



УНИВЕРЗИТЕТ „СВ. КИРИЛ И МЕТОДИЈ“ – СКОПЈЕ
ЕКОНОМСКИ ФАКУЛТЕТ – СКОПЈЕ

Кандидат:

М-р Вирна Манасиева Герасимова

ИНСТИТУЦИОНАЛНИ АСПЕКТИ НА ПЛАНИРАЊЕТО
НА ЛОКАЛНИОТ ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ
(ДОКТОРСКА ДИСЕРТАЦИЈА)

Ментор:

Проф. д-р. Сашо Ќосев

Скопје, септември 2016 година

Листа на кратенки

- БРР - Биро за регионален развој
- ГИЗ - Германско друштво за интернационална соработка
- ДДВ - Данок на додадена вредност
- ЕЛС - Единици на локална самоуправа
- ЕУ - Европска унија
- ЗЕЛС - Заедница на единиците на локална самоуправа
- ЛАЕР - Локална агенција за економски развој
- ЛЕР - Локален економски развој
- ЛС - Локална самоуправа
- МСП - Мали и средни претпријатија
- МЗ - Месни заедници
- НВО - Невладини организации
- ОГБ - Општина Гази Баба
- СБ - Светска Банка
- СФО - Стратешки фокусирани области
- УЗ - Урбани заедници
- УНДП - Програма за развој на Обединетите нации
- УСАИД - Агенција за меѓународен развој на САД
- ЦРПР - Центри за развој на планските региони

Краток извадок

Во последната деценија, локалниот економски развој (ЈЕР) е еден од високо рангираните приоритети на земјите во транзиција во кои се практикува процесот на децентрализација.

За да се направи институционално поврзување или координација на сите економски планови и стратегии треба да се има предвид институционалниот капацитет, а тој за жал е недоволно развиен.

Јакнењето на институционалниот капацитет е процес низ кој поединците и организациите ги зајакнуваат своите способности со цел да ги мобилизираат потребните ресурси за надминување на економските и социјалните проблеми и да изнајдат економски можности за достигнување подобар животен стандард, односно повисок квалитет на живеење.

Успехот на една заедница во унапредувањето на економскиот пораст во голем дел зависи од нејзината способност да создаде соодветна институционална рамка. Институциите имаат важна улога во создавање на структури за поддршка, доверба и предвидливост.

Координацијата меѓу централната и локалната власт е неопходна со цел полесно да се идентификуваат проблемите, да се дефинираат предизвиците со кои се соочуваат бизнисите и да се обезбеди експертиза (систематизирани бази на податоци од сите области на надлежност, анализи, постојани ажурирани информации, препораки сублимирани од постојната комуникација со јавноста и насоки на стручни лица за ефикасно искористување на ресурсите) која што, пак, од своја страна, се очекува да обезбеди постигнување на крајната цел – подобрен квалитет на живот на граѓаните и прогрес во сите сфери од општествено-економскиот развој.

Клучни зборови: локален економски развој, економско планирање, институционално јакнење, координирање, општина, стратегија за локален економски развој.

Abstract

In the last decade, local economic development (LED) is one of the highly ranked priorities of the countries in transition in which there is a current process of decentralization.

To make institutional linking and coordination of all economic plans and strategies the institutional capacity should be considered, and it is unfortunately not enough developed.

The strengthening of institutional capacity is a process through which individuals and organizations improve their abilities to mobilize the resources needed to overcome the economic and social problems and to find economic opportunities in order to achieve a better standard of living, and a higher quality of life.

The success of a local community in promoting the economic growth largely depends on its ability to create an appropriate institutional framework. The institutions have an important role in creating supportive structures, trust and predictability.

Coordination between central and local government is necessary in order to easily identify problems, to define the challenges with which the businesses are facing and to provide expertise (systematic databases in all fields of competences, analysis, constant updates, summarized recommendations of the existing public communication and guidance of professionals for efficient utilization of resources) which, in turn, is expected to ensure the achievement of the ultimate goal - improved quality of life for citizens and progress in all spheres of socio-economic development.

Key words: *local economic development, economic planning, institutional strengthening, coordination, municipality, strategy for local economic development*

СОДРЖИНА

Вовед	1
1. Дефинирање област, проблемска рамка и научна оправданост на предлог-тезите	1
2. Предмет, цели и задачи на истражувањето	2
3. Методолошки приод во изработката на трудот	4
4. Очекуван научен придонес	5
5. План на презентирање на материјата	5
I. Воведни разгледувања и поимско определување на локалниот економски развој	8
1. Теоретски основи на планирањето на локалниот економски развој	8
1.1. Неокласична теорија.....	12
1.2. Теорија на економска основа	13
1.3. Базична теорија	14
1.4. Теорија на произведен циклус.....	15
1.5. Локациски теории	16
1.6. Теорија на половите на развој	19
2. Економските теории од аспект на институционалната економија	20
3. Концептуална рамка на локалниот економски развој	24
4. Карактеристики на различни институционални пристапи и модели на планирање на локалниот економски развој.....	24
4.1. Пристап на USAID	25
4.1.2. Процес на стратешко планирање.....	26
4.2. Пристап на UNDP	31
4.2.1. Процес на стратешко планирање.....	32
4.3. Пристап на Светска банка (World Bank).....	36
4.3.1. Процес на стратешко планирање.....	37
5. Специфики на локално планирање преку употреба на механизмите на граѓанско учество	40
5.1. Јавни расправи/собири	42

5.2.	Месна самоуправа (МС).....	42
5.3.	Референдум	44
5.4.	Форуми	44
6.	Планирање, организирање и реализација на локалниот економски развој.....	45
6.1.	Дефинирање на поимот планирање	46
6.2.	Предности на планирањето на локалниот економски развој во контекст на македонската општествена реалност	48
6.	Модел на локален економски развој, согласно карактеристичните специфики во Република Македонија	49
6.1.	Модел на ЛЕР во урбана општина (со седиште во град)	49
6.2.	Модел на ЛЕР во рурална општина (со седиште во село)	50
6.3.	Комбиниран модел на ЛЕР	51
7.	Градење визија како предуслов за успешно долгорочно планирање на ЛЕР	56
II. Процес на институционално планирање на локалниот економски развој		59
1.	Можности за подобрување на локалниот економски развој преку правилна примена на институционалниот пристап и постојната законска рамка	59
1.1.	Закон за локална самоуправа.....	60
1.2.	Закон за финансирање на локалната самоуправа	63
1.3.	Закон за просторно и урбанистичко планирање.....	66
1.4.	Закон за градежно земјиште	67
1.5.	Закон за концесии и јавно-приватно партнерство.....	68
1.6.	Закон за рамномерен регионален развој.....	70
1.7.	Закон за меѓуопштинска соработка	71
8.	Релевантни институции за локален економски развој	73
8.1.	Централна власт	73
8.2.	Општини/Заедница на единици на локална самоуправа ЗЕЛС	76
8.3.	Месна самоуправа	78
8.4.	Бизнис-сектор.....	79
8.5.	Невладин сектор.....	80
8.6.	Образовни институции	81
8.7.	Агенција за вработување на РМ/Центри за вработување	82
8.8.	Меѓународни организации	83
9.	Прилагодување на институциите вклучени во планирањето на економскиот развој, согласно политиките на Европската Унија	87

10.	Улога, влијание и различни видови поврзаност на институциите во процесот на планирање на локалниот економски развој.....	88
10.1.	Правна врска.....	88
10.2.	Природна врска	90
10.3.	Образовна врска	91
11.	Дополнителни можности за влијание на органите на ЕЛС во унапредувањето на процесот на ЛЕР.....	93
11.1.	Анализа на студија на случај – Стратегија за локален економски развој на Општина Гази Баба 2009 – 2012 година	94
11.2.	Анализа на студија на случај – Стратегија за развој на Риека (Хрватска) за периодот 2014 – 2020 година	103

III. Стратешки пристап во планирањето и имплементацијата на плановите за локален економски развој..... 112

1.	Институционално планирање на локалниот економски развој во согласност со децентрализираните надлежности	112
1.1.	Имплементација на стратегијата преку развивање профил на општината и градење акциски планови.....	114
1.1.1.	Профил на општината	115
1.2.	Дефинирање на цели.....	119
1.3.	Акциско планирање	120
1.4.	Финансиски аспекти во акциското планирање	120
1.5.	Развојни индикатори и извори на верификација	121
1.6.	Мониторинг (следење) и евалуација (вреднување) на стратегијата	122
1.7.	Менаџирање (управување) со ризици.....	124
2.	Искуства од институционални пристапи во планирањето на локалниот економски развој во Македонија – случајот со општините Струмица и Илинден	125
3.	Искуства од институционалните пристапи во планирањето на локалниот економски развој во земјите членки на ЕУ (Хрватска и Унгарија)	129

IV. Перспектива и корелација на планирањето на локалниот и регионалниот економски развој во Република Македонија 134

1.	Институционално планирање на локалниот економски развој во контекст на општествено-економскиот развој.....	134
2.	Интегрирани планови – концепт за унапредувањена процесот на планирање на економскиот развој во Македонија.....	138

3. Улогата и значењето на планските региони и нивните центри во локалниот и регионалниот развој.....	142
3.1. Релација локален – регионален развој	142
3.2. Плански региони	144
3.3. Финансирање на регионалниот развој	146
3.4. Центри за развој на планските региони	147
V. Препораки за подобрување на институционалниот пристап при планирањето на локалниот економски развој.....	151
1. Проблеми и недостатоци на постојната состојба	151
2. Препораки за надминување на констатираните проблеми и недостатоци:	160
ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА	165
ЛИТЕРАТУРА.....	172

Вовед

1. Дефинирање област, проблемска рамка и научна оправданост на предлог-тезите

Во последната деценија, локалниот економски развој (ЛЕР) привлекува зголемен интерес и внимание и е една од најбрзо растечките применети економски дисциплини, особено во помалку развиените земји. Овој растечки интерес доаѓа оттаму што многу земји во транзиција поминуваат низ процесот на децентрализација, како значаен дел од демократските општествени промени. Навикнати на стабилност, вработување (продуктивно или не) достапно за граѓаните за цел живот и многу услуги од страна на државата обезбедени бесплатно, локалните заедници, кои, во не така далечното минато, имаа комунални самоуправи во рамките на централизираниот, многу зависен, државен систем, одеднаш се најдоа во состојба да се соочат со нов концептна локална самоуправа во кој мора да ја практикуваат својата сопствена автономија и одговорност за условите на живот.

Како резултат на овие околности, концептот на локалниот економски развој сè повеќе ја добива потребната поддршка, а широко прифатена стана и важноста на економскиот развој како функција на локалното (само)управување, со сите свои ограничувања од централната власт.

Со искористувањето на знаењето и способноста да се остварува локален економски развој, на локалната самоуправа, на приватниот, јавниот и невладиниот сектор, како и на целата локална заедница, се нуди можност сите овие субјекти да работат заедно на подобрувањето на локалната економија. Тоа обединување на целокупната јавност, деловниот и на непрофитниот сектор доведува до креирање услови за економски раст и зголемување на вработувањето.

Истовремено, се обединуваат и регионалните и развојните политики, но и сите останати политики, првенствено институционалните, со цел да се овозможи побрз развој и создавање окружување, односно средина пожелна за живеење.

Ваквата констелација на односите води до промена зајакнување на конкурентноста на пазарот и поттикнување на одржливиот развој на локалните заедници преку пораст на благосостојбата и животниот стандард на населението.

Кога станува збор за институционалниот капацитет за поддршка на локалниот развој, треба да се потенцира дека често тој е недоволно развиен. Тоа е процес низ кој поединците и организациите ги зајакнуваат своите способности со цел да ги мобилизираат потребните ресурси за надминување на економските и социјалните проблеми и да изнајдат економски можности за достигнување подобар животен стандард, односно повисок квалитет на живеење. Успехот на една заедница во унапредувањето на економскиот пораст во голем дел зависи од нејзината способност да создаде соодветна институционална рамка. Институциите имаат важна улога во создавање структури за поддршка, доверба и предвидливост.

Активностите на економскиот развој може да се вршат од страна на разни институции на локално и државно/национално ниво. Во некои инстанци, единиците на локалната самоуправа и групите на заедницата дејствуваат сами, додека во други тие соработуваат со другите заедници или локални единици за да се приклучат кон нивните активности за економски развој. Сепак, поради природата на процесот, активностите за економски развој се изведуваат во поширока рамка на организации и институции на локално, државно, а во последно време и на меѓународно ниво. Соработката и партнерството помеѓу различните нивоа, организации и интереси се битни делови во остварувањето на целите на локалниот развој. Тие ја намалуваат тенденцијата на индивидуалните организации и агенции да ги реализираат своите програми на работа кои се надвор од поширокиот јавен интерес. Освен тоа, најголем број од проблемите единствено може да се решат преку координирана акција на широк круг субјекти и агенции, во согласност со принципите на поделена одговорност. Успешното формирање и спроведување на стратегија за развој ќе зависи од способноста на локалните лидери да обезбедат активна вклученост на локалните заедници и создавањето партнерства со приватниот и невладиниот сектор во контекст на цврсти и поддржувачки (евентуални) владини мрежи на сите нивоа.

Трудот ќе се обиде да даде сугестии и ставови за тоа какви сè можности постојат или треба да се преземат за подобрување на институционалните политики во планирањето на ЛЕР од страна на сите чинители на економскиот развој.

