	Делумно	Нема податок	Вкупно
<b>Образование</b>	38 86,4%	0	5 11,4%	1 2,2%	44 100%
<b>Урбанистичко планирање</b>	41 93,2%	0	2 4,5%	1 2,3%	44 100%
<b>Комунални услуги</b>	38 86,4%	0	3 6,8%	3 6,8%	44 100%
<b>ЛЕР</b>	38 86,4%	1 2,3%	3 6,8%	2 4,5%	44 100%
<b>Заштита на околината</b>	25 56,8%	3 6,8%	12 27,3%	4 9,1%	44 100%
<b>Култура</b>	21 47,7%	4 9,1%	13 29,6%	6 13,6%	44 100%
<b>Детска заштита</b>	27 61,4%	4 9,1%	7 15,9%	6 13,6%	44 100%

**Слика 1 - Пренос на надлежности по општините и степен на нивно спроведување**



Во табела 4.6 се презентирани резултатите од статистичката анализа во однос на прашањето за тоа колку општините сметаат дека ги имаат потребните капацитети за имплементација на делегираните надлежности. Притоа, од анализираните одговори на 44 општини, 33 односно 75% сметаат дека располагаат со потребните капацитети за целосно имплементирање на надлежностите.

**Табела 4. 6 - Оценка на потребниот капацитет на општините за целосно имплементирање на делегираните надлежности**

<i>Дали сметате дека вашата општина го има потребниот капацитет целосно да ги имплементира делегираните надлежности?</i>		
	Број	%
Да	33	75,0
Не	7	15,9
Не знам	3	6,8
Нема податок	1	2,3
<b>Вкупно</b>	<b>44</b>	<b>100</b>

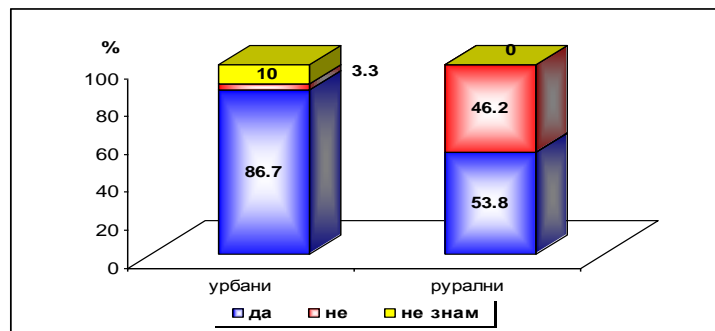
Добиените резултати во однос на капацитетите за имплементирање на надлежностите во двете области - според видот на општините<sup>282</sup> и големината<sup>283</sup> - го идентификуваа следново: евидентна е разликата во одговорите помеѓу урбаните и руралните општини, која се потврди и статистички како сигнификантна разлика,

<sup>282</sup> Урбани, рурални.

<sup>283</sup> Мали, средни, големи.

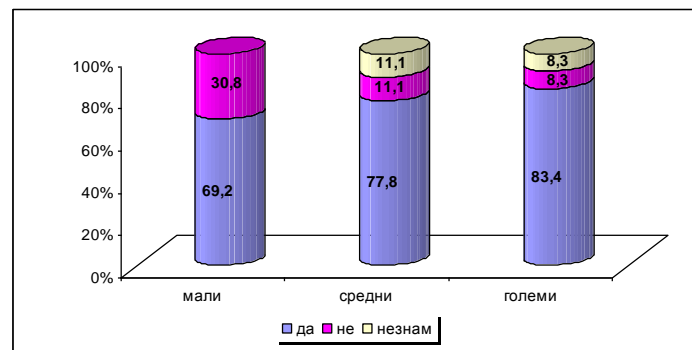
односно се покажа дека урбаните општини значајно повеќе од руралните се екипирани за имплементирање на надлежностите што им се доделени. На прашањето потврдно одговориле 26 (86,7%) урбани и 7 (53,8%) рурални општини. Немаат капацитет за имплементирање на делегираните надлежности само 1 општина од групата урбани и 6 (46,1%) рурални.

**Слика 2 - Капацитети на општините за целосно имплементирање на делегираните надлежности**



Во однос на параметарот големина на општините, големите повеќе од средните, а особено од малите општини, сметаат дека имаат капацитети да извршат целосно имплементирање на делегираните надлежности. На слика 3, која ги прикажува резултатите од ова прашање, може да се види дека на ова прашање потврдно одговориле 69,2% мали, 77,8% средни и 83,3% големи општини.

**Слика 3 - Капацитети на општините за целосно имплементирање на делегираните надлежности**



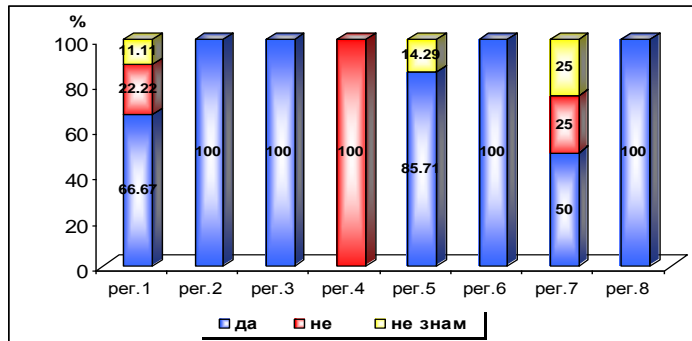


Во целост, емпириските податоци покажуваат дека од аспектот на спроведувањето на трансферираните надлежности, ЕЛС во 2010/2011 година успеваат во намерата да покажат позитивни резултати во контекст на нивното управување. Најдобри перформанси се евидентирани кај урбаните и големите општини. Очигледно е дека има неусогласеност помеѓу видот и големината на општината, од една страна, и опфатот на надлежностите и на капацитетите за имплементирање на надлежностите, од друга страна.

Врз основа на местоположбата на општините по региони, индикативен е податокот дека сите 4 општини (100%) од полошкиот регион се изјасниле дека воопшто немаат капацитети за преземање на надлежностите, (25%) од 4 општини од југозападниот регион, додека за имплементирање на надлежностите целосно се подготвени сите испитани општини од североисточниот, пелагонискиот, југоисточниот и од вардарскиот регион (види анекс 1 - табела 1). Евидентно е дека состојбата со лимитирани капацитети за извршување на надлежностите се манифестира на ниво на одредени региони во целост, што покажува дека недоволноста на капацитетите на институциите на локално ниво се рефлектира и на ниво на регион. Иако ЕЛС се самостојни во извршувањето на надлежностите, постојните политики во голема мера се несоодветни, бидејќи зависат од централната власт и создаваат проблеми во имплементирањето на надлежностите.

Ова го иницира прашањето за преиспитување на можноста за воведување двостепена локална самоуправа во која планските региони би се трансформирале во административно-политички региони и на тој начин би помогнале во зголемувањето на капацитетите за имплементирање на надлежностите што се сложени и тешки за општините внатре во регионот.

**Слика 4 - Капацитети на општините за целосно имплементирање на делегираните надлежности**



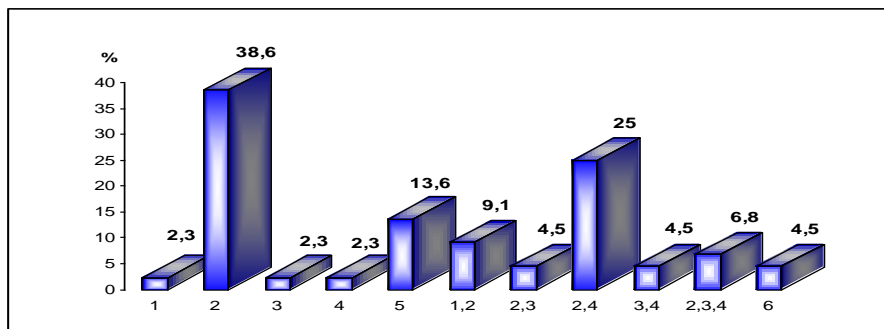
1. Источен;
2. Североисточен;
3. Пелагониски;
4. Полошки;
5. Скопски;
6. Југоисточен;
7. Југозападен;
8. Вардарски.

Следната табела ги покажува причините или најчестите проблеми за неспроведувањето на надлежностите. Истражувањето покажа дека недостигот од финансиски средства се истакнува како најголема причина за неспроведување на надлежностите од страна на локалната самоуправа. За оваа причина информираат 17 (38,6%) испитаници, односно општини. Но финансиите не се единствениот проблем на кој посочуваат општините. Имено, висок процент од нив, 25%, покрај недостигот од финансиски средства, како најголема пречка за понатамошното подобрување во спроведување на надлежностите го истакнуваат недостигот на поддршката од централната власт (табела 4.7, слика 5).

**Табела 4. 7 - Клучни причини за проблемите при спроведувањето на надлежностите**

<i>Кои се најголемите причини за создавањето проблеми при спроведувањето на надлежностите?</i>		
	<b>Број</b>	<b>%</b>
1. Слаба администрација во општините	1	2,3
2. Недостиг од финансиски ресурси	17	38,6
3. Недостиг од законска легислатива	1	2,3
4. Недостиг од владина поддршка	1	2,3
5. Друго	6	13,6
1.2 Слаба администрација во општините, недостиг од финансиски ресурси	4	9,1
2.3 Недостиг од финансиски ресурси, недостиг од законска легислатива	2	4,5
2.4 Недостиг од владина поддршка	11	25,0
3.4 Недостиг од законска легислатива, недостиг од владина поддршка	2	4,5
2.3.4 Недостиг од финансиски ресурси, недостиг од законска легислатива, недостиг од владина поддршка	3	6,8
Нема податок	2	4,5

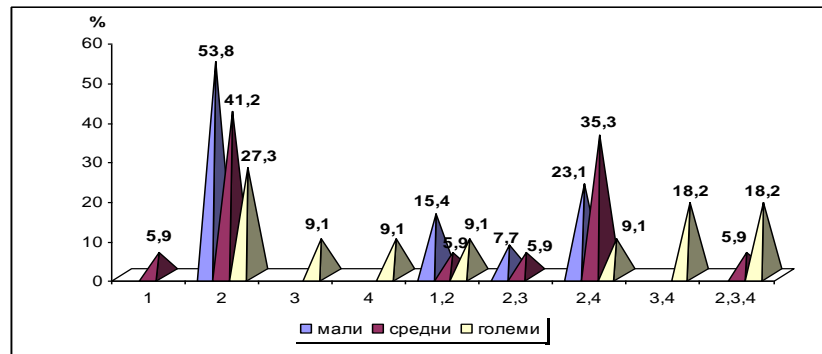
**Слика 5 - Причини за проблеми во спроведувањето на надлежностите**



Во табела 2 (види анекс 1) и слика 6 се презентирани најчестите проблеми со кои се соочуваат општините во спроведувањето на надлежностите, а во зависност од нивната големина. Малите општини многу почесто од средните и од големите се судираат со недостиг од извори за финансирање (53,8%), но и со неефикасна администрација (15,4%). Средните општини, покрај недостиг од финансиски средства (41,2%), почесто од малите и од големите општини го наведуваат и недостигот од владина поддршка

(35,3%). Во одговорите на големите општини почесто од оние на малите и на средните се среќава и проблемот со недостиг од законска легислатива.

**Слика 6 - Проблеми со кои се соочуваат општините во спроведувањето на надлежностите во зависност од нивната големина**



1. Слаба администрација во општините;
2. Недостиг од финансиски средства;
3. Недостиг од законска легислатива;
4. Недостиг од владина поддршка;
5. Друго

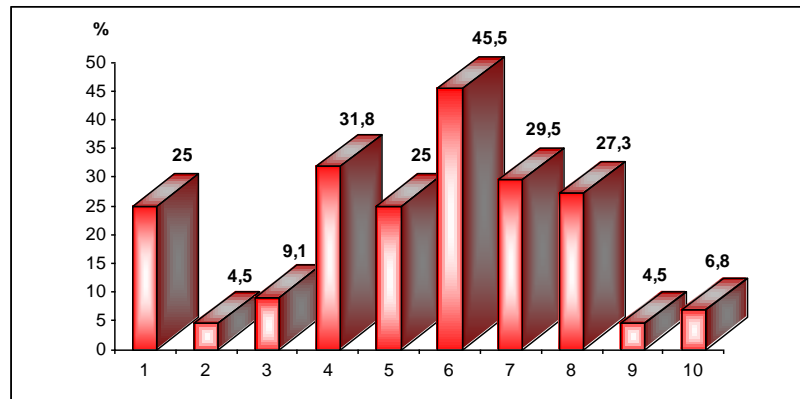
Во однос на најчестите проблеми со кои општините се соочуваат во тековното работење, резултатите од истражувањето прикажани во табела 4.8, слика 7, покажуваат дека најсилната причина што создава проблеми воопшто во работењето на локалната самоуправа се ограничените ресурси за собирање сопствени средства, додека нерасполагањето со техничка опременост го истакнуваат како проблем со најслабо влијание. Во дистрибуцијата, изразена во проценти, 20 општини, односно околу 46%, се изјасниле за проблемот со најсилно влијание ограничени ресурси за собирање сопствени приходи, потоа 14 општини (31,8%) за буџетскиот дефицит како најактуелен проблем, за 13 општини (29,5%) лимитираните права за собирање даночни приходи за покривање локални јавни услуги се моментално најголемиот проблем во тековното работење, во 12 општини, односно 27%, лимитираната флексибилност за користење буџетски средства во смисла на закони/регулативи, во 11 (25%) и недостигот на

административен кадар и, на крајот, во 6 општини, односно околу 14%, слабиот менаџмент во 4 општини (9,1%) (табела 4.8, слика 7).

**Табела 4.8 - Проблеми на општините во секојдневното работење**

<i>Кои се најактуелните проблеми со кои се соочува вашата општина во тековното работење?</i>		
	<b>број</b>	<b>%</b>
1. Недостиг од административен кадар	11	25,0
2. Недостиг од техничка опременост	2	4,5
3. Слаб менаџмент	4	9,1
4. Буџетски дефицит	14	31,8
5. Лимитирана оперативна флексибилност(во однос на законите или раководењето од централ.власт)	11	25,0
6. Ограничени ресурси за собирање на сопствени приходи	20	45,5
7. Лимитирани права за собирање на даночни приходи за покривање на локални јавни услуги	13	29,5
8. Лимитирана флексибилност за користење на буџетски средства во смисла на закони/регулативи	12	27,3
9. Нема податок	2	4,5
10. Друго	3	6,8

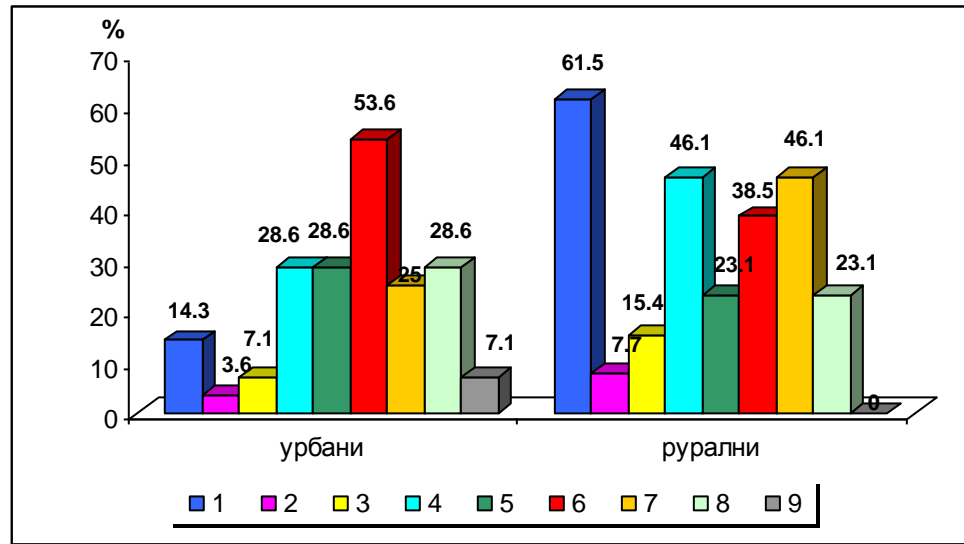
**Слика 7 - Проблеми на општините во нивното секојдневно работење**



На ниво урбани/рурални општини, статистичката анализа покажа дека кај една половина (15) од урбаните општини ограничените ресурси за собирање сопствени приходи се истакнуваат како најактуелен проблем, додека кај најголемиот број

рурални општини (8) недостигот од административен кадар претставува проблем со најсилно влијание во тековното работење (Слика 8; види анекс 1 - табела 3).

**Слика 8 - Проблеми на општините во нивното секојдневно работење**



1. Недостиг од административен кадар
2. Недостиг од техничка опременост (системи, стандарди, прописи)
3. Слаб менаџмент
4. Буџетски дефицит
5. Лимитирана оперативна флексибилност
6. Ограничени ресурси за собирање сопствени приходи
7. Лимитирани права за собирање даночни приходи за покривање локални јавни услуги
8. Лимитирана флексибилност за користење буџетски средства во смисла на закони/регулативи
9. Друго

Во табела 4 (види анекс 1), е прикажана дистрибуцијата на најактуелните проблеми со кои се соочуваат општините во тековното работење според нивната местоположба во однос на регионите. Она што доминира во прикажаната дистрибуција е дека 80% општини од југоисточниот регион и 66,7% општини од скопскиот регион како

најактуелен проблем ги истакнуваат ограничените ресурси за собирање на сопствените приходи и 75% општини од полошкиот регион ги истакнуваат лимитираните права за собирање даночни приходи за покривање локални јавни услуги. Најретко како проблем за тековното работење повторно се истакнува расположливоста со техничка опременост, односно само по една општина од полошкиот и од скопскиот регион се изјаснуваат афирмативно за слабиот менаџмент како проблем број еден што им ја попречува секојдневната работа.

Имајќи предвид дека мобилизирањето финансиски средства се манифестира како главен предизвик за општините во насока на целосната имплементација на надлежностите на локално ниво, вклучувајќи го и ЈЕР, како и врз градењето и развивањето на капацитетите на локалните власти, понатаму во овој дел од истражувањето се испитува состојбата во делот на фискалната децентрализација и општинските финансии, вклучувајќи ја структурата на општинските приходи, како и степенот на локалната автономија по однос на специфичните потрошувачки ставки од општинските буџети.

Презентираните податоци во табела 4.9 за структурата на приходите во општините што се предмет на истражување покажуваат дека од неколкуте понудени одговори<sup>284</sup>, трансферите од Министерството за финансии учествуваат во општинскиот буџет со повеќе од 60% во структурата на приходите на 11 општини. Дефицитот во буџетот централната власт го пополнува во 2 општини со 5-10% (Кочани и Куманово), кај 3 со 10-20% (Ѓорче Петров, Карбинци и Ранковце) и кај исто толку општини со 40-60% (Пробиштип, Конче и Крушево). Сопствените приходи на општините претставуваат 20-40% од структурата на буџетот на 13 општини, 40-60% на 10 општини и повеќе од 60% од буџетот на 8 општини го сочинуваат сопствени приходи. Донациите од меѓународни организации не претставуваат висока ставка во буџетот на општините, односно најголем дел анкетирани испитаници, 12 (27,3%), одговориле дека овие донации учествуваат во општинскиот буџет со помалку од 5%. Општините многу ретко се одлучуваат на земање заеми за пополнување на буџетот, односно 3 општини пополнуваат до 5% од буџетот со заеми (табела 4.9, слика 9).

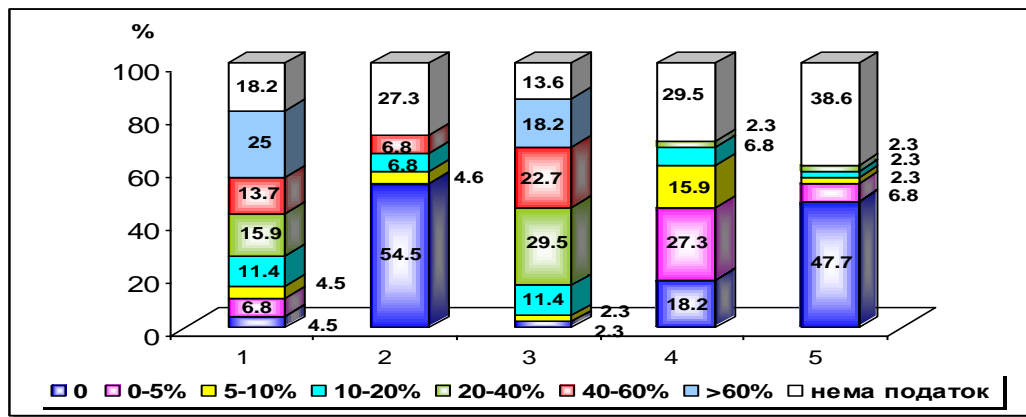
---

<sup>284</sup> Трансфери од Министерството за финансии, трансфери од централната власт за покривање буџетски дефицит, сопствени приходи, заеми и донации од меѓународни фондации.

Табела 4. 9 - Структурата на приходите во буџетот на општините

Каква е структурата на приходите во буџетот на вашата општина?					
Проценти %	1. Трансфери од Министерството за финансии	2. Трансфери од централната власт за покривање буџетски дефицит	3. Сопствени приходи	4. Донации од меѓународни организации	5. Заеми
0	2 (4,5%)	24 (54,5%)	1 (2,3%)	8 (18,2%)	21 (47,7%)
0-5	3 (6,8%)	0	0	12 (27,3%)	3 (6,8%)
5-10	2 (4,5%)	2 (4,6%)	1 (2,3%)	7 (15,9%)	1 (2,3%)
10-20	5 (11,4%)	3 (6,8%)	5 (11,4%)	3 (6,8%)	1 (2,3%)
20-40	7 (15,9%)	0	13 (29,5%)	1 (2,3%)	1 (2,3%)
40-60	6 (13,7%)	3 (6,8%)	10 (22,7%)	0	0
> 60	11 (25,0%)	0	8 (18,2%)	0	0
Нема податок	8 (18,2%)	12 (27,3%)	6 (13,6%)	13 (29,5%)	17 (38,6%)
<b>Вкупно</b>	<b>44 (100%)</b>	<b>44 (100%)</b>	<b>44 (100%)</b>	<b>44 (100%)</b>	<b>44 (100%)</b>

Слика 9 - Структурата на приходите во буџетот на општините



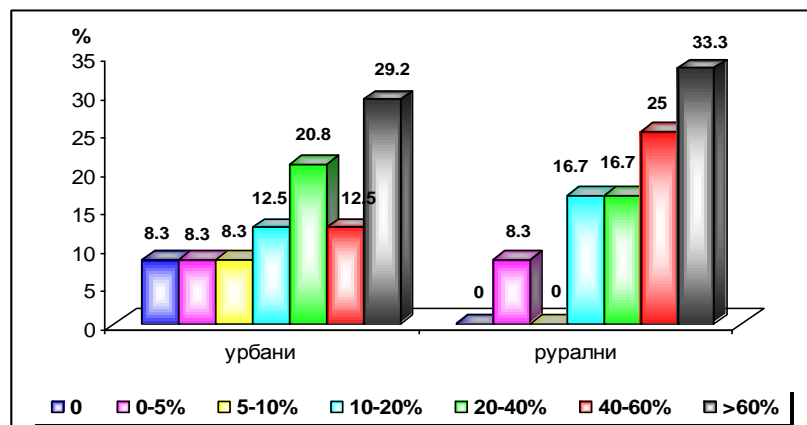
1. Трансфери од Министерството за финансии;
2. Трансфери од централната власт за покривање буџетски дефицит;
3. Сопствени приходи;
4. Донации од меѓународни организации;
5. Заеми.



Од статистичката анализа на добиените одговори може да се констатира дека речиси во 40% од општините доминира финансирањето со сопствени приходи, наспроти 60% во кои финансирањето во најголем обем се реализира преку трансферите од централната власт.

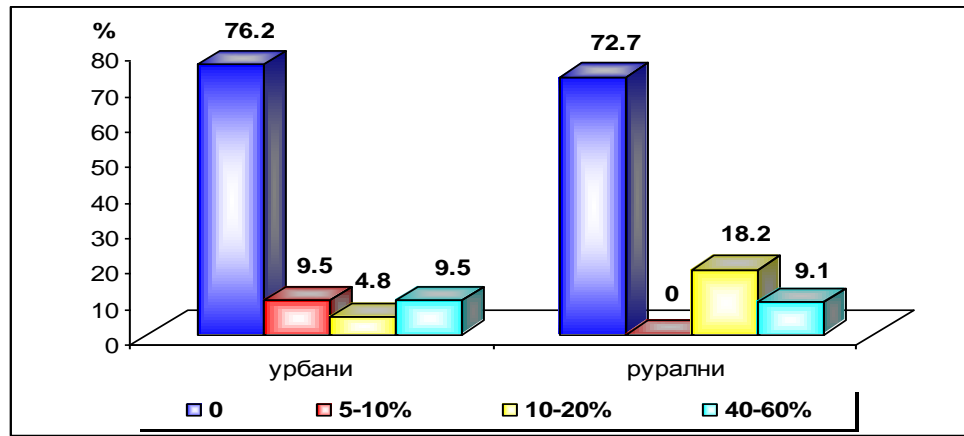
Во табела 5 (види анекс 1) и слика 10, е даден приказ на структурата на приходите респективно за урбаните и руралните единици на локалната самоуправа. И кај двете се доаѓа до констатација дека најголема приходна ставка кај двата вида општини претставуваат трансферите од Министерството за финансии, кои најчесто изнесуваат повеќе од 60% во буџетот на најголемиот процент и на урбани и на рурални општини (29,2% наспроти 33,3%).

**Слика 10 - Процентуалната застапеност на трансферите од Министерството за финансии во буџетот на општините**



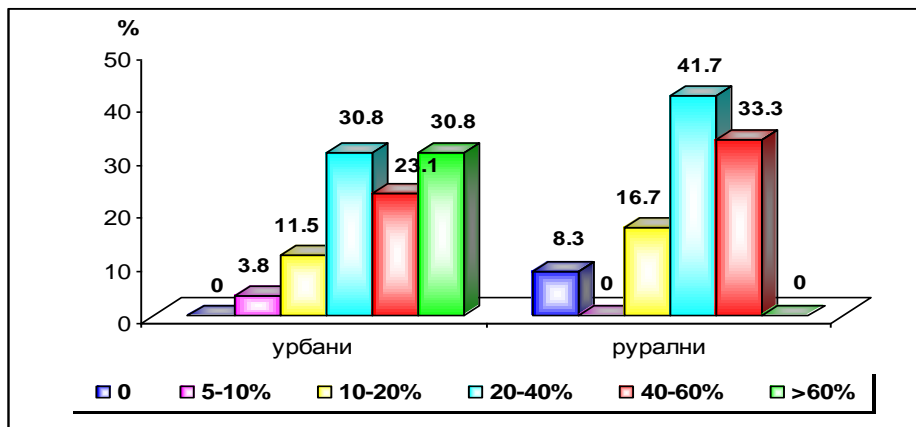
Како што можеме да забележиме на слика 11, разлики нема ниту во однос на процентот на трансферите што ги добиваат од централната власт за покривање на буџетскиот дефицит, односно околу 70% општини и од урбаната и од руралната група на општини не добиваат никакви средства од централната власт за оваа намена, а околу 10% урбани општини и 9% рурални општини покриваат 40-60% од буџетскиот дефицит со средства од државата (види анекс 1- табела б).

**Слика 11 - Процентуалната застапеност на трансферите од централната власт за покривање на буџетскиот дефицит**



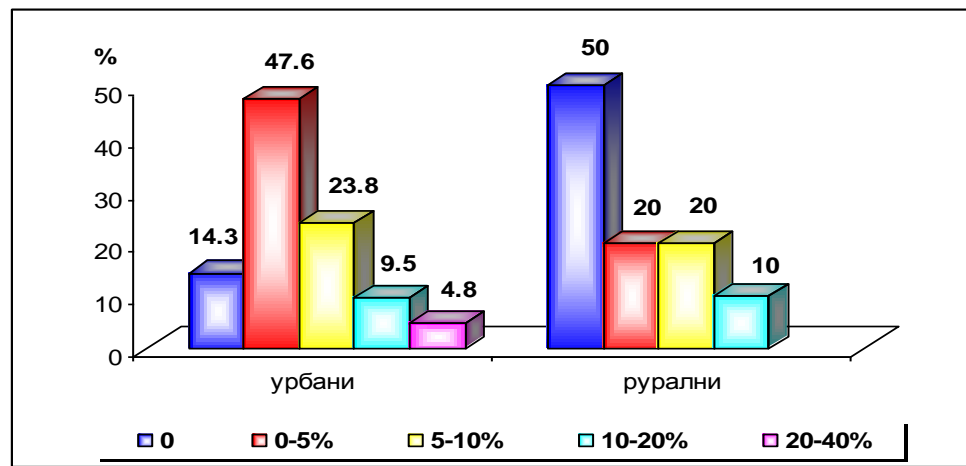
Сепак, статистичката анализа покажа индикативни разлики помеѓу урбаните и руралните општини значајно во однос на уделот со сопствени приходи во буџетот на општината. Урбаните општини сигнификантно повеќе сопствени средства внесуваат во буџетот од руралните. Така, најголем број и процент од урбаните општини, осум (30,8%), учествуваат во структурата на буџетот со 20-40% и со над 60%. Во групата, пак, на рурални општини нема ниту една општина што во буџетот учествува со над 60%. Ова е многу добро прикажано на слика 12 и во табела 7 (види анекс 1).

**Слика 12 - Процентуалната застапеност на сопствените приходи во буџетот на општините**



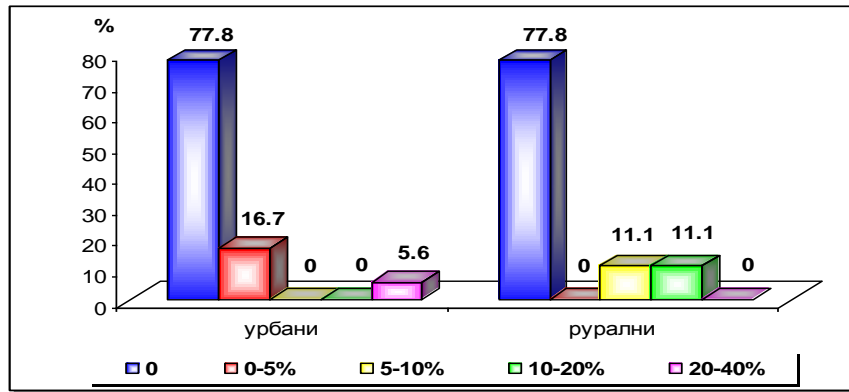
Исто така, разликите во застапеноста на одделните приходни ставки помеѓу урбаните и руралните општини се манифестираат уште на едно место. Прикажаните податоци на слика 13, за донациите од меѓународните организации како една од приходните ставки на општините што се предмет на истражување покажуваат дека во 50% од руралните општини воопшто нема прилив на средства под основа на донации од меѓународни организации, додека тој процент кај урбаните општини е 14,3%. Од ова може да се констатира сигнификантна статистичка разлика на ниво урбани/рурални општини во однос на приходната ставка донации од меѓународни организации (види анекс 1- табела 8)

**Слика 13 - Процентуалната застапеност на донации од меѓународни организации**



Еднаков процент на урбани и рурални општини (77,8%) не земаат никакви заеми за пополнување на општинскиот буџет. Меѓу урбаните општини што земаат заеми, кај најголем број (три од нив) заемите учествуваат со 5% во структурата на буџетот, додека меѓу руралните општини кај една општина заемот учествува со 5-10% и кај една со 10-20% во структурата на буџетот (слика 14). Тестираната разлика меѓу урбаните и руралните општини во однос на процентуалната застапеност на земените заеми во структурата на буџетот е статистички несигнификантна (види анекс 1- табела 9).

Слика 14 - Процентуалната застапеност на заеми во буџетот на општините



Резултатите од истражувањето презентирани во табела 4.10, слика 15 се однесуваат на давање оценка за степенот на локалната автономија по однос на специфичните потрошувачки ставки од општинскиот буџет. На општините им беа понудени пет потрошувачки ставки од општинскиот буџет<sup>285</sup>, кои требаше да ги оценат со следниве показатели: целосна, делумна и ограничена автономија, респективно на нивното влијание.

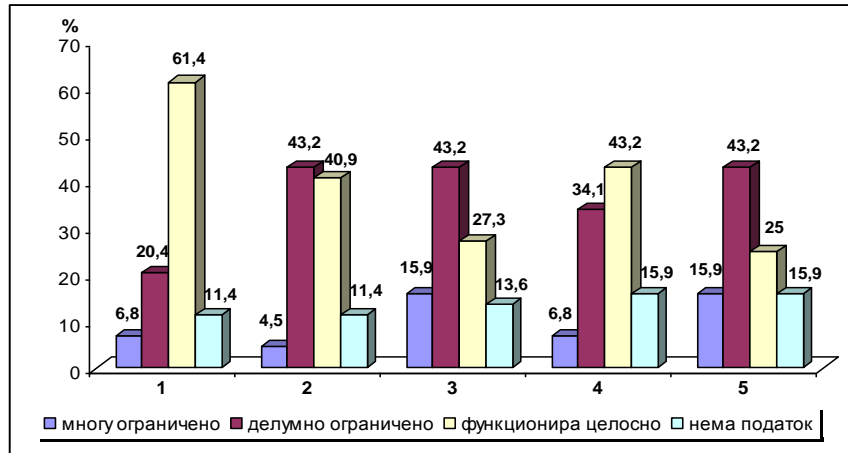
Од прикажаната дистрибуција на анализираниите ставки може да се заклучи дека локалната автономија во ставката лични доходи функционира целосно во 27 (61,4%) општини, а само во 3 (6,8%) многу ограничено. Околу 40% од анкетираниите општини имаат целосна автономија во однос на другите административни трошоци, малку поголем е процентот на општини (43%) што сметаат дека имаат делумна автономија во оваа ставка. Во трансферите до јавните институции многу се ограничени 7 (15,9%) општини, додека целосна автономија имаат 12 (27,3%) општини. Локалната автономија во јавните услуги финансирани од сопствени приходи најчесто функционира целосно во 19 (43,2%) општини, додека во јавните услуги финансирани од приходите од државните фондови и меѓународни организации локалната автономија најчесто е делумно ограничена - 19 (43,2%) (табела 4.10, слика 15).

<sup>285</sup> Лични доходи, други административни трошоци, трансфери до јавни институции, јавни услуги финансирани од сопствени приходи, јавни инвестиции финансирани од приходите од државните фондови и меѓународни организации.

**Табела 4. 10 - Оценка на нивото на локалната автономија во однос на специфичните потрошувачки ставки од општинскиот буџет**

<i>Како го оценувате нивото на локалната автономија во однос на специфичните потрошувачки ставки од општинскиот буџет?</i>		
	<b>Број</b>	<b>%</b>
<b>1. Лични доходи</b>		
Многу ограничено	3	6,8
Делумно ограничено	9	20,4
Функционира целосно	27	61,4
Нема податок	5	11,4
<b>Вкупно</b>	<b>44</b>	<b>100</b>
<b>2. Други административни трошоци</b>		
Многу ограничено	2	4,5
Делумно ограничено	19	43,2
Функционира целосно	18	40,9
Нема податок	5	11,4
<b>Вкупно</b>	<b>44</b>	<b>100</b>
<b>3. Трансфери до јавни институции</b>		
Многу ограничено	7	15,9
Делумно ограничено	19	43,2
Функционира целосно	12	27,3
Нема податок	6	13,6
<b>Вкупно</b>	<b>44</b>	<b>100</b>
<b>4. Јавни услуги финансирани од сопствени приходи</b>		
Многу ограничено	3	6,8
Делумно ограничено	15	34,1
Функционира целосно	19	43,2
Нема податок	7	15,9
<b>Вкупно</b>	<b>44</b>	<b>100</b>
<b>5. Јавни инвестиции финансирани од приходите од државните фондови и меѓународни организации</b>		
Многу ограничено	7	15,9
Делумно ограничено	19	43,2
Функционира целосно	11	25,0
Нема податок	7	15,9
<b>Вкупно</b>	<b>44</b>	<b>100</b>

**Слика 15 - Оценка за нивото на локалната автономија во однос на специфичните потрошувачки ставки од општинскиот буџет**



### **3. Анализа на капацитетите на локалната самоуправа во областа на економскиот развој**

Во овој дел од истражувањето се прикажани резултатите добиени со статистичка обработка и со анализа на дадените одговори од Анкетниот прашалник (дел Б). Овој дел од истражувањето ги третира следниве прашања:

Анализа на состојбите со планирањето на ЈЕР-податоци за бројот и за типот на општините што имаат усвоено и имплементирано стратегии и акциски планови за ЈЕР.

- Мапирање на состојбите во локалната економија, утврдување на структурните и на развојните приоритети, идентификување на инструментите и на мерките во насока на создавање услови за подобар економски развој и создавање слика за најчестите пречки во сферата на ЈЕР.
- Мобилизирање финансии за ЈЕР, како и евалуирање на фискалната и на финансиската способност.
- Идентификување на степенот и на активностите за поддршка на развојот на МСП и на претприемаштвото, како и на поттикнувањето и на подобрувањето на деловната клима.

- Начинот и степенот на воспоставување локални мрежи на соработка помеѓу општините (МОС) и промовирањето на партнерствата.

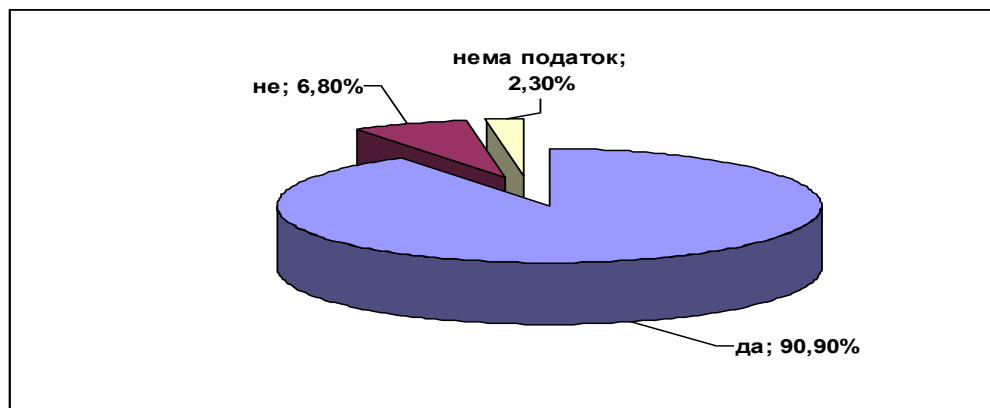
### 3.1 Анализа на состојбите со стратегиското планирање на ЈЕР

Во табела 4.11 се презентирани одговорите на општините во однос на нивните капацитети за подготовка на стратегиски планови. Од прикажаната дистрибуција на одговорите можеме да заклучиме дека најголемиот број (процент) од општините што учествуваат во истражувањето. 40 (односно 90,9%), континуирано подготвуваат планови и стратегии за економскиот развој на својата општина (табела 4.11, слика 16).

**Табела 4. 11 - Подготвување стратегиски планови за ЈЕР**

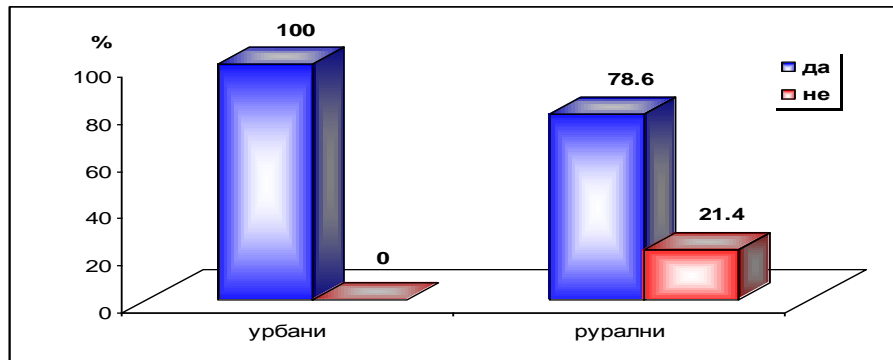
<i>Дали во вашата општина континуирано се подготвуваат стратегиски планови за ЈЕР?</i>		
	<b>Број</b>	<b>%</b>
Да	40	90,9
Не	3	6,8
Нема податок	1	2,3
<b>Вкупно</b>	<b>44</b>	<b>100</b>

**Слика 16 - Подготвување стратегиски планови за ЈЕР**



Анализирано по параметарот урбани и рурални општини, се покажува дека урбаните континуирано подготвуваат локални планови за економски развој, додека тоа го практикуваат 78,6% од руралните општини (слика 17). Овој тренд се следи и во однос на параметарот големина на општините, односно само во мал број од малите општини континуирано се подготвуваат стратегиските планови. Оттаму, статистички се потврдува дека подготвувањето на ЈЕР-стратегиски планови сигнификантно почесто се практикува во урбаните подрачја и во поголемите општини (види анекс 1-табела 10).

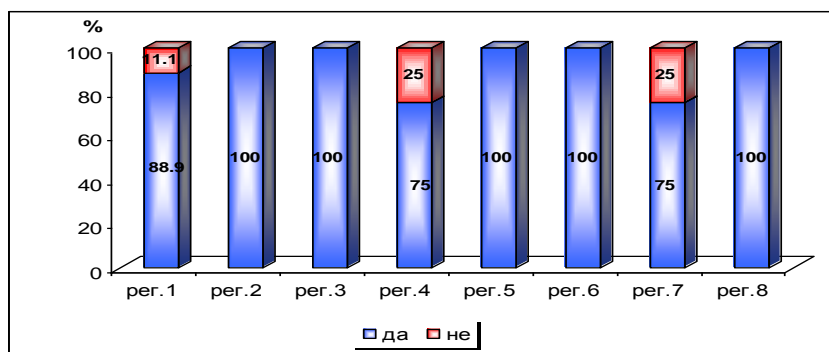
**Слика 17 - Подготвување стратегиски планови за ЈЕР по параметарот урбани и рурални општини**



Индикативно е исто така тоа што ако се сублимираат резултатите на општините во однос на нивната местоположба, тогаш во североисточниот, пелагонискиот, скопскиот, југоисточниот и во вардарскиот регион е евидентна целосна реализација во делот на подготовката на локални планови за ЈЕР (слика 18). Од овој тренд отстапуваат источниот регион со 88,9%, полошкиот и југозападниот регион со 75%, во кои сè уште има општини што ја немаат доволно развиено оваа практика (види анекс 1 – табела 11).



**Слика 18 - Подготвување стратегиски планови за ЈЕР по региони**

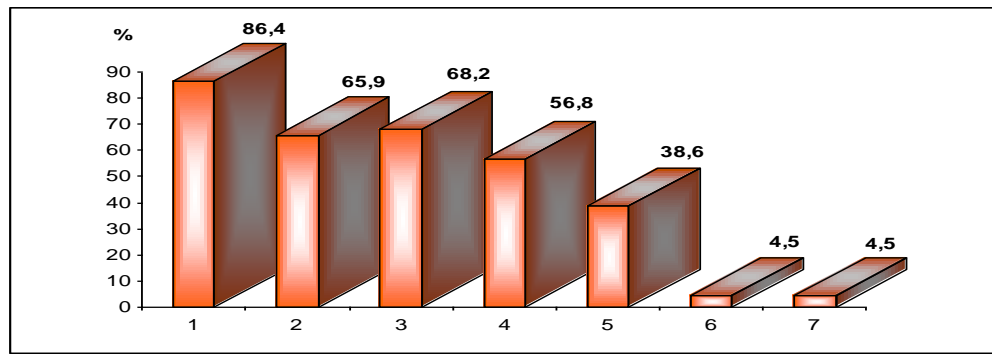


Во табела 4.12 е даден приказ за методите што ги употребуваат општините во подготвувањето на плановите за ЈЕР. Според статистичката анализа, најголем дел од општините, околу 38 (86%), се раководат дека извршената анализа од бизнис-заедницата е најважниот метод/алатка за изработка на стратегијата и на планот за локален економски развој. Триесет општини (односно 68%) од испитаниците применуваат јавни дебати и собири на граѓаните, 29 (66%) ги користат анкетите на граѓаните, 25 (57%) општини во подготвувањето на плановите и на програмите за ЈЕР користат услуги од консултанти, додека информациите од владините ресори одговорни за економскиот развој ги користат 17 (39%) општини (табела 4.12, слика 19).

**Табела 4. 12 - Методи што се употребуваат при подготовката на ЈЕР-плановите**

<i>Кои методи се употребуваат при подготовката на ЈЕР-плановите?</i>		
	<b>Број</b>	<b>%</b>
1. Анализа на потребите на бизнис-заедницата	38	86,4
2. Анкета од граѓаните	29	65,9
3. Јавни дебати/граѓанска иницијатива/собир на граѓани	30	68,2
4. Консултанти	25	56,8
5. Информации од владините ресори што се одговорни за економски развој	17	38,6
6. Друго	2	4,5
7. Нема податок	2	4,5

**Слика 19 - Методи што се употребуваат при подготовката на ЛЕР-плановите**

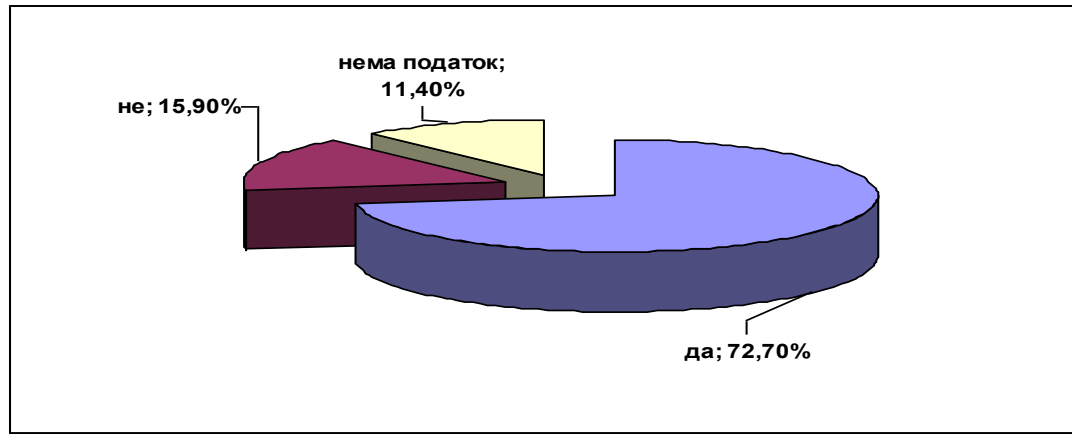


Триесет и две (72,7%) од анализираниите општини во подготвувањето на стратегиите користат методологии што се меѓународно верифицирани методологии на следниве организации ЕАР, СИДА, УНДП, УСАИД, ГТЗ, Светска банка и други (табела 4.13, слика 20).

**Табела 4. 13 - Користење на меѓународно прифатена методологија за изработка на стратегии за ЛЕР**

<i>Дали користите меѓународно прифатена методологија за изработка на стратегии за ЛЕР?</i>		
	<b>Број</b>	<b>%</b>
Да	32	72,7
Не	7	15,9
Нема податок	5	11,4
<b>Вкупно</b>	<b>44</b>	<b>100</b>

**Слика 20 - Користење на меѓународно прифатена методологија за изработка на стратегии за ЛЕР**



Во однос на прашањето кој се учествува во изработката на стратегијата на ЛЕР, најголемиот број и процент од општините, 27 (61,36%), одговориле дека бизнис-секторот, односно бизнис-заедницата најчесто партиципира во подготвувањето на ЛЕР-стратегијата. Општинската администрација и НВО-секторот како одговорни за стратегијата на ЛЕР ја акцентираат 20 (45,45%) од анкетираниите општини. Над 30% општини се изјасниле дека граѓаните и надворешните консултантите учествуваат во изработка на стратегијата за ЛЕР.

Во однос на временскиот рок за кој најчесто се подготвуваат ЛЕР-планови, педесет (63,5%) од општините се изјаснија дека последните стратегиски планови ги подготвиле за периодот од 2007 до 2013 година. Од ова може да се заклучи дека најчесто применувана временска рамка за подготовка на плановите е периодот од четири до пет години. Општината Велес е специфичен пример за општина што развива долгорочни планови за ЛЕР, односно го испланирал ЛЕР до 2020 година.

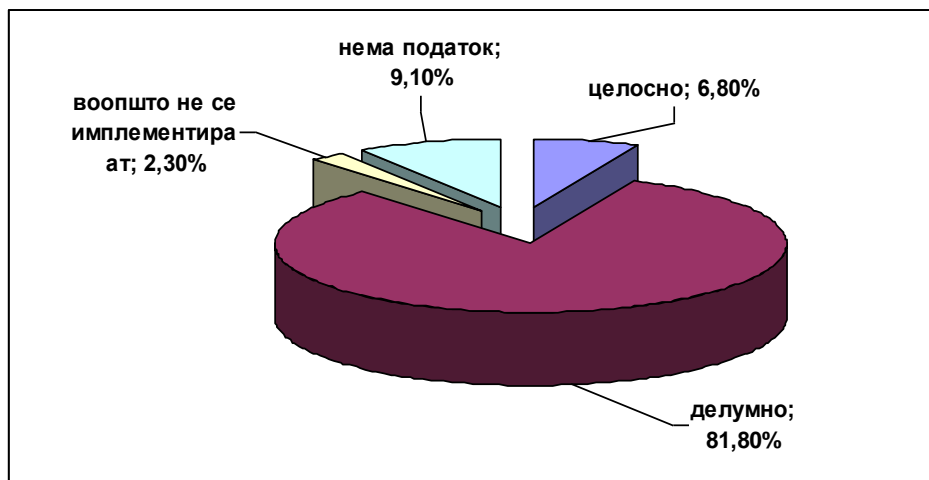
Во табела 4.14 се презентирани резултати од одговорот на прашањето за степенот на имплементација на стратегиските планови во општините на Република Македонија. Дистрибуцијата на одговорите на општините покажа дека иако најголем број општини подготвуваат стратегиски планови за ЛЕР, сепак нивното целосно реализирање е остварено само во 3 (6,8%) општини. Повеќето од нив, 36 (81,8%), само делумно ги

имплементираат направените стратегии и планови за економски развој (табела 4.14, слика 21). Истите тие во една од општините воопшто не се имплементираат, а четири од испитаниците не дале никаков податок. Според овие резултати, може да се заклучи дека иако подготовката на стратегиските планови е на високо ниво, сепак главниот проблем со кој се соочуваат општините е неможнота целосно да се реализираат активностите и проектите што се планирани во самите стратегиски документи. Од овие емпириски податоци може да се заклучи дека една од причините поради кои плановите остануваат неимплементирани и нереализирани може да биде тоа што подготовката на стратегиските документи не се базира на реалните потреби и можности на општината, како и на начинот на кој се врши приоритизација на приоритетните мерки и активности.

**Табела 4. 14 - Имплементација на ЈЕР-плановите**

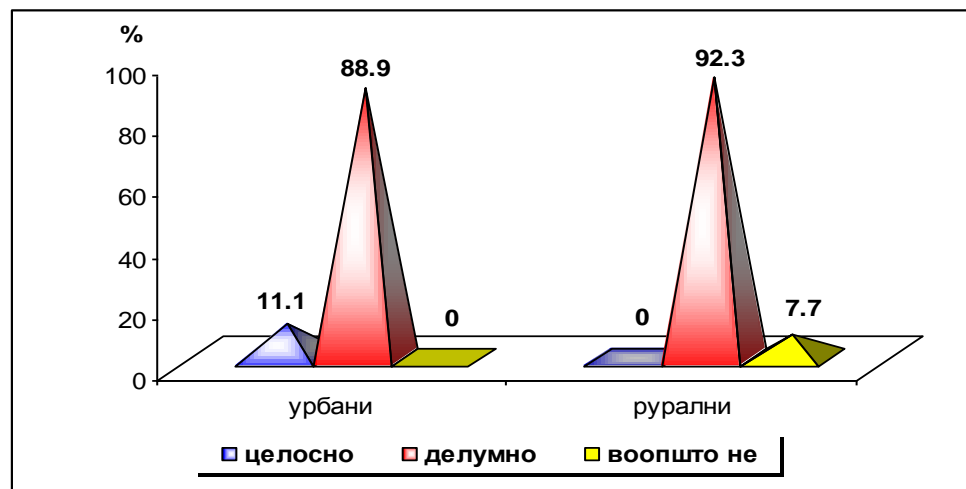
<i>Колку се имплементираат ЈЕР-плановите?</i>		
	<b>Број</b>	<b>%</b>
Целосно	3	6,8
Делумно	36	81,8
Воопшто не се имплементираат	1	2,3
Нема податок	4	9,1
<b>Вкупно</b>	<b>44</b>	<b>100</b>

**Слика 21 - Степен на имплементација на ЈЕР-плановите**



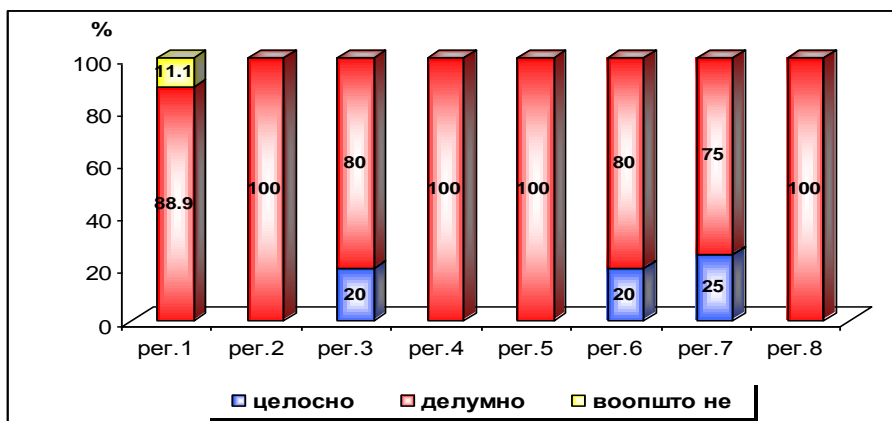
Понатаму, по основа на истото прашање, односно имплементацијата на стратегиските планови, статистичката анализа не потврди сигнификантна разлика во дистрибуцијата на одговорите меѓу урбаните и руралните општини на ова прашање (слика 22). Имено, од 27 урбани општини што одговориле на ова прашање, 24 се изјасниле дека делумно се имплементираат, а 3 општини одговориле дека тие целосно ги имплементираат ЛЕР-плановите. Од 13 рурални општини, 12 делумно ги имплементираат ЛЕР-плановите, а 1 општина воопшто не го направила тоа (види анекс 1- табела 12).

**Слика 22 - Имплементација на ЛЕР-плановите по параметарот урбани и рурални општини**



Во однос на нивната местоположба, по основа на имплементацијата на стратегиските планови, предничат општините од југозападниот регион, каде што имплементацијата е целосна во 25% од општините, и општините од пелагонискиот и од југоисточниот регион, со 20%, како што е прикажано и на слика 23 (види анекс 1 - табела 13).

Слика 23 - Имплементација на ЛЕР-плановите по региони



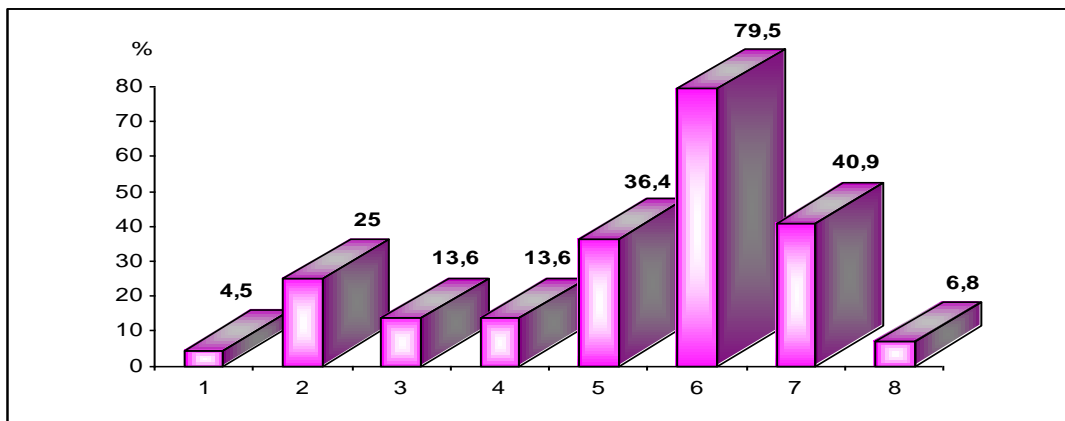
Конечно, 80% од испитаните општини на прашањето како да се подобри состојбата со имплементацијата на стратегиските планови посочија на еден голем недостаток или пречка во секојдневното работење, а тоа е непостоењето на утврден систем за мониторинг и за евалуација, со кој би се мерела и оценувала реализацијата на стратегиските локални развојни документи, што во крајна инстанца има силно влијание врз целокупната реализација на стратегиските планови.

Во табела 4.15 е даден приказ на најчестите пречки во спроведувањето на плановите за ЛЕР во општините. Од добиените резултати може да се констатира дека 79,5% од општините како главна пречка идентификуваа недостиг од финансиски извори, додека висок процент испитаници, 40,9%, изјавија дека постои недостиг од соработка со владините ресори, односно со централната власт, а 36,4% од општините посочија недостиг од соработка со бизнис-заедницата. Понатаму рангирани по приоритети се слабата инфраструктура со 25% и недостигот на човечки ресурси со 13,6%. Само 2 (4,5%) општини главната причина за неимплементирање на програмите ја бараат во субјективниот фактор, односно ниското ниво на планирање (табела 4.15, слика 24).

**Табела 4. 15 - Главни причини што ги попречуваат локалните власти во имплементирањето на акциските ЛЕР-плани**

<i>Кои се главните причини што ги попречуваат локалните власти во имплементирањето на акциските ЛЕР-плани?</i>		
	Број	%
1. Процесот на планирање е на ниско ниво	2	4,5
2. Слаба инфраструктура	11	25,0
3. Недостиг од човечки ресурси	6	13,6
4. Несоодветни временски рокови за спроведување на активностите од планот	6	13,6
5. Недостиг од соработка со бизнис-заедницата	16	36,4
6. Недостиг од финансиски ресурси	35	79,5
7. Недостиг од поддршка од владините ресори	18	40,9
8. Нема податок	3	6,8

**Слика 24 - Главни причини во имплементирањето на ЛЕР-плановите**



Недостигот од финансиски средства го истакнуваат како главна пречка во спроведувањето на ЛЕР-плановите во сите општини од репрезентативниот примерок што ја имаат својата местоположба во источниот, пелагонискиот, полошкиот и во вардарскиот регион. Во опишаната дистрибуција на одговорите за најчестите пречки за спроведување на акциските плани на ниво на регион индикативно е дека во општините од југоисточниот регион, 80% го истакнуваат недостигот од човечки ресурси како главна пречка. Недостигот од поддршка од централната власт е

доминантна пречка за 66,7% општини од полошкиот и за 75% општини од југозападниот регион (види анекс 1 - табела 14).

Резултатите од истражувањето презентирани во табела 4.16 се однесуваат на најчестата организациска форма што општините ја имаат за ЈЕР-надлежноста. Од статистичката анализа со која тестиравме неколку искази во контекст на формата на организирањето и спроведувањето на активностите поврзани со ЈЕР - надлежноста, една половина од испитаниците сметаат дека исказот „ЈЕР - активностите се централизирани во посебен сектор/оддел“ најдобро ја отсликува состојбата во општината во контекст на организирањето и на спроведување на активностите поврзани со ЈЕР (табела 4.16).

**Табела 4. 16 - Организациски форми на ЈЕР**

<i>Кој од следниве искази најдобро ја отсликува ситуацијата во општината во контекст на организирањето и на спроведувањето на активностите поврзани со ЈЕР?</i>		
	<b>Број</b>	<b>%</b>
Канцеларијата на градоначалникот е целосно одговорна за ЈЕР-активностите	8	18,2
ЈЕР-активностите се централизирани во посебен сектор/оддел	22	50,0
ЈЕР-активностите се децентрализирани и се одвиваат од страна на различни сектори	9	20,4
ЈЕР-активностите се во надлежност на посебна агенција	1	2,3
Канцеларијата на градоначалникот е целосно одговорна за ЈЕР-активностите; ЈЕР-активностите се централизирани во посебен сектор/оддел	3	6,8
Канцеларијата на градоначалникот е целосно одговорна за ЈЕР-активностите; ЈЕР-активностите се децентрализирани и се одвиваат од страна на различни сектори	1	2,3
<b>Вкупно</b>	<b>44</b>	<b>100</b>

Притоа, најчестата форма што ја користат урбаните општини е одделение за ЈЕР, а во мал број општини постои и повисока организациска форма, т.е. сектор за ЈЕР. Во дел од руралните општини ЈЕР не е поставен како посебна организациска единица и за ЈЕР има назначено само едно лице.

Без разлика на организациската форма, 90% од општините се изјаснија дека секторите или одделенијата за ЈЕР не се пополнети со потребниот број вработени. Во



голем дел од нив само едно лице е назначено за спроведување и за координирање на активностите на ЛЕР. Понатаму, мноштвото општини, односно околу 80% од општините, посочија дека има недостиг од квалификувани човечки ресурси, што дава индикација дека општините имаат потреба од развивање на капацитетите на администрацијата како и од нивна обука и доквалификација.

Во табела 4.17 е прикажана дистрибуција на повеќе области, во кои на човечките ресурси што се ангажирани во ЛЕР-активностите им недостигаат квалификации и им се потребни обуки и доквалификување. Од десетте понудени области, потребите за подигнување на капацитетите на општинската администрација се најголеми во делот на подготовка на општините за ЕУ, за што се изјасниле околу 73% од општините, односно на човечките ресурси им се неопходни вештини за подготвување инвестициски апликации во согласност со ИПА-регулативата и другите ЕУ-стандарди и насоки; за искористување на програмите од ИПА, како и know-how<sup>286</sup> за имплементацијата на претпристапните фондови (Phare, ISPA и SAPARD - ФАРЕ, ИСПА и САПАРД).

Понатаму, рангирано по приоритети, следуваат областите управување со финансиите, за што се изјасниле 19 (43%) општини како најчеста област во која е потребна обука и доквалификување на човечките ресурси, управувањето со општинските имоти, со околу 39 %, и менаџментот на човечки ресурси, со 32%.

Канцелариското и административното работење се област во која општините не препознаваат значајна потреба за развој на човечките ресурси, бидејќи најмал број општини, само 4 (9,1%), се изјасниле афирмативно како област во која се потребни обука и доквалификација на човечките ресурси.

Од статистичката анализа може да се заклучи дека има најголема потреба од развивање на капацитетите на општините во контекст на развивањето неопходни вештини за подготовка на ЕУ, што, од своја страна, ќе обезбеди додадена вредност воопшто за развојот на локалната заедница и особено за развојот на локалната економија.

---

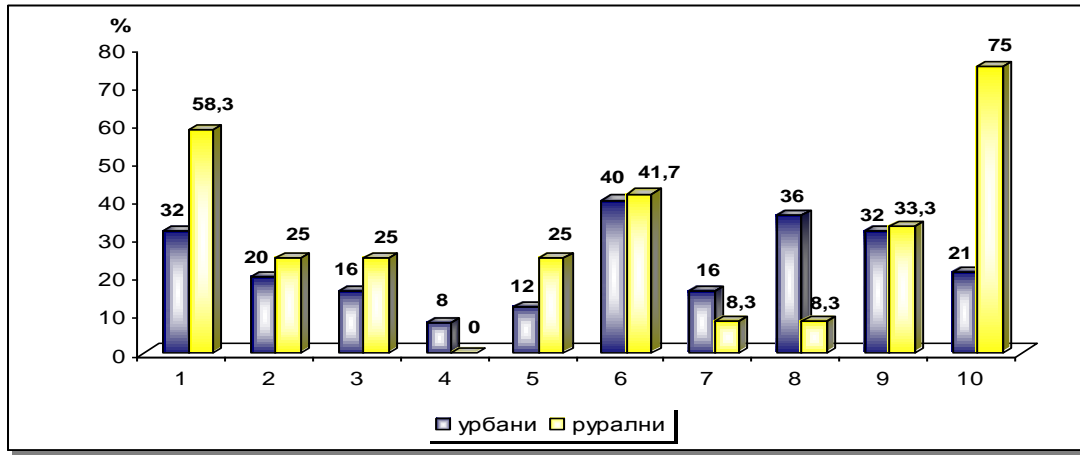
<sup>286</sup> Знаење и искуство

**Табела 4. 17 - Области со недостиг од човечки ресурси**

<i>Во која од наведените области на човечките ресурси што се ангажирани во ЛЕР-активностите недостигаат квалификации и се потребни обуки и доквалификување?</i>		
	<b>Број</b>	<b>%</b>
Финансирање	19	43,2
Електронска општина	10	22,7
Информациски технологии	9	20,4
Канцелариско и административно работење	4	9,1
Јавна администрација и административни процедури	7	15,9
Менаџмент со општински имот	17	38,6
Односи со јавност	7	15,9
Маркетинг	13	29,5
Менаџмент со човечки ресурси	14	31,8
Вештини во делот на подготовка за ЕУ (подготвување инвестициски апликации во согласност со ИПА-регулативата и другите ЕУ-стандарди и насоки; за искористување на програмите од ИПА како и know-how за имплементацијата на претпристапните фондови (Phare, ISPA и SAPARD - ФАРЕ, ИСПА и САПАРД)	32	72,7
Нема податок	5	11,4

Руралните почесто од урбаните општини ги истакнуваат финансирањето и информациските технологии како област во која на човечките ресурси им се потребни квалификации. Урбаните, пак, почесто од руралните општини сметаат дека обуки и доквалификации на човечките ресурси се потребни во областа на канцелариското и административно работење и во областа на промотивните активности, односно маркетингот (слика 25). Она што има идентична застапеност во дистрибуцијата на одговорите по основа на сите општини е дека има недостиг од вештини во делот на подготовката на општините за пристап на ЕУ (види анекс 1 - табела 15).

Слика 25 - Области на човечките ресурси во кои има недостиг од квалификации



### 3.2 Мапирање на состојбите во локалната економија и утврдување на структурните и развојните приоритети

Резултатите од истражувањето презентирани во табела 4.18 се однесуваат на пропорциите во однос на стапките на невработеност на општинско ниво. На општините им беа понудени три ранга за стапки на невработеност<sup>287</sup> во кои требаше да ја рангираат стапката на невработеност во рамките на нивната општина. Според одговорите дадени од општините што се предмет на истражувањето, може да се заклучи дека кај мноштвото општини (30 општини или 68%) што партиципираа во истражувањето беше регистрирана стапка на невработеност од 20 до 40%, со еднаква статистичка дистрибуција во урбаните и во руралните општини. Речиси 14 проценти од општините бележат стапка на невработеност од над 40 проценти, каде што преовладуваат руралните општини. Со најмала стапка на невработеност беа идентификувани вкупно 4 општини, односно 9,1%, и тоа беа две рурални и две урбани, респективно, Сопиште, Вевчани, Гевгелија, Карпош (табела 4.18).

Земајќи предвид дека мноштвото општини, односно 68,2% од општините што се предмет на истражување имаат стапка на невработеност помеѓу 20 и 40%, може да се

<sup>287</sup> Од 0 до 20%, од 20 до 40% и над 40%.

дојде до констатација за ниското ниво на економски развој на локално ниво. Податокот дека 9,1% од општините избегнаа да го дадат својот одговор на ова прашање може да иницира ушто повисок процент на стапка на невработеност од прикажаниот (табела 4.18).

**Табела 4. 18 - Стапката на невработеност во општините**

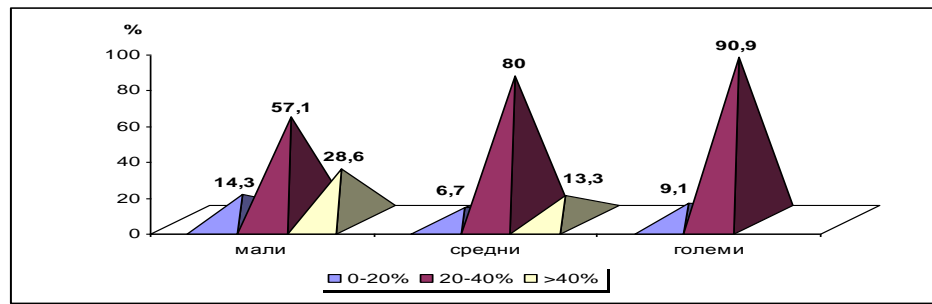
<i>Колкава е стапката на невработеност во рамките на општината за време на последните три години?</i>		
	<b>Број</b>	<b>%</b>
0-20%	4	9,1
20-40%	30	68,2
➤40%	6	13,6
Нема податок	4	9,1
<b>Вкупно</b>	<b>44</b>	<b>100</b>

Во следните две табели се прикажани резултатите добиени од кростабулацијата на општините по однос на големината на општината и местоположбата по региони, за да се увиди дали стапките на невработеност зависат од карактеристиките на општините во контекст на двете релевантни варијабли.

Во однос на варијаблата големина на општина, резултатите покажаа значајно повисока стапка на невработеност во малите општини, споредено со средните и со големите општини.

Во најголем број мали, средни и големи општини стапката на невработеност се совпаѓа со стапката на невработеност на ниво на целата држава, која се движи од 20 до 40% (види анекс 1 - табела 16). Рангот стапка на невработеност помеѓу 20 и 40% е доминантен кај големите општини, со околу 91%, потоа кај средните, со 80%, и кај малите, со 57,1%. Во однос на рангот стапка на невработеност над 40%, што отсликува екстремно висока невработеност, дури 28,6% мали општини забележуваат стапка на невработеност над 40% наспроти 13,3% средни општини, а ниту една општина од редот на големите општини (слика 26).

**Слика 26 - Стапка на невработеност во малите, средните и големите општини**



Во следната табела се илустрирани пропорциите на стапките на невработеност на општините што се карактеризираат со висока стапка на невработеност (20-40%) на ниво на регионот на кој му припаѓаат. Во просек, околу 72 проценти од општините во Република Македонија имаат стапка на невработеност помеѓу 20 и 40%. (табела 4.19)

**Табела 4. 19 - Пропорции на стапките на невработеност во општините со висока стапка на невработеност**

Регион	N (број на општини со стапка на невработеност 20-40%)	%
Источен	6	67%
Североисточен	3	75%
Пелагониски	4	80%
Полошки	3	75%
Скопски	2	25%
Југоисточен	4	80%
Југозападен	3	75%
Вардарски	5	100%

Резултатите од истражувањето презентирани во табела 4.20 се однесуваат на економските дејности/сектори што бележат најголем пораст во рамките на општините од Република Македонија. На општините им беа понудени шест економски сектори<sup>288</sup>

<sup>288</sup> Услужни, трговски, производство, земјоделство, туризам и други.

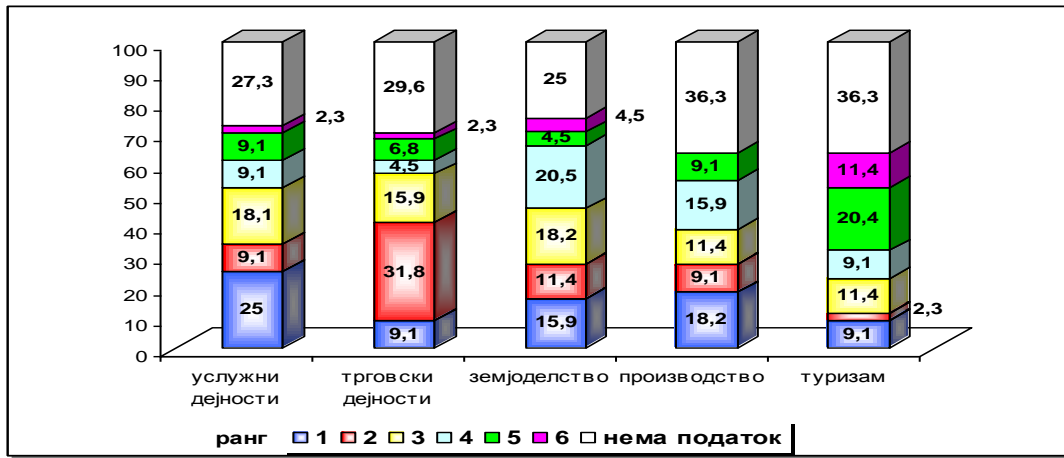
што требаше да ги рангираат од 1 до 6 според степенот на нивниот пораст, каде што рангот или оценка 1 има најголем пораст, а рангот или оценка 6 има најслаб пораст.

Во дистрибуцијата на рангирањето на секторот „услужни дејности“, најголем процент од општините (25,0%) дале оценка 1, односно го оцениле овој сектор со најголем пораст. „Трговските дејности“ за поголемиот дел од општините имал силен пораст и влијаел врз подобрување на локалната економија, односно 31,8% од општините го оцениле со 2. Економските дејности „земјоделство“ и „производство/индустрија“ имаат еднаква дистрибуција во одговорите, односно околу 18,2% од општините се изјасниле со оценка 3, односно со среден пораст. Најголем процент општини (20,5%) го оцениле земјоделството и со слаб пораст, односно со оценка 4, врз поттикнувањето на локалната економија. Најголем процент општини (20%) го оцениле туризмот со најслабо влијание поради нискиот пораст, односно со оценка 5, врз поттикнувањето на локалната економија (Табела 4.20, Слика 27).

**Табела 4. 20 - Пораст на економските дејности во општините**

<i>Колку следниве економски активности бележат најголем пораст во вашата општина?</i>					
<b>Ранг на влијание</b>	Услужни дејности	Трговски дејности	Земјоделство	Производство /индустрија	Туризам
1	<b>11 (25,0%)</b>	4 (9,1%)	7 (15,9%)	8 (18,2%)	4 (9,1%)
2	4 (9,1%)	<b>14 (31,8%)</b>	5 (11,4%)	4 (9,1%)	1 (2,3%)
3	<b>8 (18,1%)</b>	7 (15,9%)	<b>8 (18,2%)</b>	5 (11,4%)	5 (11,4%)
4	4 (9,1%)	2 (4,5%)	<b>9 (20,5%)</b>	7 (15,9%)	4 (9,1%)
5	4 (9,1%)	3 (6,8%)	2 (4,5%)	4 (9,1%)	<b>9 (20,4%)</b>
6	1 (2,3%)	1 (2,3%)	2 (4,5%)	0	5 (11,4%)
Нема податок	12 (27,3%)	13 (29,6%)	11 (25,0%)	16 (36,3%)	16 (36,3%)
Вкупно	44 (100%)	44 (100%)	44 (100%)	44 (100%)	44 (100%)

Слика 27 - Економските активности/дејности со најголем пораст



Во табела 4.21 (слика 28) се презентирани резултатите од истражувањето за економските активности што забележуваат најголем пад во општините во последните три години. На општините им беа понудени 5 групи економски активности<sup>289</sup> што требаше да ги рангираат од 1 до 5 според степенот на економски пад, односно влошување на состојбите<sup>290</sup>.

Од прикажаната дистрибуција на анализирани економски дејности може да заклучиме дека најголем пад се забележува во индустријата, односно производството, 31,8% од општините ги оцениле со највисока оценка 1 и во земјоделството 22,7% од општините овие дејности ги оцениле со оценка 2. Најмал пад има во трговските дејности и во туризмот, кои ја делат оценката 5 со 11,4%, односно 11,4% од општините.

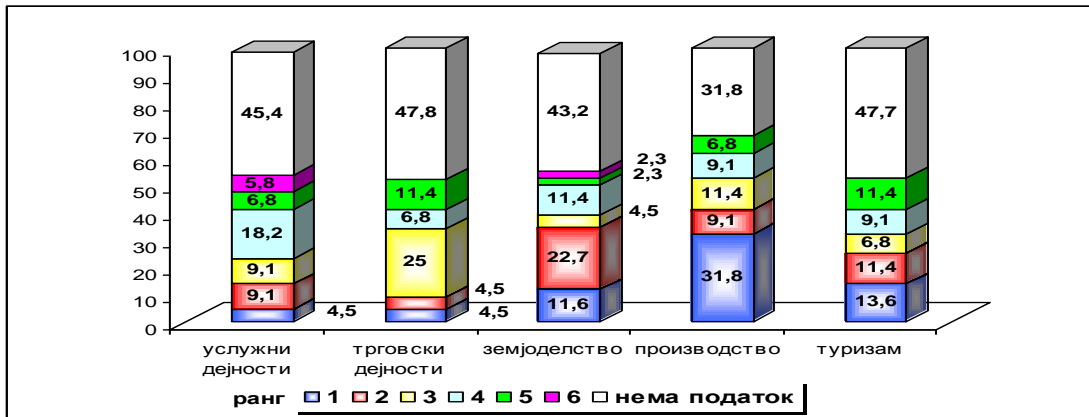
<sup>289</sup> Услугни, трговски, производство, земјоделство и туризам.