2. Предмет, цели и задачи на истражувањето

Создавањето услови локалниот економски развој да биде составен дел на долгорочните државни стратешки развојни планови е од исклучително значење за

општинските власти во Македонија. Сегашните истражувања покажуваат дека речиси сите општини, со исклучок на некои помали, веќе имаат изготвено и усвоено планови за ЛЕР. Во поретки случаи, за изработката на овие планови се ангажираат надворешни експерти или консултански компании, кои во соработка со општинската администрација и други засегнати страни главно го фасилитираат/координираат комплексниот процес на долгорочно планирање на локалниот економски развој на заедницата, т.е. општината или ЕЛС.

Меѓутоа, без оглед на тоа дали плановите за ЛЕР се изработени со помош на екстерни или само со сопствени ресурси, политичка волја и разбирање за значењето на планирањето на развојот на локално ниво—постои. Најважните засегнати страни кои учествуваат во дизајнирањето и реализацијата на ЛЕР генерално постигнуваат консензус на сите нивоа, имајќи го предвид огромното значење на долгорочните ефекти од ваквиот планиран развој во локалната заедница. Ваквиот модел, кој се темели на конкурентна и интегрирана локална економија, нуди успех и во реализирањето на националните развојни стратегии за балансиран економски раст на сите општини, односно единици на локалната самоуправа (во понатамошниот текст ЕЛС), а преку тоа влијае и на јакнењето на макроекономската стабилност на земјата.

Предмет на истражувањето на докторската дисертација претставува анализата на постојните планови во контекст на институционалното окружување, меѓусебната интеракција, најновите трендови во регионот и пошироко за планирање на локалниот развој во смисла на креирање визија, приоритет на задачите и градење акциски планови. Притоа, ќе бидат земени предвид спецификите и ќе се води сметка за правната рамка и реалните можности за институционална и административна поддршка.

Целта е да се согледаат институционалните аспекти во процесот на планирање на локалниот економски развој, со посебен осврт на состојбата и перспективите во Република Македонија. Ова подразбира мобилизирање на правните и економските капацитети на сите надлежни државни и локални институции во Република Македонија, секоја вклучена посебно, во рамките на своите надлежности, во создавањето предуслови за ефективно планирање на успешен ЛЕР. Следствено, со оваа докторска дисертација ќе се даде придонес и одредени насоки за подобрување на можните институционални аспекти во процесот на планирање на локалниот економски развој, односно начини на мобилизирање на сите надлежни министерства, агенции за развој, општини/ЕЛС и здруженија кои заеднички треба да оформат и воспостават,

односно да стават во функција, системски модел на следење на ЛЕР преку индикатори и механизми, врз основа на коиќе бидат идентификувани националните цели за развој, кои пак ќе кореспондираат со современите светски економски трендови.

Задачи на истражувањето се:

- Да се утврди влијанието и одговорноста на главните национални и локални релевантни субјекти вклучени во економските активности поврзани со планирањето на ЛЕР;
- Да се предложат модели за воспоставување систем на подобра координација и соработка меѓу сите институции одговорни за планирањето на ЛЕР;
- Да се дадат насоки за привлекување на приватниот сектор во активно градење на планови и стратегии за ЛЕР;
- Да се предложат форми за поттикнување на учество на пошироката јавност во активности за планирање на ЛЕР;
- Да се ангажираат сите механизми во помагањето на институциите на централно ниво во функција на ЛЕР;
- Да се обезбеди компатибилен систем на планирање на државен развој преку вклучување на приоритетите на разните планови за ЛЕР на заедниците/ЕЛС.

3. Методолошки приод во изработката на трудот

Методолошката рамка на трудот најмногу е заснована на аналитичкиот метод. Како дополнување, се користи и методот на квалитативна анализа, како и компаративниот метод, со цел резултатите од истражувањето да бидат споредени со искуството од поголем број земји. Се разбира, дисертацијата ги има вообичаените елементи - преглед на релевантна современа литература од областа на планирањето на ЛЕР и проблемите што се јавуваат како и причините за нив како теоретска подлога за истражувањето, релевантни информации на амбиентот во кој се врши истражувањето, интерпретација на резултатите и на формулираните заклучоци и препораки базирани на наодите од истражувањето. Во однос на изборот на литературата која се користи за оформување на теоретската подлога на истражувањето, избрани се автори и дела со висок степен на релевантност за предметната тема.

Оттука, проучуваната литература опфаќа теоретски студии од областа на планирањето на ЛЕР, документи од меѓународни организации, проучување конкретни

примери на планови за ЈЕР во одделни општини во Македонија, но и во општини во рамки на држави членки на ЕУ.

4. Очекуван научен придонес

Со научниот опис на имплицитниот однос на институциите во изградбата на интегриран систем на функционални политики, како примарно средство за подобрување на планирањето на ЈЕР, ќе се добијат научни сознанија за потребата и неопходноста од координација на активностите во надлежност на локално и на централно ниво, како фактор за квалитетна системска поставеност и имплементација на ЈЕР. Како резултат на ова, успешните приватни фирми ќе го зголемуваат бројот на работни места и со тоа ќе се подобрува стандардот на локалните заедници. Успехот на приватните фирми ќе зависи од повољните локални услови за нивно функционирање (што претставува одговорност на локалните самоуправи). Тие пак, треба да се насочат кон создавање повољни околности за започнување нови и одржување на постојните бизниси, формирање мрежи меѓу локалните институции и агенции, промовирање партнерство меѓу локалните власти и меѓународните бизниси, што пак не е можно, доколку за тоа претходно не се обезбедени услови од страна на централната власт. Значи, во основата на доброто планирање на ЈЕР и неговата успешна имплементација, односно повољни резултати за сите инволвирани актери во него, е постоењето партнерство и соработка на двете нивоа-локално и централно.

5. План на презентирање на материјата

Предложената дисертација содржи: вовед, пет дела, петнаесет поглавја и препораки.

Во воведниот дел ќе бидат вклучени осврт и размислувања кои влијаеле мотивирачки за избор и формулирање на темата на докторската дисертација и нејзината содржина. Овде ќе биде претставен предметот на истражување проследен со приказ на основната структура на трудот. Воведното поглавје на крај ќе упати на очекувањата од истражувањето направено во прилог на дисертацијата.

Првиот дел, со наслов *Воведни разгледувања и поимско определување на локалниот економски развој*, содржи четири поглавја со повеќе наслови, во кои се

елаборираат теоретската и концептуалната рамка на планирањето на ЛЕР, како и елементи, чекори/фази во процесот на планирање и модели на ЛЕР согласно спецификите на различни општини во Македонија.

Вториот дел ќе го разработи концептот на *Институционализација на процесот на планирање на ЛЕР*. Акцентот се ставана разните субјекти и институции претставени како легитимни ентитети во планирањето на ЛЕР и нивната улога, можното подобрување на ЛЕР преку правилна примена на институционалниот пристап, неговиот опфат, финансиска, организациска и пазарна одржливост на институциите поврзани со планирањето на ЛЕР и сл.

Третиот дел на трудот се фокусира на *Стратешкиот пристап во планирањето и имплементацијата на плановите за локален економски развој*. Локалниот економски развој, како една од десетината релативно нови надлежности кои на општините им ги донесе процесот на децентрализација, подразбира и утврдување на развојни и структурни приоритети, поддршка на развојот на малите и средните претпријатија и на претприемништвото на локално ниво. Преку теоретска и анализа добиена од истражувањето, ќе бидат пренесени искуства на општини кои постигнале завидни резултати во привлекувањето странски директни инвестиции, во развојот на претпримништвото и малите и средните претпријатија, како и во намалување на процентот на невработеност.

Во четвртиот дел на трудот, *Перспектива и корелација на планирањето на локалниот со регионалниот економски развој во Република Македонија*, ќе стане збор за институциите поврзани со ЛЕР, нивното функционирање, дизајнирањето на интегриран систем на компатибилни институционални политики кои ќе го стимулираат ЛЕР, ќе биде дискутиран протоколот на информации и соработката меѓу институциите на локално ниво, поврзаноста на профили од средни стручни училишта со потребите на локалниот пазар на труд, дали и во која мера тие се генератор на квалитетни/обучени кадри за кои пазарот има потреба, што треба да се обезбеди во насока на следење на компетитивните предности на дадена локална средина и сл. Посебен акцент ќе се стави на релацијата локален – регионален развој и ќе биде даден приказ на постојната состојба на планските региони и центрите за развој на планските региони. Ќе бидат елаборирани политиките на локален и рамномерен регионален развој, од финансиски и административен аспект, кои ќе треба да понудат решенија за предизвиците на нерамномерниот социјално-економски развој во Македонија.

Последниот дел ќе биде посветен на *Можности(-те) за подобрување (унапредување) на институционалните аспекти на планирањето на ЛЕР*. Ќе бидат наброени главните пречки коишто го забавуваат успешното планирање и спроведување на локалниот економски развој, но ќе бидат нотирани и можностите и добрите практики од нашите општини кои покажуваат дека доколку постои искрена желба и се намали влијанието на политиката во корист на интересите на граѓаните, локалната заедница со добро менаџирање и користење на своите потенцијали, во целост може да постигне максимално ниво на развој и да обезбеди повисок стандард на живеење на своите граѓани. На крај, ќе бидат дадени и неколку препораки за подобрување на самиот процес на економско планирање на локалниот економски развој, со цел тој да се унапреди и да даде добри резултати.

I. Воведни разгледувања и поимско определување на локалниот економски развој

1. Теоретски основи на планирањето на локалниот економски развој

Теориите поврзани со локалниот економскиот развој ги анализираат и се обидуваат да ги предвидат економските движења, состојби, појави и законитости, но истовремено и да ги детерминираат сите евентуални пречки во економскиот развој, за да можат тие навремено да бидат препознаени, потоа превенирани и на крај, отстранети. На теориите во економскиот развој може да се гледа како на еден мозаик од претпоставки, факти, сфаќања и техники, кои многу тешко се разбираат во нашиот современ контекст, особено ако не се познава и не се има предвид нивната историска димензија, бидејќи таа е темел на секоја економска активност. Само низ една издржана историска перспектива може да се добијат добри примери или лекции кои укажуваат на грешките и успехите на најзначајните економски текови во минатото. Во крајна линија, доколку се познава историскиот тек на различни економски проблеми, може да се избегнат многу недоразбирања и замки во разгледувањето и решавањето на денешните проблеми поврзани со планирањето на економскиот развој.

Зошто им посветуваме толкаво внимание на теориите што постојат во економската литература? Затоа што тие се обидуваат да ги истакнат врските меѓу самите чинители во процесот на локалниот економски развој, како и факторите на пазарот и економската политика кои му влијаат, односно тие на некој начин го моделираат давајќи свој придонес во решавањето на проблемите од аспект на тоа, како и на кој начин економските активности на државата може да го поттикнат, одржат и да го забрзаат економскиот развој со соодветни развојни политики.

Литературата покажува дека поголем дел од научно-истражувачки и теоретски опус за локалната, односно регионална економија, повеќе е базиран на лимитирани студии на случај отколку на систематско прибирање на информации и тестирање на теории. Следно, локалниот економски развој е поле со своја динамика и се разликува од економскиот раст, а поголемиот дел од содржините на теориите кои историски се анализирани со цел да се објасни регионалниот и локалниот економски развој не ја прават оваа дистинкција. Подолу, во табелата бр.1 е презентирано резимето од

истражувањето на Малиција и Фисер¹ за економските теории од крајот на минатиот век. Овие двајца автори навистина прават разлика меѓу тоа дали теориите се фокусирани на растот или на развојот. Тие ги категоризират теориите на раст како такви кои се фокусираат на краткорочна експанзија на локалната економија (овде ги вклучуваат теориите на економска основа и неокласичните теории), додека за развојните теории појаснуваат дека тие се фокусираат на долгорочен процес на еволуирање и структурни промени на економијата (базични и претприемнички теории).

Понатаму, без оглед за кој период зборуваме, на ЛЕР практичарите често им недостасувало теоретско знаење за механизмите за локалниот и регионалниот развој. Како резултат, многу региони или помали подрачја и области, едноставно следеле идеи кои биле во тренд и кои практично копирале некаков постигнат успех на други региони и помали области, без да обрнат потребно внимание на улогата на стратегијата што истата ќе ја има во развојниот процес на специфично место и локација, и особено, без да бидат земени предвид, локалните ресурси и влијанието на локалните фактори (Теорија на локација). Од друга страна пак, традиционалните развојни теории кои денес ги поврзуваме со економскиот развој не заживувале поради нивниот фокус на макро-политиките, а не на специфични прашања. Ова е важно бидејќи секој град или регион е уникатен и бара посебен пристап, а не само генеричка стратегија или активности кои му одговараат на друго место и каде истите веќе се покажале како успешни“, заклучува Џејмс Ров во Теориите за ЛЕР, во неговата книга Поврзување на теоријата со праксата“.²

Истиот автор ќе продолжи: „Блејкли и Бредшо, кои го напишаа букварот за економскиот развој (Planning Local Economic Development, Theory and Practice, 2010), посветија неполни 16 страници на теориите во книгата која е безмалку 450 страници.“³.

А што всушност е основата на ставот кој го застапувале овие двајца теоретичари на модерната економска мисла?

Блејкли и Бредшо се креатори на формулата⁴: **локален + регионален развој = C x R**,

¹ Malizia and Feser, Understanding Local Economic Development, The State University of New Jersey, Center for Urban Policy Research, 1999

² James E. Rove, Theories of LED, Linking Theory to Practice, Ashgate Publishing Limited, Farnham, England, 2009

³ Ибид

⁴ Edward J. Blakely, Nancey Green Leigh, Planning Local Economic Development, Theory and Practice, Sage Publications, Inc. California, USA, (fourth edition), 2010

каде **C** е капацитет на подрачјето (економски, социјален, технолошки, политички), а **R** е сопствени извори (природни, локациски, работна рака, капитални инвестиции, претприемничка клима, транспорт, комуникации, индустрија, технологија, големина, пазар ориентиран кон надвор, меѓународна економска репутација, државни трошења/задолжувања).