<sup>290</sup> Каде што рангот 1 има најголем пад, а рангот 5 има најмал пад.

Табела 4. 21 - Пад на економските дејности во општините

Која од економските активности бележи најголем економски пад во вашата општина?					
Ранг на влијание	Услужни дејности	Трговски дејности	Земјоделство	Производство /индустрија	Туризам
1	2 (4,5%)	2 (4,5%)	6 (11,6%)	<b>14 (31,8%)</b>	6 (13,6%)
2	4 (9,1%)	2 (4,5%)	<b>10 (22,7%)</b>	4 (9,1%)	5 (11,4%)
3	4 (9,1%)	11 (25,0%)	2 (4,5%)	5 (11,4%)	3 (6,8%)
4	8 (18,2%)	3 (6,8%)	5 (11,4%)	4 (9,1%)	4 (9,1%)
5	3 (6,8%)	<b>5 (11,4%)</b>	1 (2,3%)	3 (6,8%)	<b>5 (11,4%)</b>
6	3 (6,8%)	0	1 (2,3%)	0	0
Нема податок	20 (45,4%)	21 (47,8%)	19 (43,2%)	14 (31,8%)	21 (47,7%)
<b>Вкупно</b>	<b>44 (100%)</b>	<b>44 (100%)</b>	<b>44 (100%)</b>	<b>44 (100%)</b>	<b>44 (100%)</b>

Слика 28 - Економските активности/дејности со најголем пад



На прашањето за тоа кои од економските активности се најважни за подобрување на ЛЕР, мноштвото општини ја оценуваат индустријата како приоритет во својата економска структура. Од друга страна, индустријата забележува најголем економски пад во општините во Република Македонија.

Во табела 4.22, слика 29, се презентирани резултати од одговорот на прашањето за активностите на општините спроведени во периодот 2010-2011 година за подобрување на локалниот економски развој. Во својот обид да ја подобрат локалната економија најголемиот број општини (37), односно 84,1%, најмногу се фокусирале на



подобрување на локалната инфраструктура. Потоа со помал интензитет следува имплементацијата на активностите за поттикнување инвестиции, за што се изјасниле 72,7% од општините, додека 61,4% и 54,5% од општините се концентрирале на афирмација на претприемаштвото, и тоа респективно преку поддршката на постојното МСП - поттикнување на отворање нови бизниси. Помалку од половина од општините оцениле дека ги зајакнале институционалните капацитети во корист на ЛЕР (36,4 %), а слично е и со развојот на партнерствата<sup>291</sup> (36,4%). за обука и преквалификација на работната сила (34,1%) и најмалиот акцент се ставил на поддршка на кластерите во економскиот потенцијал во општините (6 општини, односно 13,6%).

Како што може да се забележи, воопшто меѓу сите активности, најмал акцент општините ставаат врз поддршката на кластерите, односно само шест општини<sup>292</sup> се изјасниле афирмативно дека за подобрување на ЛЕР презеле одредени активности за заживување и за развој на кластерингот.

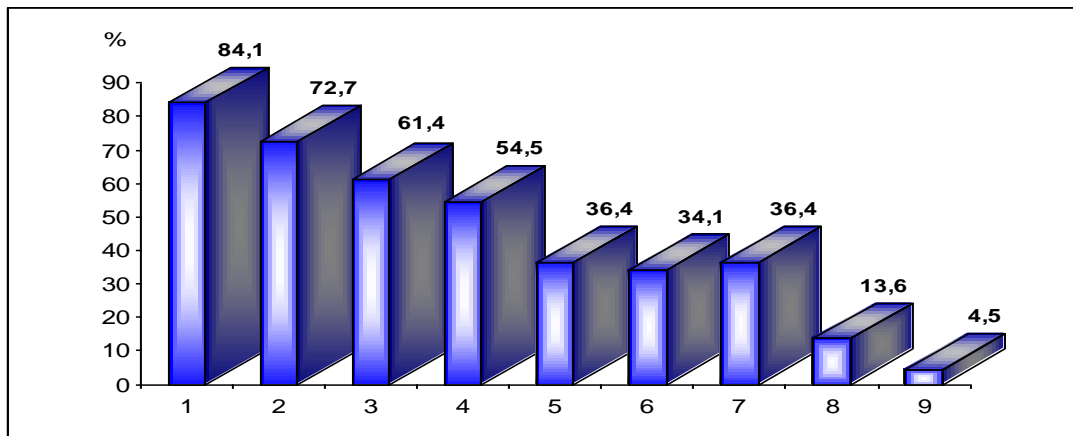
**Табела 4. 22 - Преземени активности за подобрување на ЛЕР**

<b>Кои активности се преземени за подобрување на ЛЕР?</b>		
	<b>Број</b>	<b>%</b>
1. Инфраструктура	37	84,1
2. Привлекување инвестиции	32	72,7
3. Пораст на мали и на средни претпријатија	27	61,4
4. Отворање нови бизниси	24	54,5
5. Развој на партнерства (со централната власт, бизнис-заедницата и НВО)	16	36,4
6. Обука и преквалификација на работната сила	15	34,1
7 Зајакнување на институционалните капацитети	16	36,4
8. Поддршка на кластерите	6	13,6
9. Нема податок	2	4,5

<sup>291</sup> Централна власт, бизнис-сектор и невладини организации.

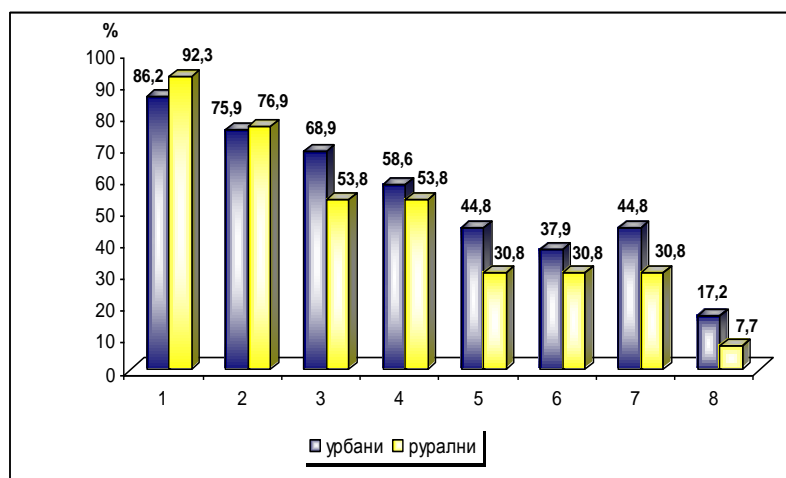
<sup>292</sup> Дојран, Крива Паланка, Берово, Куманово, Карпош и Штип

**Слика 29 - Преземени активности за подобрување на ЛЕР**



Резултатите покажуваат речиси идентична застапеност на развојните активности кај урбаните и руралните општини (види анекс 1 - табела 17). Односно, најчесто експлоатирана активност и кај урбаните и кај руралните општини е инфраструктурата (86,2% урбани наспроти 92,3% рурални). Привлекување инвестиции им е приоритет на 75,9% урбани и на 76,9% рурални општини. Најмал процент урбани и рурални општини, 17,2% и 7,7%, најмалку внимание обрнуваат на поддршка на кластерите (слика 30).

**Слика 30 - Активности со најголем акцент при подготовката на ЛЕР-стратегииите**



Статистичката анализа на добиените одговори во однос на варијаблата големина на општината по бројот на население го покажува трендот на подобрувањето на инфраструктурата како најчесто експлоатирана активност за подобрување на ЈЕР кај малите (100%) и средните општини (83%), за разлика од големите општини, каде што централен акцент се става на порастот на МСП со 71%.

Другите развојни активности имаат слична застапеност, без оглед на големината на општината, освен кластерите што покажуваат тренд на нешто поголема експлоатација кај општините со средна големина и обуката и преквалификацијата на работната сила, која како преземена активност заостанува кај големите општини споредено со општините со средна и со мала големина (табела 4.23).

**Табела 4. 23 - Преземени активности за подобрување на ЈЕР според големината на општини по бројот на жители**

Преземени активности за подобрување на ЈЕР	Големина на општини според бројот на жители		
	Мали	Средни	Големи
1. Инфраструктура	12 (100%)	15 (83%)	9 (64,2%)
2. Привлекување инвестиции	10 (83)	13 (72%)	9 (64,2%)
3. Пораст на мали и на средни претпријатија	7 (58%)	10 (55%)	10 (71%)
4. Отворање нови бизниси	6 (50%)	10 (55%)	8 (57%)
5. Развој на партнерства (со централната власт, бизнис-заедницата и НВО)	5 (42%)	7 (38,8%)	5 (35,8)
6. Обука и преквалификација на работната сила	4 (33,3%)	5 (27,7%)	3 (6,82%)
7. Зајакнување на институционалните капацитети	5 (42%)	7 (38,8%)	5 (35,8%)
8. Поддршка на кластерите	1 (8,33%)	3 (16,7%)	2 (13,3%)

Нема позначајни статистички разлики во однос на големина на општина по територија, освен тоа што кај големите општини по територија, трите најзначајни активности се инфраструктура, привлекување на инвестиции и основање на нови бизниси, односно, раст на претприемаштвото (табела 4.24).

**Табела 4. 24 - Преземени активности за подобрување на ЈЕР според големината на општините по територијата**

Преземени активности за подобрување на ЈЕР	Големина на општини по територија	
	Под 209 км <sup>2</sup>	Над 209 км <sup>2</sup>
1. Инфраструктура	14 (31,82%)	23 (52,27%)
2. Привлекување на инвестиции	10 (22,73%)	21 (47,73%)
3. Пораст на мали и на средни претпријатија	8 (18,18%)	18 (40,91%)
4. Отворање нови бизниси	5 (11,36%)	19 (43,18%)
5. Развој на партнерства (со централната власт, бизнис-заедницата и НВО)	5 (11,36%)	12 (27,27%)
6. Обука и преквалификација на работната сила	4 (9,09%)	10 (22,73%)
7. Зајакнување на институционалните капацитети	6 (13,64%)	11 (25,0%)
8. Поддршка на кластерите	2 (4,54%)	4 (9,09%)

Во однос на местоположбата исто така нема значајни разлики во дистрибуцијата на одговорите. Сите општини од североисточниот, југозападниот и од вардарскиот регион и доминантен број општини од другите региони најмногу внимание посветуваат на инфраструктурата. На привлекување инвестиции се посветени сите општини од североисточниот регион, додека сите општини од југоисточниот регион даваат приоритет на отворањето нови бизниси и МСП. Ниту една општина од полошкиот регион не посветува никакво внимание на развојот на партнерства, а многу малку внимание се посветува и на поддршката на кластерите (види анекс 1 - табела 18).

Во табела 4.25 се прикажани резултатите со кои се испитува дали општините воопшто успеале во тенденцијата на привлекување инвестиции. Од општините во Република Македонија што се предмет на истражување, 18 општини, односно околу 41% сметаат дека нема никаква разлика во состојбата, во 1 општина се оценува дека настанало влошување, додека 25 (57%) од општините забележуваат тренд на подобрување (табела 4.25).

**Табела 4. 25 - Привлекување инвестиции**

<i>Дали во последните три години, во рамките на општината, настанала некаква промена во однос на привлекувањето на инвестициите и каква?</i>		
	<b>Број</b>	<b>%</b>
Се подобрила	25	56,8
Останала иста	18	40,9
Се влошила	1	2,3
<b>Вкупно</b>	<b>44</b>	<b>100</b>

За да се стекнат поконкретни сознанија за проблемите, пречките и за слабостите што се манифестираат во насока на привлекувањето на инвестициите и подобрувањето на деловната клима, во одговорите на општините најприсутни беа следниве ставови: околу 32% од општините како најголема пречка го идентификуваа нерасполагањето со општинското градежно земјиште. Понатаму, во одговорите на анкетираниите општини, рангирани по приоритети се недостиг од активности и од капацитети во промовирањето и во маркетингот за локален економски развој, отсуство на реални стратегии и програми, недостиг од финансиски ресурси што ќе бидат искористени во промоцијата.

### 3.3 Мерки и инструменти за унапредување на ЛЕР

Резултатите од истражувањето презентирани во табела 4.26 се однесуваат на валоризирањето, односно ефективноста на инструментите што им се расположливи на општините за поттикнување на економскиот пораст. На општините им беа понудени 10 инструменти. Според одговорите дадени од општините во Република Македонија што се предмет на истражувањето, може да се заклучи дека како најважен инструмент за генерирање на порастот имало подобрувањето на локалната инфраструктура. Понатаму, рангирано по приоритети, како инструмент од второстепено значење општините го истакнуваат креирањето поволна деловна клима за привлекување нови инвестиции, односно афирмативно се изјасниле 73%.

Средно влијание во унапредувањето на ЛЕР имаат подобрувањето и олеснувањето на административните постапки и процедури со 50%, поддршката на локалните проекти за вработување или создавањето на нови можности за вработување со околу

48% и намалувањето на комуналиите и на оданочувањето за локалните бизниси со 41%.

Од вкупниот број општини, само 12, односно 27%, ги признаваат јавно-приватните партнерства и регионалните мрежи како ефективни методи за унапредување на ЛЕР. Бизнес-инкубаторите и обезбедувањето финансии за нови бизниси се оценети најслабо, односно општините најретко ги идентификуваат како ефективни инструменти за унапредување на ЛЕР бизнес-инкубаторите (13,6%) и обезбедување фондови за почнување нови бизниси (11,4%).

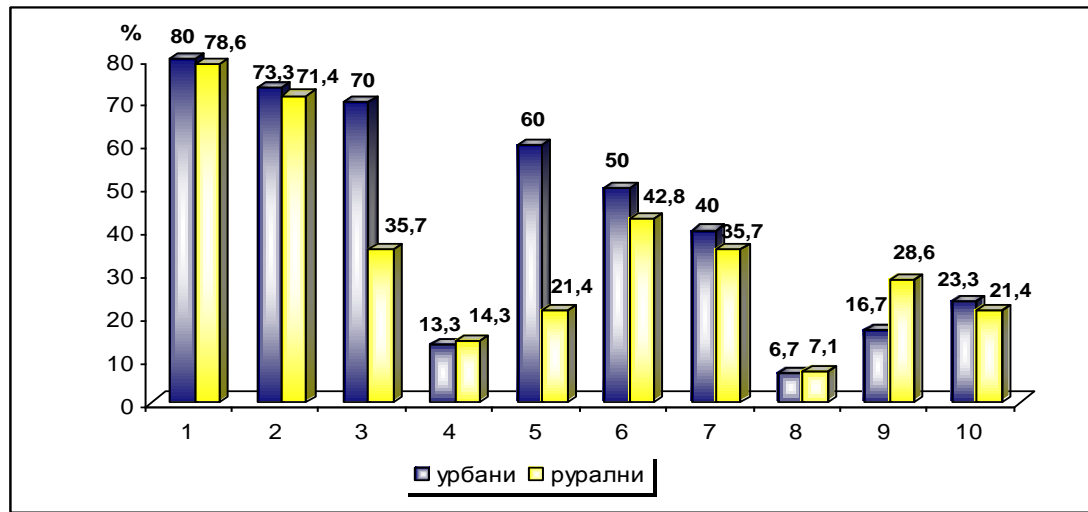
**Табела 4. 26 - Мерки/инструменти што се ефективни за унапредување на ЛЕР**

<i>Кои мерки/инструменти се ефективни за унапредување на ЛЕР?</i>		
	<b>Број</b>	<b>%</b>
Изградба и адаптација на локалната инфраструктура	35	79,5
Креирање поволна клима за привлекување нови инвестиции	32	72,7
Промотивни активности за локалните економски предности	26	59,1
Бизнес-инкубатори	6	13,6
Поддршка на локалните проекти за вработување/нови можности за вработување	21	47,7
Подобрување и олеснување на административните постапки и процедури	22	50,0
Намалување на комуналиите и на даноците за бизнис-заедницата	18	40,9
Обезбедување фондови за почнување нови бизниси	5	11,4
Учество во регионалните економски асоцијации	12	27,3
Создавање јавно-приватни партнерства (ЈПП)	12	27,3

Во дистрибуцијата на рангирањето на инструментите што се ефективни за унапредување на ЛЕР, а според валоризирањето на општините што респективно на типот на општината, вкупно триесет и пет општини (80%), од кои 24 (80%) урбани општини и 11 (78,6%) рурални општини, го оцениле овој инструмент како најважен. Статистичката анализа исто така покажа дека креирањето поволна деловна клима има идентична застапеност во одговорите меѓу урбаните и руралните општини, кои еднакво сметаат дека креирањето поволна клима е важен инструмент за подобрување на ЛЕР (73,3% наспроти 71,4%).

Различна застапеност во одговорите помеѓу урбаните и руралните општини се забележува во валоризирањето на промотивните активности (слика 31), респективно (70% наспроти 35,7%) и во поддршката на локалните проекти за вработување (60% наспроти 21,4%) (види анекс 1- табела 19)

**Слика 31 - Мерки/инструменти што се ефективни во унапредување на ЛЕР според параметарот урбани и рурални општини**



Во табела 4.27 има дадено приказ за дистрибуцијата на одговорите во однос на варијаблата големина на општината по бројот на население. Тоа е одговор на прашањето колкава е оправданоста и воопшто ефикасноста за примена на стратегиите и инструментите за поттикнување на ЛЕР во малите општини каде бројот на компании и потенцијал за привлекување на нови бизниси е релативно мал? Дали инструментите имаат исти реперкусии врз општини кои се мали по територија, а големи по население или обратно големи по територија и мали по население?

Како што може да се забележи, инструментите за изградба и адаптација на локалната инфраструктура и за креирање поволна клима за привлекување нови инвестиции имаат најголема вредност за унапредувањето на ЛЕР кај трите вида општини, респективно мали, големи и средни. Кај малите општини потребата од наведените инструменти доминира со околу 92% во однос на другите инструменти.

Различна застапеност во одговорите помеѓу општините респективно на нивната големина се забележува само во однос на намалување на комуналиите и на даноците за бизнис-заедницата, и тоа кај малите општини, кај кои е евидентна потребата од поголеми даночни олеснувања и пониски комуналии (табела 4.27).

**Табела 4. 27 - Мерки/инструменти што се ефективни за унапредување на ЛЕР според параметарот големина на општините според бројот на жители**

<i>Кои мерки/инструменти се ефективни за унапредување на ЛЕР?</i>	<b>Големина на општините според бројот на жители</b>		
	Мали	Средни	Големи
Изградба и адаптација на локалната инфраструктура	11 (91,7%)	14 (77,8%)	10 (71,4%)
Креирање поволна клима за привлекување нови инвестиции	11 (91,7%)	11 (61,1%)	10 (71,4%)
Промотивни активности за локалните економски предности	7 (58,3%)	10 (55,5%)	9 (64,2%)
Бизнис-инкубатори	2 (16,7%)	2 (11,1%)	2 (14,2%)
Поддршка на локалните проекти за вработување/нови можности за вработување	4 (33,3%)	8 (44,4%)	9 (64,2%)
Подобрување и олеснување на административните постапки и процедури	6 (50%)	9 (50%)	5 (35,8%)
Намалување на комуналиите и на даноците за бизнис-заедницата	7 (58,3%)	4 (22,2%)	6 (42,9%)
Обезбедување фондови за почнување нови бизниси	1 (8,3%)	2 (11,1%)	/
Учество во регионалните економски асоцијации	4 (33,3%)	4 (22,2%)	2 (14,2%)
Создавање јавно-приватни партнерства (ЈПП)	3 (25%)	7 (38,9%)	3 (21,4%)

Во табела 4.28. е даден приказ на одговорите во однос на варијаблата големина по територија.



**Табела 4. 28 - Мерки/инструменти што се ефективни за унапредување на ЛЕР според параметарот големина на општините по територија**

<i>Кои мерки/инструменти се ефективни за унапредување на ЛЕР?</i>	<b>Големина на општините по територија</b>	
	Мали	Големи
Изградба и адаптација на локалната инфраструктура	12 (27,27%)	21 (47,73%)
Креирање поволна клима за привлекување нови инвестиции	7 (15,91%)	24 (54,54%)
Промотивни активности за локалните економски предности	6 (13,64%)	19 (43,18%)
Бизнис-инкубатори	1 (2,27%)	5 (11,36%)
Поддршка на локалните проекти за вработување/нови можности за вработување	5 (11,36%)	15 (34,09%)
Подобрување и олеснување на административните постапки и процедури	8 (18,18%)	13 (29,54%)
Намалување на комуналиите и на даноците за бизнис-заедницата	6 (13,64%)	11 (25,0%)
Обезбедување фондови за почнување нови бизниси	/	3 (6,82%)
Учество во регионалните економски асоцијации	4 (9,09%)	7 (15,91%)
Создавање јавно-приватни партнерства (ЈПП)	4 (9,09%)	9 (20,45%)

Општините од различните региони не се разликуваат значајно во однос на мерките што ги преземаат за подобрување на ЛЕР. Најчесто преземена мерка е изградба и адаптација на локалната инфраструктура, и неа ја применуваат сите општини од североисточниот, полошкиот, југоисточниот и од југозападниот регион, како и 85,7% општини од скопскиот регион. Сите општини од пелагонискиот регион, потоа 80% општини од југоисточниот и од вардарскиот регион исто така како мерка за подобрување на ЛЕР го користат креирањето поволна клима за привлекување нови инвестиции. Најретко како инструмент се користи обезбедувањето фондови за почнување нови бизниси, односно ниту една општина од североисточниот, пелагонискиот, скопскиот, југоисточниот и од југозападниот регион не ја навела оваа мерка при пополнувањето на прашалникот (види анекс 1- табела 20).

Резултатите од истражувањето презентирани во табела 4.29 се однесуваат на оценката што општините ја перципираат во однос на тоа дали има подобрување во

состојбите со ЛЕР. На општините им беа понудени четири различни одговори<sup>293</sup>. Од прикажаната дистрибуција, можеме да заклучиме дека повеќето општини, 28 (63,6%), оцениле дека има умерено подобрување. Девет општини, односно 20%, се изјасниле дека нема никаква промена во состојбите со ЛЕР. Во шест општини<sup>294</sup> е забележлив позитивен тренд, односно големо подобрување, а само во една општина дошло до влошување, односно уназадување на состојбите со локалниот економски развој. Илинден е единствената рурална општина во која е забележливо подобрување во областа на локалниот економски развој (табела 4.29).

**Табела 4. 29 - Оценка за степенот на подобрување на ЛЕР**

<i>Дали во последниве три години, во рамките на вашата општина, се забележува подобрување во областа на локалниот развој?</i>		
	<b>Број</b>	<b>%</b>
Има големо подобрување	6	13,6
Има умерено подобрување	28	63,6
Состојбата е иста	9	20,4
Состојбата се влошила	1	2,3
Нема податок	0	0
<b>Вкупно</b>	<b>44</b>	<b>100</b>

На прашањето кои мерки и активности треба да се преземат во иднина за да се поттикне развојот на локалната економија во вашата општина, општините наведоа многу одговори што, според нивната честа застапеност, може да се групираат во три групи, и тоа:

А) 50%, односно една половина од општините, ги посочија следните мерки и активности:

- 1) Поголема темелност и специфичност во подготовката на стратегиските планови за ЛЕР
- 2) Поедноставување на процедурите за поттикнување на поголемиот интерес на деловниот сектор
- 3) Целосно пренесување на ингеренциите за управување со општинското земјиште

<sup>293</sup> Има големо подобрување, има умерено подобрување, состојбата е иста и состојбата се влошила

<sup>294</sup> Илинден, Охрид, Битола, Свети Николе, Гостивар и Штип.

- 4) Подобрување на локалната инфраструктура
- 5) Овозможување на поголеми поволности во доменот на локалните даноци и такси и самостојност во одредувањето на нивните стапки
- 6) Поддршка на бизнис-заедницата во нивната промоција и заеднички настап на саеми
- 7) Целосно спроведување на децентрализацијата

Б) Кај 40% од општините кои беа предмет на истражување, евидентни беа следниве посочени мерки и активности.

1. Развој на спортски туризам
2. Продлабочување на прекуграничната соработка
3. Вработување стручен кадар во ЛЕР-секторите
4. Поедноставување на процедурите за издавање дозволи за градба и носење урбанистички планови
5. Зајакнување на капацитетите на административниот кадар во искористување на можностите од ИПА и ИПАРД-фондовите
6. Обезбедување фондови за започнување нови бизниси и можности за кредитирање на мали и средни претпријатија
7. Креирање на јавно-приватни партнерства
8. Поголема финансиска самостојност
9. Појасна и транспарентна законска регулатива
10. Зголемување на ДДВ
11. Реформа на локалните даноци и даночни олеснувања за фирмите
12. Цената на градежното земјиште (1 евро/м<sup>2</sup>) е дестимулирачка за инвестиции во руралните општини
13. Обезбедување квалитетни обуки за претприемаштво
14. Формирање фонд за поддршка на мали/семејни бизниси
15. Донесување на нови урбанистички планови за индустриските зони, а на идните инвеститори да им се дозволат некои бенефиции при плаќање на комуналиите

В) Кај 7% од општините, се генерираа уште неколку други одговори, односно:

1. Повисок степен на писменост и квалитетно образование
2. Подобрување на квалитетот на живеење на ранливите и маргинализираните групи во општината
3. Обезбедување одржливост на животната средина

### 3.4 Поддршка на МСП и претприемаштвото

Од аспектот на степенот на поддршката, како и на конкретните домени на кои е сконцентрирана актуелната ЈЕР - политика за промоција на развојот на МСП, статистичката анализа ги покажа следниве резултати:

- Во контекст на подготовката на специфични планови и програми за развој на МСП како дел од подготвените стратегии за ЈЕР, околу 60% од општините се изјаснија афирмативно по однос на ова прашање.

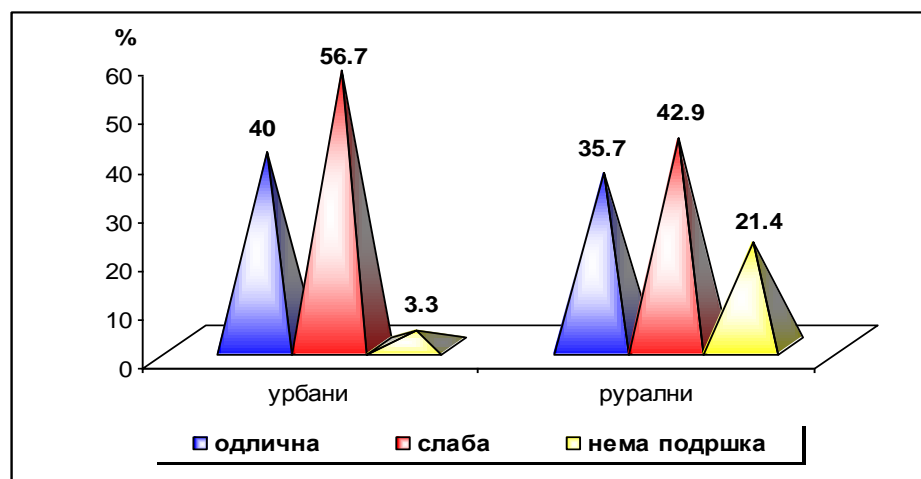
- Во табела 4.30 се презентирани резултатите во однос на давањето на поддршката за развојот на МСП што ја имаат малите и средните претпријатија од локалните власти. Вкупно 52 проценти од општините ја оценуваат поддршката како слаба, додека 17 општини (односно 38,6%) се изјаснија дека силно го поддржуваат порастот на МСП. Во преостанатите 4 (9%) општини воопшто не му се придава на значење за развојот на малите и на средните претпријатија.

**Табела 4. 30 - Оценка на поддршката од страна на локалните власти за генерирањето на порастот на малите и на средните претпријатија**

<i>Како ја оценувате поддршката од страна на локалните власти за генерирањето на порастот на малите и на средните претпријатија во рамките на општината?</i>		
	<b>Број</b>	<b>%</b>
Одлична	17	38,6
Слаба	23	52,3
Нема никаква поддршка	4	9,1
<b>Вкупно</b>	<b>44</b>	<b>100</b>

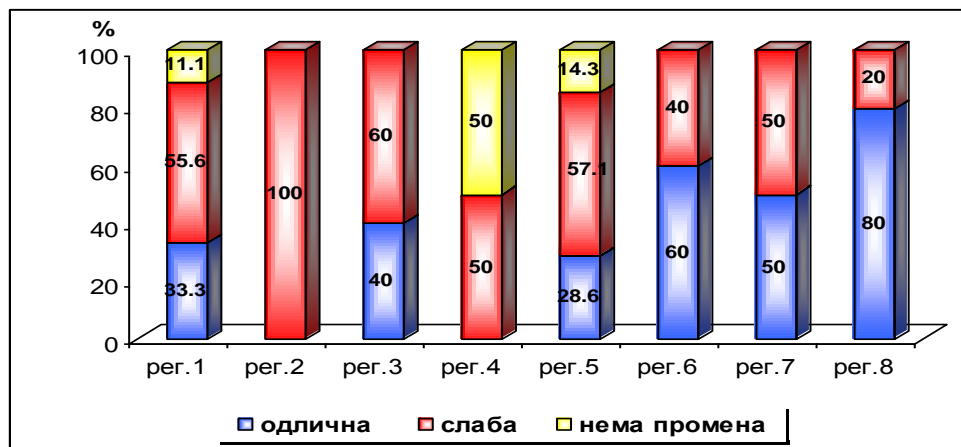
Урбаните и руралните општини не се разликуваат сигнификантно во однос на оцената што ја даваат во контекст на поддршката во создавањето и во развивањето на мали и на средни претпријатија (види анекс 1- табела 21). Така, и во групата урбани општини и во групата рурални општини доминираат одговорите со кои поддршката се оценува како релативно слаба (56,7% наспроти 42,9%) (слика 32).

**Слика 32 - Оценка на поддршката од страна на локалните власти во генерирањето на порастот на малите и средните претпријатија**



Најголем број општини од вардарскиот регион (80%) сметаат дека поддршката од локалните власти за развојот на малите и на средните претпријатија е одлична. Оваа поддршка е најслаба во североисточниот регион и сите општини во него ја оцениле оваа поддршка како слаба (слика 33). И статистичката анализа оваа разлика меѓу регионите ја потврди како сигнификантна, односно значајна (види анекс 1-табела 22).

**Слика 33 - Оценка на поддршката од страна на локалните власти во генерирањето на порастот на малите и на средните претпријатија по региони**



Резултатите од истражувањето презентирани во табела 4.31 се однесуваат на инструментите или мерките со кои општините се обидуваат да го поттикнат порастот на претприемаштвото во рамките на нивните локални заедници. На општините им беа понудени 6 инструменти<sup>295</sup>.

Според одговорите дадени од страна на општините во Република Македонија што се предмет на истражувањето, може да се заклучи дека најзначајно влијание во промовирањето на порастот на претприемаштвото има подобрувањето на инфраструктурата, за што потврдно се изјасниле речиси 71 процент од испитаниците, односно 31 општина. Понатаму, рангирано по приоритети, следуваат обуките за претприемаштво, со околу 58%, и потребата од поголема застапеност и спроведување програми за почнување нови бизниси, гарантни и инвестициски фондови што ќе обезбедат соодветни финансиски услуги и поддршка за развојот на МСП во општините на Македонија, со околу 48%. Со најмало значење се оценуваат олеснувањето на даноците и подобрувањето на административните процедури, при што само 25% од општините се изјасниле позитивно по однос на овие два инструмента.

<sup>295</sup> Зголемена финансиска поддршка, реформа на локалните даноци, обезбедување обуки за претприемаштво, подобрување на инфраструктурата, подобрување на процедурите за почнување бизнис.

**Табела 4. 31 - Активности на локалните власти за поттикнување на порастот на претприемаштвото**

<i>Кои инструменти/активности ги преземаат локалните власти во иднина за да го поттикнат порастот на претприемаштвото во рамките на општината?</i>		
	<b>Број</b>	<b>%</b>
Подобрување на административните процедури	12	27,3
Подобрување на инфраструктурата	31	70,4
Зголемена финансиска поддршка	21	47,7
Помош во обезбедувањето финансиски средства (кредит)	20	45,4
Реформа на локалните даноци	11	25,0
Обезбедување обуки за претприемаштво	25	56,8

Покрај овие резултати, генерирани се уште неколку сознанија кои се од значење на поддршката на МСП и порастот на претприемаштвото, и тие се следниве:

Во анализата на резултатите од истражувањето беше евидентно тоа што во неколку наврати некои од општините посочија дека имаат релативно мала моќ да се справат со отстранувањето на бирократските пречки со кои се соочуваат МСП, бидејќи постои законска регулатива што во одредени сегменти ги ограничува ингеренциите на општините. Исто така, беа повпечатливи неколку одговори кои посочија дека во општините има недостиг од постоење на координиран систем на мониторинг и евалуација на развојот на МСП и зголемувањето на вработеноста по таа основа на локално ниво. Во делот за обезбедување нефинансиска помош за развој на приватниот сектор, рангирано по приоритети, поддршката најмногу е насочена кон собирање, обработка и доставување информации, организирање трибини, конференции и бизнис-форуми, размена на искуства и подобрување на соработката со центрите за поддршка на МСП, спроведување програми за зголемување на вработувањето и слично.

### 3.5 Финансиска способност за ЛЕР

Разгледувањето на методите на финансирање на активностите на ЛЕР ќе биде проследено со идентификување на трендовите за доделување средства од општинските буџети за ЛЕР.

Според релевантните податоци што се изложени во табела 4.32, се покажува дека околу 91% од општините како главен извор за финансирање на проектите од ЛЕР го користат општинскиот буџет. Во 70% се користи донаторска помош, при што најголемиот донатор е ЕУ, а приближно 60% тврдат дека користеле и средства од централната власт. Не е за потценување ниту податокот дека речиси 39% од нив ги користеле средствата од ИПА-фондовите, а само 11% од испитаните општини користат партнерства (ЈПП) со локалната деловна заедница како метод на финансирање на активностите за ЛЕР (табела 4.32).

**Табела 4. 32 - Главни извори на финансирање на ЛЕР-проектите и програмите**

<i>Кои се главните извори/модалитети на финансирање на ЛЕР-проектите и активностите?</i>		
	<b>Број</b>	<b>%</b>
Општински буџет	40	90,9
Средства во централната власт	26	59,1
Јавно-приватни партнерства	5	11,4
Донации од ЕУ-фондови	31	70,4
ИПА-фондови	17	38,6
Хартии од вредност	0	0
Продажба и долгорочен закуп на државно земјиште	4	9,1

Статистичката анализа на резултатите од истражувањето не покажа сигнификантна разлика во однос на местоположбата на општините во различните региони во однос на главните извори за финансирање на ЛЕР-проектите. Општинскиот буџет е главниот извор за финансирање на сите општини од североисточниот, полошкиот, скопскиот и од југоисточниот регион, како и за 80% општини од пелагонискиот и од вардарскиот



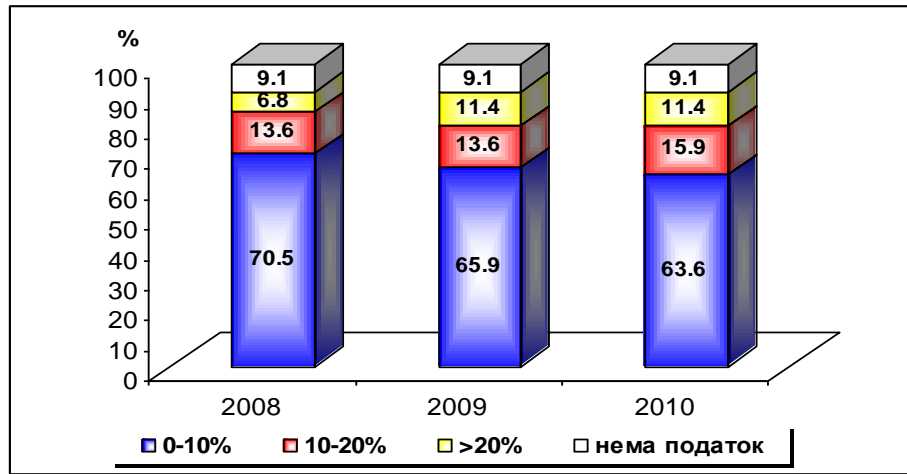
регион. Општините од источниот и од полошкиот регион почесто од општините од другите региони добиваат средства и од централната власт. Донациите од европските фондови ги користат сите општини од североисточниот регион, 90% општини од источниот и 80% од југоисточниот регион. Општините од североисточниот регион почесто од другите региони ги користат ИПА-фондовите, додека хартиите од вредност не претставуваат извор за финансирање на ЛЕР-проектите во ниту еден регион во државата (види анекс 1 - табела 23).

Резултатите во табела 4.33 и слика 34 даваат приказ за процентуалната дистрибуција на средствата од општинскиот буџет што општините ги одвојуваат во 2008, 2009 и 2010 година за финансирање на ЛЕР-проектите. Во просек, најголемиот број општини доделиле меѓу 1 и 10% од своите буџети за ЛЕР во периодот 2008-2010 година. Од статистичката анализа може да се констатира дека е забележлив тренд на зголемување во распределувањето на општинските буџети за ЛЕР во 2010 и 2009 година во споредба со 2008 година. (Во 2008 година, околу 63% од општините доделиле меѓу 1 и 10% од своите буџети за активностите за ЛЕР, додека во 2009 и 2010 година оваа бројка изнесува 66% и 71%, соодветно.) Во 2010 година приближно 14% од општините изјавија дека тие доделиле над 10% од своите буџети за активностите на ЛЕР, а 7% се изјаснија дека доделиле над 20%.

**Табела 4. 33 - Средства за финансирање на ЛЕР-проектите и програмите**

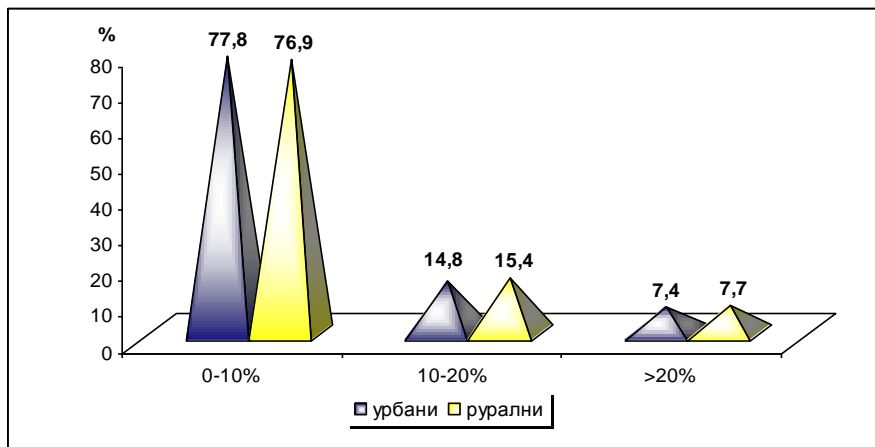
<i>Колку средства од општинскиот буџет се одвоиле/одвојуваат за финансирање на ЛЕР-проектите и активностите?</i>			
	<b>2010</b>	<b>2009</b>	<b>2008</b>
0-10%	31 (70,5%)	29 (65,9%)	28 (63,6%)
10-20%	6 (13,6%)	6 (13,6%)	7 (15,9%)
> 20%	3 (6,8%)	5 (11,4%)	5 (11,4%)
Нема податок	4 (9,1%)	4 (9,1%)	4 (9,1%)
<b>Вкупно</b>	<b>44 (100%)</b>	<b>44 (100%)</b>	<b>44 (100%)</b>

**Слика 34 - Средства одвоени од општинскиот буџет за финансирање на ЈЕР-проектите и активностите**

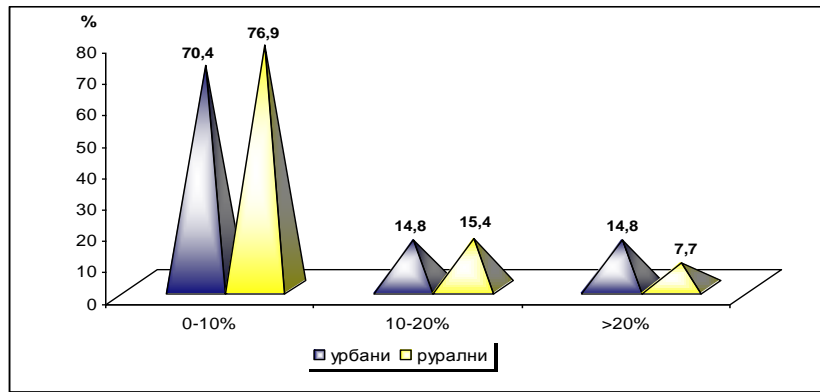


Во однос на дистрибуцијата на одговорите на урбаните и на руралните општини, статистичката анализа покажа дека издвоените средства само незначајно се разликуваат (види анекс 1 - табела 24, 25, 26,). Во 2010 година, 10% од средствата се издвојувале во 21 (77,8%) урбана и во 10 (76,9%) рурални општини, во 2009 година во 19 (70,4%) урбани и во 10 (76,9%) рурални општини, и во 2008 година во 19 (70,4%) урбани и 9 (69,2%) рурални општини(слика 35, 36, 37).

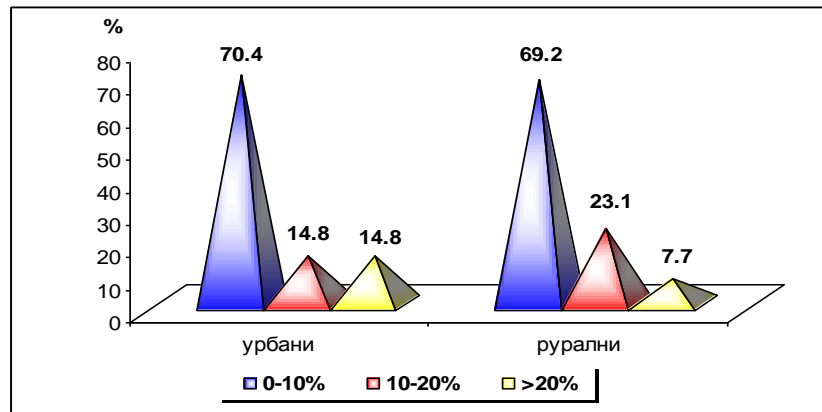
**Слика 35 - Средства одвоени од општинскиот буџет за финансирање на ЈЕР-проектите и активностите (2008 г.)**



**Слика 36 - Средства одвоени од општинскиот буџет за финансирање на ЈЕР-проектите и активностите (2009 г.)**



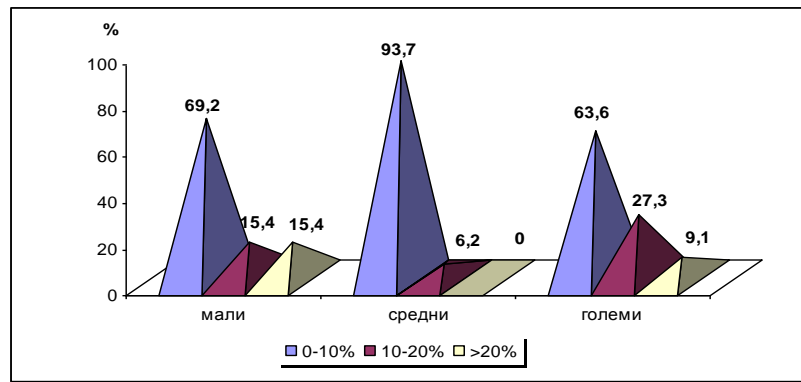
**Слика 37 - Средства одвоени од општинскиот буџет за финансирање на ЈЕР-проектите и активностите (2010 г.)**



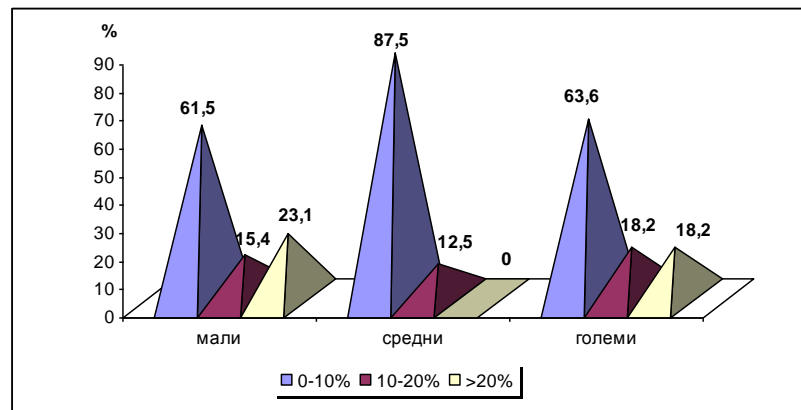
Во однос на параметарот големина на општините, резултатите од истражувањето покажаа дека малите општини издвојувале повеќе средства од општинскиот буџет за финансирање на ЈЕР-проектите (види анекс 1- табела 25, 26, 27). Така, во 2008 година две мали општини издвоиле повеќе од 20% од својот буџет за оваа намена, наспроти ниедна средна општина и една голема општина. Во 2009 и 2010 година три мали општини, две големи и ниту една средна издвоиле ваков процент на средства за финансирање на ЈЕР-активности. Но, сепак, оваа разлика во издвоени средства меѓу

малите, средните и големите општини статистички не се потврди како сигнификантна (слика 38, 39, 40).

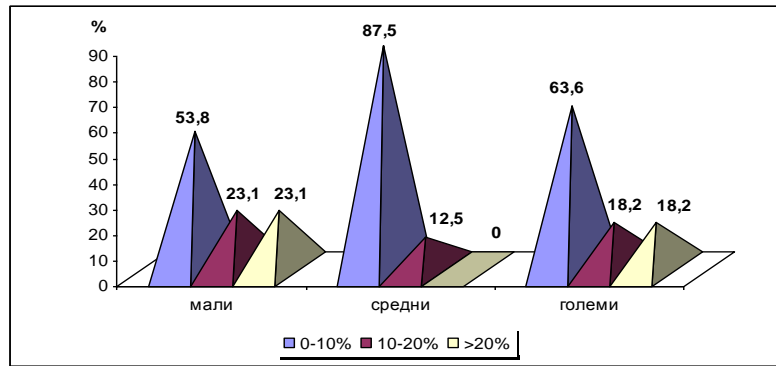
**Слика 38 - Средства одвоени од општинскиот буџет за финансирање на ЛЕР-проектите и активностите (2008 г.)**



**Слика 39 - Средства одвоени од општинскиот буџет за финансирање на ЛЕР-проектите и активностите (2009 г.)**



**Слика 40 - Средства одвоени од општинскиот буџет за финансирање на ЛЕР-проектите и активностите (2010 г.)**



Конечно, во однос на местоположбата на општините по региони, во 2008 година најмногу средства од општинскиот буџет, над 20%, за финансирање на ЛЕР-активностите издвоиле општините од источниот, пелагонискиот и од вардарскиот регион, додека во општините од полошкиот и од југозападниот регион оваа поддршка е никаква или многу слаба, до 10% од општинскиот буџет (табела 66). Во 2009 година се зголемува бројот на општините од пелагонискиот регион што издвојуваат над 20% од буџетот за финансирање ЛЕР-проекти и активности. Исто така, во овој временски период, се регистрира и поголемо издвојување во 20% општини од југоисточниот регион (види анекс 1 - табела 26). Во 2010 година нема промена во трендот на процентот на средства што општините од различните региони во државата ги издвојуваат за финансирање на проектите и на активностите од областа на ЛЕР (види анекс 1 - табела 27).

Од погоре изложеното може да се заклучи дека, покрај тоа што се забележуваат позитивни трендови во распределувањето на општинските буџети за ЛЕР, средствата сè уште се релативно мали и се сведува на тоа дека општините имаат многу малку финансиски средства за реализација на развојните потреби на општината, а најголем дел од буџетот се троши за задоволување на тековните оперативно-административни потреби. Позитивно е тоа што доминира искористувањето на сопствените приходи во имплементацијата на ЛЕР, бидејќи укажува на тоа дека извесен е направен напредок во однос на подобрувањето на финансиската состојба на општините. Сепак, од анализата може да се заклучи дека општините по прашањето на расположливоста со финансиски

средства кои можат да ги искористат во имплементацијата на ЈЕР стратегиите, проектите и програмите, сè уште во голема мера зависат од мобилизирањето на финансиски средства кои се генерираат од централната власт.

### 3.6 Начинот и степенот на воспоставување соработка помеѓу општините (МОС) и промовирањето на партнерствата

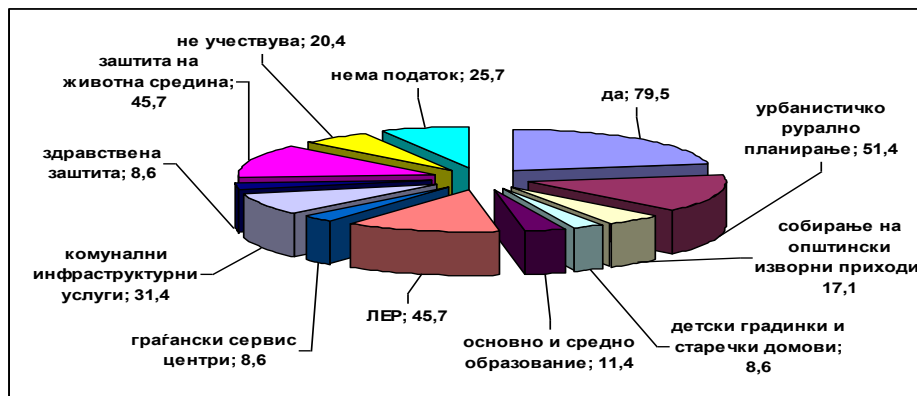
Следниот дел третира неколку прашања за да се испита зачестеноста на ангажирањето на општините во меѓуопштинската соработка, односно постојните форми на здружување, надлежностите или услугите што се даваат преку меѓуопштинска соработка, како и улогата и важноста на ЈПП како средство за унапредување на ЈЕР. Меѓу другото, целта е да се идентификуваат важните трендови во смисла на фреквентноста на употребата на овие инструменти, но исто така и да се даде преглед на перцепцијата на општините за нивното практикување во иднина.

Во табела 4.34 и слика 41 е даден приказ на одговорите од прашањето кое се однесува на меѓуопштинската соработка во рамките на општинските функции. Статистичката анализа покажа дека по ова прашање потврдно одговориле 35 (односно 79,5%) од општините. Меѓу нив, повеќе од половината (51,4%) истакнале дека соработката со другите општини се однесува на ниво на урбанистичкото/руралното планирање, 45,7% општини соработуваат меѓу себе во областа на локалниот економски развој, додека најмала фреквенција на меѓуопштинска соработка постои во областа на здравствената заштита, градењето детски градинки и старски домови, како и создавањето граѓански сервис-центри.

**Табела 4. 34 - Учество на општините во меѓуопштинска соработка со другите општини**

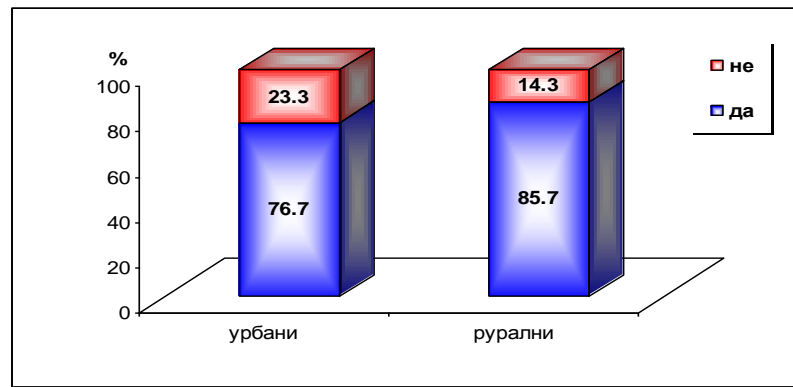
<i>Дали вашата општина учествува во некаква форма на меѓуопштинска соработка со соседните општини за испорака на следните функции?</i>		
	<b>Број</b>	<b>%</b>
Да	35	79,5
* Урбанистичко/рурално планирање	18	51,4
* Собирање општински изворни приходи	6	17,1
* Детски градинки и старски домови	3	8,6
* Основно и средно образование	4	11,4
* ЛЕР	16	45,7
* Граѓански сервис-центри	3	8,6
* Комунални/инфраструктурни услуги	11	31,4
* Здравствена заштита	3	8,6
* Заштита на животната средина	16	45,7
Не учествува	9	20,4
Нема податок	9	25,7

**Слика 41 - Учество на општините во меѓуопштинска соработка**



Од добиените резултати за степенот на МОС кај урбаните и руралните општини одделно, евидентна е мала разлика, односно руралните општини повеќе од урбаните учествуваат во меѓуопштински соработки со соседните општини (85,7% наспроти 76,7%) (слика 42). Но оваа разлика статистички е несигнификантна, односно незначајна (види анекс 1 - табела 28).

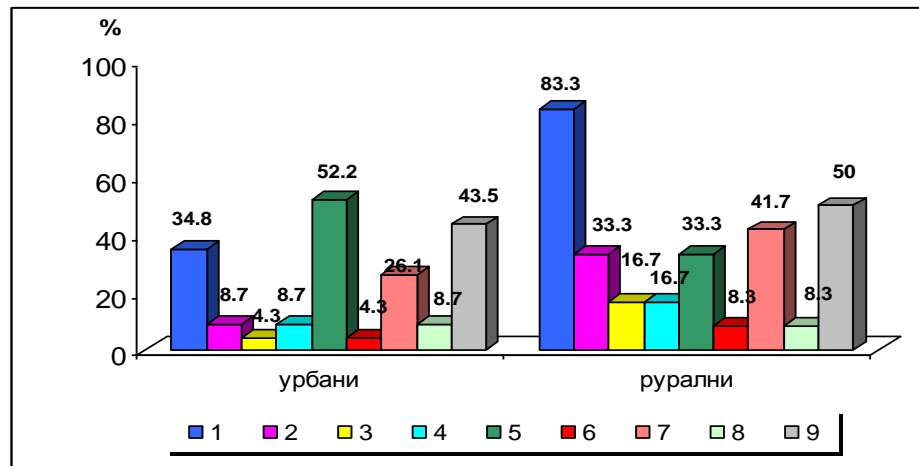
**Слика 42 - Учество на општините во меѓуопштинска соработка**



Во контекст на формите на воспоставување меѓуопштинска соработка, како што е прикажано на слика 39, повеќе од половината урбани општини (12) се изјаснија дека остваруваат меѓуопштинска соработка во областа на ЛЕР, а нешто помал е бројот на урбани општини што заштитата на животната околина ја практикуваат како област за соработка со други општини. Руралните општини, најчесто (10 од нив), меѓуопштинската соработка ја реализираат во областа на урбанистичкото планирање, за половината од нив (6 општини) заштитата на околината е приоритет во соработката со другите општини (види анекс 1 - табела 29).



Слика 43 - Форми на меѓуопштинска соработка

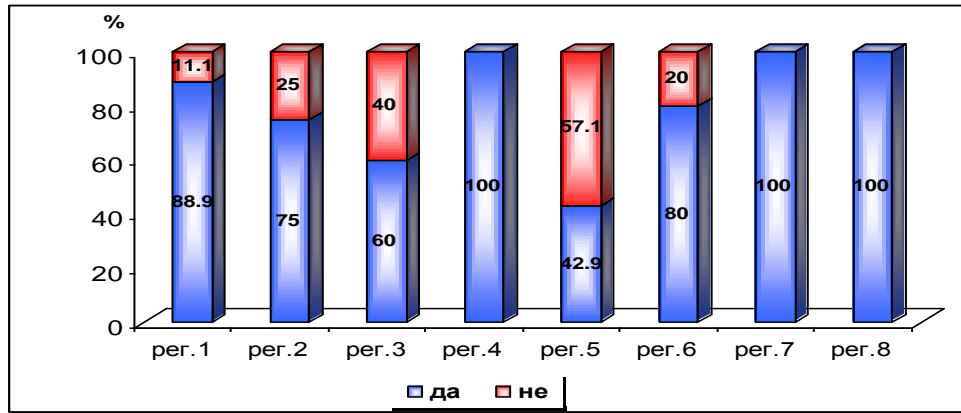


1. Урбанистичко/рурално планирање
2. Собирање општински изворни приходи
3. Детски градинки и старски домови
4. Основно и средно образование
5. ЛЕР
6. Граѓански сервис-центри
7. Комунални/инфраструктурни услуги
8. Здравствена заштита
9. Заштита на животната средина

На ниво на региони, како што можеме да видиме на слика 44 нема сигнификантна разлика во формата на МОС и евидентно е дека на едно поопшто ниво општините од сите региони, освен од вардарскиот регион, ја користат МОС како начин за подобрување на проектите и на програмите во областа на ЛЕР (види анекс 1 - табела 30). Преку урбанистичко планирање соработуваат со други општини најчесто општините од источниот и од полошкиот регион, преку собирање општински изворни приходи соработуваат со други општини 66,7% општини од скопскиот регион, сите општини од скопскиот регион остваруваат меѓуопштинска соработка преку комуналните и инфраструктурните услуги, додека сите општини од источниот и 75% општини од југозападниот регион заштитата на животната средина ја користат како форма за меѓуопштинска соработка. Во сите региони најретко или воопшто не се фаворизира како форма на меѓуопштинска соработка функционирањето на детски

градинки и старски домови, основното и средното образование, граѓанските сервис-центри и здравствената заштита (види анекс 1- табела 31).

Слика 44 - Учество во меѓуопштинска соработка



Следното прашање ги третира причините на општините за стапување во МОС. На општините им беа понудени шест причини за стапување во меѓуопштинска соработка<sup>296</sup>. Резултатите од добиените одговори рангирани по приоритети се следните: 21 (48%) општина изјавиле дека основниот мотив за соработка со општините произлегува од потребата за подобра испорака на услугите до граѓаните; 15 (34%) причината ја бараат во заштедата на трошоците; 14 (32%) сметаат дека МОС ќе даде повеќекратна корист и напредок во повеќе области; 13 (30%) сметаат дека со МОС ќе може да се мобилизираат повеќе финансиски средства во прилог на развојот на општината. Понатаму, интересот за МОС за мобилизирање човечки ресурси и размена на знаење се оценува со околу 21%, а како причина со најслабо влијание за влегување на МОС се покажува недостигот од основни ресурси, за што афирмативно се изјаснија само 4 (9%) од општините (табела 4.35).

<sup>296</sup> Недостиг од финансии, недостиг од човечки ресурси, заштеда на трошоци, недостиг од специјализирани ресурси, подобра испорака на услугите до граѓаните, успешната соработка во една област може да доведе до соработка во друга.

**Табела 4. 35 - Причини за стапување во меѓуопштинска соработка**

<i>Која е вашата причина за стапување во меѓуопштинска соработка?</i>		
	<b>Број</b>	<b>%</b>
Недостиг од финансии	13	29,5
Недостиг од човечки ресурси	9	20,5
Заштеда на трошоци	15	34,1
Недостиг од специјализирани ресурси	4	9,1
Подобра испорака на услугите до граѓаните	21	47,7
Успешната соработка во една област може да доведе до соработка во друга	14	31,8
Друго	4	9,1
Нема податок	9	20,5

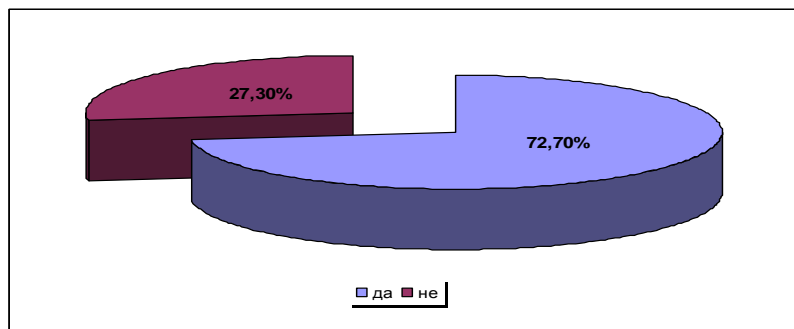
Во табела 4.36 и 4.37 се третираат одговорите на општините од репрезентативниот примерок во контекст на тоа колку имаат поддршка за стапување на МОС. Резултатите од истражувањето покажаа дека општините не се задоволни по прашањето колку добиваат поддршка да соработуваат меѓу себе. Понатаму, во однос на видовите на поддршка<sup>297</sup>, од 32 (72,7%) општини што информираат за добивање ваков тип поддршка, половината од нив добиле финансиска поддршка, додека најмалку се застапени советодавната и правно-финансиската поддршка. Владата, Светската банка и УСАИД се најчестите рапортирани организации од кои општините добиваат поддршка за меѓуопштинска соработка (табела 4.36, 4.37, слика 45, слика 46).

**Табела 4. 36 - Степен на добивање поддршка за стапување во меѓуопштинска соработка**

<i>Дали досега сте добиле некаква поддршка за стапување во меѓуопштинска соработка?</i>		
	<b>Број</b>	<b>%</b>
Да	32	72,7
Не	12	27,3
<b>Вкупно</b>	<b>44</b>	<b>100</b>

<sup>297</sup> Советодавна и финансиска

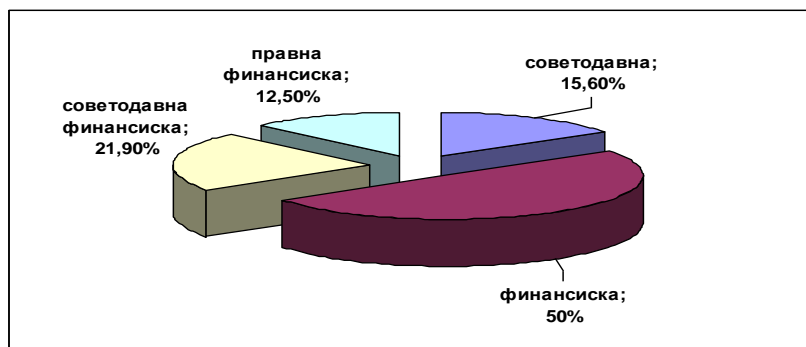
Слика 45 - Добивање поддршка за стапување во меѓуопштинска соработка



Табела 4. 37 - Видови поддршка добиена за стапување во меѓуопштинска соработка

Каква поддршка сте добиле за стапување во меѓуопштинска соработка?		
	Број	%
Советодавна	5	15,6
Финансиска	16	50,0
Советодавно- финансиска	7	21,9
Правно-финансиска	4	12,5
<b>Вкупно</b>	<b>32</b>	<b>100</b>

Слика 46 - Видови поддршка за стапување во меѓуопштинска соработка



Во табела 4.38 се презентирани одговорите на прашањето кои се конкретните активности на делокругот на меѓуопштинска соработка во полето на ЛЕР? Притоа, статистичката анализа покажа одсув само од 35 општини што имаат воспоставено

меѓуопштинска соработка, 10 (29%) од нив ја практикуваат во областа на заедничкото планирање и развивање на идните активности, а 15 (42%) од нив не дале никаков податок за делокругот на меѓуопштинската соработка (табела 4.38).

**Табела 4. 38 - Делокругот на меѓуопштинска соработка во полето на ЛЕР**

<i>Кој е делокругот на меѓуопштинска соработка во полето на ЛЕР?</i>		
	<b>Број</b>	<b>%</b>
Заедничко планирање и развивање на идните активности	10	28,6
Заедничко формирање општински фонд	2	5,7
Заедничко ангажирани експерти од пазарот	1	2,9
Заеднички административни службеници	1	2,9
Заеднички формирана општинска институција	2	5,7
Општината купува услуги од соседите	2	5,7
Обезбедување услуги за соседите	2	5,7
Нема податок	15	42,8
<b>Вкупно</b>	<b>35</b>	<b>100</b>

Резултатите од истражувањето презентирани во табелите 4.39, 4.40, 4.41, 4.42, 4.43 4.44 се однесуваат на проблемите што се јавуваат како резултат на МОС. На општините им беа понудени неколку области (стратегиска област, финансиска, правна) за да се добијат поконкретни сознанија за проблемите и предизвиците со кои се соочуваат.

Од прикажаната дистрибуција за идентификување на проблемите во стратегиската област, испитаните општини најчесто не можат да ги идентификуваат проблемите со кои се соочуваат во реализирањето на плановите од стратегиската област, бидејќи процентот на испитаници што не дале одговор на прашањата поврзани со оваа проблематика се движи од 29,5% до 47,7%. Инаку, како најважни тие ги рангираат различните интереси и приоритети на општините, како и недостигот од планови и стратегии за долгорочен развој, а како најмалку важни пречки според нив се посветеноста на општините само на сопствените интереси и тоа што општините ретко се соочуваат со проблеми што ќе ги натераат на размислување дека соработката со други општини ќе им помогне во нивното решавање (табела 4.39, слика 47).

Испитаниците не сметаат дека за меѓуопштинската соработка се најважни организациските проблеми, бидејќи само три општини за најважна ја сметаат

неподготвеноста на нивните совети да ги реализираат потребите за соработка, а дури 20 од нив не се изјаснија за важноста на оваа пречка (табела 4.41).

Во однос на административната област, како најважна пречка за меѓуопштинската соработка, 36,4% испитаници го нотираат недостигот од човечки ресурси, додека голем процент од нив (45,5%) не се запознаени со обученоста на човечките ресурси (табела 4.42, слика 48).

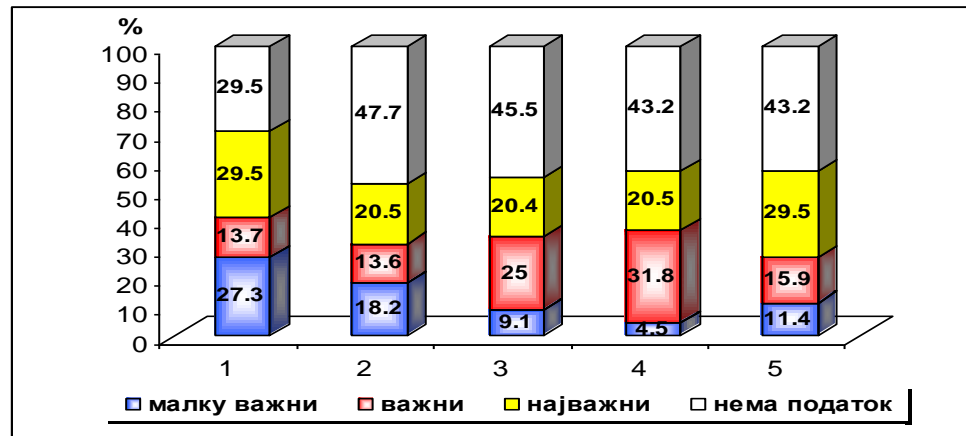
Повеќе од половината анкетирани општини, поточно 24, финансиските пречки, односно недостигот од извори за финансирање, ги истакнуваат како многу важни (табела 4.43).

Од правната област испитаниците одговорија на две прашања и нивните одговори покажуваат дека пречките од оваа област најчесто не им се познати, или пак не ги сметаат за најважни, бидејќи само четири испитаници незадоволителната правна рамка ја рангираа како многу важна и три од нив одредбите од Законот за локална самоуправа што се однесуваат на меѓуопштинска соработка ги рангираа како многу важни (табела 4.44).

**Табела 4. 39 - Пречки од стратегиски карактер**

<i>Кои пречки се појавуваат во стратегиска област?</i>		
	<b>Број</b>	<b>%</b>
Различни општини имаат различни интереси, потреби, приоритети итн.		
1	12	27,3
2	6	13,7
3	13	29,5
Нема податок	13	29,5
Општините претпочитаат сами да си ги решаваат проблемите		
1	8	18,2
2	6	13,6
3	9	20,5
Нема податок	21	47,7
Општините повеќе внимание посветуваат на сопствените интереси отколку на заедничките		
1	4	9,1
2	11	25,0
3	9	20,4
Нема податок	20	45,5
Многу малку општини досега се соочиле со проблеми што ќе ги натераат на размислување за соработка за подобро справување со проблемот		
1	2	4,5
2	14	31,8
3	9	20,5
Нема податок	19	43,2
Недостиг од стратегии и планови за долгорочен развој		
1	5	11,4
2	7	15,9
3	13	29,5
Нема податок	19	43,2

Слика 47 - Пречки од стратегиски карактер



1. Различни општини имаат различни интереси, потреби, приоритети итн.
2. Општините претпочитаат сами да си ги решаваат проблемите
3. Општините повеќе внимание посветуваат на сопствените интереси отколку на заедничките
4. Многу малку општини досега се соочиле со проблеми што ќе ги натераат на размислување за соработка за подобро справување со проблемот
5. Недостиг од стратегии и планови за долгорочен развој

Табела 4. 40 - Пречки од оперативен карактер

<i>Кои пречки се појавуваат во оперативната област?</i>		
	Број	%
Општините сè уште ги немаат сфатено заедничките придобивки од соработката		
1	9	20,5
2	8	18,2
3	14	31,8
Нема податок	13	29,5
<b>Вкупно</b>	<b>44</b>	<b>100</b>



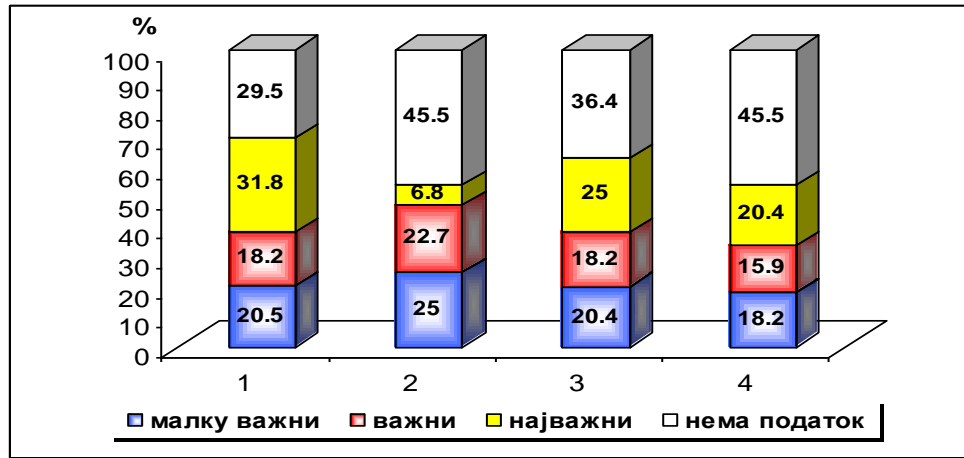
**Табела 4. 41 - Пречки од организациски карактер**

<i>Кои пречки се појавуваат во организациска област?</i>		
	Број	%
Советите на општините сè уште не ги реализирале потребите за соработка		
1	11	25,0
2	10	22,7
3	3	6,8
Нема податок	20	45,5
<b>Вкупно</b>	<b>44</b>	<b>100</b>

**Табела 4. 42 - Пречки од административен карактер**

<i>Кои пречки се појавуваат во административна област?</i>		
	Број	%
Недостиг од човечки ресурси		
1	9	20,4
2	8	18,2
3	11	25,0
Нема податок	16	36,4
<b>Вкупно</b>	<b>44</b>	<b>100</b>
Неадекватно обучени човечки ресурси што треба да се вклучат		
1	8	18,2
2	7	15,9
3	9	20,4
Нема податок	20	45,5
<b>Вкупно</b>	<b>44</b>	<b>100</b>

Слика 48 - Пречки од административен карактер



1. Општините сè уште ги немаат сфатено заедничките придобивки од соработката
2. Советите на општините сè уште не ги реализирале потребите за соработка
3. Недостиг од човечки ресурси
4. Неадекватно обучени човечки ресурси што треба да се вклучат

Табела 4. 43 - Пречки од финансиски карактер

<i>Кои пречки се појавуваат во финансиската област?</i>		
	Број	%
Недостиг од финансиски ресурси		
1	1	2,3
2	7	15,9
3	24	54,5
Нема податок	12	27,3
<b>Вкупно</b>	<b>44</b>	<b>100</b>

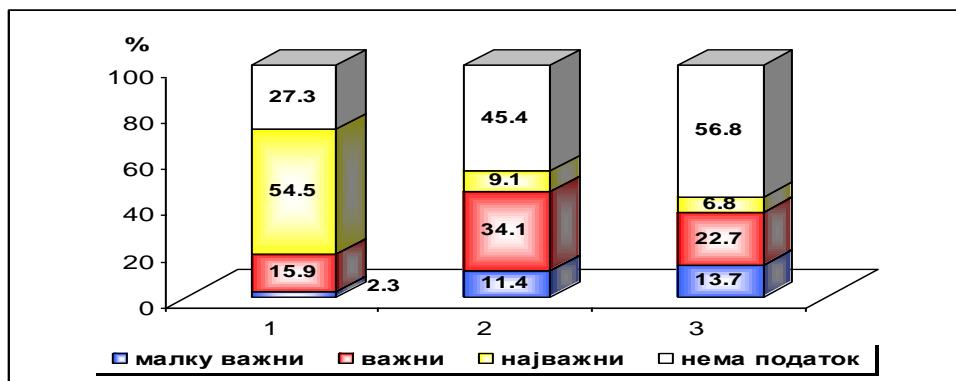
Табела 4. 44 - Пречки од правен карактер

<i>Кои пречки се појавуваат во правната област?</i>		
	Број	%
Не сосема задоволителна секторска правна рамка		
1	5	11,4
2	15	34,1
3	4	9,1
Нема податок	20	45,4
<b>Вкупно</b>	<b>44</b>	<b>100</b>

Одредбите за меѓуопштинска соработка од Законот за локална самоуправа		
1	6	13,7
2	10	22,7
3	3	6,8
Нема податок	25	56,8

Од целокупната статистичка анализа на добиените одговори во контекст на воспоставување МОС, може да се заклучи дека кога има потреба се реализира значителна билатерална соработка помеѓу општините за низа надлежности. Проблемите што се манифестираат се од различна природа, а во однос на нивната дистрибуција, како три со најголемо влијание, рангирани по приоритети се следниве: општините сметаат дека недостигот од финансиски средства (финансиска област) создава најголеми проблеми воопшто (54,5%), понатаму општините сè уште не сметаат дека правната рамка (правна област) е задоволителна (34%). Конечно, и административната област (недостиг од човечки ресурси) се смета за пречка, а исто така истражувањето покажа дека многу општини уште имаат проблеми во разбирањето и во сфаќањето на потенцијалните придобивки од соработката (оперативна област) (слика 49).

Слика 49 - Оценка на проблемите за стапување во МОС



1. Финансиска област - недостиг од финансиски ресурси
2. Правна област - не сосема задоволителна правна рамка
3. Административна област - недостиг од човечки ресурси

Следните две прашања се фокусирани на формирањето на ЈПП во општините во Република Македонија за да се испитаат улогата и важноста на ЈПП како средство за унапредување на ЛЕР. Во табела 4.45 се презентирани одговорите добиени од статистичката анализа за да се идентификуваат воопшто користењето и фреквентноста на овој инструмент, при што се покажа дека од вкупниот број испитани општини, само една третина, односно 34% од општините воспоставиле ЈПП. Од овој податок може да се заклучи дека сè уште општините не ги перципираат ЈПП како ефективно средство за унапредување на ЛЕР.

**Табела 4. 45 - Јавно-приватни партнерства (ЈПП)**

<i>Дали во вашата општина има иницирано јавно-приватно партнерство (ЈПП) и во која област?</i>		
	<b>Број</b>	<b>%</b>
Да	15	34,1
Не	27	61,4
Нема податок	2	4,5
<b>Вкупно</b>	<b>44</b>	<b>100</b>

Во табела 4.46 е даден приказ на најчестите причини за формирање ЈПП. Како основна причина за создавање јавно-приватно партнерство, 13 (односно 30%) од општините го истакнале обезбедувањето поквалитетни јавни услуги, 9 (20%) подобро управување, 8 (18%) унапредување на инфраструктурата и 6 (14%) создавањето дополнителни приходи. Како причини со слабо влијание се идентификувани поевтиното користење ресурси и алокација на ризикот (табела 4.46). Во контекст на активностите што биле основа за формирање ЈПП, од страна на некои од општините беа споменати изградбата на училишта, финансирањето на инфраструктурата, изградбата на деловни центри. Обезбедувањето на поквалитетни јавни услуги како причина за ЈПП доминира во одговорите на помалите и руралните општини.