Теориите на економскиот развој во суштина се потпираат на **R** делот од равенката (извори), занемарувајќи го **C** (капацитетот). На пр. локационите теории ги потенцираат предностите што доаѓаат од близината на пазарите. Но, ваквите предностисе економски недоволно моќни, бидејќи ним им недостасува социјален и политички капацитет за да ја искористат можноста од нивните географски предности.

Други теории се фокусираат примарно на инфраструктурата и потребата да се инвестира во бројни програми, како што се: изграба на индустриски зони и паркови, патишта, аеродроми, фудбалски игралишта или телекомуникациски центри. Но, овие ресурси во отсуство на целосно развиени програми што ќе може да ги користат и применуваат тие патишта и индустриски зони, не се додаваат на капацитетот на заедницата. Сведоци сме на бројни стотици пропаднати индустриски зони/паркови кои не успеаја да ги привлечат инвеститорите и останаа празни; или изградените патишта до најодалечените места не успеаја да ги заживеат селата. Така, секоја теорија за ЛЕР мора да ги земе предвид и ресурсите и капацитетот заедно.

Од најголема (најочигледна) корист за локалниот економски развој се природните ресурси - рудни богатства, води, шуми и земјоделско земјиште. Овие ресурси меѓутоа, сами по себе, секако не се доволни за силна економија и тие секогаш ја обликуваат економијата на начин што се потпираат на прекумерно примарно процесирање што историски води до нестабилни и ниско платени работни места.

Најсилните економии ја наоѓаат својата предност во други карактеристики покрај природните ресурси. Работната сила, капиталот, инфраструктурата, новите технологии, пристапноста до пазарите, вложувањето од страна на власта и други фактори нудат дури и поголеми предности во вкупниот влог на економските активности, отколку кога локалните заедници се потпираат само на лесниот пристап и обемност (изобилие) на природните ресурси со кои располагаат и преку кои креираат подобри економски можности. Со други зборови, од развојна перспектива, ресурсите се често недоволно искористени и тоа е она што е клучно за локалните капацитети. Што повеќе различни видови капацитети поседува локалната заедница, толку поголема е способноста ресурсите да се претворат во развојни можности. Значи, локалните

заедници, не само што имаат потреба од природни ресурси, туку тие имаат потреба и од (планирана и структурирана) организација за економски развој (постоење на бизнис асоцијации, стопански комори, економски развојни форуми, владини агенции за развој на економијата, инвестициски фондови за поддршка на локалниот економски развој), со цел поефективно да ги адресираат/да се справат со проблемите /предизвиците на локалната економија и да ги унапредат достапните ресурси (бе оглед, за кои од нив станува збор-природни, материјални, човечки, технички-технолошки и сл.).

Во продолжение следува табелата во која е претставено резиме на најзначајните економски теории, со нотирање на клучните елементи од нивните дефиниции, категорија, слаби и силни страни.

Табела бр. 1 Резиме на теориите за економски развој

Теорија	Основни категории	Дефиниција за развојот	Есенцијална динамика	Силни и слаби страни	Примена
Теорија на економска основа (Economic Base Theory)	Базични и небазични локални или резиденцијални сектори ориентирани кон увоз	Зголемување нивото на раст на крајните продукти, приходи или вработувања	Одговор на надворешните промени во побарувачката, економска база на мултиплицирани ефекти	Најпопуларно разбирање на економскиот развој во САД и едноставна алатка за краткорочни прогнози. Несоодветна за долгорочни предвидувања	Вработување во индустријата и промоција на извозна експанзија и диверзификација, експанзија на постоечките базични индустрии; јакнење на врските меѓу базичните и небазичните индустрии и развој на инфраструктурата за експанзија на извозот.
Базична теорија (Staple Theory)	Извозни индустрии	Извозно ориентиран економски раст	Успешно производство и маркетинг на базични индустрии ориентирани кон извоз. Надворешни инвестиции и побарувачка за нови пазари на кои ќе се промовираат производи од базичните индустрии	Историска перспектива на економскиот развој. Описна (дескриптивна теорија) тешка за примена	Изградена врз база на извозните карактеристики. Државата прави се' што може да ја подигне конкурентската предност. Карактерот на економската база го моделира политичкото и културно опкружување.
Секторска теорија (Sector Theory)	Примарни, секундарни и терцијарни дејности	Поголема секторска диверзитет и разнообразност и повисока продуктивност по работник	Флексибилен приход од побарувачката и продуктивноста на работната сила во примарни и секундарни сектори	Можни се емпириски анализи. Категориите се премногу општи.	Промовира смена на секторите. Привлекува и задржува произведувачи со флексибилен приход
Теорија на половите (Growth Pole)	Индустрии	Растот на погонските индустрии води кон структурни промени	Погонските индустрии се полови на развој	Општа теорија за почетокот и ширењето на развојот базиран на ефектот на	Стратегии за теорија на центрите

				доминација.	
Регионал но-кон центрирани и дифузионистич- ки теории (Regional Concentration and Diffusion Theories)	Стоки (артикли) и фактори (Мирдал) или индустрии (Хиршман)	Повисок приход по глава на жител	Распространети и распрскани ефекти (Мирдал) или ефект на бразди и поларизација или богатењето на богатите ќе има позитивен ефект и врз сиромашните слоеви (Хиршман)	Ја адресираат динамиката на развојот	Властите со своите активности ја ублажуваат и редуцираат нееднаквоста (Мирдал). Развојот ќе зависи од локацијата на јавните инвестиции (Хиршман)
Неокласична теорија на растот (Neoclassical Growth Theory)	Го спојува макро секторот или два сектори од регионалната економија	Зголемена стапка на економски раст по глава на жител	Стапка на заштеда што го поддржува инвестирањето и формирање на капиталот	Модел за понудата на пазарот	Властите би требало да промовираат слободна економска трговија и економска интеграција и да ги толерираат социјалното неединство и просторен дуализам.
Интер-регио- нална трговска теорија (Inter-regional Trade Theory)	Цените и количините на артиклите/ стоките и факторите	Економски раст кој води до поголема благосостојба на конзументот/по трошувачот	Прилагодување на цените што резултира во услови на трговска урамнотеженост	Единствен акцент на благосостојбата на конзументот и ефекти од цената. Ја игнорира динамиката на развојот.	Интервенцијата на властите би требало да промовира слободна трговска размена. Инфраструктурен развој и ефикасна локална власт.
Теорија на производен циклус (Product Cycle Theory)	Продукти: нови, зрели или стандардизи- рани	Постојано креирање и дифузија (ширење) на нови производи	Развој на нови производи, иновација	Популарна основа за разбирање на развојот меѓу истражувачите	Развојните стратегии промовираат иновациско производство и последователна дифузија/распро- странување)
Претприемнички Теории (Entrepreneur- ship Theories)	Претприема чи или претприемнич ка функција	Еластичност и диверзитет	Иновативен процес, нови комбинации	Теорија за посредување	Поддршка на индустриското развојно миље и екологија
Теории на флекси билна специја лизација (Flexible Specializa tion Theories)	Производ-ствен режим, индустриска организација	Одржлив раст преку брза продукција, иновација и специјализација	Промени во побарувачката кои бараат флексибилност меѓу производителите	Детална анализа на компаниска/ индустриска организација, ги поврзува крајните продукти со специфични релации.	Ја поттикнува флексибилноста преку усвојување на напредни технологии, дава можност за мрежно поврзување меѓу малите компаниии и покрива стратегии за индустриски кластери.

Извор: Blakely, E.J. and Leigh, N.G, Planning Local Economic Development: Theory and Practice (4th edn).
Thousand Oaks: Sage Publications, 2010, стр. 77

1.1. Неокласична теорија

Неокласичната теорија нуди два главни концепти за регионален и локален економски развој: *урамнотеженост* на економските системи и *мобилност* на капиталот. Тоа упатува на фактот дека сите економски системи ќе ја достигнат природната урамнотеженост, ако протокот на капитал се одвива без рестрикции.

Овој правец ја нагласува улогата на слободниот пазар, отворената економија и приватизацијата на неефикасните јавни претпријатија. Следбениците на оваа теорија го согледуваат неуспешниот развој како последица од недоволното искористување на внатрешните и надворешните развојни фактори.

Меѓутоа, има и многу теоретичари кои ги отфрлаат неокласичните теории и политиките изведени од нив. Блер⁵, на пример, укажува дека развојот промовиран од овие теории не треба да го маскира фактот дека секогаш ќе има некои групи кои ќе имаат корист од растот повеќе отколку другите. Во оваа смисла, неокласичната рамка генерално е посматрана како антагонистичка на интересите на заедницата. Конечно, класичниот модел ни кажува многу малку за вистинските причини според кои некои области се конкурентни, а други не се.

Како и да е, од неокласичната теорија може да се извлечат некои корисни концепти:

1. Во пазарна економија сите заедници мора да осигураат дека тие ги користат своите ресурси на начин кој привлекува капитал.
2. Заедниците или делови од нив кои немаат свои предности можат и треба да се обидат да стекнат ресурси потребни да им помогнат во достигнување на урамнотежен статус со околните делови на таа заедница (со подобро економски развиените). Ова делумно може да биде остварено со подигнување на вредноста на комерцијалната сопственост преку кредити и грантови обезбедени од локалната власт како и преку нудење обука од програми кои ќе ја зголемат вредноста на локалната работна сила. Овие мерки може да имплицираат изедначување на вредноста меѓу поразвиените делови и оние кои тоа не биле.

1.2. Теорија на економска основа

Според теоријата на економска основа економскиот раст на заедницата е директно поврзан со побарувачката на нејзините стоки, услуги и производи од страна на областите кои се надвор од локалните економски граници. Растот на индустриите кои ги користат локалните ресурси (работна сила и материјални добра за да произведат стока и услуги кои ќе бидат секаде извезувани), ќе може да генерира нови локални приходи и нови работни места.

Стратегиите за ЛЕР кои произлегуваат од оваа теорија, го нагласуваат приоритетот за помош и регрутирање на бизниси кои се од поголемо значење (обично, извозно ориентирани и присутни на националниот и меѓунационалниот пазар), во

⁵ Blair, John P, Local Economic Development: Analysis and Practice. Thousand Oaks, CA:Sage, 1995, стр.170

споредба со обезбедување помош на локалните бизниси (фирми кои нудат услуги на локално ниво и кои не се извознички ориентирани).

Имплементацијата на овој модел може да вклучи обезбедување помош на извозно ориентираните компании во вид на: олеснување на даноците, субвенции за транспортни и телекомуникациски услуги или воспоставување на слободни трговски зони. Дури и во денешно време, многу од сегашните претприемнички и стратегии за економски развој (со фокус на високо технолошки развиените индустрии: електромашински, автомобилски, воздухопловни, поморски) имаат за цел да привлечат и создадат нови фирми поставени на моделот на оваа теорија.

Логиката е во тоа дека неизвозните локални фирми или бизниси кои обезбедуваат помошни или дополнителни услуги за овие првите, поразвиените индустрии/бизниси, автоматски и самите ќе се развиват, бидејќи ќе работат или ќе обезбедуваат производи и услуги за извозно ориентираните фирми или за оние кои работат во нив.

Значи, извозната индустрија обезбедува високо мултиплицирање на работните места во фирмите кои даваат помошни или дополнителни услуги на локално ниво. Така, секое работно место креирано во извозно ориентираната фирма ќе генерира „зависно од секторот“ неколку работни места во помалите локални фирми⁶.

1.3. Базична теорија

Базичната теорија е продолжеток на извозно базираната теорија која има долгорочни перспективи и таа се обидува да ја објасни еволуцијата на локалната економија врз основа на тоа како извозната специјализација се менува во текот на времето.

Основите на оваа теорија се потпираат врз базичните индустрии кои се извозно ориентирани и за кои државата прави се' што може за да им ја зголеми нивната конкурентна предност. Следствено, и економскиот раст ќе зависи од надворешните инвестиции и побарувачка од новите пазари на кои ќе се промовира локалното природно богатство, руда или земјоделски производи на пример, што повторно ќе генерира поврзани и пропратни локални производни и услужни дејности и индустрии.

⁶ Постојат методи кои може да ги тестираат и измерат ваквите влијанија на овие фирми врз локалната економија. Важно е да се разбере дека оваа теорија е применлива само на кратки рокови бидејќи нејзините извозни сектори и економската структура која е примарен фокус, со тек на време се менува.

Клучна слабост на оваа теорија е што се потпира на задоволување повеќе на надворешната отколку на внатрешната побарувачка на пазарот, но од друга страна ваквиот модел е корисен во разбирањето на тоа како расте или опаѓа локалната економија, согласно промените во надворешната побарувачка за стока и услуги кои ги нуди, односно продава во надворешното опкружување.

Ова се разбира, оди во полза на проактивниот индустриски сектор кој има за цел да постигне економски раст, да се пробие на нови пазари, а во сопствената држава да обезбеди развој и стабилност.

1.4. Теорија на производен циклус

Еден аспект од теоријата на економска основа вклучува разбирање на концептот на производен циклус кој ја објаснува суштината на економиите во регионите и локалните заедници преку воведување иновации и претставување на иновативни производи на нови пазари (дифузионен процес/процес на ширење на иновативните производи).

Оваа теорија првпат е предложена од Рејмонд Вернон⁷ кој покажува како производниот развој мора да најде место во побогатите области и тие со поголем капитал, кои може да платат повисоки цени за производите кои се' уште не се стандардизирани. На пример, многу е поочекувано новите електронски производи да најдат пазар во областите каде живеат влијателни и едуцирани луѓе, а не во областите каде недостасува приход и вештини за користење на овие добра. Со тек на време производите стануваат стандардизирани и тие навлегуваат во масовно производство и на пазарот. Нивното производство станува рутина, што значи не е потребна повеќе специјализирана работна сила за тоа, (не се потребни високи работни места, односно истите не се категоризират како високо-специјализирани позиции), а со тоа се намалуваат и издатоците за плата и за посебни вештини кои треба да ја поседува работната сила. Во оваа смисла производството на овие добра може да се премести во помалку развиени подрачја каде економските пазари се натпреваруваат не врз база на уникатни производи, туку врз база на цените на производите.

Ова пак, води до моментот на локација. Фирмите во одреден регион и нивните перспективи се моделирани и условени според тоа, што тие произведуваат, односно кое е нивното место во производниот циклус.

⁷ Vernon, Raymond, International Investment and international Trade in the Product Cycle, The Quarterly Journal of Economics, 80, 1996, стр. 190-207

Некои индустрии имаат брзо менувачки производен циклус во кој новите производи брзо се преземаат, а други индустрии се релативно стабилни. На пример, индустриите од високо-технолошкиот сектор по дефиниција се индустрии каде се случуваат брзи промени и каде се преминува од еден продукт на друг, за да се поефтини производството насекаде.

Други индустрии и дејности пак, се потесно поврзани со нивната централна локација, така што производната иновација за нив не претставува фактор. На пример, во банкарското инвестирање, секоја одлука е толку специфична што има многу мал потенцијал за стандардизација.

1.5. Локациски теории

Локациските теории се обидуваат да објаснат дека успешноста и ефикасноста на фирмите, односно локалниот економски раст или економски пад зависи во голема мера од локациите кои фирмите ги одбрале за свое функционирање.

Со други зборови кажано, фирмите го максимизираат профитот преку селектирање локации кои ги минимизираат нивните трошоци за производство или транспорт на стоки до пазарот.

Раните локациски теории се фокусираат на тоа дали производот кој е креиран “стекнува или губи на тежина“ во тој производен процес, а со тоа или ги зголемува или намалува транспортните трошоци на финалниот производ.

За да се минимизират транспортните трошоци, фирмата која има финален продукт кој тежи помалку од суровините од кои е направен, ќе се лоцира во областа каде се наоѓа изворот на суровините и од таму, откако ќе го направи, ќе го превезува финалниот производ до пазарот.

Ако финалниот производ пак, тежи повеќе од суровините за негово добивање, тогаш фирмата ќе биде лоцирана во областа на своите пазари каде ќе го пласира готовиот производ, а суровините кои се полесни од финалниот производ транспорт, ќе ги транспортира до местото каде е лоцирана фирмата.

Овие фирми зависат од загубата на тежината или се инпут ориентираны (ориентирани кон суровините) во стандардните економии и некои класични производи кои тие ги произведуваат се прикажани во табелата бр. 2.

Табела бр. 2 Локациско ориентирање на фирмите

Ориентација	Релевантни карактеристики	Пример
Ориентирани кон (цената на чинење на) транспортот	Транспортните трошоци релативно поважни	
Ориентирани кон инпутот/суровините	Поважна тежината (на суровините) отколку на финалниот производ Поважна масата/зафатнината (на суровините) Поважен рокот на траење (на суровините)	Преработка на руда Челик, железо Конзервирано овошје
Пазарно ориентирани	Поважна тежината (на финалниот производ) отколку на суровините Поважна масата/зафатнината Поважен рокот на траење	Флаширање (преработувачко-прехранбена индустрија) Монтирање и склопување на автомобили (автомобилска индуст) Печење (прехранбена индустрија)
Производно ориентирани	Поважни трошоците на локалните суровини	
Енергија	Поголема потрошувачка на енергија	Алуминиум
Труд (работна рака)	Поголема искористеност на работната рака	Текстил
Специјализирани инпути	Локализација на економија на обем	Софтвер
Бизнис услуги	Урбанизација на економија на обем	Централа/главни филијали и испостави на корпорации
Комфор	Време, рекреација, даноци и сл.	Рурален развој, туризам

Извор: Bogart, William Thomas, *Economics of Cities and Suburbs*, 1 edition, Pearson Education, Inc., NJ, 1998 (стр.61)

Овие теории земаат предвид и други фактори покрај транспортни трошоци кои влијаат на локацијата на фирмата. Со значителни предности во ефективноста во последните три децении, во пренос на стоки во прекуморскиот, аеро и карго транспортот, влијанието на транспортните трошоци е значително намалено кога станува збор за одлучување на која локација ќе бидат основани и лоцирани фирмите.

Денес е многу поважно да се размислува за логистика, отколку само на транспортните трошоци. Системот на логистика вклучува најразновидни активности за планирање, складирање и контрола на проток на добра, услуги, како и поврзување на информации од точка на потекло до точка на потрошувачка. И уште повеќе, ова не се однесува единствено на самиот транспорт, туку и на севкупното одржување и менаџирање на магацините и дистрибутивните активности.

Напредокот во примената на ИТ за логистиката игра клучна улога во развојот на глобалното производство и пазарно поврзување/вмрежување. Покрај транспортот и логистиката, други фактори кои влијаат на квалитетот на погодноста на локацијата се трошоците за: работна сила, енергија, достапноста на добавувачот, комуникациите, образовните и центрите за обука, отвореноста и подготвеноста на локалните власти за

решавање на проблемите поврзани со бизнис секторот, менаџирање со отпад, комунални такси и сл.

Различни фирми бираат различни комбинации на овие фактори за да бидат конкурентни, а регионите, односно локалните заедници генерално се обидуваат да манипулираат со трошоците од неколку од овие фактори за да бидат атрактивни за индустриите и фирмите.

Факторите на локацијата набљудувани како можност, може да бидат природни (релјеф - значаен за развојот на сообраќајната комуникација, енергија, вода, рудни богатства, добри климатски прилики) и вештачки (развој на мрежна комунална инфраструктура, индустриската традиција, квалификации и образовна структура на работната сила, развој на едукативни и информативни системи, ниво на уреденост на урбанистичкиот простор, квалитет и опсег на услуги од страна на локалната власт).

Регионалната фаза на урбанизација, развојот на транспортот, енергетиката, како и други големи инфраструктурни мрежи, води кон намалување на природните компаративни предности и намалување на трошоците за транспорт во цената на производот. Притоа, се' повеќе расте значењето на вештачките (создадените) предности, и тоа не само на регионално, туку и на локално ниво во градовите, особено на оние поголемите. Покрај тоа, особено расте значењето на квалитетот и големиот избор на потрошувачки услуги, кои овозможуваат појава на се' поголемо присуство на малите претпријатија и новите стопански гранки и нивно влијание во целокупниот економски развој.

Во табелата 2 може да се видат референци за локалистичкото и урбаното влијание врз економијата на обем. Овие два концепти се варијација на клучниот концепт на урбани и регионални економии (агломерациони) кои се однесуваат на заштеда на трошоците кои произлегуваат од просторната близина.

Со други зборови, локалната и регионалната економија генерираат посебни заштеди на производствените трошоци кои фирмата не би можела да ги реализира ако е лоцирана во неразвиена област. Всушност, фирмите имаат корист доколку се наоѓаат на локација блиска до други фирми, бидејќи може да користат ист тип на работна сила или сировини или пак имаат подобар пристап до информации за конкурентите, добавувачите, нови технологии, итн.

Концептот на урбана економија на обем во суштина објаснува дека доколку е поголема локалната економија (доколку е поголема локалната заедница или градот), поголема ќе биде и заштедата на производни трошоци за фирмите. Ова се должи на

пристапот до поголемите пазари или до поспецијализираните услуги кои се нудат во поголемите урбани агломерати (на пр., услуги од страна на индустриски дизајнери, маркетинг агенти, инвеститори) или до трансферот на знаења и технологии меѓу еден индустриски сектор и друг во поголемите и носечки стопанско-економски дејности.

Напредната технологија и телекомуникациите се алтернатива за значењето на специфичните локации за производство и дистрибуција на стока, кои раните локациски теории се трудеа да ги објаснат. Значително помалите заедници можат да конкурираат на поголемите градови за одредени фирми и индустрии бидејќи информатичката технологија и намалувањето на транспортните трошоци значително го намалува значењето на локацијата како фактор во растот и развојот на економијата било да се работи за локална или регионална.

1.6. Теорија на половите на развој

Од теориите за регионален развој се издвојува теоријата на полови на развој, преку која Франсоа Перу и неговите следбеници (особено Будвил), ги надоградувале основните теоретски стојалишта во средината на минатиот век и во завршната верзија на оваа теорија произлегуваат преформулирани сите релевантни елементи на другите теоретски концепти за регионален развој и наследената просторна економика.

Перу, како и другите теоретичари кои го проучуваат нерамномерниот развој, тргнува од тоа дека развојот не се одвива насекаде рамномерно, туку дека се концентрира во поединечни фокусни точки во просторот. Ова свое гледање за тие точки (полови) во просторот, околу кои се шири нивната зона на влијание, тој го нарекува развој на половите. За разлика од неокласичната економска анализа, која поаѓа од претпоставката за хомогеност на просторот во кој сите точки имаат еднакви локациони предности, Перу својата анализа ја сместува во поларизиран простор, со значајни разлики во погодностите на локацијата за привлекување на инвестиции и забрзан развој.

Тој разликува бран на поларизација во кој брановата дисперзија поттикнува раст на половите од каде се пренесуваат во околните зони. Интензитетот на брановата дисперзија воедно претставува критериум за мерење на силата на самиот развој на половите – кој пак, го одредува рангот на централното место. Таквата дисперзија доведува до намалување на разликата во степенот на развиеност на централните и периферните региони.

2. Економските теории од аспект на институционалната економија

Теориите во економијата се предмет на разгледување и на институционалната економија, која се фокусира на разбирање на улогата на еволутивниот процес и улогата на институциите во обликувањето на економско однесување. Институционалната економија ја анализира комплексната интеракција на различни институции (поединци, фирми, општини, држави, социјални норми).

Зошто се важни институциите? Затоа што тие ја обезбедуваат заштитата на правата, се грижат за почитување на правилата/законите, се водат според принципите на институционални идеологии наместо субјективно расудување и конечно, допринесуваат за зголемен економски раст. Многу е важно да се направи јасна разлика меѓу институциите и организациите.

Институциите ги претставуваат правилата на општественото живеење, кои се осмислени од страна на официјални лица и кои се однесуваат на ограничувања кои произлегле како превенција за одредени (штетни) интеракции меѓу луѓето. Тие правила се состојат од формални закони (статути, општо-правни и регулативни акти), неформални ограничувања (конвенции, норми на однесување, сопствени правила на однесување) и примена на карактеристики и елементи од обете спомнати.

Организациите се формални структури на учесници: групи на поединци поврзани со заедничка желба за постигнување одредени цели. Тие ги вклучуваат политичките тела (партии, сенати, совети на општината, парламенти, владини агенции), економски тела (претпријатија, фирми, трговски здруженија и асоцијации или сојузи, семејни фирми, кооперативи), социјални тела (цркви, клубови, спортски или атлетски здруженија), и образовни тела (училишта, факултети, центри за стручна обука). Овие дефиниции се потпираат на следниве пет правила кои ги објаснуваат основните карактеристики на институционалните промени поврзани со економскиот развој:

1. Непрекината интеракција на институциите и организациите во економското опкружување на континуирана конкуренција, го претставува клучот на економската промена,
2. Конкуренцијата ги присилува организациите постојано да вложуваат во обука и наобразба на своите членови, за да опстанат. Од видот на вештините и знаењето што го поседуваат поединците во овие организации ќе зависат можностите за избор на стратегии за локални, регионални, државни микро и

макрополитики, како е заземање генерален економски тек што пак, од своја страна, исто така ќе се одрази на промените на институциите,

3. Институционалната рамка го условува видот на особини и знаења на оние што се директно вклучени во процесот на производство, трговија и обезбедување услови, за да се максимизира добивката на пазарот,
4. Анализите за економските текови и резултати и нивниот импакт врз локалната заедница или регионот, како и насоките според кои треба истите да бидат водени, се под влијание на менталните ставови, тековните политички збиднувања, општествените норми, традициите (анализите не секогаш се објективни, реални и рационални), и
5. Економиите на обем и мрежата на надворешни фактори на институционалната матрица влијаат на растечките економски промени, а дали тоа влијание ќе биде позитивно или негативно ќе зависи од збир на фактори кои погоре беа елаборирани.

Речиси до неодамна, во литературата не постоеше консензус за заедничка дефиниција за институциите како клуч во економската теориска мисла. Денес меѓутоа, се' повеќе теоретичари се приближуваат кон една дефиниција: институциите претставуваат општествено ограничување, а се појавуваат кога се применуваат правила кои се движат во распон од Устав до општествени норми. Општествените ограничувања се приклучуваат кон веќе познатите ограничувања на стандардните економски теории, како што е технолошкото ограничување на пример, па на тој начин влијаат на однесувањето на луѓето и на нивните избори или однесување.

Институционалната економија има двојна улога во дефинирањето на истражувачките прашања поврзани со структурата и содржината на економските теории и особено за тоа како традиционалните економски методи мора да се прилагодат на начин, тие прашања да може да се истражат.