**Табела 4. 46 - Причини за создавање и за развој на ЈПП**

<i>Која беше основната причина за создавање и за развој на ЈПП?</i>		
	<b>Број</b>	<b>%</b>
Унапредување на инфраструктурата	8	18,2
Обезбедување поквалитетни јавни услуги	13	29,5
Поевтино користење ресурси	5	11,4
Создавање дополнителни приходи	6	13,6
Подобро управување	9	20,4
Подобра алокација на ризикот	2	4,5
Нема податок	28	63,6

## ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА

1. Локалниот економски развој (ЛЕР) претставува една од новите развојни парадигми во современиот свет, како облик на развој во кој локалното ниво на власт одлучува за интересите и за работите од економско значење во локалната заедница. Тој е комплексен процес, чија основна цел е да обезбеди развој на локалното стопанство во локалните заедници. Сложеноста на локалниот економски развој се темели на неговата повеќедимензионалност, што подразбира присуство на повеќе компоненти, и тоа економски, социјални, просторни, културни и сл. Во современата литература се сретнуваат голем број дефиниции и други определувања на локалниот економски развој, кои доаѓаат од академската заедница, бизнис-заедницата, како и од многубројните меѓународни организации и институции. Дефинициите со потесен опфат во фокусот на вниманието го ставаат економскиот пораст во локалната заедница и главно поаѓаат од зголемувањето на приходите, унапредувањето на условите на конкурентност и од подобрувањето на можностите за вработување во локалните средини. Пошироките дефиниции го земаат предвид не само економскиот пораст на локално ниво туку и јасно ја покажуваат тенденцијата да се надминат сите ограничувања на ЛЕР поврзани само со економските прашања, преку ставањето на развојот во поширока смисла, односно дека клучната цел на ЛЕР е преку создавањето работни места и генерирањето нови приходи за општината да се подобри квалитетот на живеење на сите граѓани во заедницата, вклучувајќи ги и сиромашните и маргинализирани групи во општеството. Ако се анализираат многубројните дефиниции за локалниот економски развој, можно е да се издиференцираат неколку суштински аспекти на содржината на локалниот економски развој. Според нашето мислење, тие се следниве: (1) јасна поврзаност помеѓу пристапот на развој т.н. „оддолу нагоре“ (bottom up approach) и ЛЕР; (2) присутноста и релевантноста на т.н. „ендоген“ пристап на развојот, кој го нагласува значењето на ендегениот потенцијал на општините, што може да се претстави како комбинација на максимално искористување на локалните ресурси и зајакнување на способностите и на капацитетите на локалните актери; (3) тесна поврзаност со промените што доаѓаат од надворешното опкружување; (4) инволвирањето плуралитет на актери, односно учеството на различни јавни, приватни

и општествени сектори во креирањето на политиките; (5) значајна улога на иновацијата, знаењето и експертизата во креирањето на развојниот процес; (6) ставањето акцент на развојот во една широка смисла и во структурата и во квалитетот, а не само како квантитативен економски пораст; (7) силни влијанија од трендот на глобализацијата, односно афирмација на значењето на ЛЕР во услови кога во светот се менуваат „опачината“ и суштината на односите помеѓу одделните ентитети, како и потребите и детерминантите на економскиот развој.

2. Кога е во прашање локалниот економски развој воопшто, од мноштвото фактори што влијаат на квалитетот на спроведување на локалниот економски развој, во литературата позначајно внимание им е обрнато на следниве: (1) стратегии на локалниот економски развој, кои обезбедуваат рамка и логистика на процесот; (2) оперативни структури (институции, партнерства помеѓу јавните и приватните актери) што овозможуваат спроведување на политиките; (3) активности (мерки и инструменти) што се однесуваат на постигнувањето на целите. ЛЕР-процесите нудат интегриран пристап кон развојот, а не решение - „една големина не им одговара на сите“. Се нагласува дека нивната основна цел е мобилизирање на локалниот економски потенцијал преку иницирање иновации во сите негови растечки димензии, привлекување странски директни инвестиции, поттикнување територијална конкурентност, зајакнување на локалните институции и подобрување на процесот на развој. Преку здружување на локалните власти, приватниот сектор и граѓанското општество во потрага за правата, ЛЕР-формула им овозможува на заедниците да се изградат од „внатре-надвор“, потпирајќи се на локалните средства наместо од „надвор-во“ потпирајќи се на надворешни интервенции. Во современата литература, најсинтетички гледано, целите на ЛЕР се определени преку комплентирањето четири клучни елементи: 1) унапредување на конкурентноста на локалитетите; 2) зголемување на економскиот пораст; 3) поддршка на создавањето работни места преку порастот на инвестициите и на МСП; и 4) одржлив развој на општината.

3. Во однос на потеклото и еволуцијата на ЛЕР, можеме да уочиме неколку заклучоци: (1) ЛЕР е релативно нов феномен и уште понов предмет на проучување, особено од аспектот на содржината на ЛЕР, која определува активности на локалната самоуправа од аспектот на максимално искористување на локалните предности заради

постигнување економски цели; (2) хронологијата на ЛЕР не е ниту еднодимензионална ниту еднонасочна, односно во исти временски периоди во различни локални средини има комбинација на стратегии и на политики од различни бранови, односно речиси секогаш пристапите карактеристични за различните периоди во еволуцијата на ЛЕР се комбинираат и се комплементираат; (3) во современи услови постои изразена тенденција стратегиите и политиките на ЛЕР што беа втемелени пред сè на привлекувањето инвестиции преку стимулативните пакети и даночните олеснувања да се заменат со нови инструменти и мерки што водат кон две клучни придобивки, и тоа: создавање поволно деловно опкружување и селективно привлекување поединечни стопански гранки и активности, најчесто со промовирањето партнерства.

4. Современите теоретски сфаќања поаѓаат од констатацијата дека локалниот економски развој е комплексна, обемна и интелегентна компилација на теоретски поставки од други науки, успешно применети во процесите на управување со економскиот развој во локалните заедници. Феномените со кои се занимава локалниот економски развој може да се пронајдат објаснети во многу од фундаменталните општествени науки, како што се економијата, регионалната економија, економската географија и др. Современиците што се занимаваат со проучување на оваа проблематика безрезервно ја оправдуваат тезата за мултидисциплинарноста, мултидимензионалноста или мултифакторскиот пристап на процесот на ЛЕР, а како резултат на сплет на повеќе теории што му дадоа нов пристап во неговата теоретска анализа. Мултидисциплинарноста на теоретската основа на ЛЕР произлегува од старите и традиционални теории на регионалната економија и економската географија, но и од поновите сознанија на теориите на „новата економска географија“, ендегените модели на порастот, Портеровиот модел на конкурентски предности, теориите за индустриските кластери итн. Всушност, ЛЕР како дисциплина претставува комплексна комбинација на концепти, практики и реторики и, оттаму, невозможно е развивање единствена теорија. Она што го сугерираат современиците е дизајнирање на повеќе различни теоретско-експланаторни рамки што ќе помогнат подобро да се разберат суштината и динамиката на самиот процес. Притоа, во трудот се поаѓа од констатацијата дека основите на теоретскиот модел на локалниот економски развој за 21 век се дефинитивно ендегените (внатрешните) фактори, а економскиот развој на



локалните заедници треба да биде повеќе во функција на создавање поголема конкурентност, одошто на искористувањето на предностите од локацијата. Меѓу другото, тоа значи дека е неопходно одење понатаму преку одлепување на класичната зависност на економскиот развој на локалните заедници од поседувањето обилни и евтини традиционални фактори, од обезбедувањето базична администрација и материјална инфраструктура со ставање сè посилен акцент на следниве елементи: (1) создавање напредна инфраструктура што локалните заедници ќе ги направи атрактивни места за деловно работење и живеење; (2) креирање локални специфичности од аспектите на локалната деловна клима и специфичностите на локалниот пазар на работна сила; (3) постигнување фискален детерминизам како начин со кој исто така може да се влијае врз специфичноста и конкурентноста на општините; (4) промоција на развојот на МСП и пораст на претприемаштвото; (5) поттикнување партнерства. Новите фактори на ЛЕР се засноваат на квалитетното опкружување и на изградбата на локални (човечки и институционални капацитети) што ќе ги мултиплицираат предностите и од компаративни ќе ги трансформираат во конкурентски. Од мноштвото локални капацитети, во трудот особено внимание им се посветува на капацитетите во контекст на создавањето на политиките, стратегиите и инструментите на локалната самоуправа, односно, во еден поширок контекст, формите на организација на локалната самоуправа, капацитетите за стратегиско планирање, порастот на квалификации, знаењето и експертизата на човечките ресурси, институционалната поврзаност и промовирањето соработка меѓу општините, создавање партнерства и регионални мрежи, професионалниот менаџмент, достапноста на финансиски средства, иновациите, деловната клима и др.

5. Во контекст на остварувањето успешен ЛЕР, многу е битно да се создадат некои предуслови што во голема мера го овозможуваат, но и го подобруваат функционирањето на локалната самоуправа во спроведувањето на надлежноста. Пред сè друго, потребно е да се има законска регулатива со која првенствено ЛЕР ќе биде дефиниран и формално утврден како надлежност на локалната самоуправа, а потоа и сите ингеренции на локалната самоуправа во решавањето на проблемите од областа на ЛЕР. Понатаму, локалната самоуправа мора да има овластување за самостојно донесување на развојните ЛЕР-планови и стратегии, без оглед на тоа дали тие се

интегрирани во целокупниот развој или се секторски. Други придружни овластувања, кои можат да се издвојат воопшто од аспект на квалитетот на ЛЕР, се трансферот на сопственоста или управувањето со земјиштето и други слични ресурси на локалните власти што им дозволуваат да можат да спроведуваат развојни политики со кои силно се афирмира порастот на инвестициите, развојот на проектите од типот на бизнис-инкубатори, индустриски паркови и сл. Следното важно овластување на локалната самоуправа како клучен предуслов за успешен ЛЕР е управувањето со финансиите. Во литературата се тврди дека можностите за финансиско планирање и управување се *condition sine qua non* за успешноста на стратегиските развојни планови на локалните заедници. Тоа подразбира дека градовите и општините треба да имаат овластувања самостојно да одлучуваат за распределбата на расположливите финансиски средства, односно своите буџети и начините на кои ќе се трошат, се разбира во рамките на законот, како и да имаат можности сами да генерираат што поголем обем на финансии. Големината на единицата на локална самоуправа, набљудувана преку два основни показатели - бројот на населението и големината на територијата, исто така има неприкосновено значење во спроведувањето и во имплементацијата на ЛЕР, односно во процесот на креирањето на развојните стратегии и особено во изборот на адекватните инструменти, така што локалните власти треба да ги земат предвид различните карактеристики и специфики на малите и големите, урбаните или руралните општини и да развијат посебни стратегии за нив за да може да успее намерата за поттикнување и динамизирање на економскиот развој.

6. Кога е во прашање актуелната општествено-економска состојба на општините во Република Македонија, таа се карактеризира со економска и социјална деградација на поголемиот дел од нив, ширење на разликите меѓу урбаните и руралните општини, доминирање на моноцентрична структура со акцент на главниот град, каде што е сконцентриран најголемиот дел од финансиските ресурси, инвестициите (вклучувајќи СДИ), а исто така постои и огромна сконцентрираност на знаење, наука, култура и друг вид човечки и социјален капитал, односно постоење на големи диспаритети меѓу периферијата и центарот. Фактички, во сите општини се чувствуваат последиците од транзицијата во земјата и влијанијата од трендовите што се манифестираат во општиот економски амбиент, односно високата невработеност, ниската конкурентност, нискиот

пораст на инвестициите и претприемаштвото, тешкиот пристап до капиталот и сл. Во оваа смисла, невработеноста претставува и еден од најгорливите проблеми со кои се соочуваат локалните власти по преземањето на низата надлежности во преминот кон децентрализацијата што претходно ѝ припаѓаа на централната власт, а како придружен ефект на ваквата состојба се појавуваат низа социјални проблеми, како што се: сиромаштијата, економската и социјална ексклузија и сл. Паралелно, развојот на индустриските гранки што ги опслужуваат најголемиот дел од потенцијалните вработувања е на релативно ниско ниво. Манифестациите во руралните општини се уште позагрижувачки, бидејќи невработеноста предизвика масовно емигрирање во околните урбани средини, нивно осиромашување, како и социјална и техничка деградација.

7. Локалниот економски развој во Република Македонија претставува една од најзначајните функции и надлежностите на единиците на локалната самоуправа, особено во преминот кон децентрализацијата, чија основна цел е да обезбеди пораст на стопанството и развој на локалната економија. Користа од ЛЕР за општините во Република Македонија е комплексна и може да се воопшти на следниов начин: (1) се поттикнува конкурентноста на општината, но не на сметка за „грабање на колачот од другите општини“, туку напротив, со создавање подобри услови за стопанисување на сите деловни субјекти, а особено за тие што стопанисуваат во рамките на општините каде што локалната самоуправа проактивно дејствува во контекст на ЛЕР; (2) се создаваат фискални ефекти, односно зголеменото ниво на производство и вработеност води кон пораст на профитите, вредноста на недвижностите, а со тоа и зголемување на даночните основи и приходи за општината; (3) се создаваат други индиректни ефекти, како што се унапредување на квалитетот и обемот на инфраструктурата и јавните услуги што се даваат за сервисирање на потребите на стопанствениците; (4) се создаваат социјални придобивки преку ангажирање на неискористените потенцијали на невработените, маргинализираните и ранливите групи во општината и сл. Најпосле, општиот консензус на децентрализацијата детерминира приоритетна цел со која преку локалната економска политика треба да се обезбеди поголема рамномерност во економскиот развој, односно намалување на постојните диспаритети во Републиката, што ќе имплицира позитивни ефекти за економскиот развој во националната економија

во целост. Нашата анализа на оваа проблематика покажа дека во услови кога ЛЕР се стекна со својата легитимна улога да претставува неопходна придвижувачка сила за поттикнување економски развој на ниво на општините во Република Македонија, во локалната самоуправа се имплицира и поголема свест за потребата од ефективно справување со локалниот економски развој и со зголемената стапка на невработеност, така што се влијаеше да се зголеми актуелноста на ЛЕР-политиките.

8. Постојењето на соодветна правна и институционална рамка за пренесување на ЛЕР како надлежност на ЕЛС во Република Македонија е од големо значење за нејзиното ефикасно спроведување и имплементација. Неколку констатации што произлегоа од анализата на оваа проблематика, според нашето мислење, се особено значајни. Првенствено, законската регулатива во сферата на ЛЕР, кај нас, е релативно добро поставена, бидејќи во процесот на децентрализацијата се воспостави релативно солидна правна и институционална рамка за добар ЛЕР, која и понатаму се менува, приспособува и подобрува во согласност со европските стандарди и регулативи и добрите практики од оваа област. Според Законот за локална самоуправа од 2002 година, кој ја дава општата законска рамка за надлежноста на локалните власти во однос на ЛЕР, оваа надлежност вклучува планирање, утврдување на развојните и на структурните приоритети, водење локална економска политика, поддршка на МСП и пораст на претприемаштвото, воспоставување локални мрежи на соработка на институции и агенции и промовирање партнерства. Законот не одредува некои нормативни мерки и инструменти за справување со прашањата од ЛЕР-надлежноста, односно остава простор на општините самостојно да одлучуваат и да применуваат различни методи и техники што соодветствуваат со економските и со финансиските потреби во функција на економскиот развој на општината. Покрај Законот за локална самоуправа, друг круцијален закон што изврши значајно влијание врз функционирањето на ЛЕР и практично направи оваа надлежност да биде реално изводлива е Законот за финансирање од 2004 година, кој всушност ја даде основната финансиска рамка за општините, така што тие ја добија можноста да генерираат сопствени приходи и истовремено да носат одлуки во контекст на нивната распределба. Тргувајќи од тоа дека ЛЕР по својата природа претставува еден комплексен мултидимензионален процес, мора да се напомене дека законската

легислатива што има релевантност за ЛЕР е во тесна поврзаност со голем број закони што се однесуваат на други надлежности, односно се идентификуваат голем број закони што имаат значајно влијание врз имплементацијата на ЛЕР. Од аспектот на создавањето поголеми можности за подобрување на ЛЕР, од особено значење се истакнуваат неколку закони и дополнувања на законите донесени во периодот 2008-2011 година, меѓу кои вреди да се споменат неколку, и тоа: Законот за меѓуопштинска соработка, Законот за градежно земјиште и Законот за рамномерен регионален развој. Овие закони директно или индиректно ги дорегулираат надлежностите на локалните власти во областа на локалниот економски развој. Со донесувањето на Законот на градежно земјиште се олесни создавањето партнерства помеѓу потенцијалните приватни инвеститори и очекувањата на општините што се стекнаа со правото за управување со земјиштето се повеќекратни. Конечно, а не помалку значајно е во иднина централната власт да направи модифицирање во целост на легислативата што ќе им овозможи на општините да управуваат со земјоделското земјиште, пасиштата и со шумите, што од своја страна ќе придонесе за зголемување на економските потенцијали на општините, особено на тие во руралните области, а не помалку значајна е и легализацијата на неформално изградените објекти.

9. Одговорите на испитаниците од различните организациски единици за ЛЕР (канцеларии, одделенија, сектори) од општините од Република Македонија, опфатени со нашиот прашалник, упатуваат на нивната убеденост дека децентрализацијата покажува релативно добри перформанси во областа на ЛЕР во споредба со другите надлежности, односно дека воопшто пренесувањето на надлежноста во практиката функционира добро и е на сосема задоволително ниво.

10. Најголемиот дел општини во Република Македонија во Македонија располагаат со изобилство разновидни природни ресурси, и тоа: земјоделско земјиште, шуми, минерални богатства, водни ресурси и обновливи извори на енергија. Оттука, може да се констатира дека (1) природните ресурси како во квантитет, така и во квалитет претставуваат основни компаративни предности за подинамичен развој на повеќе стопански гранки во локалното стопанство и не се воопшто ограничувачки фактор за порастот во локалната економија, напротив (2) тие се потенцијал што треба ефикасно да се искористи, што, за жал, може лесно да се доведе во прашање во услови

кога недостигаат мерки со кои можат да се искористат ваквите потенцијали и од компаративни да се мултиплицираат во конкурентски предности. Од индустриите, како посебни компаративни предности за остварување на економскиот и на социјалниот развој се оценети потенцијалите на постојните индустриски капацитети на металургиската, хемиската, керамичката, текстилната и кожарската, прехранбената, тутунската индустрија и на индустријата на градежни материјали.

11. Од претходно наведените сознанија, не може воопшто да се оспори фактот дека општините во Република Македонија ги имаат најосновните претпоставки за испорачување на економскиот развој, односно имаат законски овластувања, изобилство природни ресурси и повеќе од доволно расположливост со базична работна сила. Сепак, нашата анализа на проблематиката за тоа колку ЛЕР во Македонија успешно се спроведува покажа дека резултатите видно изостануваат во поголемиот дел од општините, односно дека иако има извесен напредок во 2010 година споредено со претходните години од почетоците на пренесувањето на надлежноста, односно тренд на интензивирање како на проектите, така и на програмите за поттикнување на економскиот развој, сепак во целост не може да се каже дека засега ЛЕР е успешна приказна, која ги оправдува својата легитимност и значајност. Фактички, во нашата анализа не беа уочени позначајни индикации дека со спроведувањето на ЛЕР-политиките се влијаело позначајно врз намалувањето на невработеноста, зголемувањето на инвестициите и, воопшто, во подобрувањето на состојбата во локалната економија. Исто така, анализата потврди дека во периодот од пренесувањето на ЛЕР како надлежност досега нема извесен напредок во однос на намалувањето на разликите во развиеноста помеѓу општините во рамките на регионот, ниту пак помеѓу населените места во самите општини. Од наведените сознанија, можеме да заклучиме дека ЛЕР во Република Македонија речиси е повеќе надлежност отколку што е реалност.

12. Локалната самоуправа своето оправдување за слабите резултати го бара во немањето доволно расположливи финансиски средства со кои можат да се искористат развојните потенцијали и воедно да се реализираат развојните програми и проекти. Пошироко гледано, неуспесите им се припишуваат на немањето доволен обем на приходи, постоењето на големите наследени долгови, неможноста самостојно да се

управува со градежното земјиште, неспроведувањето на плановите за рамномерен регионален развој и сл.

13. Оправданието во немањето финансиска доволност и самостојност до некаде, според нас, не може да се оспори. Ова доаѓа оттаму што навистина фискалните и финансиските аспекти и понатаму претставуваат есенцијален елемент за добро функционирачкиот систем на спроведување и имплементација на надлежноста за ЛЕР, бидејќи недостигот од ресурси ја попречува имплементацијата не само на ЛЕР туку воопшто на сите пренесени надлежности при преминот на децентрализацијата на општините во Република Македонија. Во една најопшта смисла, во оцената на состојбите на делот на финансиската децентрализација, кај нас, заклучокот е дека тие не се воопшто во прилог на потребите на локалната самоуправа и не е создаден стабилен, транспарентен, одржлив, објективен и правичен систем за финансирање на ЕЛС, бидејќи се забележливи многубројни пропусти од типот на непостоење на согласност на обемот на пренесените надлежности со финансиските капацитети и потреби на ЛС, недостиг од финансиски средства, неефикасна распределба на средствата и воопшто нивна неефикасност, комплексноста на процедурите за пристап на ЕЛС до пазарот на капитал и сл., така што во иднина, според нашето мислење, ова го повлекува прашањето за тоа колку институционалната децентрализација (според постојни институции) е оправдана, односно дали треба да се размислува во насока на поставување функционална децентрализација (според дефинирани надлежности). ЛЕР, како дел од трансферираните надлежности на општините, се финансира од локалните приходи, наменските и блок-дотациите. Иако, декларативно, концептот на ЛЕР се посочува како еден од приоритетите на локалната самоуправа, сепак кај нас реалната состојба може да се воопшти преку следниве карактеристики: 1) нема доволно средства од општинските приходи за финансирање на ЛЕР-проектите; 2) средствата што се трансферираат од државниот буџет не се доволни ниту по обем, ниту по структура за финансирање на ЛЕР; 3) слаб интерес за задолжувањето како извор на финансирање. Во оваа смисла, нашето истражување само го потврди трендот што беше евидентен и во другите емпириски истражувања кај нас на оваа проблематика, а тоа е дека расположливите средства се недоволни да ја покријат реалната потреба за финансирање на развојните проекти во контекст на ЛЕР, односно не можат да им

овозможат на општините да ги извршуваат ефективно своите задачи во контекст на подобрувањето на локалната економија. Притоа, не смее да се оспори фактот дека беа забележани некои позитивни трендови, односно 1) се забележува доминација на сопствените приходи во контекст на распределбата на средства за потребите на ЛЕР или финансирањето на проектите и на програмите, што укажува на тоа дека извесен напредок е направен во однос на подобрувањето на финансиската состојба на општините; 2) позитивна констатација е тоа што се покажа дека приходите на општините од година на година значајно се зголемуваат. Сепак, општите заклучоци водат кон тоа дека средствата сè уште се релативно недоволни, односно дека општините располагаат со многу ограничени финансиски средства за реализација на економски развојните потреби на општината и најголемиот дел од буџетот се троши за задоволување на тековните оперативно-административни потреби. Со други зборови, општините сè уште се финансиски зависни во голема мера од централната власт во однос на имплементацијата на ЛЕР–политиките.

14. Смеслата и содржината на добриот ЛЕР подразбираат дека тој е процес што бара со него активно да се управува од перспективата на сите негови клучни аспекти и, според нас, токму во ова се манифестира и една од најголемите слабости на локалната самоуправа кај нас, а кои значајно се рефлектираат во нивната намера за ефективното справување со сите предизвици. Оваа констатација со себе повлекува едно суштинско прашање во контекст на претходното, односно дали недостигот од финансиски средства е единствениот пресуден чинител или клучната причина за неуспешната реализација на ЛЕР или, пак, претставува последица од недостигот од капацитети на локалната самоуправа за справување со финансиската недоволност и несоодветното искористување со финансиите. Според нас, повеќе е последица, отколку причина. Причината ја бараме воопшто во капацитативноста на локалните власти, кои треба да бидат клучните катализатори на економскиот развој и во суштина се „вистинските виновници“ за квалитетот на спроведување на надлежноста. Од мноштвото клучни детерминирачки фактори што влијаат на квалитетот на ЛЕР, а произлегуваат од капацитативноста на локалната самоуправа, во нашата анализа со обрна особено внимание на јакнењето на финансискиот капацитет на ЕЛС, како и постигнувањето помала зависност и поголема самостојност на општините, квалитетот на процесот на



стратегиското планирање, расположливоста со квалификувани човечки ресурси како во поглед на администрацијата, така и во однос на менаџирањето со локалниот економски развој.

15. Кога е во прашање подобрувањето на локалниот економски развој во општините на Република Македонија, може да се каже дека јакнењето на финансискиот капацитет на ЕЛС, како и постигнувањето помала зависност и поголема самостојност на општините, претставува еден од клучните детерминирачки фактори што влијаат врз квалитетот на ЛЕР. Локалната самоуправа може да влијае врз подобрувањето на финансиската состојба на општините преку зголемување на сопствените извори на финансирање и искористување други можности за мобилизирање финансиски средства. Во однос на јакнењето на финансиските капацитети на ЕЛС, важни се следниве напомени и сугестии. Прво, зголемувањето на сопствените извори на финансирање преку приливи врз основа на можностите за управување со градежното земјиште, потоа од купопродажните договори, од данокот на имот и, секако, зголемувањето на износот на ДДВ до 6% и на персоналниот данок на доход наменет за општините до 30% треба да влијаат значајно врз зголемувањето на општинските приходи, така што ќе може да се издвојуваат повеќе средства за развојните проекти. Второ, особено треба да се искористат можностите што се наметнуваат од други извори на финансирање, односно можностите за задолжување, средствата од фондовите на ЕУ-емисиите на општински обврзници на финансиските пазари, склучување јавни-приватни партнерства или аутсорсинг на општинските услуги. Поголемиот пристап до пазарите на капитал, односно можноста на општините кредитно да се задолжуваат, да аплицираат за фондови на разни проекти на Европска Унија, секако дека би придонело кон мобилизирање на финансиските средства за потребите на ЛЕР, со што би се придонело кон динамизирање на состојбите во локалната економија. Иако со придвижувањето во втората фаза од фискалната децентрализација општините веќе почнаа со разгледувањето на задолжувањето како извор на локален приход, сепак првичните резултати покажаа дека во општините кај нас нема некој позначаен интерес за оваа форма на финансирање, што е друга можност за стимулирање на локалниот економски развој. Како предуслов кон зголемено задолжување, во периодот што доаѓа, особено е важно со односите меѓу банките и

единиците на локалната самоуправа да се зајакнат олеснувањето и поедноставувањето на условите за задолжување на општините, како и општинските капацитети во справувањето со задолжувањето. Понатаму, треба да се охрабри користењето на средствата од ИПА-фондовите, каде што Република Македонија како земја-кандидат за членство во ЕУ има можност да користи значителна финансиска поддршка од Европската Унија преку сите пет компоненти од инструментот за претпристапна помош ИПА. Кон ова може значајно да придонесе Владата на Република Македонија така што ќе формира фонд за финансирање на подготовката, аплицирањето и имплементацијата на развојните проекти финансирани од меѓународни финансиски институции, пред сè оние од ЕУ што се финансираат според ИПА-правилата, со што ќе им се овозможи на општините и на регионите да го обезбедат учеството, доколку нивните проектни апликации се одобрени за финансирање. Издавањето општински обврзници исто така може да придонесе да се ослободи дел од неискористениот капитал што лежи во разни фондови, а може да придонесе за заживување на локалната економија, за обезбедување инвестициски капитал за изградба на крупни капитални инфраструктурни инвестиции. Има позитивни поместувања во оваа сфера, бидејќи во 2011 година веќе над шеесет општини во земјава беа подготвени да ја издадат првата општинска обврзница, а секако се оценува како позначајна и заложбата на ЗЕЛС, кој интензивно работи на заживување на законските можности за издавање општински обврзници како дополнителна можност за финансиска самостојност на општините и нивен поголем економски развој. Трето, треба да се зајакнат капацитетите за управување со финансиите, односно да се остварува подобар финансиски менаџмент. Човечкиот фактор е многу битен елемент во однос на тоа како да се пронајдат начини за дополнителни финансии во контекст на ЛЕР, но и како да се насочат. Затоа е потребно адекватно да се менаџира со финансиите на ЛЕР, бидејќи нивното планирање и правилно насочување ќе придонесат во голем обем кон ефикасно и ефективно спроведување и имплементација на самата надлежност. Најпосле, при определувањето на буџетот на локалната самоуправа, реално е дека активностите од областа на ЛЕР се натпреваруваат за ограничените финансиски средства заедно со активностите од сферата на урбанизмот, здравството и образованието. Оттука, од критична важност е потребата локалната самоуправа да разбере дека ЛЕР е потенцијален поттикнувач на

растежот на идните приходи и да ја разбере поврзаноста помеѓу успешни активности од областа на ЛЕР, зголемената економска активност на локалната економија и растежот на буџетот на локалната самоуправа.

16. Кога е во прашање подобрувањето на локалниот економски развој во општините на Република Македонија, може да се каже дека јакнењето на капацитетот на ЕЛС за повалитетно стратегиско планирање исто така претставува еден од клучните детерминирачки фактори што влијаат врз квалитетот на ЛЕР. Прегледот на стратегиските планови потврди дека тие беа резултат на партиципаторен процес предводен од страна на локалната власт, кој вклучи широк опсег на засегнати лица, и тоа во неколку чекори, кои го имаа следниот редослед: 1) идентификување силни страни, слабости, можности и закани (СВОТ-анализа); 2) формулирање колективна визија и исказ за целите (мисијата); 3) идентификување конкретни цели и создавање стратегија; 4) приоритизирани задачи и активности (проекти или други мерки) за реализација на целите; 5) евалуација на стратегијата. Во една најопшта смисла, клучните цели, односно области на стратегиските планови на општините, најсинтетички гледано, може да се распределат во неколку категории, и тоа: (1) зајакнување на економската конкурентност на локално ниво преку интензивирање на обемот на инвестиции, поддршката на МСП-порастот на претприемаштвото и подобрување на бизнис-опкружувањето; (2) подобрување на инфраструктурата, за да се поддржи економскиот пораст и да се подобри конкурентноста; (3) подобрување на квалитетот на човечките ресурси на начин тие ефикасно да одговорат на барањата на пазарот на труд, вклучувајќи ги и барањата на економијата заснована на знаење; (4) создавање предуслови за подобра употреба на земјоделскиот потенцијал на општините преку подобро управување на земјата и изградба на институционален капацитет на секторот.

17. Позитивен аспект е тоа што општините ја препознаваат важноста од стратегиски планираниот ЛЕР како начин за подобро спроведување на надлежноста. Исто така, во нашата анализа се покажа дека сите општини од примерокот ги следат препораките и упатствата на дадените методологии за организирањето на самиот процес и за да ја зголеми транспарентноста на своето работење. Сепак, пропустите се многубројни, пред сè во контекст на унифицираниот пристап што се применува во

најголемиот дел од општините. Со други зборови, стратегиските планови се подготвуваат врз основа на стандардизирана методологија и се уочува недостиг од студиозен и динамичен пристап во самата подготовка. Всушност, ова се коси и со основната претпоставка за економскиот развој во локалната средина, а тоа е дека секоја општина има своја уникатност, така што може да се констатира дека навистина е неприкладен унифицираниот пристап при решавањето на прашањата за економскиот развој. Овие забелешки беа особено впечатливи кај стратегиските планови на помалите и руралните општини, во кои нивната содржина беше чисто пресликување на плановите на соседните или поголемите општини од регионот. Во однос на целите и приоритетите, во поголемиот дел од анализираниите стратегиски планови, општините „сакаат да постигнат сè“. Така, во нив се наведува широка листа на клучни области, која во просек се движи околу пет, а има и општини што наведуваат дури по осум. Сето ова излегува од суштината на стратегиското планирање, бидејќи терминот пред сè значи правење избор помеѓу неколку алтернативи во согласност со расположливите ресурси и усвоената визија за развојот. Прво, ниту една општина нема доволно ресурси за да вложи во повеќе различни области. Второ, стратегиските планови се така подготвени и воедно презентирани при што може да се заклучи дека ниту една од приоритетните области не треба да се запостави, па така се добива впечатокот дека стратегискиот план добива карактер на список на желби. Кај некои од општините, пак, беше забележливо дека го планираат ЈЕР во некоја преопшта форма, без притоа да стават акцент врз одделните развојни приоритети, односно недостига практиката да се подготвуваат специфични „ниче“ стратегии за клучните развојни приоритети. Најпосле, во ниту еден од стратегиските планови не беше забележано никакво периодично евалуирање или приспособување на содржината во контекст на извесни промени што се случуваат во рамките на опкружувањето. Дури ни заканите од глобалната економска криза не беа доволен мотив да се направи мониторинг и да се оцени кои активности се неопходни да се имплементираат за да се спречат евентуалните последици од новонастанатите услови. Претходните сознанија упатуваат до следниот заклучок, односно расположливите ЈЕР-стратегии на општините не се доволно компатибилни со потребите на ЈЕР во општините. Тие најчесто не се базираат

на реалните потреби и можности на општината, како и на начинот на кој се врши рангирање на приоритетните мерки и активности.

18. Порастот и развојот во општината, локалните власти кај нас го бараат во поголемиот прилив на инвестиции, поддршката на МСП и претприемаштвото, креирањето на поволно деловно опкружување и мобилизирање поголем дел финансиски средства за финансирање на локалниот економски развој. Основни форми на институционална поддршка на порастот на инвестициите, како на домашните така и на странските, на локално ниво се бизнис-центрите, кластерите, инкубаторите, локалните економски (индустриските) зони и сл. Анализата на оваа проблематика покажа отсуство на повпечатлива успешна имплементација на самите стратески планови и стратегиите како и убеденост на испитаниците од примерокот на општините дека најчестите пречки во имплементацијата на плановите се: (1) недостигот од финансиски извори како главна причина; (2) недостигот од поддршка од владините ресори; (3) слабата инфраструктура; и (4) ниското ниво на квалитет во планирањето.

19. Во однос на оцената на состојбите со привлекувањето на инвестициите, поголемиот дел општини забележуваат тренд на мало подобрување, а во однос на пречките и слабостите што се манифестираат во насока на привлекувањето на инвестициите, односно подобрувањето на деловната клима за инвестициите, рангирани по приоритети најприсутни беа следниве одговори: (1) нерасполагањето со општинското градежно земјиште; (2) недостиг од активности и од капацитети во промовирањето и во маркетингот за локален економски развој; (3) отсуство на реални стратегии и програми; (4) недостиг од финансиски ресурси што ќе бидат искористени во промоцијата на општината.

20. Во оцената за ефективните методи за унапредување на ЛЕР, општините се изјаснија дека приматот еднакво им го даваат на две области: (1) подобрувањето на локалната инфраструктура и (2) креирањето поволна деловна клима за привлекувањето нови инвестиции. Средно влијание во унапредувањето на ЛЕР имаат подобрувањето и олеснувањето на административните постапки и процедури и поддршката на локалните проекти, односно можности за вработување, како и намалувањето на комуналиите и на оданочувањето за локалните бизниси. Ниту деловните инкубатори, ниту ЈПП, ниту пак обезбедувањето фондови за почнување нови бизниси, а најмалку

кластерите не се признаваат доволно како ефективни методи за унапредување иако имаат навистина значајна улога, која треба многу посилно да се афирмира и да се препознае како ефективен метод за намалување на невработеноста и за подобрување на животниот стандард.

21. Административните капацитети се оценуваат со слаб квалитет. Потребите за подигнување на капацитетите на општинската администрацијата се рангирани по приоритети на следниов начин: (1) административниот кадар има недостиг од неопходни вештини за подготвување апликации за искористување на програмите од ИПА, како и know-how<sup>298</sup> за имплементацијата на претпристапните фондови (Phare, ISPA и SAPARD - ФАРЕ, ИСПА и САПАРД); (2) управувањето со финансиите; (3) управувањето со општинските имоти; и (4) менаџментот на човечки ресурси. Канцелариското и административното работење се област во која општините не препознаваат значајна потреба за развој на човечките ресурси и каде што не се потребни обука и доквалификација на човечките ресурс.

22. Во однос на активностите што биле преземени во периодот 2010/2011 година за подобрување на локалниот економски развој, во својот обид да ја подобрат локалната економија најголемиот број општини најмногу се фокусирале на подобрување на локалната инфраструктура, потоа со помал интензитет следува имплементацијата на активностите за поттикнување инвестиции, па афирмацијата и поддршката на претприемаштвото, и тоа респективно преку поддршката на постојното МСП-поттикнување на отворање нови бизниси. Помалку од половина од општините оцениле дека ги зајакнале институционалните капацитети во корист на ЈЕР, а слично е и со развојот на партнерствата, како и обуката и преквалификација на работната сила, и најмалиот акцент се ставил на поддршка на кластерите во економскиот потенцијал во општините. Во однос на оценката што општините ја перципираат во однос на тоа дали има подобрување во состојбите со ЈЕР, поголемиот дел оцениле дека има умерено подобрување.

23. Поддршката за развојот на МСП што ја имаат малите и средните претпријатија од локалните власти се оценува како релативно слаба, а како најзначајно влијание врз промовирањето на порастот на претприемаштвото има подобрувањето на

---

<sup>298</sup> Знаење и искуство

инфраструктурата, следуваат обуките за претприемаштво и потребата од поголема застапеност и спроведување програми за почнување нови бизниси, гарантни и инвестициски фондови што ќе обезбедат соодветни финансиски услуги и поддршка за развојот на МСП во рамките на општините.

24. Мерките и активностите што се наведуваат како позначајни од аспект на идните планови и стратегии се: (1) потемелен пристап во подготовката на стратегиските планови; (2) поедноставување на административните процедури за поголем ангажман на бизнис-секторот; (3) целосно децентрализирање на ингеренциите за управување со општинското земјиште; обезбедување поголеми поволности и можности кај локалните даноци и такси; поголема поддршка за бизнис-заедницата во процесот на нивно промовирање и заеднички настап на саеми.