Нобеловецот Коуз (Coase), анализира зошто некои трансакции се одвиваат на пазарот, а други внатре во претпријатието и кои фактори ја одредуваат алокацијата на трансакциите меѓу овие две сфери. Потоа, тој ја вклучува идејата за трошоците на трансакцијата, која прераснува во концепт на трансакциски трошок, кој денес е клучен дел на институционалната економија.

Истражувањето на економските теории од аспект на институционалната економија се врти околу две прашања: методи за распределба на ресурсите (или

контролен проблем) и влијание на информациите на општествените организации (или информациски проблем).

Состојбата на луѓето е дефинирана од информациите кои го ограничуваат нашето техничко знаење, но и нашата способност да координираме и проверуваме различни трансакции, да интерпретираме податоци, да разбираме општествени ставови.

Институционалното опкружување во некои заедници не влијае само на општите трошоци на работење, тоа исто така влијае на некои активности и облици на организации. Институциите можат да ги казнат приватните компании, да го поддржат развојот на културата, да создадат неповолно опкружување за земјоделието, да ја поттикнат тешката индустрија, да ги обесхрабрат технолошките иновации. Преку насочување на напорите во одредени привилегирани области, институционалното опкружување влијае на големината и обликот на интелектуалниот капитал и на долгорочно насочување на одреден општествен систем.

Како и да е, едно е да се опишат економските промени, а друго е да се препорача вистинскиот лек за да се подобри функционирањето на економијата. Едноставно, тешко е да се трансформираат болните економии во здрави, но од одредени основни карактеристики на институциите може да се извлечат некои насоки:

1. Институциите се создадени од формални правила, неформални норми и нивни применети карактеристики, или се комбинација од сите наброени, кои ги одредуваат економските перформанси. Додека формалните правила може да се променат преку ноќ, неформалните норми се менуваат постепено. Бидејќи нормите кои обезбедуваат основна легитимност на било кој состав на формални права, револуционерните промени никогаш не се толку револуционерни како што тоа нивните креатори го сакаат, и резултатот се разликува од очекуваниот.
2. Политиките се тие кои го обликуваат функционирањето на економиите бидејќи тие ги дефинираат економските правила на игра. Заради тоа, суштината на развојните политики мора да биде создавање на државни уредувања кои ќе креираат и применуваат ефикасни права на сопственост (приватност).

За жал, истражувањата во новата политичка економија (новата институционална економија применета на државните уредувања) воглавно се фокусираат на САД и др. развиени земји. Затоа, ние знаеме повеќе за особините на државните уредувања на земјите од третиот свет, но имаме малку теории за таквите уредувања кај нас. Знаеме

дури уште помалку за последиците на радикалните промени во институционални рамки во земјите на Централна и Источна Европа. Сепак, некои елементи кои беа претходно опишани укажуваат на следново:

а) Политичките институции ќе бидат стабилни само ако се поддржани од страна на организации во чиј интерес е нивното одржување. Заради тоа, битен дел на политичката/економската реформа е создавање такви организации.

б) За успешна реформа потребно е да се променат институциите и уверувањата на системот, бидејќи менталните модели на учесниците ќе влијаат на одлуките и политиките.

в) Развојот на нормите на однесување кои ќе ги поддржат и озаконат новите правила е долготраен процес и во отсуство на такви изменети норми, државните уредувања ќе бидат нестабилни (и ќе продуцираат нестабилни економии).

г) Додека економскиот развој може да се оствари во краток рок со авторитарски режими, долгорочниот економски развој бара развој на владеење на правото и сочувување на граѓанските и политичките слободи.

д) Неформалните ограничувања, нормите на однесување, конвенции и правила на однесување се неопходен (но, не и доволен) услов за добро функционирање на економијата. Општествата со норми повољни за економски развој некогаш може да просперираат и во услови на нестабилни и лоши политички правила. Клучот е - до кој степен ќе се применуваат тие лоши политички правила.

ѓ) Адаптивната повеќе отколку алокативната ефикасност е таа која би требало да биде водич на политиката. Алокативната ефикасност е статички концепт на дадена група институции, но клучот за продолжување со добро функционирање на економијата е прилагодливата институционална матрица која треба да се „подеси“ во случај на технолошки развој и демографски промени.

Основната карактеристика на овој концепт е создавање на стабилно државно уредување со комплементарни норми. Успешните политички/економски системи развиле такви карактеристики во тек на еден подолг временски период. Многу малку знаеме како такви системи да се создадат за краток временски период, бидејќи понекогаш не е сигурно дури ни дали државните уредувања кои ќе произведат алокативна ефикасност секогаш ќе можат да бидат лек за болните економии. Ефикасните државни уредувања за кои е воочено дека се неправедни ќе предизвикаат политички реакции кои ќе ги спречат или ќе го свртат текот на ефикасните реформи.

Не постои поголем предизвик со кој денес се соочува истражувач од општествените науки кој ги проучува динамичките теории на економијата од пополнување на празнините во ваквите досегашни анализи на поврзување на институционалната економија и ефикасниот економски развој.

Заради тоа, треба да се обединат сите засегнати страни, и локалната власт и јавниот и приватниот сектор да работат заедно да изнајдат начини и модели кои ќе бидат идентификувани од директните учесници во процесот на стратешко планирање на ЛЕР, но и директни уживатели на бенефитите од неговото ефикасно имплементирање.

Власта е одговорна за намалување на економскиот и социјалниот диспаратет и заштита и промоција на природните ресурси. Таа треба да ги искористи својата моќ, институционална поддршка и сите предности што и' се ставени на располагање, а кои беа предмет на анализа на сите погоре наброени постари и понови економски теории и концепти. Само така, стратегиите за ЛЕР, ќе може да трасираат пат до нови пазари, нови работни места, повисок животен стандард и благосостојба на луѓето.

3. Концептуална рамка на локалниот економски развој

Во овој дел од докторскиот труд ќе се направи преглед на модели според кои се пристапува кон изработката на стратегијата за економски развој. Притоа, ќе бидат образложени планските фази и чекорите во изготвувањето на стратегиите, промовирани од разни меѓународни донаторски агенции (USAID, UNDP, Светска банка и др.). Тие ќе бидат анализирани преку сличностите и разликите што ги поврзуваат или разделуваат, односно ќе биде детално објаснета методологијата според која се креираат стратегиите за развој на различни нивоа.

4. Карактеристики на различни институционални пристапи и модели на планирање на локалниот економски развој

Независно кој модел за планирање на локалниот економски развој ќе се избере, процесот на изработката на стратегија ги вклучува следните принципи: обезбедување партиципативен пристап во подготовката (т.н. принцип на планирање „оддолу-нагоре“) со вклучување на влијателни локални лидери од сите области на дејствување,

претставници од јавниот, приватниот и невладиниот сектор; интегриран пристап во подготовката кој ги зема предвидсите аспекти од интерес за локалниот економски развој (економски, социјални, инфраструктурни и аспекти за заштита на животната средина); анализа на состојбата во заедницата со користење различни алатки и методи, дефинирање клучни области, стратешки и специфични цели, како и подготовкана детален план на активности промоција на документот во целост (воспоставување механизми за комуникација со јавноста во текот на процесот на изработка и имплементација на стратешкиот план за ЛЕР). Покрај тоа, се потенцира важноста од назначување формално тело, сектор или одговорни стручни лица (најчесто од администрацијата на ЕЛС) кои се именувани од градоначалникот за следење и имплементација на стратешкиот план (и негова континуирана евалуација согласно утврдените индикатори по сите активности) и во случај на промена на условите ќе иницираат негова модификација и ажурирање. Значи, од особена важност е вклучување на сите засегнати страни и во процесот на имплементација по претходно утврдена методологија, со што се обезбедува континуиран процес на соработка помеѓу јавниот, приватниот и невладиниот сектор во заедницата, што, пак, води кон долгорочен одржлив локален економски развој.

4.1. Пристап на USAID

Дефиниција за економски развој

Согласно прирачниците на Американската организација за меѓународен развој УСАИД, иако не постои универзален сеопфатен концепт за дефиниција за економскиот развој, авторите нудат три дефиниции за оваа област⁸:

- Економскиот развој се однесува на политики и програми кои ја поттикнуваат општината (или регионот) во процесот на успешно прилагодување кон економските промени преку подобрување на нивната конкурентна позиција во однос на критичните фактори на производство: човечки ресурси, информации и технологија, капитал и инфраструктура.

- Локалниот економски развој (ЛЕР) е процес во кој партнерите од јавниот, приватниот и невладиниот сектор соработуваат со цел да создадат подобри услови за

⁸Guide to strategic economic development planning, Winning cities, Jobs and economic development, 2004, стр. 6

економски раст и креирање нови работни места, кои ќе придонесат кон подобрување на квалитетот на животот на поединецот.

- ЛЕР е насочена активност на бизнисите, локалната власт и други локални групи кои се фокусирани кон максимизирање на економските ресурси во дадена област, со цел да се постигне зголемување на економската благосостојба, зголемување на бројот на работни места, како и подобрување на квалитетот на животот на сите граѓани.

Иако станува збор за три различни дефиниции, сепак, може да се заклучи дека сите дефиниции имаат заеднички фокус, кој вклучува партнерство и соработка помеѓу јавниот, приватниот и невладиниот сектор, отворање нови работни места, инвестиции и подобрување на квалитетот на животот на граѓаните.

Согласно USAID, економската развојна политика на ниво на една заедница претставува форма на интервенција или учество на општината, локални владини или невладини институции во пазарната економија. Интервенцијата од јавните институции може да биде со примена на директни и индиректни мерки.

Директните мерки⁹ за развој на пазарната економија може да вклучат обезбедување заеми или грантови за малите и средните претпријатија (МСП) или директни инвестиции во општински индустриски зони и бизнис-инкубатори. Директните мерки се релативно скапи и треба внимателно да се програмираат и да бидат насочени кон специфичните целни групи.

Индиректните мерки¹⁰ се поевтини и поекономични. Тие вклучуваат интервенции што водат кон подобрување на процесот на развој со поедноставување на бирократските процедури, обезбедување информации и советодавни услуги и подобрување на локалната регулатива. Корисници на индиректните мерки се поширока група организации и поединци и лесно може да се прилагодуваат на промените на условите во текот на имплементацијата.

4.1.2. Процес на стратешко планирање

Согласно дефинициите на USAID¹¹, стратешкото планирање е систематски начин на управување со промените и градењето на заедницата со консензус и со заедничка визија за подобра економска иднина. Во процесот на стратешкото

⁹Ibid, стр. 9

¹⁰Ibid, стр. 9

¹¹Ibid, стр. 11

планирање, локалните лидери од јавниот и приватниот сектор носат заедничка одлука за посакуваниот економски развој во заедницата, соработуваат во процесот на практична имплементација на планираните активности со цел да ја постигнат саканата иднина. Во процесот на финализирање на документот, важно е да се има предвид дека стратешкиот план припаѓа на целата заедница и на секој нејзин жител и треба да ги отсликува овие потреби. Стратешкото планирање е корисна и моќна алатка која креира услови за соработка и јавно-приватно партнерство помеѓу претставниците од јавниот и приватниот сектор во процесот на изработка на документот со цел да се постигне подобрување на конкурентноста и деловната клима во заедницата.

Стратешкото планирање ги вклучува долгорочните перспективи за заедницата и ги комбинира со краткорочните планови и активности во насока на остварување на визијата на заедницата. Во текот на изработката на стратешкиот документ, треба да се земаат предвид моменталните економски, социјални и политички услови во заедницата и можните тенденции на промени и тие да се вклучат во процесот на поставување активности, специфични цели и стратегии кои би требало да бидат имплементирани во периодот за кој е изработен стратешкиот документ.

Според USAID, иако не постои универзален пристап и методологија за стратешко планирање, сепак најчесто процесот на анализа на состојбата и носењето одлука ги вклучува следните чекори¹²:

1. Организација на процесот;
2. Скенирање на окружувањето;
3. Идентификација на критични прашања и подготовка на стратешката визија;
4. Анализа на јаките, слабите страни, можностите и заканите – SWOT-анализа;
5. Поставување специфични и стратешки цели и стратегии;
6. Организирање на веќе собраните податоци од претходните чекори - подготовка на стратешкиот план;
7. Имплементација на стратешкиот план и
8. Мониторинг и ажурирање на планот.

Чекор 1. Организација на процесот

Процесот на стратешко планирање најчесто започнува со членовите на општината и градоначалникот. Во менаџирањето на процесот најчесто се вклучува

¹²Ibid, стр. 17

група локални лидери, кои ја сочинуваат Комисијата за развој на стратешкиот документ.

Во пракса се покажало дека колку поавторитативна група се вклучи во изработката, толку е полесно да се прифати целиот стратешки план од заедницата со консензус.

Комисијата треба да вклучи претставници од јавниот и приватниот сектор. Од јавниот сектор потребно е да се вклучат градоначалникот, претседавачот на совет, советниците, претставници од јавната администрација како агенција за вработување, управа за приходи, директори на јавни претпријатија, ректори на универзитети, директори на средни и технички училишта и претставници на регионални агенции за економски развој.

Како претставници на приватниот сектор во комисијата треба да бидат вклучени¹³ генерални директори на големи индустрии и бизниси, претприемачи и нивни претставници од здруженија и бизнис-комори, менаџери на локални банки, директори на претпријатија кои нудат услуги од јавен интерес (вода, електрична енергија, гас), агенции за недвижности, претставници од локални медиуми, сопственици на хотели и претставници на туристичкиот сектор во општината.

Изработката на документот треба да биде транспарентна, да остави впечаток на јавноста дека во процесот на изработката се искористени сите расположиви ресурси, дека се вклучени сите релевантни институции и компании кои можат да помогнат во процесот на подготовката, а уште повеќе во процесот на имплементацијата на стратешкиот план.