25. Во имплементацијата на мерките и на инструментите за ЛЕР не смее да се игнорира фактот дека сите проекти и програми што се користат се еднакво оправдани и ефикасни, туку треба да се разгледа кои и какви се всушност ефектите од користењето на различните инструменти за ЛЕР. Ова повлекува користење инструменти насочени кон специфично дефинираните развојни приоритети и особено според специфичните карактеристики - видот и големината на општините. Во оваа смисла се повлекува прашањето дали и колку сите општини и под најблагопријатни околности би можеле да применуваат исти стратегии и инструменти и имаат ли воопшто расположлив обем на средства што би можеле да се насочат во функција на поттикнување на економскиот развој. Дали воопшто може да се зборува за оправданост и за ефикасност од примената на стратегии и на инструменти кај малите и руралните општини, каде што на пример бројот на компании и потенцијал за привлекување нови бизниси е релативно мал. Уште поспецифично, може ли инструментите да имаат исти реперкусии во однос на разновидноста во варијабилитетот на општините, како на пример мали по број на население, а големи по територија, и обратно. Одговорот е секако претпоставено негативен, бидејќи во голем дел од општините каде што има расположливост само на мал број население пред сè се создаваат импликации од типот на ограничување со човечките и административните капацитети, така што и не е можно воопшто ефикасно да се искористат природните ресурси и потенцијали со кои располага локалното подрачје. Или, пак, општините што располагаат со голем број

население, а мала територија имаат недостиг од другите основни компаративни предности и потенцијали, така што практично и нема услови за нивно мобилизирање и искористување за развојните потреби. Во слична конотација, општините чијшто бруто-општествен производ по жител е низок и кои, соочувајќи се со сопствени egzистенцијални проблеми, немаат економска способност да се грижат и да го динамизираат економскиот развој на своето подрачје, затоа што задоволувањето на елементарните потреби бара голема финансиски средства и не дозволува издвојување за друга намена. Воопшто, во услови кога општините се соочуваат со големи функционални проблеми не може да се очекува од локалните власти дека ќе покажат проактивност во однос на спроведувањето на ЈЕР-политиките и, воопшто, во динамизирањето на економскиот развој. Со други зборови, локалните администрации на руралните општини, колку и да вложуваат максимални напори да ги поттикнат вработеноста, економскиот развој, да привлечат странски инвеститори, како мали општини со ограничен број вработени во локалната администрација, недостиг од средства во буџетот и сè помали сопствени приходи, тие се наоѓаат во многу понезавидна ситуација од поголемите општини. Дури во некои од нив, пак, не може ни да се екипира секторот за локален економски развој. Во однос на нивните финансии, експертите предлагаат искористување на можностите за полнење на буџетот и реализацијата на проекти преку аплицирање за грантови и за донации. Според нас, и ова е во голем дел нереално очекување, бидејќи во услови кога се планира да се зголемат финансите преку грантови и донации, а нема доволно кадар, не може ниту да се истражува, ниту да се аплицира до странски донатори, ниту да се подготвуваат проекти или, пак, да се контактира со потенцијални инвеститори. Ваквите активности сами по себе бараат експертиза и ангажирање лица што веќе имаат предзнаења и искуства, што, за жал, мал број на рурални општини си дозволуваат засега да посегнат по нивните услуги. Најпосле, руралните средини најреално е својата иднина да ја бараат во земјоделството и во подобрувањето на условите за работа.

26. Во контекст на претходните сознанија, од особено значење се истакнува создавањето на меѓуопштинската соработка помеѓу општините, каде што придобивките произлегуваат токму од синергијата на помалку моќните општини по сите одделни аспекти. Нашето истражување потврди дека има позитивни искуства и



состојбата може да се оцени како охрабрувачка, бидејќи кај општините се забележува позитивен тренд за афирмирање на меѓуопштинската соработка за потребите на подобрување на ЛЕР и, воопшто, за разбирање за МОС како институција што во голема мера може да придонесе кон обезбедување долгорочен развој во рамките на заедницата, како и да овозможи можности за задржување на постојните бизниси и привлекување нови инвестиции, развој на инфраструктурата и сл. Во однос на генералните придобивки, од анализата на сите вклучени општини, може да се нотира дека тие се од поширок опсег, односно разновидни, почнувајќи од размената на информации меѓу општините, преку заедничко подготвување на стратегиите за ЛЕР и, воедно, имплементација на инструментите, заедничко промовирање на микрорегионот, учеството на саеми и дистрибуција на промотивни материјали, поткрепа на постојните индустриски капацитети и МСП, обезбедување техничка и едукативна помош за локалните фирми, унапредување на инфраструктурата, до информирање на деловната заедница и воспоставување одржлива и динамична претприемачка култура, заедничка подготовка и аплицирање за финансиски средства и грантови кај донаторите од меѓународната заедница и сл. Во контекст на најголемите пречки што се испречуваат се смета дека правните пречки имаат одредено значење, но најважни се финансиските, оперативните и стратегиските пречки. Пречките за таквата соработка повеќе се должат на односот отколку што се правни пречки, а примерите на добра успешна практика би можеле да помогнат во развојот на оваа област на работење. Република Македонија е една од една од неколкуте земји во регионот во кои оваа институција е регулирана со закон за МОС, што може воопшто да се оцени како позитивен момент, кој ветува напредок во нејзиното поголемо афирмирање и користење и добивање конкретни придобивки по економскиот развој во заедницата.

27. Кога е во прашање подобрувањето на локалниот економски развој во општините на Република Македонија, може да се каже дека поседувањето висококвалификувани човечки ресурси претставува еден од клучните детерминирачки фактори што влијаат врз квалитетот на ЛЕР. Нашата анализа исто така потврди дека ефикасната организациска структура, односно градењето на капацитетите на ЛЕР во контекст на раководството и администрацијата, како и унапредувањето на вештините од кои зависат индивидуалниот и институционалниот капацитет за да се креираат и

имплементираат стратегиите што ја раководат иднината на економскиот развој во општината се суштински за спроведување на стратегиските планови. Иако, генерално, општините имаат обезбедено посебна и соодветна организациска структура (сектор или одделение) што работи на развојните потреби на општината, во која се интегрирани активностите на сите други (административни) функции на општината (финансии, комунални дејности, урбанизам, образование итн.), сепак тоа не е реална, туку само формална, поставеност на овие организациски структури, бидејќи изостануваат соодветни описи на работните места и нивно целосно пополнување со квалитетен административен кадар. Исто така, поседувањето на силниот развоен ресурс наречен квалитетен менаџмент сосема е јасно дека е пресудно за успешното имплементирање на локалните развојни иницијативи. Според нашата анализа, речиси нема општина и општинско водство кај нас што не чувствуваат потреба за квалитативни промени во начинот на управувањето. Типични показатели што укажаа на оваа состојба се типично бирократска состојба, ниско ниво на разбирање на концептите и механизмите за ЛЕР, отсуство на стручност кај персоналот и сл. Тоа, со други зборови, значи дека затајуваат менаџерските капацитети, недостигаат процесните вештини и нивната примена, со што директно и негативно се влијае врз ефикасноста на општините, адекватната квалификуваност на локалната сила исто така. Постојната образовна структура на населението, општо на ниво на земјата, е мошне неповолна и најголемиот дел општини не располагаат со квалитетни човечки ресурси неопходни за поттикнување и за следење на економскиот развој. Од друга страна, претставува сериозна ограничувачка околност од аспект на создавање и подобрување на економскиот развој на општините. Пред сè, ваквата состојба е условена од нискиот опфат на населението во повисоките нивоа на образование, потоа од релативно малиот опфат на населението со доживотното учење, како и од интензивната интелектуална емиграција во странство. Овие трендови беа забележливи речиси во сите стратегиски планови на општините во Република Македонија и особено во малите, каде што како лимитирачки фактори на развојот на нивните општини се споменуваат постојната структура во однос на писменоста и образовната структура на населението, за која се оценува дека е мошне неповолна и дека најголем дел општини не располагаат со квалитетни човечки ресурси неопходни за поттикнување и за следење на економскиот

развој. Во оваа смисла треба да бидат насочени и приоритетите на политиката на ЛЕР, подигањето на нивото на човечкиот капитал за да се обезбеди преполовување на уделот на населението со ниско ниво на образование во сите општини. Притоа, посебно внимание треба да му се посвети на креирање „функционални“ образовни програми со висока употребна вредност за стопанството, што би овозможило човечкиот капитал да има значајна улога во поттикнувањето на развојот на општините. Во остварувањето на овие приоритети би било корисно да има поголемо ползување на можностите што ги нуди ИПА-компонентата за развој на човечките ресурси. Нашата анализа особено го потенцира значењето на знаењето, како ресурс што сè повеќе го добива приматот во доменот унапредување на состојбите во локалната економија. А, меѓу другото, ова значи дека е неопходно одење понатаму од обезбедување базична материјална и административна структура, со ставање сè посилен акцент на елементите високо образование, тренинг на работната сила, развој на вештините итн.

28. Кога станува збор за оправданоста на аргументите од основната хипотеза во дисертацијата, може да се констатира дека нејзиното тестирање ги исфрли на површина очекуваните резултати, односно дека локалниот економски развој, како интегрален дел на општествено-економскиот развој во Република Македонија, е детерминиран од капацитетите и од моќта на општините да испорачуваат економски развој, односно нашата анализа покажа дека до извесен степен доколку се зајакнат капацитетите на единиците на локалната самоуправа (ЕЛС), ќе се обезбеди поефикасно и поефективно спроведување на ЛЕР и, воедно, подобрување на економската состојба и економскиот развој во општините на Република Македонија. Во оваа смисла, од една страна, истражувањето потврди релативна неуспешност во намерата да се практикува оваа надлежност, пред сè поради неподготвеноста, некапацитативноста на локалната самоуправа да се справи со проблемите и со предизвиците, а од друга страна примерите на општините кај нас што имаат успешни практики во доменот на ЛЕР потврдија дека локалните власти при исти услови на дејствување, односно во констелација на идентичен економски амбиент, успеваат во намерата да креираат успешна реализација на ЛЕР и да се стекнат со конкретни придобивки во функција на економскиот развој, искористувајќи ги сопствените компаративни предности и претворајќи ги во значајни конкурентски предности. Оттаму, и сосема е оправдана и

логична констатацијата дека фундаменталните елементи на политиките, стратегиите и инструментите за ЛЕР би можеле да придонесат кон подобрувањето на економската состојба и во создавањето на економскиот развој во општините на Република Македонија. Во однос на унапредувањето на капацитетот на локалната самоуправа во насока на поуспешна реализација на ЛЕР, важна е напомената дека треба силно да се афирмира и прифати сфаќањето дека добро осмислениот концепт во политиката на ЛЕР треба да се заснова на конкурентските предности, многу повеќе отколку на компаративните. Се потврдува дека значењето на т.н. нови фактори - човечките ресурси, знаењето, квалитетот, изградбата и јакнењето на институционалниот капацитет доволно не се разбира, ниту пак вреднува. Само квалитативните фактори, односно квалитетното опкружување и изградбата на институционалните капацитети ќе ги мултиплицираат предностите и од компаративни ќе ги трансформираат во конкурентски предности.

29. Општините Илинден, Струмица, до некаде може да се спомене и Битола, засега се најдобри примери на успешни практики во локалниот економски развој, кои многу често беа спомнувани во дисертацијата. Во насока на поттикнувањето воопшто подобри резултати во иднина ќе прашаеме дали можат да се копираат успешните примери на постигнат локален економски развој. Ако одговорот на ова прашање се заснова на самата дефиниција на ЛЕР, дека суштината е во поттикнувањето на локалните специфики, тогаш копирањето не би било соодветно. Но ако се прифати хипотезата дека клучните детерминирачки фактори за успехот на ЛЕР лежат во зајакнувањето на капацитетите на локалната самоуправа, може да се најде оправдување дека треба да се учи од подобрите и, ако ништо друго, барем да се види и научи кои видови интервенции најмногу помогнале во унапредувањето на човечките и оперативните капацитети, како и економското зајакнување на локално ниво. Особено, ако се земе предвид и фактот дека предизвиците и проблемите на локалниот економски развој во сите општини се слични и во најразличните општини, односно тие се - сиромаштијата, слабото претприемаштво, недоволната конкурентност, потребата од пораст на вработеноста и намалувањето на сиромаштијата, нискиот обем на инвестиции, потребата од квалитетни човечки ресурси и сл. Се разбира дека не значи

дека искуствата можат во целост да се трансферираат, но барем да се креираат и спроведуваат сопствените стратегии по пат на угледување на примерите на другите.

30. На крајот неколку напомени и сугестии за ограничувањата или за негативните импликации на некои од надворешните влијанија и сили во чиј домен локалната самоуправа не може да стори ништо, а од друга страна тие се од големо значаење при создавањето услови што на неа треба да ѝ се обезбедат за постигнување оптимални резултати во испорачувањето на економскиот развој. Прво, за политичкото влијание, кое реално создава многубројни негативни импликации и не овозможува непречено одвивање на активностите, односно (1) партизацијата на административниот апарат или вработувањето во ЈЕР-одделенијата кадровски профили од разни струки, најчесто несоодветни за работното место, кое ќе биде и главен фактор за лошите перформанси во спроведувањето и во управувањето со проектите и со програмите што се од значење за локалната економија; (2) недоволното разбирање на значењето на локалната самоуправа или неподготвеноста на централната власт да се откаже од контрола над сè, како и нејзината недоверба во локалните власти. Надминувањето на овие пречки повлекува неколку значајни промени: реформи или измени во Законот за државни службеници, во кој преку императивни норми ќе се предвидат многубројни објективни критериуми што ќе гарантираат квалитетен стручен кадар, понатаму потреба за развивање покооперативен и партнерски однос на централната и локалната власт и осмислување сеопфатна национална развојна стратегија во која јасно ќе бидат дефинирани економските приоритети на локално ниво, со што би се зголемиле довербата и соработката меѓу централната и локалната власт. Покрај сето ова се манифестира потребата локалната самоуправа да има пошироки овластувања во корист на човечките ресурси со кои располага, како на пример: флексибилна политика во однос на наградувањето на вработените по учинок и придонес во остварувањето на развојните цели за ЈЕР. Укинувањето на сите административни пречки во работењето и бирократскиот процес и следење на искуствата на земјите-членки на ЕУ во оваа проблематика, за прифаќање на директивите на ЕУ во оваа област, може исто така да придонесе кон создавање услови за постигнувањето пооптимални резултати во функција на поуспешната реализација на ЈЕР.

Второ, самата поставеност на концептот на системот на локална самоуправа исто така создава негативни импликации и многубројни ограничувања, кои особено се рефлектираат кај помалите и руралните општини. Едностепеноста, монотипноста на општините, непостоењето на рамнотежа помеѓу големината на општината и финансиските, кадровските и другите капацитети и обемот на надлежностите, разликите во степенот на развиеност помеѓу општините и во самите општини помеѓу урбаниот дел и руралните средини, се само некои од карактеристиките на локалната самоуправа кај нас што во основа имаа негативни импликации врз спроведувањето и имплементацијата на ЛЕР, особено кај малите и руралните општини. Познато е дека овие општини не можат самостојно да функционираат, бидејќи немаат доволен економски, инфраструктурен и човечки потенцијал. Оттаму, се наметнува потребата од округнување на општините, односно намалување на нивниот сегашен број, така што би се создал нов модел на територијална организација на општините со кој надлежноста за ЛЕР ќе може квалитетно да ја извршуваат само покрупните и економски и кадровски помоќни општини. Разгледувањето на можноста за промена од едностепеност во двостепеност ќе значи преиспитување на можностите за пренесување некои од надлежностите што се сложени, скапи и тешко остварливи за помалите општини. Воведување политипна општина, што значи различни надлежности за различни видови општини, имајќи ги предвид разликите во поглед на нивната големина, населението и територијата, географските карактеристики, урбаниот, односно руралниот карактер и слично, исто така може да придонесе кон потесно определување на активностите што одделните општини можат да ги преземаат самостојно или во заедништво со другите, во насока на заживување на локалната економија. Можеби би било корисно да дојде и до одвојување на руралниот дел од градските општини, кои би формирале посебни општини или би се присоединиле кон другите рурални општини, со што би можело да се работи на поспецифичен економски развој на руралните средини, и особено пораст на земјоделското производство, што, пак, од своја страна би создало можности за развој на други стопански дејности, подобрување на инфраструктурата и заживување на процесот на ревитализацијата, преку враќање на луѓето што ги напуштиле овие места, а кои сè уште се соочуваат со проблемот на ниски плати и невработеност во соседните општини или градови.

Најпосле, во случај кога станува збор за окрупнување на повеќе неразвиени мали и рурални општини, трајното решение може да се побара само во една осмислена стратегија на регионален развој, која треба да тргне од компаративните предности на регионот, но да опфати широк опсег на мерки, вклучувајќи и капитални инвестиции. Оттаму, навистина е важна улогата на регионалните центри за малите и руралните општини што имаат расположливост на ресурси, но имаат потреба за помош во нивното активирање, со што би можеле да станат финансиски доволни за самостојно опстојување.

Трето што во иднина, според нашето мислење, треба да се унапреди е секако поддршката од централната власт во контекст на финансиите, бидејќи сега за сега се покажа дека општините што во најголем дел при спроведувањето и имплементацијата на ЛЕР-политиките се зависни од поддршката на централната власт, не добиваат позначајни средства што произлегуваат од директни мерки од типот на капитални инвестиции и сл. Во контекст на подобрување на состојбите со финансирањето на ЛЕР, Владата исто така треба да помогне во создавањето услови за поголема рамномерност во финансирањето на ЛЕР. Овде сугестиите водат кон изработка на методологија за изедначување на финансиските капацитети на општините, ревизија и адаптација на постојните методологии за блок-дотациите и капиталните трансфери, а одлуките за избор на капитални инвестиции да се носат на локално ниво. Присуството на фондови за изедначување во квалитетот на услугите што ги испорачуваат општините ќе придонесе за изедначување на економскиот развој и ќе ја спречи финансиската миграција. Исто така и распределбата на капиталните дотации треба да ги следи потребите на општините, а не да биде во функција на реализирање на политиките на централната власт или, пак, да им се доделува на оние општини каде што владејачката политичка опција е иста со онаа на централната власт. Ситуацијата во овој план може да се подобри исто така и со обезбедување поголема транспарентност и отчетност во распределба на финансите за општинските проекти, која, за жал, во тековниот период од истражувањето недостига.

Четврто, потребно е создавање одреден степен на автономија во собирањето на приходите и право на водење сопствена политика во рамките на овластувањата. Во принцип, ова значи локалната власт да има право да ги утврдува и менува даночните

стапки и даночните основици. Тоа ќе донесе благопријатни ефекти врз одредувањето на нивото на стандардот на општината и особено врз локалниот економски развој.

Петто, кое според нас вреди да се спомене, е дека улогата на Владата, како во поглед на следење на состојбите, така и во поглед на пренесување соодветни искуства од областите што се пренесени како надлежности - политиката на поддршка на развојот на малите и на средните претпријатија, треба да се подобри. Конечно, познато е дека има недоследна примена на Законот на рамномерен регионален развој со кој беше предвидено да се одвои најмалку 1% од БДП за потребите на регионалните проекти што се од значајно влијание и за поттикнување ЛЕР по општините и оттаму се наметнува потребата во целост да се имплементира ЗРРР и да им се овозможи на општините да ги финансираат своите проекти што се од особено значење во функција на ЛЕР. Во оваа смисла потребно е да се подобри транспарентноста на процедурите не само во Министерството на локална самоуправа туку и во сите министерства, со кои планските региони и општините може да учествуваат во искористувањето на средствата наменети за поттикнување на рамномерниот регионален развој.



## БИБЛИОГРАФИЈА

1. *Алка*, Јас и мојата општина, Прирачник за поддршка на процесот на децентрализација, 2007 стр. 8-11.
2. *American sociological association*, Paper presented at the annual meeting, Confirmatory factor analysis of a multidimensional concept, 2003.
3. *Andrews, R.*, “Mechanics of the urban economic base: historical development of the base concept”, Land Economics, vol. 29, No. 2, Wisconsin, The University of Wisconsin Press, 1953.
4. *Antonelli, C.*, “Path Dependence, Localized Technological Change and the Quest for Dynamic Efficiency”, Turin, Italy, unpublished, 2000.
5. *АППРМ*, Прирачник за основање и работење на инкубатори во малото стопанство, 2005 година.
6. *Association for Local Economic Development: Handbook for Creating LED Strategy*, VNG International April, 2005.
7. *Audretsch, D.*, “Agglomeration and the location of innovative activity”, Oxford Review of Economic Policy, vol. 14, No. 2, Oxford, Oxford University Press, 1998.
8. *Audretsch, D. and Keilbach M.*, “The theory of knowledge spillover entrepreneurship”, Journal of Management Studies, vol. 44, No. 7, Oxford, Blackwell Publishing, 2007.
9. *Baldwin R.*, Agglomeration and Endogenous Capital, European Economic Review, Vol.43, Elsevier Science, North-Holland, 1999.
10. *Baldwin, R. and Forslid R.*, “The core-periphery model and endogenous growth: stabilizing and destabilizing integration”, Economica, vol. 67, No. 267, London, London School of Economics and Political Science, 2000.
11. *Bartik, T.* “Evaluating the Impacts of Local Economic Development Policies on Local Economic Outcomes: What Has Been Done and What is Doable?”, 2002.
12. *Begović B., Vacić Z., Matković G., Mijatović B.*, Lokalni ekonomski razvoj, Centar za liberalno-demokratske studije, Stalna konferencija gradova i opština, Beograd, 2006. str. 33-34.

13. **Berger, S.**; Globalization and politics; Annual review of political science 3:43-62, 2000.
14. **Bingham, R.D. and Mier, R.**, Theories of Local Economic Development: Perspectives From Across the Disciplines, Newbury Park, CA. Sage publications, 1993, p.68.
15. **Bingham R.D. and Mier, R.**, Dilemmas of Urban Economic Development: Issues in Theories and Practice. Thousand Oaks, Sage publications, 1997.
16. **Blair, J.P.**, “Local economic development and national growth”, Economic Development Review, vol. 16, No. 3., 1999.
17. **Blair, J.P.**, Local Economic Development: Analysis and Practice, Thousand Oaks, Sage, 1995
18. **Blair, J.P and Carrol, M.C.**, Local Economic Development: Analysis, Practice and globalization, SAGE publications, 2009 , p. 250-260
19. **Blakely, E.**, “Conceptualizing local economic development: Part 1”, Public Finance and Management, vol. 3, No. 2, 2003.
20. **Blakely, E.J. and Bradshaw, K.T.**, Planning Local Economic Development – Theory and Practice, Sage Publications, Thousand Oaks, 2002, p. 25-67.
21. **Bryant, C. and Sofsky, S.**, Public Policy for Local Economic Development – An International Comparison of Approaches, Programs and Tools, 2004, str. 19.
22. **Boudeville, J.**, Problems of regional Economic planning, Edinburgh, 1966, p.11.
23. **Capkova, S. (ed.)**, Local Government and Economic Development, OSI/LGI, Budapest, 2005, str. 3.
24. **Cappellin, R.**, “Networks and technological change in regional clusters”, Innovation Clusters and Interregional Competition, (eds.), 2003.
25. **Cheshire, P.**, Segregated neighbourhoods and mixed communities: a critical analysis, Joseph Rowntree Foundation, No. 43, York, 2007.
26. **Christaller, W.**, The Central Places of Southern Germany, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1966.
27. **Cleah-Alop**, The construction of local government role in Latin America: empirical analysis. Programa Alianzas Estratégicas para el Desarrollo Local en América Latina, Centro Latinoamericano de Economía Humana y Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción, Montevideo, 2002.

28. **Cooke, P.**, „The changing urban and regional system in the United Kingdom“, The Journal of the Regional Studies Association, 20, 3, 1986, pp. 243-251
29. **Cooke, P., and Morgan, K.**, The Associational Economy: Firms, Regions and Innovation. Oxford University Press, Oxford, 1998.
30. **Coulson, A.**, Local Economic Development: A Guide to Practice, Birmingham University, Birmingham, 1997, str. 6.
31. **Council of Europe, Committee of Ministers**, Ministers Deputies CM Documents/Monitor, 3 revised 2, 20 April 2001.
32. **Council of Europe**, Local authority competences in Europe, 2007, p.14.
33. **Crescenzi, R. and Rodríguez-Pose, A.**, „Infrastructure endowment and investment as determinants of regional growth“ in the European Union“. EIB Papers, 13, 2, 2008, pp. 61-101.
34. **Crescenzi, R. and Rodríguez-Pose, A.**, „Reconciling top-down and bottom-up development policies“, Environment and Planning A, 43, 4, 2011. pp. 773-780.
35. **Дамјановиќ Д., Павловиќ, Т., Петери, Г.**, Партнерство јавног и приватног сектора, добре и лоше стране, ПАЛГО Центар, 2010, стр. 10, 12.
36. **ДЗС**, Годишни статистички извештаи по региони, 2008.
37. **ДЗС**, Релативната сиромаштија во 2010 година.
38. **Државен завод за статистика**: Соопштение бр. 3.1.11.03 (јули 2011) – Бруто домашен производ и инвестиции во основни средства по региони, 2009.
39. **EDA**, Коска до коске-dobro je dobro graditi: modeli organizacija lokalne samouprave, 2007, str. 217.
40. **Edward J. Blakely**: Planning Local economic development, Thousand Oaks: Sage Publications, 1994.
41. **Европски меморандум за кластерите**, 2008.
42. **EU project**, Background of local development in the 36 project municipalities, Inception Report, Support to the Decentralization Process, June, 2007.
43. **Feruglio, N., Martinez-Vasquez, J., Timofeev, A.**, Проценка на фискалната децентрализација во Република Македонија, Andrew Young School of Policy Studies at Georgia State University, 2008.

44. *Feser, E.*, “Enterprises, external economies and economic development”, Journal of Planning Literature, vol. 12, No. 3, London, Sage Publications, 1998a.
45. *Finnish Consulting Group International*, Прирачник за стратешко планирање на локалниот развој во општините, 2008.
46. *Фондација „Fridrih Ebert Stiftung“*, Современи трендови на локалната самоуправа во некои европски држави, 2002, стр.92-121.
47. *Fond Otvoreno Drustvo BiH*, Dobro je rasti u mojoj ulici-iskustva lokalnog ekonomskog razvoja, EDA, 2008, str.79, 198.
48. *Фондација Институт Отворено Општество на Македонија(ФИООМ)* – Локален економски развој во Република Македонија: РЕАЛНОСТ или (само) надлежност? : Следење на процесот на децентрализација на локалниот економски развој во РМ : Скопје, 2011, стр.9, 19, 23, 36, 37, 38.
49. *Фондација Институт Отворено Општество, (ФИООМ)* Република Македонија-централизирана (фискална) децентрализација, 2010, стр.13-15.
50. *Фондација Отворено Општество Македонија, (ФИООМ)* Финален извештај, Напред или Назад-надминување на пречките за имплементација на политиката за развој на МСП во Република Македонија, ноември 2004.
51. *Фондација Институт Отворено Општество, (ФИООМ)*Децентрализацијата во Република Македонија: забавена или заборавена? влијанието на организационата поставеност, надлежностите на ЕЛС и рамномерниот регионален развој“, 2010.
52. *Friedman, T.*, The World Is Flat: A Brief History of the Twenty-first, 2005.
53. *Friedrich Ebert Stiftung*, How to Improve Development on Local Level? Handbook with best practice examples from South-East Europe, Zagreb, 2004.
54. *Friedrich Ebert Stiftung*, Kako potaknuti razvoj na lokalnoj razini, Priručnik s primjerima najbolje prakse iz Jugoistočne Europe, Zagreb, 2005.
55. *Fujita, M. and Thisse, J.*, “Does geographical agglomeration foster economic growth? And who gains and who loses from it?”, The Japanese Economic Review, vol. 54, Hoboken, John Wiley & Sons, 2003.

56. **Fujita, M. and Krugman, P.**, “When is the economy monocentric?: von Thunen and Chamberlin unified”, *Regional Science and Urban Economics*, vol. 25, No. 4, Amsterdam, Elsevier, 1995.
57. **Fujita, M., Krugman, P. and Mori, T.**, “On the evolution of hierarchical urban systems”, *European Economic Review*, vol. 43, No. 2, Amsterdam, Elsevier, 1999.
58. **Gabor P.**, Partnerstvo javnog i privatnog sektora (JPP): Dobre i loše strane, Palgo centar, Beograd, 2010.
59. **Giancarlo, C.**, Overview and learned lessons on Local Economic Development, Human Development, and Decent Work, ILO Working paper, 2001.
60. **Grupa autora**, Lokalna samouprava. Hrvatska i nizozemska iskustva, Hrvatski institut za lokalnu samoupravu i interkerkelijk Vredesberaad, Osijek, 2001.
61. **Grupa avtora**, Kocka do kocke – dobro je gradite, Komparativni pregled lokalne samouprave, EDA, 2007, str.12 - 16.
62. **Gunder, M.**, Imperatives of enjoyment: Economic Development under Globalization. In J.E Rowe *Theories of Local Economic Development: Linking Theory and Practice*, Aldershot, UK, Ashgate Publishing Limited, 2008.
63. **Guilford Press**, *Economy*, New York.
64. **Gwen S.**, Talk is cheap – Turning Local Economic Development Strategies into Reality in Transition Countries, Bosnia and Herzegovina, Macedonia and Moldova; Local Government and Public Service Reform, Open Society Institute; Budapest; 2007; p. 4-5.
65. **Helmsing, B.**, „Externalities, Learning and Governance: New Perspectives on Local Economic Development“. *Development and Change*, 32, 2001a, pp. 277-308.
66. **Helmsing, B.**, Partnerships, Meso-institutions and Learning. New local and regional economic development initiatives in Latin America. Institute of Social Studies, The Hague, Netherlands, 2001b.
67. **Ђорђевиќ. С.** Приручник за модерно управљање локалним економским развојем, Издавач Стална конференција градова и општина, Београд, 2007.

68. **Iammarino, S.**, „An evolutionary integrated view of regional systems of innovation. Concepts, measures and historical perspectives”, *European Planning Studies*, 13, 4, 2005, pp. 495-517.
69. **ILO (Carlien van Empel)**: *Local Economic Development Agencies, Instrument for Reconciliation and Reintegration in Post-Conflict Croatia*, Geneva, 2000.
70. **ILO**: *Local Economic Development Outlook 2008*, Geneva, 2008.
71. **ILO**: *Lessons from the LEDA Programme. Local and Regional Development Planning*, London, 1995.
72. **ILO**: *Local Economic Development Agencies, An Instrument to promote Entrepreneurship and Decent Jobs at Decentralised Level*, Geneva, 1998.
73. **International sociology**, 15: p.33-48, 2000.
74. **Информација за спроведувањето на децентрализација 2008-2010**, јануари 2011
75. **Информација за спроведувањето на Програма за спроведување на процесот на децентрализација 2008–2010**, јануари 2011
76. **Извештај на ЕК за напредокот на Р. Македонија, 2010.**
77. **Извештај од следењето на процесот на децентрализацијата**: „Перформанси на општините во РМ 2008–2009“, 2011.
78. **Jeanes, E. L. and DeCock, C.**, Making the familiar strange: A Deleuzian perspective on Creativity. Paper presented at the Creativity and Innovation Community Workshop, Oxford, UK, 2005.
79. **Journal of the Japanese and International Economies**, vol. 10, No. 4., “Economics of agglomeration”, Amsterdam Elsevier, 1996.
80. **Kemp, R.**, *Strategic Planning for Local Governments, A Handbook for Officials and Citizens*, McFarland, 1993.
81. **Kongstad, P.**, *Growth Poles and Urbanization: A Critique of Perroux and Friedmann*, Institute for Development Research, Copenhagen.
82. **Koo, J.** “Technology spillovers, agglomeration and regional economic development”. *Journal of Planning Literature* 20 (2), 2005, p. 99-115.

83. **Krugman, P.**, "The role of geography in development", Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, Washington, D.C., World Bank, 1999.
84. **Krugman, P.**, „What's new about the new economic geography? Oxford Review of Economic Policy, 14, 2, 1998, pp. 7-17.
85. **Конгрес на локални и регионални власти**, Извештај за зокална демократија во Република Македонија(2012),23та сесија, ЦПЈ, 2012
86. **Leydesdorff, L.**, "While a storm is raging on the open sea: regional development in a knowledge-based economy", The Journal of Technology Transfer, vol. 31, No. 1, New York, 2006.
87. International Regional Science Review, "Competitive advantage, agglomeration economies and regional policy", vol. 19, No. 1-2, London, Sage Publications, 1996.
88. **London School of Districts**, Development Strategies in a Globalized World, Unpublished paper, Economic Geography, 72, 293-313.
89. **Maleković, S.**: Lokalni subjekti razvoja i neka iskustva s lokalnim razvojnim agencijama u Hrvatskoj, vo: Čengić D., Vehovec M., (ed), Poduzetništvo, institucije i sociokulturni kapital, Institut Ivo Pilar, Zagreb, 2002.
90. **Malizia, E. and Feser, E.**, Understanding Local Economic Development. New Brunswick, NJ.The State University of Jersey Press, 1999.
91. **Mander, J., Goldsmith, E. (ur.)**, The Case against the Global Economy. San Francisco: Sierra Club Books, 1996.
92. **Mankiw, G. and Taylor, M.**, Microeconomics. Thomson Learning, USA, 2006.
93. **Markusen A. A.**, Consumption Base Theory of Development: An application to the Rural Economy, Northeastern Agricultural and Resource Economics Association (NAREA), 2006
94. **Markusen, A.**, Sticky Places in Slippery Space: A Typology of Industrial, 1996
95. **Martin R. and Sunley P.**, „The transformation of economic geography". In Martin R. and Sunley P. (eds.) Economic geography Vol. I. Critical concepts in the social sciences series, Routledge, 2008a.
96. **Meyer, J. W.**, Globalization: sources and effects on national states and societies, 2000

97. *Meyer-Stamer, J.*, The Hexagon of Local Economic Development and LED in South Africa. (Duisburg: Mesopartner), 2006.
98. *Mier, R. and Fitzgerald, J.*, “Managing economic development” Economic Development Quarterly 5, 268-79, 1991.
99. *Министерство за економија на Република Македонија*, Стратешки план за работа на министерството за економија, 2010-2012.
100. *Министерство за Економија*, Извештај за кластеринг политика во Република Македонија, 2009.
101. *Министерство за локална самоуправа*, Информација за процесот на децентрализација (Октомври 2006 – Август 2009 год.), стр.6, 7.
102. *Министерство за локална самоуправа*, Програма за спроведување на процесот на децентрализација и развој на локалната самоуправа во Република Македонија (2011-2014), 2011.
103. *Министерство за локална самоуправа*, Програма за рамномерен регионален развој, 2008
104. *Musakwa, W.*, Local Economic Development as a Poverty alleviation tool: A case on the urban renewal KwaMashu. Masters Dissertation, University of Kwazulu Natal, 2008.
105. *Myrdal, G.*, Economic Theory and undeveloped regions, London, Duckword press, 1957s
106. *Мушараф Р. С., Мартинез-Васкез, Х., Тимофеев, А.*, Финансирање на испораката на подеднакви услуги за сите граѓани“, Физибилити студија, УНДП, мај 2009.
107. *National Association for Business Economics*, “The Adam Smith address: location, clusters and the new microeconomics of competition”, Business Economics, vol. 33, No. 1, Washington, D.C., 1998.
108. *North, D.*, “Location theory and regional economic”, 1955.
109. *Национална стратегија на РМ со акционен план за органско земјоделско производство*
110. *Николовска Наталија*, Регионална економија, Универзитет Св. Кирил и Методиј, Економски факултет – Скопје, 2000



111. **ОБСЕ/СРЈА**, Анализа на имплементацијата на процесот на децентрализација, 2008/2009
112. **ОБСЕ**, Истражување за децентрализацијата, 2007.
113. **ОБСЕ**, Преглед на децентрализацијата, 2008, стр.71
114. **Odeljenje za urbani razvoj Svetske banka Washington, DC**, Lokalni ekonomski razvoj, kratki priručnik, 2001.
115. **OECD**, Local Development Strategies in Central, East and South-East Europe From Planning to Implementation, LEED Centre for Local Development, 2005.
116. **OECD**, Best Practices in Local Development, Leed Notebook 27, OECD Paris, 2000
117. **OECD**, Fostering Entrepreneurship. Organisation for Economic Cooperation and Development, Paris, 1998.
118. **OECD**, The Motives and Impediments to FDI in the CIS, OECD Global Forum on International Investment, OECD Investment Division - [www.oecd.org/investment/gfi-7](http://www.oecd.org/investment/gfi-7)
119. **OECD**, Local Management for More Effective Employment Policy, OECD Paris, 1998.
120. **OECD**. Best Practices in Local Economic Development LEED, 1999.
121. **OECD/LEED**, "Best practices in local development", 2000.
122. **OECD/LEED**, "Best practices in local development". Local Economic and Employment Development, 2007.
123. **Osborne, S.**, Public-Private Partnership: Theory and Practice in International Perspective, London, Routledge, 2000.
124. **OSCE Mission**, Decentralization Assessment Report 2006-2011, 2011, p.18
125. **Osmankovik, J.**, Teorija i politika regionalnog razvoja, Sarajevo; Beta, 2001, str.11, 15.
126. **Palavicini-Corona, E.**, „Promoting Entrepreneurship in Higher Education: Business Incubation in the Experience of the Technology and Superior Studies Institute of Monterrey". In Proceedings of the Conference on University Entrepreneurship-Incubating Processes. Finnish Polytechnics Entrepreneurship Network, Lahti, Finland, 2007.