Чекор 2. Скенирање на окружувањето

Скенирањето на окружувањето вклучува анализа на демографската, економската структура и политиката во општината и поширокиот микрорегион, како и подготовка на профил на општината или на заедницата. Покрај тоа, се прави анализа на постојната бизнис-клима во општината преку истражување на климата за водење бизнис во општината.

Чекор 3. Идентификација на критични прашања и подготовка на стратешката визија

Овој чекор вклучува идентификација на критичните прашања и подготовката на стратешка визија. Идентификацијата на клучните прашања или приоритети е првата

¹³ Ibid, стр.21

одлука која Комисијата треба да ја донесе со консензус. По дефинирањето на клучните прашања се преминува кон дефинирање на генералните насоки, кон кои треба да водат плановите на активностите на општината и кон дефинирање на визијата согласно очекувањата на комисијата за состојбата на општината во периодот по 15 до 20 години.

Чекор 4. Анализа на јаките, слабите страни, можностите и заканите – SWOT-анализа

Со SWOT-анализата се прави анализа на внатрешната и надворешната состојба на општината. Во овој чекор се дефинираат силните и слабите страни на општината кои се дел од нејзиното внатрешно окружување и можностите и заканите кои се надвор од општината, но можат да влијаат врз имплементацијата на стратешкиот план.

Анализата на надворешните услови вклучува проценка на промената на економските услови, социјалните и демографските промени, технолошките промени и промените на политиката и законската регулатива.

Анализата на внатрешните услови, односно насилните и слабите страни се прави со цел да се идентификуваат локалните капацитети и да се добие јасна слика кои јаки и слаби страни треба да се вклучат во дефинирањето на стратешките мерки на планот. Анализата на внатрешната состојба вклучува анализа на квалитетот на работна сила, знаменитости и згради, транспортни средства, инфраструктура, поддршка за бизнисите, квалитетот на живот, туристичките атракции, образованието, мерките за привлекување нови бизниси. Целта на овој дел од анализата е во процесот на изработката на стратешкиот план да се искористат силните страни, за надминување и намалување на слабите страни.

Чекор 5. Поставување специфични и стратешки цели и приоритети

Во оваа фаза Комисијата дефинира по една работна група за секое клучно прашање, при што во работната група остануваат членовите од Комисијата поделени по области од кои доаѓаат, а се предлага и вклучување на други лица и претставници на јавниот и приватниот сектор кои имаат познавање на локалната ситуација и можат да придонесат кон зголемување на квалитетот и кредибилитетот на стратешкиот план.

Работата во работните групи започнува со дефинирање на неколку цели за секое критично прашање. По дефинирање на целите, се дефинираат очекуваните резултати, при што треба да се води сметка на неколку основни критериуми: мерливост, компетентност, желбата за нивна имплементација на целата јавност и да се

внимава на утврдениот временски рок и можноста да бидат реализирани за период од три до пет години.

Нареден чекор е дефинирање стратегии или групи задачи кои се потребни за реализација на секоја цел. За дефинирањето на задачите често е неопходно да се вклучат стручни лица од одредени области, па затоа се препорачува поделба на работната група на подгрупи од три до четири специјалисти.

Чекор 6. Подготовка на стратешкиот план

Стратешкиот план претставува клучна алатка која ќе дава насоки на заедницата во имплементацијата. Во него се вклучуваат идентификуваните потребни ресурси и одговорните лица назначени за секој дел од планот. Генерално, стратешкиот план треба да ги содржи следните елементи:

- Методологија на процесот на стратешко планирање;
- Цели, резултати и стратегии за секое критично прашање и план на активности;
- Дефинирање на приоритетите;
- План за управување на имплементацијата на стратешкиот план, и
- Основни информации (анекси, профил на заедницата и други аналитички документи).

По подготовката на првата нацрт-верзија, пред усвојувањето од страна на Комисијата, планот се споделува со јавноста со цел да се добие повратна информација за мислењето на генералната јавност. Коментарите од јавноста се вклучуваат во финалната верзија на стратешкиот план и тој се усвојува од Комисијата.

Чекор 7. Имплементација на стратешкиот план

По усвојувањето на планот, се започнува со следење на имплементацијата на стратешкиот план. Се назначува тело кое ќе биде одговорно за следење на имплементацијата, комисија или работна група за управување со имплементацијата на стратешкиот план кој најчесто го сочинуваат активните партиципиентикои учествувале во процесот на стратешкото планирање. Комисијата е одговорна за следење, преглед и модификација на планот, со цел да се обезбеди негова навремена и ефикасна имплементација.

По завршување на овој процес и дефинирање на структурата за имплементација, комисијата го предава стратешкиот план на градоначалникот, за тој

да го стави во процедура и да го предложи на седница на Советот на општината. По усвојување на планот од Советот на општината, започнува неговата имплементација.

Чекор 8. Мониторинг и ажурирање на планот

По започнување на имплементацијата, комисијата започнува со следење на имплементацијата на планот. Во процесот на работата таа ја следи временската рамка на имплементацијата на проектите, врши следење на планираните и алоцираните трошоци, врши промени на лицата или организациите вклучени во планот, ги следи промените во околината кои може да предизвикаат промени на стратешкиот план и врши евалуација на резултатите по имплементацијата на активностите.

4.2. Пристап на UNDP

Дефиниција за локален економски развој

Согласно дефинициите на UNDP, локалниот економски развој (ЛЕР) е партиципативен процес во кој локалното население од сите сектори работи заедно за стимулирање на локалните комерцијални активности, што резултира со креирање флексибилна и одржлива економија. ЛЕР е алатка која може да помогне да се создадат пристапни работни места и да се подобри квалитетот на животот на секој жител, вклучувајќи ги и сиромашните и маргинализираните лица¹⁴.

Локалниот економски развој го поддржува создавањето партнерства помеѓу јавниот, приватниот и граѓанскиот сектор, со цел со заеднички напори да се најдат решенија на локално ниво, кои ќе придонесат кон решавање на заедничките економски предизвици. Успешниот ЛЕР вклучува учесници и практичари кои ги познаваат локалните услови и се заинтересирани да придонесат во процесот со цел создавање и постигнување одржливи резултати¹⁵.

Процесот на планирање на ЛЕР вклучува искористување на:

- Локалните вредности (намалување на сиромаштијата, основните потреби, креирање локални работни места, интегрирање на социјалните вредности за заштита на животната средина);

¹⁴The Manual Strategic Planning for Local Economic Development, 2003, UN-HABITAT AND ECOPLAN INTERNATIONAL, INC, 2003, стр.1.

¹⁵ Ibid

- Економските лидери и водачи на промените (додадена вредност на користењето на ресурсите, обука за локалните вештини, задржување на данокот на локално ниво, регионална соработка), и
- Развој (улогата на структурните промени, квалитетот на развојот).

Од сето ова може да се заклучи дека ЛЕР не претставува само генерирање на листа на желби или брзи краткорочни решенија, туку бара практично разбирање на локалната состојба, нејзините капацитети и потенцијали, идентификување на слабите страни и недостатоци кои го успоруваат економскиот развој на локално ниво, како и можностите и заканите со кои се соочува развојот на локалната заедница. Од особена важност е фактот дека ЛЕР се стреми кон долгорочен одржлив развој, за што е потребно време за промена на локалните услови и начинот на размислување, градењето на капацитетите, организирање партиципативни процеси и зајакнување на заинтересираните страни, особено на сиромашните.

4.2.1. Процес на стратешко планирање

Според УНДП, стратешко планирање е систематски процес на донесување одлуки, кој се фокусира на главните прашања и проблеми, како и начинот на кој тие можат да се решат или да се надминат. Стратешкото планирање обезбедува генерална рамка за планирање на акциите: начин на утврдување на приоритетите, носење мудри одлуки и распределба на ограничени локални ресурси (на пример, време, финансии, вештини) со цел да се постигнат утврдените цели. Стратешкото планирање за локален економски развој вклучува четири основни прашања¹⁶:

1. Каде сме сега?
2. Каде сакаме да одиме?
3. Како ќе стигнеме до саканата дестинација?
4. Како ќе знаеме дека веќе сме пристигнале?

Прва фаза: Каде сме сега?

Чекор 1. Започнување на процесот на стратешко планирање

Првата задача во стратешкото планирање е носење на одлуката дали сакаме да носиме ад хок одлуки, или пак сакаме да направиме стратешки пристап во планирањето на економскиот развој, со цел да се одговори на економските предизвици и можности.

¹⁶The LED series, Promoting LED through Strategic Planning, Volume 1, Quick Guide, UN Habitat and Escoplan, 2005, стр. 7

Успешниот процес на планирање треба да вклучува локални лидери-шампиони. Овие шампиони имаат клучна улога во иницирањето и одржувањето на процесот, одржувањето континуирана посветеност и ресурси и обезбедување отвореност и транспарентност на процесот за сите засегнати страни во локалната заедница, што дополнително бара организациски и институционален капацитет.

Чекор 2. Засегнати страни и нивно учество

Вториот чекор од стратешкото планирање е обезбедување партиципативен пристап во целиот процес. Тој вклучува активно учество на различни засегнати страни, што од една страна придонесува кон креирање соработка, мрежи, партнерства и размена на информации, а од друга страна обезбедува услови за подобри, пореални и попрактични стратегии во целиот процес.

Притоа, треба да се предвиди вклучување чинители од: јавниот сектор (локална, регионална, национална власт, образовни институции); бизнис-секторот (корпорации, мали бизниси, неформален сектор, банки, финансиски институции); синдикати (гранкови или унија на синдикати, работнички синдикати); невладини организации; (лидери во заедницата, религиозни организации, женските групи, организации и групи лица од ранливите категории, групи кои работат на заштита на животната средина) и на општата јавност (неформални лидери).

Чекор 3. Анализа на состојбата

Анализата на состојбата вклучува дополнителна анализа на деловните и пазарните релации и организациските мрежи на локално, регионално и глобално ниво. Таа вклучува анализа на локалните ресурси, локалните бизниси, производството на локално ниво, анализа на пазарот за набавка на инпутите потребни за локалното производство, како и анализа на пазарите за продажба.

Со оваа анализа се обезбедуваат релевантни податоци за идентификување на приоритетите и главните прашања коишто ќе бидат дел од идните планови за развој. Анализата вклучува проценка на податоците поврзани со човечкиот и социјалниот капитал, финансискиот капитал, природните вредности и физичкиот капитал: згради, фабрики, инфраструктура и достапност на технологии.

Втора фаза: Каде сакаме да одиме?

Чекор 4. Поставување визија

Развивањето на визијата започнува со прашањето: „Каде сакаме да одиме“? Визијата претставува слика на посакуваната иднина на заедницата. Јасно артикулираната визија го олеснува процесот на надминување на идентификуваните проблеми и го насочува процесот кон посакуваната насока.

Чекор 5. Поставување цели

Целите се рамка на стратегијата за ЛЕР. Тие ги дефинираат приоритетите за економски развој и претставуваат основа врз која се засноваат сите други акции. Целите кои се поставуваат треба да бидат конкретни, концизни и да можат лесно да се следат и да се контролираат. Правилно дефинираните цели обезбедуваат насока за носење одлуки, но и рамка за следење на дефинираните активности со цел достигнување на визијата на заедницата.

Чекор 6. Идентификување и евалуирање на стратешките опции

Поставувањето на стратегиите ја претставува суштината на стратешкото планирање за ЛЕР. Тоа вклучува дефинирање групи на активности кои по имплементацијата ќе доведат до реализација на визијата и остварување на целите на ЛЕР.

Чекор 7. Акциско планирање и документирање на стратегијата

Акциското планирање претставува ефектуирање или операционализирање на стратешкиот план. Преку акцискиот план на едноставен начин и јасно се претставува сето она што треба да се направи за реализација на поставените цели и на визијата. Активностите треба да бидат остварливи, со одреден временски интервал, со конкретен буџет и со дефинирани административни лица и политички ресурси.

Трета фаза: Како ќе стигнеме до саканата дестинација?

Наредна фаза во подготовката е документирање на стратегијата и подготовка на стратешкиот план. Вообичаено, планот содржи 5 поглавја: (1) Вовед; (2) Каде сме сега?; (3) Каде сакаме да одиме?; (4) Како ќе стигнеме до саканата дестинација? и (5) Како ќе знаеме дека веќе сме пристигнале?.

Првото поглавје содржи основни информации и податоци за начинот на организација на стратешкиот документ.

Второто поглавје обезбедува преглед на засегнатите страни и на состојбата во заедницата во моментот на изработка на стратешкиот план. Тоа вклучува анализа на јаките, слабите страни, можностите и заканите, како и достапноста на партнерите и ресурсите потребни за економски развој.

Третото поглавје ја вклучува визијата и целите, а ги дава и стратешките насоки на акцискиот план.

Четвртото поглавје е стратегијата и акцискиот план. Тоа ги претставува приоритетните програми и проекти за имплементација, изворите за финансирање и партнерствата и организациите потребни за реализација на планот.

Последното поглавје го опишува процесот на евалуација и периодичното ажурирање на стратешкиот план.

Чекор 8. Имплементација на планот

По реализацијата на претходните фази, се завршува со пишувањето на стратешкиот документ за локален економски развој. Со завршувањето на документот се започнува со процесот на негова институционализација и примена на партиципативниот пристап и во процесот на имплементација. Постојат два начина на институционализација на стратешкиот план за ЛЕР: воспоставување нова организациска структура или пак искористување и прилагодување на постојната. Доколку се одбере прилагодување на постојната, се избира едно веќе вработено лице на кое му се дава нова должност и одговорност за ЛЕР, или пак се отвара нова позиција во постојниот сектор или одделение за ЛЕР.

Втор начин е преку основање на Локална агенција за економски развој (ЛАЕР)¹⁷, (или на англиски, Local Economic Development Agency - LEDA), која е составена од јавни и приватни институции, со претставници од политичката и економската сфера, како и претставници од граѓанскиот сектор. Ваквиот тип агенции претставува еден вид официјален форум за ЛЕР, кои покажале посебен успех, особено во институционално слаби средини, бидејќи осигурува континуирано учество на консултантите, дијалог помеѓу засегнатите страни и следење и евалуација на процесот.

Четврта фаза. Како ќе знаеме дека веќе сме пристигнале?

¹⁷ Ibid, стр. 20

Чекор 9. Мониторинг и евалуација

Мониторингот и евалуацијата треба да се воспостават уште во процесот на подготовка на стратешкиот документ, во секоја фаза од неговата изработка. Тие претставуваат алатка на менаџментот за подобрување на процесот, преку обезбедување навремени, сигурни и точни информации за прилагодување и модификација на ЛЕР.

Преку следење на имплементацијата се обезбедува максимално искористување на расположливите ресурси за ЛЕР, идентификување на промените во околината и прилагодување на планот согласно потребите.

Чекор 10. Прилагодување и модификација

Доколку процесот на мониторинг и евалуација утврди потреба за промена на планот, се пристапува кон негово прилагодување и модификација. Модификација на планот се прави и во случаи кога ќе произлезат нови приоритети или насоки, кон кои треба да се прилагоди документот. Покрај овие прилагодувања на секои 5 – 10 години комплетно се ревидира стратешкиот план за ЛЕР на заедницата, со што започнува целиот процес од почеток, од имплементација на првиот чекор.

4.3. Пристап на Светска банка (World Bank)

Дефиниција за локален економски развој

Според дефиницијата на Светска банка, целта на локалниот економски развој (ЛЕР) е да се изгради економскиот капацитет на локалната заедница со цел да се постигне економски развој и да се подобри квалитетот на животот на секој жител. Тоа е процес со кој субјектите од јавниот, деловниот и невладиниот сектор работат во партнерство за создавање подобри услови за економски развој и креирање нови работни места¹⁸.

По својата природа, ЛЕР е партнерство помеѓу бизнис-секторот, пошироката заедница и локалната власт. ЛЕР најчесто е планиран од локалната власт во соработка со партнерите од јавниот и приватниот сектор, а неговата имплементација се изведува од јавниот, приватниот и граѓанскиот сектор, во зависност од нивниот капацитет.

¹⁸LED: A primer Developing and Implementing LED Strategies and Action Plans by Gwen Swinburn, Soraya Goga and Fergus Murphy), The World Bank, Washington D.C.2006, стр. 1

Можноста на заедницата да го подобри квалитетот на живот, да креира нови економски можности и да се бори против сиромаштијата зависи од нејзиниот капацитет да го разбере процесот на ЛЕР и стратешки да дејствува во зголемување на конкурентноста на пазарната економија. Процесот на градење јака локална економија покажува дека секоја заедница треба да преземе процес на соработка на субјектите со цел да се разбере природата и структурата на локалната економија и да спроведе анализа на јаките страни, слабите страни, можностите и заканите во заедницата.

4.3.1. Процес на стратешко планирање¹⁹

Стратегијата за локалниот економски развој вклучува подготовка на стратешки развоен план со разработени социјална компонента и компонента за заштита на животната средина. Стратегијата за ЛЕР обезбедува и фокус за јакнење на локалната економија и градење на локалните капацитети. Временската рамка за изработка на стратегија за ЛЕР вообичаено е три до осум години и вклучува изработка на годишен план за имплементација.

Процесот на стратешкото планирање вклучува пет фази. Тој е флексибилен и доколку во некоја од фазите во процесот на изработка се појават проблеми, тоа е најчесто резултат во некоја од претходните фази. Во тој случај процесот на изработка се враќа една фаза наназад, потоа се решава проблемот и се продолжува процесот за изработка на стратешкиот план. Фазите во изработка на стратешкиот план за ЛЕР се следните:

- Прва фаза: Организирање на процесот на стратешко планирање
- Втора фаза: Анализа на локалната економија
- Трета фаза: Подготовка на стратегијата
- Четврта фаза: Имплементација на стратегијата
- Петта фаза: Следење и проверка на стратегијата

Прва фаза: Организирање на процесот на стратешко планирање

Успешниот процес на стратешко планирање започнува со формирање тим за ЛЕР кој најчесто официјално се назначува во општината или во некоја партнерска организација. Улогата на тимот е да го менаџира, следи и да го имплементира процесот на стратешкото планирање. Успешниот локален економски развој вклучува

¹⁹Ibid, стр.4

заедничка соработка на јавниот, приватниот и невладиниот сектор. Процесот започнува со идентификување лица, јавни институции, бизниси, индустрии, граѓански организации, професионални организации, едукативни институции и организации и други групи кои можат да имаат влијание на локалната економија.

Втора фаза: Анализа на локалната економија²⁰

Успешната подготовка на стратегијата за локален економски развој зависи од проценката на реалната состојба на локалната економија во заедницата. Поради тоа, во оваа фаза се започнува со анализа на податоците и трендовите во условите за водење бизнис, вработување, вештини, производство и други податоци кои може да дадат насока за развој на локалната економија.

Проценката на локалната економија вклучува идентификување на ресурсите на јавниот, приватниот и невладиниот сектор, прибирање и анализа на постојните и новите квантитативни и квалитативни податоци и информации и воспоставување систем за управување со податоци кои во иднина ќе се користат во процесот на мониторинг и имплементација.

Трета фаза: Подготовка на стратегијата²¹

Изработката на стратегијата претставува интегриран пристап за локален економски развој преку пет различни чекори:

Чекор 1. Подготовка на визија: Визијата ја опишува посакуваната економска иднина на заедницата која со консензус ја одлучуваат членовите на тимот за изработка.

Чекор 2. Поставување стратешки цели: Стратешките цели се базираат на визијата и очекуваните резултати од процесот на економско планирање.

Чекор 3. Дефинирање специфични цели: Специфичните цели треба да бидат мерливи со утврден рок.

Чекор 4. Дефинирање програми: Програмите се сет на пристапи за постигнување на реално поставените цели за економски развој, кои се мерливи и со утврден временски рок.

Чекор 5. Дефинирање проекти и план на активности: Овој чекор вклучува дефинирање специфични програмски компоненти. Тие треба да бидат одредени по приоритет, со реална проценка на трошоците за нивна имплементација и исто така мерливи и со утврдена временска рамка.

²⁰ Ibid, стр. 5

²¹ Ibid

Четврта фаза: Имплементација на стратегијата²²

Реализацијата на стратегијата вклучува изработка на план за имплементација со краткорочни, среднорочни и долгорочни цели и активности кои поставуваат основа за промоција на развојот на економските, инфраструктурните, социјалните јаки страни како и предностите кои заедницата ги поседува во областа на животната средина со цел да се искористат можностите и предизвиците за локалниот економски развој.

Добро поставениот план за имплементација ќе резултира со поефикасно искористување на постојните финансиски средства, што понатаму може да се искористи за привлекување дополнителни финансии од други донатори како што се националната власт, билатерални и мултилатерални донатори, како и инвестиции од приватниот сектор.

Важна алатка во процесот на стратешкото планирање е изработката на план за мониторинг и евалуација. Тој овозможува точно определување на резултатите, оправдување на трошоците, утврдува неопходни прилагодувања и модификации на планот и развивање на добри практики. За правилно следење на имплементацијата се поставуваат два вида индикатори и тоа индикатори за следење на процесот и индикатори за следење на влијанието од имплементацијата на стратешкиот план.

Петта фаза: Следење и проверка на стратегијата

Иако стратешкиот план најчесто се подготвува за период од три до осум години, потребно е на годишно ниво да се направи проверка и негово прилагодување со цел да се усогласи на промените на локалните услови. За долгорочните стратегии на секои три години е потребно да се направи подетална ревизија. Системот на кој е подготвен стратешкиот план овозможува негово прилагодување на новите услови, елиминирање на дел од активностите кои не се релевантни во моментот на неговата ревизија и вклучување нови активности и проекти, идентификувани во процесот на ревизија на документот.

²² Ibid, стр.6

5. Специфики на локално планирање преку употреба на механизмите на граѓанско учество

Граѓанското учество е процес преку кој сите потреби, грижи и заложби на граѓаните се вклучени во процесите на одлучување. Тоа е двонасочен комуникациски процес помеѓу граѓаните и локалните власти, со крајна цел да се донесат такви одлуки од страна на локалните власти, кои ќе бидат поддржани од јавноста.²³

Трите поврзувачки елементи коишто ги содржи граѓанското учество се:

- Транспарентна власт – која овозможува достапност и лесен пристап до информации поврзани со нејзините активности, проекти и локални политики; кога луѓето ќе располагаат со релевантни информации полесно се вклучуваат во решавање на проблемите што се однесуваат на нив, полесно и поодговорно партиципираат (транспарентноста имплицира поголема општествена одговорност);
- Двонасочен континуиран и непречен проток на информации - од власта кон граѓаните и обратно; за да обезбеди јавна поддршка за своите активности, локалната власт треба континуирано да ги информира своите граѓани.
- Ефикасен начин на информирање на граѓаните за нивната улога како партнери во развојот на заедницата; доколку се практикува пракса на вклучување различни методи на комуникација преку која се пренесуваат конкретни пораки до засегнатата јавност, тогаш се генерира дијалог што може да влијае на стратешкото планирање и на идните активности од заеднички интерес на сите релевантни чинители во процесот на развојот на заедницата.

Граѓанското учество е гарантирано и со Уставот на Република Македонија, со членовите 2 и 115, како и со членот 25 од Законот за локална самоуправа, во кој се вели дека граѓаните непосредно учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење преку граѓанска иницијатива, собири на граѓаните и референдум, на начин и постапка утврдени со закон.

Граѓаните на секоја единица на локалната самоуправа се најповикани ова свое право да го реализираат особено по сите прашања поврзани со локалниот развој, со кои тие всушност се и најзасегнати. Во оваа смисла своето учество во овој процес граѓаните можат да го остварат на два начина:

²³ International City/County Management Association (ICMA), *Involving Citizens in Community Decision Making: A Guidebook*. Washington DC

- *Индиректно* или *посредно*, преку демократски избраните претставници во органите на локалната самоуправа, право кое се остварува преку изборниот процес;

- *Директно* односно *непосредно*, преку разните форми на граѓанско учество, како што се граѓанската иницијатива, собирот на граѓани, референдуми, јавните трибини, анкети, форуми на граѓаните, поднесените иницијативи, претставки, предлози и сл.

Не само што граѓанското учество придонесува за зголемување на транспарентноста на локалната власт и за подобрување на услугите што ги испорачува како општинската администрација, така и јавните претпријатија кои дејствуваат на подрачјето на ЕЛС, туку тоа во голема мера влијае и врз квалитетот на живот, односно на стандардот на самите граѓани.

Исто така, вклученоста на граѓаните во процесот на одлучување оди во прилог на начелото на супсидијарност, според кое одлуките треба да се донесуваат на ниво најблиско до граѓаните, односно проблемите најдобро се решаваат таму каде тие и се создаваат.

За жал, и покрај единаесетгодишниот период од почетокот на процесот на децентрализација, праксата покажува дека учеството на граѓаните во процесот на носење одлуки сèуште не е на потребното ниво.

Зошто е тоа така?

Бројните анализи покажуваат дека главните причини за недоволната вклученост на граѓаните во процесот на одлучување се:

- неинформираност, односно неможност да дојдат до потребните информации, што всушност значи немање информации или нивна недоволна достапност;

- непознавање на надлежностите на општината и можностите/ресурсите за нивна реализација;

- непознавање на законските права за нивно учество во процесот на донесување одлуки, а пред сè незаинтересираноста за остварување на тие права заради немање доволно свест за придобивките од тоа;

- чувство дека нивните барања нема да бидат земени предвид, односно недоволна доверба во локалната власт за искреноста на нивните напори за вклучување во одлучувањето;

- претходно негативно искуство, што практично значи јаловост на формалните форми на учество на граѓаните коишто не се реализирани преку почитување на основните принципи за тоа.

5.1. Јавни расправи/собири

Јавните расправи се формални состаноци помеѓу граѓаните и органите и телата на локалната самоуправа, на кои се расправа на теми кои се од големо значење за животот на локалната заедница. Тие претставуваат успешен информациски мост помеѓу општинскиот совет и градоначалникот од една страна и жителите на општината, од друга страна.

Преку јавните расправи општината им покажува на своите граѓани дека локалната самоуправа е отворена за соработка и дека е заинтересирана да ги слушне потребите и предлозите на граѓаните кои сакаат да бидат вклучени во локалниот економски развој. Иако имаат и одредени недостатоци, сепак јавните расправи претставуваат одлична можност за проверка на исправноста на политиката што ја спроведува локалната власт, како и ефтин и практичен метод за испитување на јавното мислење, само доколку се реализирани на соодветен начин, согласно одредени принципи проверени од праксата, а се споменати подолу.

За поголема ефикасност и ефективност на јавните расправи, потребно е да се применат основните правила за нивна организација и водење:

- обезбедување навремени информации за времето, локацијата и целта на јавната расправа;
- определување точно време за почеток и крај на расправата;
- обраќање на градоначалникот или модераторот на расправата, кое ќе ги вклучи и целите, очекуваните резултати и правилата на расправата;
- одредување време за коментари и прашања од присутните;
- резиме/заклучоци од јавната расправа.