127. *Paxton, P., Crenshaw, E., Morishima, R., Robinson, K.*, Measuring globalization, 2003.
128. *Perez, B. and Carrillo, B.*, Local Desire: A Primer . ESIC, Madrid Spain, 2000.
129. *Perroux, F.*, “The pole of development’s new place in a general theory of economic activity”, Regional Economic Development: Essays in Honor of Francois Perroux, B. Higgins and D. Savoie (eds.), Boston, 1988.
130. *Pike, A., Rodriguez-Pose, A. and Tomaney, J.*, Local and regional development. Routledge, New York, 2006.
131. *Porter, M.*, “The Competitive Advantage of Nations”, New York, 1990.
132. *Porter, M.*, “Location, competition and economic development: local clusters in the global economy”, Economic Development Quarterly, vol. 14, No. 1, London, Sage Publications, 2000.
133. *Porter, M.*, “Clusters and the New Economics of Competition.” Harvard Business Review 76 (November–December), 1998.
134. *Поповски, Владо.* Општините во Република Македонија, Мисла, Скопје, 1996, стр. 15-33
135. *Potter, J. (ed.)*, Making local strategies work: Building the evidence base, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 2008.
136. *Програма за јавни инвестиции во Република Македонија*, 2011-2013
137. *Програма за развој на Обединетите нации (УНДП)*, Среднорочен преглед на процесот на децентрализација во Македонија, 2011.
138. *Puga, D.*, „European regional policies in light of recent location theories“. Journal of Economic Geography, 2, 2002, pp. 373-406.
139. *Raines, P.*, Cluster Development and Policy, Burlington, Ashgate Publishing, 2003.
140. *Reese, L.A. and Fassenfest, D.*”What works best: values and evaluation of local economic development” Economic Development Quarterly 11(3), 195-207, 1997.
141. *Regional Science Association International*, “Old and new theories of industrial clusters”, European Research in Regional Science, vol. 8, 1998b.
142. *Rocha, H.*, “Entrepreneurship and development: the role of clusters”, Small Business Economics, vol. 23, No. 5, New York, Springer, 2004.
143. *Rodriguez-Pose, A.*,: The Role of the ILO in Implementing Local Economic, 2001.

144. **Rodriguez-Pose, A.**,: Milestones and challenges of LED practice and academic, 2008.
145. **Rodríguez-Pose, A. and Crescenzi, R.**, „Mountains in a flat world: Why proximity still matters for the location of economic activity". IMDEA, Working papers series in Economics and Social Sciences, No. 09, 2008.
146. **Rodríguez-Pose, A.**, „Do institutions matter for regional development?", IMDEA, Working papers series in Economics and Social Sciences, No. 02. Rivett-Carnac, K.2008. —Local Economic Development, Industrial Policy and Sustainable Development in South Africa: A Critical Reflection on Three New Policy Frameworks. Thesis presented in partial fulfilment of the requirements for the degree of M.Phil. (Sustainable Development Planning and Management) at the University of Stellenbosch, 2010.
147. **Rondinelli, D.A. and G.S. Cheema**, Decentralization and Development: Policy Implementation in Developing Countries, London, Sage Publications,1983.
148. **Rowe, J.E.**, Theories of Local Economic Development: Linking Theory and Practice, Aldershot, UK, Ashgate Publishing Limited, 2005..
149. **Sassen, S.**, A sociology of globalization; W.W. Norton & Company Inc., 2007.
150. **Sassen, S.**, Deciphering the global: its spaces, scales and subjects; Routledge, New York – London, 2007.
151. **Savanovic, S.**, Finansiranje lokalnog ekonomskog razvoja, Agencija za razvoj preduzeća Eda, Banja Luka, 2009.
152. **Schmitz, H.**, “Small Shoemakers and Fordist Giants: Tales of Supercluster.” World Development 23(1):9–28, 1995.
153. **Schumacher, E. F.**, Small is Beautiful: a Study of Economics as if People Mattered. Blond and Briggs, London,1973.
154. **Scott, A. J. and Storper, M.**, 'Regions, globalization, development', Regional Studies, 37, 6–7, 2003, pp. 579–593.
155. **SERDA**, Studija izvodljivosti u cilju formiranja industriskig zona, Saraevo, 2006.
156. **Shaffer, R., Deller, S and Marcoullier, D**, ” Rethinking community economic development” Economic Developmet Quarterly 20(1), 59-74, 2006.
157. **Силјановска, Г., Митков, Г.**, Локална самоуправа, Магор, Скопје, 2000.

158. **Sirkin, G.**, “The theory of the regional economic base”, The Review of Economics and Statistics, vol. 41, No. 4, Cambridge, Massachusetts, The mit Press, 1959.
159. **Sklair, L.**, Globalization, in Sociology: issues and debate; New York: Palgrave, Editor Steve Tailor, 2000.
160. **Sofield, T. H. B.**, Empowerment for Sustainable Development, Oxford: Pergamon Press,
161. **Soskic B**, Ekonomska Misao, Svetlost, Beograd,1995, str.139
162. **Совет на Европа, Европска Повелба за локалната самоуправа**, Македонска верзија, 1997, Службен весник бр. 97 и 122, Член 8 и 9
163. **Спасов. Љ. А.**, Рамномерен регионален развој и локален економски развој- состојби и перспективи, ФЕС, 2009
164. **Stiglitz, Joseph E.**, Development policies in a world of globalization, Columbia University, 2002.
165. **Stöhr, W., and Taylor, F.**, Development from Above or Below? John Wiley and Sons, USA,1981.
166. **Storper, M.**, The regional world: territorial development in a global world,1997.
167. **Стратегија за рамномерен регионален развој 2009-2019.**
168. **Стратегија за регионален развој на Република Македонија 2009-2019.**
169. **Струмица инфо, бр. 2.**
170. **Sumpor,Dz.**, Teorijske osnove poticanja razvoja malog i srednjeg poduzetnitva; Koncepti lokalnog i regionalnog ekonomskog razvoja, Ekonomski institut, Zagreb, 2005.
171. **Swinburn G, Goga, S. and Marphy, F.**, Local Economic Development: A Primer – Developing and Implementing Local Economic Development Strategies and Action Plans, the World Bank, 2006, str. 1.
172. **Swinburn, Gwen** et al., Local Economic Development: A Primer, World Bank and Bertelsmann Stiftung, 2004.
173. **Swinburn, Gwen** et al., Local Economic Development: A Primer, World Bankand Bertelsmann Stiftung, 2006.
174. **Swianiewicz, P.** (ed.), Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe, OSI/LGI, Budapest 2002, str. 308–309.

175. **Танушев, М.**, Лобирање во локалната самоуправа : теоретски и емпириски концепт, Македонски центар за меѓународна Соработка (МЦМС), 2009, стр.78-82.
176. **The International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank**, Doing business in South-east Europe 2011.
177. **The Journal of Political Economy**, Growth, vol. 63, No. 3.
178. **Therborn, G.**, Globalizations: dimensions, historical waves, regional effects, normative governance; *International Sociology* 15: 151-79, 2000.
179. **Thomas S., L., and Roger E.H.**, Creating an Economic Development Action Plan, Westport, 1991.
180. **Тодоровски, И.** Односот помеѓу централната и локалната власт, Функционирање на системот на локална самоуправа во Република Македонија, Скопје, 2004, стр.21
181. **Todtling, F.**, „Endogenous approaches to local and regional development policy“.In Pike et al. (eds.) *Handbook of Local and Regional Development*. Routledge, 2011.
182. **Tomaney, J., Pike, A. and Rodríguez-Pose, A.**, „Local and regional development in times of crisis“ *Environment and Planning A*, 42, 4, 2010, pp. 771-779.
183. **UN-HABITAD**, Promoting LED through strategic planning, vol 1.
184. **UNDP**, Study on Best Practice and Lessons Learned in Institutional Development in the Europe and CIS Region, 2009
185. **УНДП**, Социоекономски диспаратети меѓу општините во Македонија, 2004
186. **УНДП**, Нацрт-извештај - Среднорочен преглед: Процесот на децентрализација во Македонија, март 2011
187. **UNDP** – United, Human Development Report, Globalization with a Human Face, 1999.
188. **University of Chicago Press**, Chicago.
189. **УРЦ Консултинг**, Актуелни состојби со дистрибуцијата на капиталните дотации до ЕЛС во РМ ,2009, стр.30.
190. **УСАИД**, Бизнес инкубатори као инструмент локалног економског развоја, Urban Institute.

191. **УСАИД**, Преглед на легислативата за ЈЕР – Водич за Македонските закони за локалниот економски развој.
192. **УСАИД**, ЈЕР Стратешко планирање.
193. **Vázquez-Barquero, A.**, „Local development. A response to the economic crisis. Lessons from Latin America“. In Pike et al. (eds.) Handbook of Local and Regional Development. Routledge, 2011.
194. **Вечер бр.14873**
195. **Васиљевиќ, Д.** Локални економски развој-зашто су једне општине добитници, а други губитници транзиције, ПАЛГО Центар, 2012, стр.27-80
196. **Von Thunnen, J. H.**, Isolated state, Oxford, UK. Pergamon press, 1996.
197. **Weber, A.**, The Theory of Location of Industries, Chicago, The University of Chicago Press, 1957.
198. **World Bank**, “Making Local Economic Development Strategies: a Trainers Manual”, 2010.
199. **World Bank Policy Research**, Fiscal Decentralization in Developing and Transition Economies, Progress, Problems, and the Promise Working Paper 3282, April 2004.
200. **World Bank**, Issues in urban and municipal development: a policy note, FYROM, 2006, p.35.
201. **World Bank**, Local Economic Development: Quick Reference (Washington: Urban Development Division, World Bank), 2003.
202. **ЗЕЛС**, Како до поголема независност на локалните власти, 2008.
203. **ЗЕЛС**, Прирачник за задолжување на локалните самоуправи и последните случувања во земјите членки на НАЛАС, стр. 32, 41
204. **ЗЕЛС**, Систематизирани ставови за 2007, 2009, 2010.
205. **ЗЕЛС**, Систематизирани ставови, 2011, стр.8
206. **Шапуриќ, З.**, Децентрализацијата на власта во РМ, УАЦС, 2008, стр. 69, 87, 109, 131-137, 141,142-145
207. **Широка стратегија за иновации во ЕУ**, 2006.

### *Користени закони и службени весници*

Закон за локална самоуправа

Закон за рамномерен регионален развој, член 2, 2007

Закон за финансирање на единицата на локалната самоуправа

Службен весник на Р.М. бр. 05/2002

Службен весник на Р.М. бр. 158/2007

Службен весник на Р.М. бр. 18/2010

Службен весник на Р.М. бр. 53/2011

Службен весник на Р.М. бр. 63/2007

Службен весник на Р.М. бр. 7/2008

Службен весник на Р.М. бр. 63/2007

Службен весник на Р.М. бр. 61/2004

Службен весник на Р.М. бр. 61/04

Службен весник на Р.М. бр. 96/04

Службен весник на Р.М. бр. 67/07

Службен весник на Р.М. бр. 156/09

Службен весник на Р.М. бр. 95/10

Службен весник на Р.М. бр. 28/2010

Службен весник на Р.М. бр. 55/04

Службен весник на Р.М. бр. 61/04

Службен весник на Р.М. бр. 5/02

Службен весник на Р.М. бр. 7/08

Службен весник на Р.М. бр. 139/08

Службен весник на Р.М. бр. 64/2009

Службен весник на Р.М. бр. 52/10

Службен весник на РМ, бр.52/95

Службен весник на Р.М. бр. 60/95

Службен весник на Р.М. бр. 5/2002

Службен весник на Р.М. бр. 61/2004

Службен весник на Р.М. бр. 48/2007

*Користени веб страници*

<http://arhiva.vlada.mk/?q=book/export/html/6450>

<http://arhiva.vlada.mk/?q=frontpage&page=68>

<http://conventions.coe.int/>

<http://conventions.coe.int/treaty/en/Treaties/Word/122.doc>

[http://cordis.europa.eu/fp7/home\\_en.html](http://cordis.europa.eu/fp7/home_en.html)

[http://ec.europa.eu/cip/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/cip/index_en.htm)

[http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kez\\_documents/2010/package/mk\\_rapport\\_2010\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/kez_documents/2010/package/mk_rapport_2010_en.pdf)

[http://ec.europa.eu/enterprise/smes/facts\\_figures\\_en.htm](http://ec.europa.eu/enterprise/smes/facts_figures_en.htm)

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/cooperation/interregional/ecochange/studies\\_a\\_en.cfm?nmenu=5#c11](http://ec.europa.eu/regional_policy/cooperation/interregional/ecochange/studies_a_en.cfm?nmenu=5#c11)

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/interreg3/abc/progweb\\_en.htm](http://ec.europa.eu/regional_policy/interreg3/abc/progweb_en.htm)

<http://fes.org.mk/pdf/Decentralizacija%20-%20Policz%20Paper.pdf>

<http://go.worldbank.org/9DQC7QA3R0>

<http://ipa-cbc-007.eu/mk/page.php?c=2>

<http://isp-aysps.gsu.edu/papers/>

<http://makstat.stat.gov.mk/pdznjeb2007bazi/Database/Statistika%20po%20regioni/Bruto-domasen%20proizvod%20i%20investicii/Investicii%20vo%20osnovni%20sredstva/Investicii%20vo%20osnovni%20sredstva.asp>

<http://makstat.stat.gov.mk/pdznjeb2007bazi/Database/Statistika%20po%20regioni/Bruto-domasen%20proizvod%20i%20investicii/Investicii%20vo%20osnovni%20sredstva/Investicii%20vo%20osnovni%20sredstva.asp>

<http://makstat.stat.gov.mk/pdznjeb2007bazi/Database/Statistika%20po%20regioni/Delovni%20subjekti/Delovni%20subjekti/Delovni%20subjekti.asp>

<http://makstat.stat.gov.mk/pdznjeb2007bazi/Database/Statistika%20po%20regioni/Bruto-domasen%20proizvod%20i%20investicii/Investicii%20vo%20osnovni%20sredstva/Investicii%20vo%20osnovni%20sredstva.asp>



[http://mls.gov.mk/data/file/Ligje/MKD/Zakon\\_za\\_regionalen\\_razvoj.pdf](http://mls.gov.mk/data/file/Ligje/MKD/Zakon_za_regionalen_razvoj.pdf)

<http://mls.gov.mk/indez.php?nenjs=264>

<http://mls.gov.mk/indez.php?nenjs=48>

<http://mls.gov.mk/indez.php?nenjs=48>

<http://mls.gov.mk/indez.php?nenjs=77>

<http://mls.gov.mk/indez.php?nenjs=78>

<http://mls.gov.mk/index.php?news=76>

<http://mls.gov.mk/pdf/d7.pdf>

<http://njinj.zels.org.mk/Upload/Content/Documents/Za%20ZELS/%D0%9C%D0%9A/SISTEMATIZIRANI%20STAVOVI%20na%20ZELS%20juni%202009.doc>

<http://njinj.mls.gov.mk/default.aspdz?id=23&sm=23>

<http://njinj.zels.org.mk/Default.aspdz?nenjs=2045ea4c-b9fa-4bf2-9343-34c608594e4e&ln=3>

<http://njinj.zels.org.mk/Upload/Content/Documents/Za%20ZELS/%D0%9C%D0%9A/SISTEMATIZIRANI%20STAVOVI%20na%20ZELS%20juni%202009.doc>

<http://soros.org.mk/dokumenti/zabavena-ili-zaboravena-za-NJEB.pdf>

<http://vlada.mk/node/1305>

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/EXTDEC/EXTRESEARCH/EXTWDRS/0,,contentMDK:20313941~menuPK:607028~pagePK:478093~piPK:477627~theSitePK:477624,00.html>

<http://www.ccre.org/docs/Nuancier2011Web.EN.pdf>

<http://www.ccre.org/docs/Nuancier2011Web.EN.pdf>

[http://www.ccre.org/membres\\_en.htm](http://www.ccre.org/membres_en.htm)

[http://www.cea.org.mk/Publikacii/CEA\\_br2\\_Mak.pdf](http://www.cea.org.mk/Publikacii/CEA_br2_Mak.pdf)

<http://www.clusterobservatory.eu/index.php?id=42&nid=>

<http://www.clusterobservatory.eu/index.php?id=68&nid=>

<http://www.clusterobservatory.eu/index.php?id=68&nid=>

[http://www.cpi.hr/hr13336\\_alternativni\\_razvoj\\_i\\_uloga\\_lokalne\\_zajednice\\_nova\\_paradigma\\_drustveno-ekonomskog\\_razvoja\\_hrvatske.htm](http://www.cpi.hr/hr13336_alternativni_razvoj_i_uloga_lokalne_zajednice_nova_paradigma_drustveno-ekonomskog_razvoja_hrvatske.htm)

[http://www.cpi.hr/hr13336\\_alternativni\\_razvoj\\_i\\_uloga\\_lokalne\\_zajednice\\_nova\\_paradigma\\_drustveno-ekonomskog\\_razvoja\\_hrvatske.htm](http://www.cpi.hr/hr13336_alternativni_razvoj_i_uloga_lokalne_zajednice_nova_paradigma_drustveno-ekonomskog_razvoja_hrvatske.htm)

<http://www.czechinvest.org/www/pnjci.nsf/pages>

[http://www.ecoplanintl.com/tiny\\_mce\\_uploads/documents/led\\_vol\\_i\\_quick\\_guide\\_compl  
ete.pdf](http://www.ecoplanintl.com/tiny_mce_uploads/documents/led_vol_i_quick_guide_compl<br/>ete.pdf)

[http://www.fez.gov.mk/tl\\_files/documents/ZAKON%20ZA%20IZMENUVANJE%20I%  
20DOPOLNUVANJE%20NA%20ZAKONOT%20ZA%20TEHNOLOSKI%20INDUST  
RISKI%20RAZVOJNI%20ZONI%20BR.103\\_2008.pdf](http://www.fez.gov.mk/tl_files/documents/ZAKON%20ZA%20IZMENUVANJE%20I%<br/>20DOPOLNUVANJE%20NA%20ZAKONOT%20ZA%20TEHNOLOSKI%20INDUST<br/>RISKI%20RAZVOJNI%20ZONI%20BR.103_2008.pdf)

<http://www.hegan.com/>

[http://www.hrdf.org.mk/?Bilteni\\_page](http://www.hrdf.org.mk/?Bilteni_page)

<http://www.ilinden.gov.mk/en/node/542>

<http://www.ilinden.gov.mk/en/node/619>

<http://www.ilinden.gov.mk/en/node/619>

<http://www.indjija.net/code/navigate.php?Id=12>

<http://www.indjija.net/code/navigate.php?Id=12>

<http://www.ipa-cbc-007.eu/mk/page.php?c=2>

<http://www.italtrade.com>

[http://www.mcms.org.mk/mk/vesti-i-javnost/vesti/938-opstinite-i-biznisot-vo-pelagonija-  
ke-gradat-partnerstva.html](http://www.mcms.org.mk/mk/vesti-i-javnost/vesti/938-opstinite-i-biznisot-vo-pelagonija-<br/>ke-gradat-partnerstva.html)

[http://www.mlga.com.mk/LED\\_Portal/LED%20Laws%20and%20bylaws%20January%2  
02010%20SECURED.pdf](http://www.mlga.com.mk/LED_Portal/LED%20Laws%20and%20bylaws%20January%2<br/>02010%20SECURED.pdf) crp.158

[http://www.mlga.com.mk/LED\\_Portal/LED%20Laws%20and%20bylaws%20January%2  
02010%20SECURED.pdf](http://www.mlga.com.mk/LED_Portal/LED%20Laws%20and%20bylaws%20January%2<br/>02010%20SECURED.pdf) crp.342

[http://www.mlga.com.mk/mk/Project\\_Components/Local\\_Economic\\_Development.php](http://www.mlga.com.mk/mk/Project_Components/Local_Economic_Development.php)

<http://www.mzsv.gov.mk/files/NSAP%20Mkd.pdf>

<http://www.scottlondon.com/interviews/mander1.html>

<http://www.springerlink.com/content/m74164523311601g/>

<http://www.stat.gov.mk/pdf/2011/4.1.11.18.pdf>

<http://www.stat.gov.mk/pdf/2011/4.1.11.48.pdf>

[http://www.strumica.gov.mk/downloads/strumicainfo/strumicainfo\\_br2.pdf](http://www.strumica.gov.mk/downloads/strumicainfo/strumicainfo_br2.pdf)

<http://www.uniportbilbao.es/PAsociados.aspx>

[http://www.vecer.com.mk/default.asp?ItemID=3BEC6E3AFF0ABA4C985CB33542836  
CAA](http://www.vecer.com.mk/default.asp?ItemID=3BEC6E3AFF0ABA4C985CB33542836<br/>CAA)

<http://www.zels.org.mk/Upload/Content/Documents/Aktivnosti/Upraven%20odbor/%D0%9C%D0%9A/Zapisnik%20od%203ta%20SEDNICATA%20na%20U%20O%20%20na%20ZELS%20%20SOSTANOK%20so%20VLADATA%20na%20R%20M.doc>

[http://www.zels.org.mk/Upload/Content/Documents/Dokumenti/%D0%9C%D0%9A/2011/Priracnik%20za%20zadolzivanje%20na%20LS%20\(2\).pdf](http://www.zels.org.mk/Upload/Content/Documents/Dokumenti/%D0%9C%D0%9A/2011/Priracnik%20za%20zadolzivanje%20na%20LS%20(2).pdf)

[http://www.zels.org.mk/Upload/Content/Documents/Dokumenti/%D0%9C%D0%9A/2011/Priracnik%20za%20zadolzivanje%20na%20LS%20\(2\).pdf](http://www.zels.org.mk/Upload/Content/Documents/Dokumenti/%D0%9C%D0%9A/2011/Priracnik%20za%20zadolzivanje%20na%20LS%20(2).pdf)

<http://www.zels.org.mk/Upload/Content/Documents/Izdanija/Glasilo/2011/ZELS%20glasilo%2007.11%20mak-ang3.pdf>

<http://www.zels.org.mk/Upload/Content/Documents/Izdanija/Publikacii/MK/19JAS%20I%20MOJATA%20OPSTINA.pdf>

<http://www.zels.org.mk/Upload/Content/Documents/Izdanija/Publikacii/MK/03Priracnik%20LD.pdf>

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?Index=no&command>

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?Index=no&command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1279945&SecMode=1&DocId=1348440&Usage=2>

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?Index=no&command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1279945&SecMode=1&DocId=1348440&Usage=2>

<https://wcd.coe.int/com.instranet.InstraServlet?Index=no&command=com.instranet.CmdBlobGet&InstranetImage=1279945&SecMode=1&DocId=1348440&Usage=2>

<mils.gov.mk/data/.../Programa%20za%20decentralizacija%20MK.pdf>

<soros.org.mk/dokumenti/Lokalen-razvoj-MKD.pdf>

[www.bitola.gov.mk](http://www.bitola.gov.mk)

[www.bsorbitola.org/index.php?...incubator-bitola](http://www.bsorbitola.org/index.php?...incubator-bitola)

[www.cea.org.mk](http://www.cea.org.mk)

[www.ebst.dk/file/4235/cluster\\_slovenia.pdf](http://www.ebst.dk/file/4235/cluster_slovenia.pdf)

[www.mls.gov.mk](http://www.mls.gov.mk)

[www.moep.gov.mk/default-MK.asp?ItemID](http://www.moep.gov.mk/default-MK.asp?ItemID)

[www.osce.org/skopje/87514](http://www.osce.org/skopje/87514)

[www.osce.org/skopje/87514](http://www.osce.org/skopje/87514)

[www.strumica.gov.mk](http://www.strumica.gov.mk)

[www.undp.org](http://www.undp.org)

[http://www.municipalcooperation.org/images/1/17/Presentation\\_Pecciolli\\_Workshop\\_Ilmiasan\\_Dautu\\_FYROM\\_2008.pdf](http://www.municipalcooperation.org/images/1/17/Presentation_Pecciolli_Workshop_Ilmiasan_Dautu_FYROM_2008.pdf)

[www.vasilevo.gov.mk](http://www.vasilevo.gov.mk)

[www.veles.gov.mk](http://www.veles.gov.mk)

[www.worldbank.org/urban/local/toolkit/.../defining-led.htm](http://www.worldbank.org/urban/local/toolkit/.../defining-led.htm)

[www.zels.org.mk](http://www.zels.org.mk)

**ПРИЛОЗИ**

**АНЕКС 1**

**Табела 1. Дали сметате дека Вашата општина го има потребниот капацитет целосно да ги имплементира делегираните надлежности?**

<i>Kruskal – Wallis test: <math>X(7, N = 42) = 17,8 n = .01</math></i>									
		Per. 1	Per. 2	Per. 3	Per. 4	Per. 5	Per. 6	Per. 7	Per. 8
Број	Да	6	4	5	0	6	4	2	5
Процент на колона		66,67 %	100,00 %	100,00 %	0,00 %	85,71 %	100,00 %	50,00 %	100,00 %
Број	Не	2	0	0	4	0	0	1	0
Процент на колона		22,22 %	0,00 %	0,00 %	100,00 %	0,00 %	0,00 %	25,00 %	0,00 %
Број	Не знам	1	0	0	0	1	0	1	0
Процент на колона		11,11 %	0,00 %	0,00 %	0,00 %	14,29 %	0,00 %	25,00 %	0,00 %

**Табела 2. Кои се најголемите причини за создавањето на проблеми при спроведувањето на надлежностите?**

<i>Kruskal – Wallis test: <math>X(2, N = 41) = 2,4 n = .29</math></i>					
		Мали	Средни	Големи	Вк. ред
Број	1	0	1	0	1
Процент на колона		0,00%	5,88%	0,00%	
Број	2	7	7	3	17
Процент на колона		53,85%	41,18%	27,27%	
Број	3	0	0	1	1
Процент на колона		0,00%	0,00%	9,09%	
Број	4	0	0	1	1
Процент на колона		0,00%	0,00%	9,09%	
Број	1, 2	2	1	1	4
Процент на колона		15,38%	5,88%	9,09%	
Број	2, 3	1	1	0	2
Процент на колона		7,69%	5,88%	0,00%	
Број	2, 4	3	6	1	10
Процент на колона		23,08%	35,29%	9,09%	

Број	3, 4	0	0	2	2
Процент на колона		0,00%	0,00%	18,18%	
Број	2, 3, 4	0	1	2	3
Процент на колона		0,00%	5,88%	18,18%	
<b>Вк. Колона</b>		<b>13</b>	<b>17</b>	<b>11</b>	<b>41</b>

1. Слаба администрација во општините
2. Недостиг од финансиски средства
3. Недостиг од законска легислатива
4. Недостиг од владина поддршка
5. Друго

**Табела 3. Кои се најактуелните проблеми со кои се соочува вашата општина во тековното работење?**

		Урбани	Рурални
Број	1	4	8
Процент на колона		14,3%	61,5%
Број			
Процент на колона			
Број	2	2	2
Процент на колона		7,1%	15,4%
Број	3	8	6
Процент на колона		28,6%	46,1%
Број	4	8	3
Процент на колона		28,6%	23,1%
Број	5	15	5
Процент на колона		53,6%	38,5%
Број	6	7	6
Процент на колона		25%	46,1%
Број	7	8	3
Процент на колона		28,6%	23,1%
Број	8	2	0
Процент на колона		7,1%	0%
<b>Вк. колона</b>		<b>28</b>	<b>13</b>

- 1- Недостиг на административен кадар
- 2-
- 3- Слаб менаџмент
- 4- Буџетски дефицит
- 5- Лимитирана оперативна флексибилност
- 6- Ограничени ресурси за собирање сопствени приходи
- 7- Лимитирани права за собирање даночни приходи за покривање локални јавни услуги
- 8- Лимитирана флексибилност за користење буџетски средства во смисла на закони/регулативи
- 9- Друго

**Табела 4. Кои се најактуелните проблеми со кои се соочува вашата општина во тековното работење?**

<i>Kruskal – Wallis test: H ( 7, N = 27) = 11,1 p = .13</i>									
		Per.1	Per.2	Per.3	Per.4	Per.5	Per.6	Per.7	Per.8
Број		2	2	0	2	2	1	1	0
Процент на колона	1	25,0%	50,0%	0%	50,0%	33,3%	20,0%	25,0%	0%
Број									
Процент на колона									
Број	2	0	0	0	1	1	0	2	0
Процент на колона		0%	0%	0%	25,0%	16,7%	0%	50,0%	0%
Број		4	2	1	1	1	1	1	2
Процент на колона	3	50,0%	50,0%	25,0%	25,0%	16,7%	20,0%	25,0%	40,0%
Број		0	1	2	2	2	2	1	0
Процент на колона	4	0%	25,0%	50,0%	50,0%	33,3%	40,0%	25,0%	0%
Број		4	1	2	2	4	4	0	2
Процент на колона	5	50,0%	25,0%	50,0%	50,0%	66,7%	80,0%	0%	40,0%
Број		3	1	1	3	0	2	0	2
Процент на колона	6	37,5%	25,0%	25,0%	75,0%	0%	40,0%	0%	40,0%

							%		
Број	7	1	1	3	1	1	1	1	3
Процент на колона		12,5%	25,0%	75,0%	25,0%	16,7%	20,0%	25,0%	60,0%
Број	8	0	0	2	0	0	0	0	0
Процент на колона		0%	0%	50,0%	0%	0%	0%	0%	0%
<b>Вк. колона</b>		<b>8</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>5</b>

1. Недостиг од административен кадар
2. Слаб менаџмент
3. Буџетски дефицит
4. Лимитирана оперативна флексибилност
5. Ограничени ресурси за собирање сопствени приходи
6. Лимитирани права за собирање даночни приходи за покривање локални јавни услуги
7. Лимитирана флексибилност за користење буџетски средства во смисла закони/регулативи
8. Друго

**Табела 5. Каква е процентуалната застапеност на трансферите од Министерството за финансии во буџетот на вашата општина?**

<i>Махх – Withes: <math>Y = 118,53 = 0,85</math> <math>n = 0,39</math></i>				
		Урбани	Рурални	Вк. ред
Број	0	2	0	2
Процент на колона		8,33%	0,00%	
Број	0 - 5%	2	1	3
Процент на колона		8,33%	8,33%	
Број	5 - 10%	2	0	2
Процент на колона		8,33%	0,00%	
Број	10 - 20%	3	2	5
Процент на колона		12,50%	16,67%	
Број	20 - 40%	5	2	7



Процент на колона		20,83%	16,67%	
Број	40 – 60%	3	3	6
Процент на колона		12,50%	25,00%	
Број	Над 60%	7	4	11
Процент на колона		29,17%	33,33%	
<b>Вк. колона</b>		<b>24</b>	<b>12</b>	<b>36</b>

**Табела 6. Каква е процентуалната застапеност на трансферите од централната власт за покривање на буџетскиот дефицит?**

<i>Mahh – Withes: <math>Y = 110,03 = 0,22</math> <math>n = 0,83</math></i>				
		Урбани	Рурални	Вк. Ред
Број	0	16	8	24
Процент на колона		76,19%	72,73%	
Број	5 – 10%	2	0	2
Процент на колона		9,52%	0,00%	
Број	10 – 20%	1	2	3
Процент на колона		4,76%	18,18%	
Број	40 – 60%	2	1	3
Процент на колона		9,52%	9,09%	
<b>Вк. колона</b>		<b>21</b>	<b>11</b>	<b>32</b>

**Табела 7. Каква е процентуалната застапеност на сопствените приходи во буџетот на вашата општина?**

<i>Mahh – Withes: <math>Y = 105,03 = 1,6</math> <math>n = 0,011</math></i>				
		Урбани	Рурални	Вк. ред
Број	0	0	1	1
Процент на колона		0,00%	8,33%	
Број	5 – 10%	1	0	1
Процент на колона		3,85%	0,00%	
Број	10 – 20%	3	2	5
Процент на колона		11,54%	16,67%	
Број	20 – 40%	8	5	13

Процент на колона		30,77%	41,67%	
Број	40 – 60%	6	4	10
Процент на колона		23,08%	33,33%	
Број	Над 60%	8	0	8
Процент на колона		30,77%	0,00%	
<b>Вк. Колона</b>		<b>26</b>	<b>12</b>	<b>38</b>

**Табела 8. Каква е процентуалната застапеност на донации од меѓународни организации?**

<i>Mahh – Withes: <math>Y = 735,03 = 1,3 n = 0,018</math></i>				
		Урбани	Рурални	Вк. ред
Број	0	3	5	8
Процент на колона		14,29%	50,00%	
Број	0 - 5%	10	2	12
Процент на колона		47,62%	20,00%	
Број	5 - 10%	5	2	7
Процент на колона		23,81%	20,00%	
Број	10 – 20%	2	1	3
Процент на колона		9,52%	10,00%	
Број	20 – 40%	1	0	1
Процент на колона		4,76%	0,00%	
<b>Вк. Колона</b>		<b>21</b>	<b>10</b>	<b>31</b>

**Табела 9. Каква е процентуалната застапеност на заеми во буџетот на вашата општина?**

<i>Mahh – Withes: <math>U = 79,03 = 0,1</math> <math>n = 0,93</math></i>				
		Урбани	Рурални	Вк. ред
Број	0	14	7	21
Процент на колона		77,78%	77,78%	
Број	0 – 5%	3	0	3
Процент на колона		16,67%	0,00%	
Број	5 - 10%	0	1	1
Процент на колона		0,00%	11,11%	
Број	10 - 20%	0	1	1
Процент на колона		0,00%	11,11%	
Број	20 - 40%	1	0	1
Процент на колона		5,56%	0,00%	
<b>Вк. колона</b>		<b>18</b>	<b>9</b>	<b>27</b>

**Табела 10. Подготвување на стратегиски планови за ЈЕР по параметарот урбани и рурални општини**

<i>Fisher exact: <math>n = 0,029</math></i>				
		Урбани	Рурални	Вк. ред
Број	Да	29	11	40
Процент на колона		100,00%	78,57%	
Број	Не	0	3	3
Процент на колона		0,00%	21,43%	
<b>Вк. колона</b>		<b>29</b>	<b>14</b>	<b>43</b>

**Табела 11. Подготвување на стратегиски планови за ЈЕР по региони**

<i>Kruskal – Wallis test: <math>X(7, H=42) = 5,84 n = .55</math></i>									
		Рег. 1	Рег. 2	Рег. 3	Рег. 4	Рег. 5	Рег. 6	Рег. 7	Рег. 8
Број	Да	8	4	5	3	6	5	3	5
Процент на колона		88,89%	100,00%	100,00%	75,00%	100,00%	100,00%	75,00%	100,00%
Број	Не	1	0	0	1	0	0	1	0
Процент на колона		11,11%	0,00%	0,00%	25,00%	0,00%	0,00%	25,00%	0,00%
<b>Вк. колона</b>		<b>9</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>5</b>

**Табела 12. Колку се имплементираат ЈЕР-плановите?**

<i>Kolmogorov – Smirnov <math>D_{max} = 0,11 n &gt; 0,05</math></i>				
		Урбани	Рурални	Вк. ред
Број	Целосно	3	0	3
Процент на колона		11,11%	0,00%	
Број	Делумно	24	12	36
Процент на колона		88,89%	92,31%	
Број	Воопшто не	0	1	1
Процент на колона		0,00%	7,69%	
<b>Вк. Колона</b>		<b>27</b>	<b>13</b>	<b>40</b>

**Табела 13. Колку се имплементираат ЈЕР-плановите?**

<i>Kruskal – Wallis test: <math>X ( 7, H = 39) = 6.43 n = .49</math></i>									
		Per. 1	Per. 2	Per. 3	Per. 4	Per. 5	Per. 6	Per. 7	Per. 8
Број	целосно	0	0	1	0	0	1	1	0
Процент на колона		0,00%	0,00%	20,00 %	0,00%	0,00%	20,00 %	25,00 %	0,00%
Број	делумно	8	4	4	3	4	4	3	5
Процент на колона		88,89 %	100,00 %	80,00 %	100,00 %	100,00 %	80,00 %	75,00 %	100,00 %
Број	воопшто не	1	0	0	0	0	0	0	0
Процент на колона		11,11 %	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%	0,00%
<b>Вк. колона</b>		<b>9</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>5</b>

**Табела 14. Кои се главните причини кои ги попречуваат локланите власти во имплементирањето на акционите ЈЕР планови?**

<i>Kruskal-Wallis test: <math>H ( 7, N= 27) =11.1 p =.13</math></i>									
		Per.1	Per.2	Per.3	Per.4	Per.5	Per.6	Per.7	Per.8
<b>Count</b>	1	0	0	0	0	2	0	0	0
<b>Column Percent</b>		0%	0%	0%	0%	33,3%	0%	0%	0%
<b>Count</b>	2	4	2	1	1	1	0	0	2
<b>Column Percent</b>		44,4%	50,0%	25,0%	33,3%	16,7%	0%	0%	40,%
<b>Count</b>	3	1	0	0	0	1	4	0	0
<b>Column Percent</b>		11,1%	0%	0%	0%	16,7%	80,%	0%	0%
<b>Count</b>	4	2	1	0	1	1	0	1	0
<b>Column Percent</b>		22,2%	25,0%	0%	33,3%	16,7%	0%	25,0%	0%
<b>Count</b>	5	4	1	1	1	2	3	1	3
<b>Column Percent</b>		44,4%	25,0%	25,0%	33,3%	33,3%	60,0%	25,0%	60,0%

**Табела 15. Во која од наведените области, на човечките ресурси кои се ангажирани во ЛЕР активностите, им недостигаат квалификации и им се потребни обуки и доквалификување?**

		урбани	рурални
Count	1	8	7
Column Percent		32,0%	58,3%
Count	2	5	3
Column Percent		20,0%	25,0%
Count	3	4	3
Column Percent		16,0%	25,0%
Count	4	2	0
Column Percent		8,0%	0%
Count	5	3	3
Column Percent		12,0%	25,0%
Count	6	10	5
Column Percent		40,0%	41,7%
Count	7	4	1
Column Percent		16,0%	8,3%
Count	8	9	1
Column Percent		36,0%	8,3%
Count	9	8	4
Column Percent		32,0%	33,3%
Count	10	21	9
Column Percent		84,0%	75,0%
<b>Вк.колона</b>		<b>25</b>	<b>12</b>

1. Финансирање
2. Електронска општина
3. Информационо технологии
4. Канцеларско и административно работење
5. Јавна администрација и административни процедури
6. Менаџмент со општинскиот имот
7. Односи со јавност
8. Маркетинг
9. Менаџмент со човечки ресурси
10. Европска интеграција
11. Друго

**Табела 16. Колкава е стапката на невработеност во рамките на општината за време на последните три години?**

Kruskal-Wallis test: H ( 2, N= 40) =3,45 p =,048					
		мали	средни	големи	Вк.ред
<b>Count</b>	0 – 20%	2	1	1	4
<b>Column Percent</b>		14,29%	6,67%	9,09%	
<b>Count</b>	20 – 40%	8	12	10	30
<b>Column Percent</b>		57,14%	80,00%	90,91%	
<b>Count</b>	Над 40%	4	2	0	6
<b>Column Percent</b>		28,57%	13,33%	0,00%	
<b>Вк.колона</b>		14	15	11	40

**Табела 17. Врз кои активности се става најголемиот акцент при подготовката на ЛЕР стратегијата во рамките на општината?**

		урбани	рурални
<b>Count</b>	1	25	12
<b>Column Percent</b>		86,2%	92,3%
<b>Count</b>	2	22	10
<b>Column Percent</b>		75,9%	76,9%
<b>Count</b>	3	20	7
<b>Column Percent</b>		68,9%	53,8%
<b>Count</b>	4	17	7
<b>Column Percent</b>		58,6%	53,8%
<b>Count</b>	5	13	4
<b>Column Percent</b>		44,8%	30,8%
<b>Count</b>	6	11	4
<b>Column Percent</b>		37,9%	30,8%
<b>Count</b>	7	13	4
<b>Column Percent</b>		44,8%	30,8%
<b>Count</b>	8	5	1
<b>Column Percent</b>		17,2%	7,7%
<b>Вк.колона</b>		29	13

1. Инфраструктура
2. Привлекување инветиции
3. Раст на мали и средни претпријатија
4. Отворање на нови бизниси
5. Развој на партнерства
6. Обука и преквалификација на работните капацитети
7. Зајакнување на институционалните капацитети
8. Подршка на кластерите
9. Приватизација на јавните претпријатија

**Табела 18. Врз кои активности се става најголемиот акцент при подготовката на ЈЕР стратегијата во рамките на општината?**

Kruskal-Wallis test: H ( 7, N= 27) =11.1 p =.13									
		Per.1	Per.2	Per.3	Per.4	Per.5	Per.6	Per.7	Per.8
<b>Count</b>	1	8	4	4	2	5	3	4	5
<b>Column Percent</b>		88,9%	100%	80,0%	66,7%	83,3%	60,0%	100%	100%
<b>Count</b>	2	7	4	3	2	5	4	1	4
<b>Column Percent</b>		77,8%	100%	60,0%	66,7%	83,3%	80,0%	25,0%	80,0%
<b>Count</b>	3	4	3	4	2	5	3	3	3
<b>Column Percent</b>		44,4%	75,0%	80,0%	66,7%	83,3%	60,0%	75,0%	60,0%
<b>Count</b>	4	3	3	3	2	3	5	1	4
<b>Column Percent</b>		33,3%	75,0%	60,0%	66,7%	50,0%	100%	25,0%	80,0%
<b>Count</b>	5	4	2	3	0	1	3	0	3
<b>Column Percent</b>		44,4%	50,0%	60,0%	0%	16,7%	60,0%	0%	60,0%
<b>Count</b>	6	3	1	3	2	1	2	1	1
<b>Column Percent</b>		33,3%	25,0%	60,0%	66,7%	16,7%	40,0%	25,0%	20,0%
<b>Count</b>	7	5	3	1	1	1	1	2	3
<b>Column Percent</b>		55,5%	75,0%	20,0%	33,3%	16,7%	20,0%	50,0%	60,0%
<b>Count</b>	8	2	2	0	0	1	1	0	0
<b>Column Percent</b>		22,2%	50,0%	0%	0%	16,7%	20,0%	0%	0%
<b>Вк.колона</b>		<b>9</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>5</b>



1. Инфраструктура
2. Привлекување на инвестиции
3. Раст на мали и средни претпријатија
4. Отварање на нови бизниси
5. Развој на партнерства
6. Обука и преквалификација на работната сила
7. Зајакнување на институционалните капацитети
8. Поддршка на кластерите
9. Приватизација на јавните претпријатија

**Табела 19. Кои мерки/инструменти се ефективни во унапредување на ЛЕР?**

		Урбани	Рурални
Број	1	24	11
Процент на колона		80,0%	78,6%
Број	2	22	10
Процент на колона		73,3%	71,4%
Број	3	21	5
Процент на колона		70,0%	35,7%
Број	4	4	2
Процент на колона		13,3%	14,3%
Број	5	18	3
Процент на колона		60,0%	21,4%
Број	6	15	6
Процент на колона		50,0%	42,8%
Број	7	12	5
Процент на колона		40,0%	35,7%
Број	8	2	1
Процент на колона		6,7%	7,1%
Број	9	5	4
Процент на колона		16,7%	28,6%
Број	10	7	3
Процент на колона		23,3%	21,4%
<b>Вк. колона</b>		<b>30</b>	<b>14</b>

1. Изградба и адаптација на локалната инфраструктура
2. Креирање поволна клима за привлекување нови инвестиции
3. Промотивни активности за локалните економски вредности
4. Бизнес-инкубатори
5. Поддршка на локалните проекти за вработување/нови можности за вработување
6. Подобрување и олеснување на административните постапки и процедури
7. Намалување на комуналиите и на даноците за бизнис-заедницата
8. Обезбедување фондови за почнување нови бизниси
9. Учество во регионалните економски асоцијации
10. Создавање на јавно-приватни партнерства (ЈПП)

**Табела 20. Кои мерки/инструменти се применуваат најчесто за подобрување на ЛЕР?**

<i>Kruskal-Wallis test: H ( 7, N = 27) = 11,1 p = .13</i>									
		Per.1	Per.2	Per.3	Per.4	Per.5	Per.6	Per.7	Per.8
Број	1	6	4	5	1	6	5	4	3
Процент на колона		66,7%	100%	100%	25,0%	85,7%	100%	100%	60,0%
Број	2	6	3	5	3	4	4	1	4
Процент на колона		66,7%	75,0%	100%	75,0%	57,1%	80,0%	25,0%	80,0%
Број	3	6	2	4	2	4	3	2	3
Процент на колона		66,7%	50,0%	80,0%	50,0%	57,1%	60,0%	50,0%	60,0%
Број	4	3	0	1	1	1	0	0	0
Процент на колона		33,3%	0%	20,0%	25,0%	14,3%	0%	0%	0%
Број	5	5	2	4	1	2	3	3	2
Процент на колона		55,5%	50,0%	40,0%	25,0%	28,6%	60,0%	75,0%	40,0%
Број	6	7	0	2	2	3	3	1	2
Процент на колона		77,8%	0%	40,0%	50,0%	42,9%	60,0%	25,0%	40,0%
Број	7	4	2	2	1	1	2	1	2
Процент на колона		44,4%	50,0%	40,0%	25,0%	14,3%	40,0%	25,0%	40,0%
Број	8	1	0	0	1	0	0	0	1
Процент на колона		11,1%	0%	0%	25,0%	0%	0%	0%	20,0%
Број	9	1	2	1	1	2	1	1	2
Процент на колона		11,1%	50,0%	20,0%	25,0%	28,6%	20,0%	25,0%	40,0%

колона									
Број	10	5	1	1	2	2	2	1	0
Процент на колона		55,5%	25,0%	20,0%	50,0%	28,6%	40,0%	25,0%	0%
<b>Вк. колона</b>		<b>9</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>5</b>

1. Изградба и адаптација на локалната инфраструктура
2. Креирање поволна клима за привлекување нови инвестиции
3. Промотивни активности за локалните економски предности
4. Бизнес-инкубатори
5. Поддршка на локалните проекти за вработување
6. Подобрување и олеснување на административните постапки и процедури
7. Намалување на комуналиите и даноците за бизнис-заедницата
8. Обезбедување фондови за почнување нови бизниси
9. Учество во регионалните економски асоцијации
10. Создавање ЈПП

**Табела 21. По ваше мислење, како ја оценувате поддршката од страна на локалните власти за генерирањето на растот на малите и средните претпријатија во рамките на општината?**

Mann-Whitney U=178.5 Z=0.8 p=0.43				
		урбани	рурални	Вк.ред
<b>Count</b>	одлична	12	5	17
<b>Column Percent</b>		40,00%	35,71%	
<b>Count</b>	слаба	17	6	23
<b>Column Percent</b>		56,67%	42,86%	
<b>Count</b>	нема поддршка	1	3	4
<b>Column Percent</b>		3,33%	21,43%	
<b>Вк.колона</b>		30	14	44

**Табела 22. Како ја оценувате поддршката од страна на локалните власти за генерирањето на порастот на малите и на средните претпријатија во рамките на општината?**

<i>Kruskal-Wallis test: H ( 7, N= 43) = 12,26 p = .048</i>									
		Reg.1	Reg. 2	Reg.3	Reg.4	Reg.5	Reg.6	Reg.7	Reg.8
Број	одлична	3	0	2	0	2	3	2	4
Процент на колона		33,33 %	0,00%	40,00 %	0,00%	28,57 %	60,00 %	50,00 %	80,00 %
Број	слаба	5	4	3	2	4	2	2	1
Процент на колона		55,56 %	100,00 %	60,00 %	50,00 %	57,14 %	40,00 %	50,00 %	20,00 %
Број	Нема промена	1	0	0	2	1	0	0	0
Процент на колона		11,11 %	0,00%	0,00%	50,00 %	14,29 %	0,00%	0,00%	0,00%
<b>Вк. колона</b>		<b>9</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>5</b>

**Табела 23. Кои се главните извори/модалитети за финансирање на ЈЕР проектите и активностите?**

<i>Kruskal-Wallis test: H ( 7, N= 27) =11.1 p =.13</i>									
	Ler 20	Reg.1	Reg.2	Reg.3	Reg.4	Reg.5	Reg.6	Reg.7	Reg.8
<b>Count</b>	Општински буџет	5	4	4	4	7	5	3	4
<b>Column Percent</b>		55,5%	100%	80,0%	100%	100%	100%	75,0%	80,0%
<b>Count</b>	Средства од централна власт	8	3	4	1	2	3	2	2
<b>Column Percent</b>		88,9%	75%	80,0%	25,0%	28,6%	60,0%	50,0%	40,0%
<b>Count</b>	Јавно-приватни партнерства	2	0	0	0	2	1	0	0
<b>Column Percent</b>		22,2%	0%	0%	0%	28,6%	20,0%	0%	0%
<b>Count</b>	Донации од ЕУ фондови	8	4	2	2	4	4	3	2
<b>Column Percent</b>		88,9%	100%	40,0%	50,0%	57,1%	80,0%	75,0%	40,0%
<b>Count</b>	ИПА фондови	2	3	2	1	2	2	2	2
<b>Column Percent</b>		22,2%	75,0%	40,0%	25,0%	28,6%	40,0%	50,0%	40,0%
<b>Count</b>	Хартии од вредност	0	0	0	0	0	0	0	0
<b>Column</b>		0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%	0%

<b>Percent</b>									
<b>Count</b>	Продажба и долгорочен закуп на држав.земјиште	1	0	0	0	1	1	0	1
<b>Column Percent</b>		11,1%	0%	0%	0%	14,3%	20,0%	0%	20,0%
<b>Count</b>	All Grps	9	4	5	4	7	5	4	5

**Табела 24. Колку средства од општинскиот буџет се одвоиле/одвојуваат за финансирање на ЈЕР проектите и акривностите (2008)?**

Mann-Whitney U=174.0 Z=0.04 p=0.96				
	2008 год.	урбани	рурални	Вк.ред
<b>Count</b>	0 – 10%	21	10	31
<b>Column Percent</b>		77,78%	76,92%	
<b>Count</b>	10 – 20%	4	2	6
<b>Column Percent</b>		14,81%	15,38%	
<b>Count</b>	над 20%	2	1	3
<b>Column Percent</b>		7,41%	7,69%	
<b>Вк.колона</b>		<b>27</b>	<b>13</b>	<b>40</b>

**Табела 24а. Колку средства од општинскиот буџет се одвоиле/одвојуваат за финансирање на ЈЕР проектите и акривностите (2009)?**

Mann-Whitney U=162.0 Z=0.39 p=0.7				
	2009 год.	урбани	рурални	Вк.ред
<b>Count</b>	0 – 10%	19	10	29
<b>Column Percent</b>		70,37%	76,92%	
<b>Count</b>	10 – 20%	4	2	6
<b>Column Percent</b>		14,81%	15,38%	
<b>Count</b>	над 20%	4	1	5
<b>Column Percent</b>		14,81%	7,69%	
<b>Вк.колона</b>		<b>27</b>	<b>13</b>	<b>40</b>

**Табела 246. Колку средства од општинскиот буџет се одвоиле/одвојуваат за финансирање на ЈЕР проектите и акривностите (2010)?**

Mann-Whitney U=173.0 Z=0.06 p=0.95				
	2010 год.	урбани	рурални	Вк.ред
<b>Count</b>	0 – 10%	19	9	28
<b>Column Percent</b>		70,37%	69,23%	
<b>Count</b>	10 – 20%	4	3	7
<b>Column Percent</b>		14,81%	23,08%	
<b>Count</b>	над 20%	4	1	5
<b>Column Percent</b>		14,81%	7,69%	
<b>Вк.колона</b>		27	13	40

**Табела 25. Колку средства од општинскиот буџет се одвоиле/одвојуваат за финансирање на ЈЕР проектите и активностите (2008)?**

Kruskal-Wallis test: H ( 2, N= 40) =4,15 p =,12					
	2008 год.	мали	средни	големи	Вк.ред
<b>Count</b>	0-10%	9	15	7	31
<b>Column Percent</b>		69,23%	93,75%	63,64%	
<b>Count</b>	10-20%	2	1	3	6
<b>Column Percent</b>		15,38%	6,25%	27,27%	
<b>Count</b>	Над 20%	2	0	1	3
<b>Column Percent</b>		15,38%	0,00%	9,09%	
<b>Вк.колона</b>		<b>13</b>	<b>16</b>	<b>11</b>	<b>40</b>

**Табела 25а. Колку средства од општинскиот буџет се одвоиле/одвојуваат за финансирање на ЈЕР проектите и активностите (2009)?**

Kruskal-Wallis test: H ( 2, N= 40) =3,52 p =,17					
	2009 год.	мали	средни	големи	Вк.ред
<b>Count</b>	0-10%	8	14	7	29
<b>Column Percent</b>		61,54%	87,50%	63,64%	
<b>Count</b>	10-20%	2	2	2	6
<b>Column Percent</b>		15,38%	12,50%	18,18%	
<b>Count</b>	Над 20%	3	0	2	5
<b>Column Percent</b>		23,08%	0,00%	18,18%	
<b>Вк.колона</b>		<b>13</b>	<b>16</b>	<b>11</b>	<b>40</b>

**Табела 25б. Колку средства од општинскиот буџет се одвоиле/одвојуваат за финансирање на ЈЕР проектите и активностите (2010)?**

Kruskal-Wallis test: H ( 2, N= 40) =4,67 p =,099					
	2010 год.	мали	средни	големи	Вк.ред
<b>Count</b>	0-10%	7	14	7	28
<b>Column Percent</b>		53,85%	87,50%	63,64%	
<b>Count</b>	10-20%	3	2	2	7
<b>Column Percent</b>		23,08%	12,50%	18,18%	
<b>Count</b>	Над 20%	3	0	2	5
<b>Column Percent</b>		23,08%	0,00%	18,18%	
<b>Вк.колона</b>		<b>13</b>	<b>16</b>	<b>11</b>	<b>40</b>

**Табела 26. Колку средства од општинскиот буџет се одвоиле/одвојуваат за финансирање на ЈЕР проектите и активностите?**

Kruskal-Wallis test: H ( 7, N= 40) =4.23 p =.75									
	2009 год.	Per.1	Per.2	Per.3	Per.4	Per.5	Per.6	Per.7	Per.8
<b>Count</b>	0-10%	6	3	3	3	4	3	4	3
<b>Column Percent</b>		75.00 %	75.00 %	60.00 %	100.00 %	66.67 %	60.00 %	100.00 %	60.00 %
<b>Count</b>	10-20%	1	1	0	0	2	1	0	1
<b>Column Percent</b>		12.50 %	25.00 %	0.00%	0.00%	33.33 %	20.00 %	0.00%	20.00 %
<b>Count</b>	Над 20%	1	0	2	0	0	1	0	1
<b>Column Percent</b>		12.50 %	0.00%	40.00 %	0.00%	0.00%	20.00 %	0.00%	20.00 %
<b>Вк.колона</b>		<b>8</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>5</b>

**Табела 27. Колку средства од општинскиот буџет се одвоиле/одвојуваат за финансирање на ЈЕР проектите и активностите?**

Kruskal-Wallis test: H ( 7, N= 40) =6.25 p =.51									
	2010 год.	Per.1	Per.2	Per.3	Per.4	Per.5	Per.6	Per.7	Per.8
<b>Count</b>	0-10%	6	3	2	3	4	3	4	3
<b>Column Percent</b>		75.00 %	75.00 %	40.00 %	100.00 %	66.67 %	60.00 %	100.00 %	60.00 %
<b>Count</b>	10-20%	1	1	1	0	2	1	0	1
<b>Column Percent</b>		12.50 %	25.00 %	20.00 %	0.00%	33.33 %	20.00 %	0.00%	20.00 %
<b>Count</b>	Над 20%	1	0	2	0	0	1	0	1
<b>Column Percent</b>		12.50 %	0.00%	40.00 %	0.00%	0.00%	20.00 %	0.00%	20.00 %
<b>Вк.колона</b>		<b>8</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>6</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>5</b>



**Табела 28. Дали вашата општина учествува во некаква форма на меѓуопштинска соработка со соседните општини за испорака на следните функции?**

Фисхер еџаџт $p = 0,69$				
		Урбани	Рурални	Вк. ред
Цоунт	да	23	12	35
Цолумн Перцент		76,67%	85,71%	
Цоунт	не	7	2	9
Цолумн Перцент		23,33%	14,29%	
Вк. Колона		30	14	44

**Табела 29. Во каква форма на меѓуопштинска соработка со соседните општини учествува вашата општина?**

		Урбани	Рурални
Цоунт	1	8	10
Цолумн Перцент		34,8%	83,3%
Цоунт	2	2	4
Цолумн Перцент		8,7%	33,3%
Цоунт	3	1	2
Цолумн Перцент		4,3%	16,7%
Цоунт	4	2	2
Цолумн Перцент		8,7%	16,7%
Цоунт	5	12	4
Цолумн Перцент		52,2%	33,3%
Цоунт	6	1	1
Цолумн Перцент		4,3%	8,3%
Цоунт	7	6	5
Цолумн Перцент		26,1%	41,7%
Цоунт	8	2	1
Цолумн Перцент		8,7%	8,3%
Цоунт	9	10	6
Цолумн Перцент		43,5%	50,0%
Вк. Колона		<b>23</b>	<b>12</b>

1. Урбанистичко/рурално планирање
2. Собирање општински изворни приходи
3. Детски градинки и старски домови
4. Основно и средно образование
5. ЛЕР
6. Граѓански сервис-центри
7. Комунални/инфраструктурни услуги
8. Здравствена заштита
9. Заштита на животната средина

**Табела 30. Дали вашата општина учествува во некаква форма на меѓуопштинска соработка со соседните општини?**

Крускал-Њалис тест: $X(7, N=43) = 10,4$ $p = .17$									
		Рег. 1	Рег. 2	Рег. 3	Рег. 4	Рег. 5	Рег. 6	Рег. 7	Рег. 8
<b>Цоунт</b>		8	3	3	4	3	4	4	5
<b>Цолумн</b>	да	88,89	75,00	60,00	100,00	42,86	80,00	100,00	100,00
<b>Перцент</b>		%	%	%	%	%	%	%	%
<b>Цоунт</b>		1	1	2	0	4	1	0	0
<b>Цолумн</b>	не	11,11	25,00	40,00	0,00	57,14	20,00	0,00	0,00
<b>Перцент</b>		%	%	%	%	%	%	%	%
<b>Вк. Колона</b>		<b>9</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>5</b>

**Табела 31. Во каква форма на меѓуопштинска соработка со соседните општини учествува вашата општина?**

Kruskal-Wallis test: H ( 7, N= 27) =11.1 p =.13									
		Per.1	Per.2	Per.3	Per.4	Per.5	Per.6	Per.7	Per.8
<b>Count</b>	1	6	1	1	3	1	3	0	2
<b>Column Percent</b>		75,0%	33,3%	33,3%	75,0%	33,3%	75,0%	0%	40,0%
<b>Count</b>	2	0	0	1	1	2	1	0	2
<b>Column Percent</b>		0%	0%	33,3%	25,0%	66,7%	25,0%	0%	40,0%
<b>Count</b>	3	1	0	0	0	0	2	0	0
<b>Column Percent</b>		12,5%	0%	0%	0%	0%	50,0%	0%	0%
<b>Count</b>	4	1	0	0	0	0	1	0	1
<b>Column Percent</b>		12,5%	0%	0%	0%	0%	25,0%	0%	20,0%
<b>Count</b>	5	5	1	2	2	2	2	2	0
<b>Column Percent</b>		62,5%	33,3%	66,7%	50,0%	66,7%	50,0%	50,0%	0%
<b>Count</b>	6	1	0	0	0	1	0	0	0
<b>Column Percent</b>		12,5%	0%	0%	0%	33,3%	0%	0%	0%
<b>Count</b>	7	3	0	0	1	3	2	1	1
<b>Column Percent</b>		37,5%	0%	0%	25,0%	100%	50,0%	25,0%	20,0%
<b>Count</b>	8	1	1	0	0	0	1	0	0
<b>Column Percent</b>		12,5%	33,3%	0%	0%	0%	25,0%	0%	0%
<b>Count</b>	9	1	3	2	2	0	0	3	2
<b>Column Percent</b>		12,5%	100%	66,7%	50,0%	0%	0%	75,0%	40,0%
<b>Вк.колона</b>		<b>8</b>	<b>3</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>4</b>	<b>5</b>

1. Урбанистичко/рурално планирање
2. Собирање на општински изворни приходи
3. Детски градинки и старечки домови
4. Основно и средно образование
5. ЛЕР б.граѓански сервис центри
6. Комунални/инфраструктурни услуги
7. Здравствена заштита
8. Заштита на животната средина

**Табела 32. Дали образованието како делегирана надлежност реално се спроведува и извршува во Вашата општина?**

Mann-Whitney U=58.5 Z=1.06 p=0.29					
образование		мали	средни	големи	Вк.ред
Count	да	13	16	9	38
Column Percent		100,00%	88,89%	75,00%	
Count	делумно	0	2	3	5
Column Percent		0,00%	11,11%	25,00%	
<b>Вк.колона</b>		<b>13</b>	<b>18</b>	<b>12</b>	<b>43</b>

**Табела 32а. Дали урбанистичкото планирање како делегирана надлежност реално се спроведува и извршува во Вашата општина?**

Mann-Whitney U=83.0 Z=0.05 p=0.96					
Урбанистичко планирање		мали	средни	големи	Вк.ред
Count	да	13	17	11	41
Column Percent		92,86%	100,00%	91,67%	
Count	делумно	1	0	1	2
Column Percent		7,14%	0,00%	8,33%	
<b>Вк.колона</b>		<b>14</b>	<b>17</b>	<b>12</b>	<b>43</b>

**Табела 32б. Дали комуналните услуги како делегирана надлежност реално се спроведува и извршува во Вашата општина?**

Mann-Whitney U=70.5 Z=0.06 p=0.95					
Комунални услуги		мали	средни	големи	Вк.ред
Count	да	12	16	10	38
Column Percent		92,31%	94,12%	90,91%	
Count	делумно	1	1	1	3
Column Percent		7,69%	5,88%	9,09%	
<b>Вк.колона</b>		<b>13</b>	<b>17</b>	<b>11</b>	<b>41</b>

**Табела 32в. Дали ЈЕР како делегирана надлежност реално се спроведува и извршува во Вашата општина?**

Kruskal-Wallis test: H ( 2, N= 42) =,076 p =,96					
ЈЕР		мали	средни	големи	Вк.ред
Count	да	12	16	10	38
Column Percent		92,31%	88,89%	90,91%	
Count	не	0	1	0	1
Column Percent		0,00%	5,56%	0,00%	
Count	делумно	1	1	1	3
Column Percent		7,69%	5,56%	9,09%	
<b>Вк.колона</b>		<b>13</b>	<b>18</b>	<b>11</b>	<b>42</b>

**Табела 32г. Дали заштитата на околината како делегирана надлежност реално се спроведува и извршува во Вашата општина?**

Kruskal-Wallis test: H ( 2, N= 40) =1,5 p =,47					
Заштита на околина		мали	средни	големи	Вк.ред
Count	да	7	10	8	25
Column Percent		53,85%	58,82%	80,00%	
Count	не	1	2	0	3
Column Percent		7,69%	11,76%	0,00%	
Count	делумно	5	5	2	12
Column Percent		38,46%	29,41%	20,00%	
<b>Вк.колона</b>		<b>13</b>	<b>17</b>	<b>10</b>	<b>40</b>

**Табела 32д. Дали културата како делегирана надлежност реално се спроведува и извршува во Вашата општина?**

Kruskal-Wallis test: H ( 2, N= 38) =2,99 p =,22					
култура		мали	средни	големи	Вк.ред
Count	да	4	12	5	21
Column Percent		36,36%	75,00%	45,45%	
Count	не	3	0	1	4
Column Percent		27,27%	0,00%	9,09%	
Count	делумно	4	4	5	13
Column Percent		36,36%	25,00%	45,45%	
Вк.колона		11	16	11	38

**Табела 32ѓ. Дали детската заштита како делегирана надлежност реално се спроведува и извршува во Вашата општина?**

Kruskal-Wallis test: H ( 2, N= 38) =3,14 p =,21					
Детска заштита		мали	средни	големи	Вк.ред
Count	да	4	14	9	27
Column Percent		44,44%	82,35%	75,00%	
Count	не	3	1	0	4
Column Percent		33,33%	5,88%	0,00%	
Count	делумно	2	2	3	7
Column Percent		22,22%	11,76%	25,00%	

## АНЕКС 2

### I – Општо за состојбата во локалната самоуправа и имплементирањето на надлежностите

Кои од делегираните надлежности реално се спроведуваат и извршуваат во вашата општина?

1. Образование	да	не	делумно
2. Урбанистичко планирање	да	не	делумно
3. Комунални услуги	да	не	делумно
4. ЛЕР	да	не	делумно
5. Заштита на околината	да	не	делумно
6. Култура	да	не	делумно
7. Детска заштита	да	не	делумно

Дали сметате дека вашата општина го има потребниот капацитет целосно да ги имплементира делегираните надлежности?

1. Да
2. Не
3. Не знам

Кои се најголемите причини за создавањето на проблеми при спроведувањето на надлежностите?

1. Слаба администрација во општините
2. Недостиг на финансиски ресурси
3. Недостиг на законска легислатива
4. Недостиг на владина подршка
5. Друго \_\_\_\_\_

Дали очекувате дека состојбата со имплементирањето и спроведувањето на децентрализираните надлежности во иднина ќе се подобри?

1. Да
2. Не

Дали во вашата општина има негативни примери на корупција?

1. Да
2. Не

Дали во вашата општина има донесено некаква стратегија за превенција од корупцијата на локално ниво?

1. Да
2. Не

Дали вашата општина учествува во некаква форма на меѓуопштинска соработка со соседните општини за испорака на следните функции? (ако одговорите со да, назначете каква)

1. Да

- Урбанистичко/рурално планирање
- Собирање на општински изворни приходи
- Детски градинки и старечки одмови
- Основно и средно обраование
- ЛЕР
- Граѓански сервис центри
- Комунални/инфраструктуни услуги
- Здравствена заштита
- Заштита на животната средина

2. Не учествува

Која е вашата причина за стапување во меѓуопштинска соработка? (да одговорот само општините кои веќе имаат меѓуопштинска соработка)

1. Недостиг на финансии
2. Недостиг на човечки ресурси
3. Заштеда на трошоци
4. Недостиг на специјализирани ресурси
5. Подобра испорака на услугите до граѓаните
6. Успешната соработка во една област може да доведе до соработка во друга
7. Друго

Дали досега сте добиле некаква подршка за стапување на меѓуопштинска соработка и каква? (ако одговорите со да, назначите каква)

1. Да
2. Не

- Советодавна
- Правна
- Финансиска

Од која организација?

УНДП, УСАИД, Владата, Светска Банка, друго



*Кои пречки се појавуваат во однос на секоја од областите? Рангирај ги од 1- 3 во согласност со нивната важност (1 најмалку важни, 3 најважни)*

ОБЛАСТИ	ПРЕЧКИ
<b>СТРАТЕШКА</b>	-Различни општини имаат различни интереси, потреби, приоритети, итн.
	-Општините претпочитаат самите да ги решаваат проблемите
	-Општините повеќе внимание посветуваат на сопствените интереси отколку на заедничките
	-Многу малку општини досега се соочиле со проблеми што ќе ги натераат за размислуваат за соработка за подобро справување со проблемот
	- Недостиг на стратегии и планови за долгорочен развој
<b>ОПЕРАТИВНА</b>	-Општините сеуште ги немаат сфатено заедничките придобивки од соработката
<b>ОРГАНИЗАЦИСКА</b>	-Советите на општините сеуште не ги реализирале потребите за соработка
<b>АДМИНИСТРАТИВНА</b>	-Недостиг на човечки ресурси
	-Неадекватно обучени човечки ресурси кои треба да се вклучат
<b>ФИНАНСИСКА</b>	-Недостиг на финансиски ресурси
<b>ПРАВНА</b>	-Не сосема задоволителна секторска правна рамка
	-Одредбите за меѓуопштинска соработка од Законот за локална самоуправа бараат натамошна елаборација

Каква е структурата на приходите во буџетот на вашата општина? (заокружете го процентот за секоја ставка поодделно)

<u>Потекло на приходи</u>	<u>Во проценти</u>
1. Трансфери од министерство за финансии	0 0-5 5-10 10-20 20-40 40-60 над 60
2. Трансфери од централна власт за покривање на буџетски дефицит	0 0-5 5-10 10-20 20-40 40-60 над 60
3. Сопствени приходи	0 0-5 5-10 10-20 20-40 40-60 над 60
4. Донации од меѓународни организации	0 0-5 5-10 10-20 20-40 40-60 над 60

По ваше мислење, како го оценувате нивото на локалната автономија во однос на специфичните потрошувачки ставки од општинскиот буџет?

1. Лични доходи  
многу ограничено/делумно ограничено/функционира целосно
2. Други админ. трошоци  
многу ограничено/делумно ограничено/функционира целосно
3. Трансфери до јавни институции  
многу ограничено/делумно ограничено/функционира целосно
4. Јавни услуги финансирани од сопствени приходи  
многу ограничено/делумно ограничено/функционира целосно
5. Јавни инвестиции финансирани од приходите од државните фондови и меѓународни организации  
многу ограничено/делумно ограничено/функционира целосно

Кои се најактуелните проблеми со кои се соочува вашата општина во тековното работење?

1. Недостиг на административен кадар
2. Недостиг на техничка опременост
3. Слаб менаџмент
4. Буџетски дефицит
5. Лимитирана оперативна флексибилност (во однос на законите или раководењето од централната власт)
6. Ограничени ресурси за прибирање на сопствени приходи
7. Лимитирани права за прибирање на даночни приходи за покривање на локални јавни услуги
8. Лимитирана флексибилност за користење на буџетски средства во смисла на закони/регулативи
9. Друго \_\_\_\_\_

## II- Локален економски развој (ЛЕР)

Дали во вашата општина континуирано се подготвуваат локални стратегии ( ЛЕР планови, програми)?

1. Да
2. Не

Кои методи се употребуваат при подготовката на ЛЕР плановите?

1. Анализа на потребите на бизнис заедницата
2. Анкета од граѓаните
3. Јавни дебати/ Граѓанска иницијатива/Собир на граѓани
4. Консултанти
5. Информации од владините ресори кои се одговорни за економски развој
6. Друго \_\_\_\_\_

Кој учествува во изработката на стратегијата на ЛЕР?

\_\_\_\_\_

Дали користите меѓународно прифатена методологија за изработка на стратегии за ЛЕР?

1. Да
2. Не

Која \_\_\_\_\_

Колку ЛЕР плановите се имплементираат?

1. Целосно
2. Делумно
3. Воопшто не се имплементираат

Врз кои активности се става најголемиот акцент при подготовката на ЛЕР стратегијата во рамките на општината? (можни се повеќе одговори)

1. Инфраструктура
2. Привлекување на инвестиции
3. Раст на мали и средни претпријатија
4. Отворање на нови бизниси
5. Развој на партнерства (со централна власт, бизнис заедницата и НВО)
6. Обука и преквалификација на работната сила
7. Зајакнување на институционалните капацитети
8. Поддршка на кластерите
9. Приватизација на јавните претпријатија
10. Друго \_\_\_\_\_

Кои се главните причини кои ги попречуваат локалните власти во имплементирањето на акционите ЛЕР планови?

1. Процесот на планирање е на ниско ниво
2. Нема доволно инфраструктура
3. Недостиг на човечки ресурси
4. Несоодветни временски рокови за спроведување на активностите од планот
5. Недостиг на соработка со бизнис заедницата
6. Недостиг на финансиски ресурси
7. Недостиг на поддршка од владините ресори

Која/кои од економските активности се доминантни во општината, односно бележат најголем економски пораст во текот на последниве три години? (рангирајте ги од 1-6, при што е 1 означува најголем економски пораст)

1. Услужни дејности
2. Трговски дејности
3. Земјоделство
4. Производство/индустрија
5. Туризам
6. Друго \_\_\_\_\_

Која/кои од економските активности бележат најголем економски пад во последните три години? (рангирајте ги од 1-6, при што е 1 означува најголем економски пад)

1. Услужни дејности
2. Трговски дејности
3. Земјоделство
4. Производство/индустрија
5. Туризам
6. Друго \_\_\_\_\_

Дали во последните три години, во рамките на вашата општина, се забележува подобрување во областа на локалниот економски развој?

1. Има големо подобрување
2. Има умерено подобрување
3. Состојбата е иста
4. Состојбата се влошила

Кои мерки/инструменти се применуваат најчесто со цел подобрување на ЛЕР?  
(можни се повеќе одговори)

1. Изградба и адаптација на локалната инфраструктура
2. Креирање на поволна клима за привлекување на нови инвестиции
3. Промотивни активности за локалните економски предности
4. Бизнис инкубатори
5. Поддршка на локалните проекти за вработување/Нови можности за вработување
6. Подобрување и олеснување на административните постапки и процедури
7. Намалување на комуналиите и даноците за бизнис заедницата
8. Обезбедување на фондови за отпочнување на нови бизниси
9. Учество во регионалните економски асоцијации
10. Создавање на јавно-приватни партнерства (ЈПП)

По ваше мислење, дали во последните три години, во рамките на општината, настанала некаква промена во однос на деловната клима и привлекувањето на инвестициите и каква?

1. Се подобрила
2. Останала иста
3. Се влошила

По ваше мислење, кои се најголемите слабости во стратегијата на општинските власти во насока на привлекувањето на инвестициите и подобрувањето на бизнис окружувањето?

---

Која од следниве искази најдобро ја отсликува ситуацијата во општината во контекст на организирањето и спроведувањето на активностите поврзани со ЛЕР?

1. Канцеларијата на градоначалникот е целосно одговорна за ЛЕР активностите
2. ЛЕР активностите се централизирани во посебен сектор/ оддел
3. ЛЕР активностите се децентрализирани и се одвиваат од страна на различни сектори
4. ЛЕР активностите се во надлежност на посебна агенција
5. Друго

Во која од наведените области, на човечките ресурси кои се ангажирани во ЛЕР активностите, им недостигаат квалификации и им се потребни обуки и доквалификување?

1. Финансирање
2. Електронска општина
3. Информациони технологии
4. Канцелариско и административно работење
5. Јавна администрација и административни процедури
6. Менаџмент со општински имот
7. Односи со јавност
8. Маркетинг
9. Менаџмент со човечки ресурси
10. Европска интеграција
11. Друго

По ваше мислење, како ја оценувате поддршката од страна на локалните власти за генерирањето на растот на малите и средните претпријатија во рамките на општината?

1. Одлична
2. Слаба

По ваше мислење, со кои инструменти/мерки треба да ги преземат локалните власти во однина со цел да го поттикнат растот на претприемништвото во рамките на општината?

1. Подобрување на процедурите за отпочнување на бизнис
2. Подобрување на инфраструктурата(патишта, железница и сл)
3. Зголемена нефинансиска поддршка
4. Помош во обезбедувањето на финансиски средства(кредити)
5. Реформа на локалните даноци
6. Обезбедување на обуки за претприемништво
7. Друго \_\_\_\_\_

Колкав е обемот на нефинансиската поддршка?(подредете по приоритети) собирање, обработка и доставување информации, организирање трибини, конференции и бизнис-форуми, размена на искуства и подобрување на соработката со центрите за поддршка на МСП, спроведување програми за зголемување на вработувањето

Дали во вашата општина се подготвуваат потстратегии за поддршка на МСП и раст на претприемништвото?

1. да
2. не

Кои активности сметате дека би ја подобриле подршката за МСП и би овозможиле поголема заинтересираност за основање и одржување на новите мали и средни претпријатија?

---

Колкава е стапката на невработеност во рамките на општината за време на последните три години?

1. Од 0-20%
2. Од 20-40%
3. Над 40%
4. Не знам

Кои се главните извори/модалитети на финансирање на ЛЕР проектите и активностите?

1. Општински буџет
2. Средства од централната власт
3. Јавно-приватни партнерства
4. Донации од ЕУ фондови
5. ИПА фондови
6. Хартии од вредност
7. Продажба и долгорочен закуп на државно земјиште

Колку средства од општинскиот буџет се одвоиле/одвојуваат за финансирање на ЛЕР проектите и активностите?

<u>2008</u>	<u>2009</u>	<u>2010</u>
0-10%	0-10%	0-10%
Од 10-20%	10-20%	10-20%
Над 20%	над 20%	над 20%

Дали во вашата општина има иницирано јавно-приватно партнерство (ЈПП) и во која област? (тие што ќе одговорат со да, треба да одговорат и во која област конкретно)

1. Да
  2. Не
-

Која беше основната причина за создавање и развој на ЈПП? (ДА ОДГОВОРАТ САМО ОПШТИНИТЕ КОИ ИМААТ ИНИЦИРАНО ЈПП)

1. Унапредување на инфраструктурата
2. Обезбедување на повисокок квалитетни јавни услуги
3. Поевтино користење на ресурси
4. Создавање на дополнителни приходи
5. Подобрo управување
6. Подобра алокација на ризикот

Кој е делокругот на меѓуопштинска соработка во полето на ЈЕР?

1. Заедничко планирање и развивање на идните активности
2. Заедничко формирање на општински фонд
3. Заедничко ангажирани експерти од пазарот
4. Заеднички административни службеници
5. Заеднички формирана општинска институција
6. Општината купува услуги од соседите
7. Обезбедување услуги за соседите

По ваше мислење, кои чекори, мерки и активности треба да се преземат во иднина со цел да се поттикне развојот на локалната економија во вашата општина?

---