5.2. Месна самоуправа (МС)

Согласно членот 82 од Законот за локална самоуправа, во општината може да се основаат облици на месна самоуправа, и тоа:

- во општините - урбани заедници (УЗ);

- во другите населени места – месни заедници (МЗ).

На собир на граѓаните, жителите на МС избираат совет и претседател на МС, со мандат од 4 години. Во согласност со статутот на општините, жителите на МС се грижат за:

- решавање на прашања од комуналната инфраструктура;
- изградба и одржување на објекти од јавен интерес;
- заштита на животната средина и природата;
- одржување на гробиштата;
- покренување иницијативи за уредување на просторот;
- други работи од непосредно значење за животот и работата на граѓаните.

Исто така, советот на МС до надлежните органи на општината дава иницијативи и предлози за прашања од областа на образованието, здравството, социјалната заштита и други прашања од интерес на граѓаните. Покрај тоа, членот 86 од Законот за локална самоуправа му дозволува на градоначалникот да делегира вршење на определени работи кои се од непосреден интерес и значење за жителите на МС.

Особено изразен недостаток во ефикасното функционирање на МС е тоа што тие повеќе немаат сопствен правен субјективитет, немаат сопствена жиро-сметка, ниту пак можат да бидат носители на сопственост врз имотот кој со години наназад бил сметан за имот на МС. Тоа значи дека доколку жителите на одредена МС распишат самопридонес за реализација на некој приоритетен проект, тогаш финансиските средства мора да бидат уплатени на жиро-сметка на општината и дека трошењето на средствата ќе го врши општината.

Со оглед на тоа што најголемиот дел од жителите на МС својата егзистенција ја обезбедуваат преку земјоделството и сточарството, советите и претседателот на МС треба да преземаат иницијативи за искористување на средствата кои за таа намена ги нудат меѓународните фондови. За таа цел, при изработката на проектите, општината е должна на располагање на МС да им ги стави стручните служби, кои со својата експертиза и познавање на проблематиката ќе им помогнат при изработката на проектните карти, коишто се практично проектни иницијативи кои би можеле да бидат дел од планот за ЛЕР.

Истовремено, општината има обврска да им обезбеди и техничка поддршка на МС, како и да ги преземе на себе сите финансиски трошоци што ќе се појават при

изработката и аплицирањето на проектите пред фондовите на ЕУ. Институционалната поддршка која на овој начин општините ќе им ја дадат на МС, ќе има финансиски импакт/влијание и врз самата општина, но пред сè ќе се одрази на нејзиниот рамномерен развој, во согласност со специфичните потреби на сите граѓани. Имено, доколку проектите бидат (целосно или делумно) финансиски поддржани од страна на донаторите, тогаш преку обезбедените услуги како резултат на нивната реализација и наплатата на различни даноци и такси, значителни финансиски средства ќе влезат и во општинскиот буџет за нови зафати во корист на граѓаните. Од тој аспект, економскиот бенефит којшто може да го остварат, условно речено, двете страни, треба да биде главниот мотив за интензивирање на соработката помеѓу општината и МС.

5.3. Референдум

Законот за локална самоуправа на граѓаните им дава можност преку *референдум* да одлучуваат за прашања од надлежност на општината, како и за други прашања од локално значење.²⁴

Референдумот е форум на граѓани со право на глас (избирачи) во одредена ЕЛС, на којшто, со гласањето „за“ или „против“, се нуди можност за воспоставување, менување или укинување на одредени мерки коишто имаат влијание на заедницата. Референдумот може да биде распишан на иницијатива на советотна ЕЛС за прашања од негова надлежност или на барање на најмалку 20% од гласачите на ЕЛС евидентирани во Избирачкиот список. За разлика од сите други форми и облици на граѓанско учество, одлуката донесена на референдум е задолжителна за советот доколку за неа гласале мнозинството од избирачите, во услови кога избирачкото право го оствариле повеќе од половината од вкупниот број гласачи евидентирани во Избирачкиот список.

5.4. Форуми

Форумот на заедницата претставува уште една форма за успешно вклучување на граѓаните во процесот на донесување одлуки на општинско ниво. Неговата основна намена е да развие транспарентни практики на одлучување, преку вклучување на

²⁴ Закон за локална самоуправа, Непосредно учество на граѓаните во одлучувањето на општините, член 28, алинеја 1

граѓаните кои се заинтересирани и стручни во одредени области за кои се расправа. Истовремено, преку учеството на овие форуми и граѓаните стекнуваат чувство на „сопственост“ врз одлуките, а со тоа и одговорност за трошењето на буџетските средства на ЕЛС.

Форумот се одржува најмалку во 5 сесии и главно се организира заради постигнување согласност на јавноста околу предложените приоритети во документите за стратешки локален развој. Форумот во целост ја отсликува заедницата, затоа што во него, учествуваат претставници на различни општествени, старосни, етнички родови и други групи граѓани.

Суштината на форумскиот процес е да се развие партиципативното учество, при што на крајот на процесот доаѓа до формирање формални партнерства помеѓу претставниците на бизнис-секторот, граѓаните, локалните институции, НВО и слично по одредени важни прашања за локалниот развој. Како краен ефект на овој процес е јакнењето на капацитетите и на граѓаните и на општината/ЕЛС, во насока на развивање на проекти кои имаат суштинско значење за локалниот економски развој.

6. Планирање, организирање и реализација на локалниот економски развој

Уште од самиот почеток на децентрализацијата во 2005 година, општините го препознаа локалниот економски развој како надлежност која во најголема мера може да влијае на целокупниот развој на општините. Во исто време, во својата оптимистичка варијанта, преку имплементација на локални и регионални проекти, новата надлежност претставуваше можност за институционална промена на неповолните политики за унапредување на економската состојба на населението.

Поддршката на процесот којашто во тој период стигна од повеќе меѓународни организации и институции, како USAID, UNDP и EU, беше насочена кон изготвување локални стратегии за одржлив економски развој, а подоцна и кон градење партнерства и конкретни активности за нивна реализација.

Како надлежност на локалната самоуправа, локалниот економски развој во најголем дел зависи од утврдувањето на реалните потреби на граѓаните и, соодветно на тоа, од доброто планирање на расположивите ресурси на самата локална самоуправа. Планирањето и имплементацијата на локалните планови мора да се одвива во рамки на пропишаните законски рамки и норми, пред сè во делот на

располагањето со општинските финансии. Локалниот економски развој наоѓа допирна точка со четириесетина законии повеќе подзаконски акти, коишто мора да се земат предвид при анализата на едно вака комплексно прашање.

Членот 22 од Законот за локална самоуправа им дава можност на општините/ЕЛС сами да си изградат методи на планирање и спроведување на активностите за ЈЕР, согласно нивните потреби и ресурси. Но и покрај тоа, најмногу поради премногу воопштената надлежност, на почетокот на децентрализацијата најслаби перформанси на општините беа забележани токму во областа на ЈЕР. Сепак, во последните 4-5 години, заради зголемената наплата на локалните даноци и такси, како и заради изнајдените алтернативни начини за имплементирање на мерките за негово подобрување (донации од различни меѓународни и домашни програми и фондации кои поддржуваат одредени специфични проекти), локалниот економски развој бележи позитивен тренд.

6.1. Дефинирање на поимот планирање

Планирањето е една од примарните активности во процесот на донесување одлуки. Постојат исто толку дефиниции за стратешкото планирање, колку што постојат реализирани стратешки планови. Стратешкото планирање е креативен процес во кој се утврдуваат и се усогласуваат клучните области на развојот.

Преку стратешкото планирање лидерите на заедницата, претставниците на локалната самоуправа и бизнис-секторот, заедно планираат како да ја унапредат локалната економија и да ги подобрат условите за инвестирање во нивната општина, користејќи ги анализите за сите можности со кои располагаат и утврдените приоритети од страна на граѓаните и останатите засегнати страни во процесот на партиципативно одлучување.

Главната причина поради која стратешките правци на локалниот развој треба да бидат донесени во договор со сите релевантни локални чинители, меѓу другото, се наоѓа и во фактот дека на тој начин се обезбедува широка поддршка за имплементација на зацртаниот план и се стекнува доверба во работата на локалната власт за успешна реализација на сите активности од нејзина надлежност.

Планирањето има смисла само доколку носителот на стратешкиот план (локалната власт) има намера да го реализира. Еднаш донесениот план за развој не значи дека тој не треба повремено да се модифицира. Се разбира, не треба (без особено

оправдана причина) да се менуваат суштинските правци на развојот, но самата динамика на промените во окружувањето ја наметнуваат потребата од негово повремено ревидирање.

Стратешкото планирање на локалниот развој на општините служи за неколку цели, вклучувајќи²⁵:

1. Сеопфатна дефиниција на долгорочната визија на општината;
2. Дефинирање на стратешките фокусирани области, реалните стратешки и конкретни цели, доследни совизијата и достапноста на ресурсите во одредена временска рамка;
3. Комуникација на целите до општинските чинители;
4. Развој на чувството на сопственост врз стратешкиот план за локален развој на општината;
5. Најефективна употреба на достапните ресурси, со фокусирање во клучните приоритети;
6. Креирање систем за евалуација, надзор и контрола на реализацијата на планираните активности.

Стратешкото планирање за локален развој треба да се признае како темелна мерка за планирање на развојот на општините. За таа цел потребно е општината да преземе сеопфатни активности за вклучување на заедницата во процесот на планирање и подготовка на стратешкиот план, со цел да се добијат релевантни податоци кои се однесуваат на очекувањата, потребите и можностите за развој на заедницата и нив да ги интегрира во стратешкиот план, кој пак ќе стане алатка за управување и надгледување на развојот на локално ниво. Во овој процес активно учество треба да земат сите засегнати страни: бизнис-секторот преку своите претставници, јавните институции и невладините организации. Планирањето и имплементацијата на локалните планови мора да се одвива во рамките на пропишаните законски одредби.

Чекорите во процесот на планирање се различни и тие беа опишани погоре во поглавјето за различните пристапи и модели (USAID, UNDP, World Bank), но има и други кои овде не се опишани (на VNG, GIZ, SDA, UN Habitat и др.)

²⁵Прирачник за стратешко планирање на локалниот развој на општините – Стратешко планирање, Финиш Консалтинг Груп, 2008, ЕУ Проект за поддршка на процесот на децентрализацијата, стр.4

6.2. Предности на планирањето на локалниот економски развој во контекст на македонската општествена реалност

Не сите општини со подеднаква сериозност му пристапуваат на планирањето на ЛЕР. Воопшто не е незанемарлив фактот дека одредени општини го продолжуваат истиот тренд на функционирање како оној од периодот пред почетокот на процесот на децентрализација. Имено, најчесто поради низа субјективни причини, локалната самоуправа изготвува целосно неприменлив стратешки план кој воопшто не соодветствува ниту на условите, ниту на потребите на општината.

Аргументот дека стратегијата за локалниот економски развој, всушност, е комплетно преземена „успешна приказна“ од друга општина во Република Македонија, а неретко и од општини од соседните држави, воопшто не е гаранција дека по нејзината имплементација ќе го има истиот позитивен ефект. Напротив, таквите „copy-paste“ стратешки планови најчесто доживуваат комплетно фијаско, загрозувајќи ги интересите на граѓаните преку неодговорното трошење на и онака ограничените буџетски средства за проекти кои не се нивен приоритет и/или тие планови никогаш не го здогледуваат светлото на денот (стојат заборавени во нечији фиоки и архиви како „мртво слово на хартија“ за чија подготовка и печатење се користеле/злоупотребиле средства на ЕЛС).

За да може една идеја предвидена со стратегијата за развој да биде реализирана на вистински начин, потребно е да се направи детален план за нејзина имплементација. Искуството покажува дека таканаречените „неформални“ планови, оние кои се наоѓаат само во нечија глава како листа на лични замисли, желби и перцепции, а без поддршка на прецизни анализи и утврдени потреби, по правило резултираат со бројни грешки, погрешни процени и политики, финансиски промашувања и лоши потези кои долгорочно ја намалуваат довербата на граѓаните во локалната власт.

Од тие причини, секогаш е препорачливо планот да се формализира со негово ставање на хартија и да биде усвоен во редовна процедура. Така направениот план кој ги задоволува вообичаените стандарди, со самото свое постоење е гаранција за добро осмислена развојна перспектива на локалната заедница, во кој е вложен стручен труд и многу детали од стручна, техничка, финансиска и процедурална природа. Не постои унифициран модел за успешен локален економски развој. Секоја општина/ЕЛС има свои карактеристики и специфики, нетипични за која било друга општина. Токму на таа основа и на различните ресурси со кои располага секоја општина поединечно,

треба да се заснова и изработката на посебна стратегијата за ЛЕР за секоја ЕЛС. Кога се зборува за ресурси, пред сè, се мисли на човечките и финансиските ресурси, образовните, здравствените и бизнис-капацитетите, природните карактеристики на животната средина, развојните политики и трендови, односно позитивниот пристап на сите учесници во локалниот економски развој, социјалната инфраструктура, инфраструктура во смисла на земјиште, патишта, водоснабдување и сл.

6. Модели на локален економски развој, согласно карактеристичните специфики во Република Македонија

6.1. Модел на ЛЕР во урбана општина²⁶ (со седиште во град)

Стратешкиот план за локален економски развој на Општина Штип го опфаќа периодот 2012 – 2017 година. Во насока на изработка на квалитетен стратешки план, била формирана група наречена Партнерство за ЛЕР, во која партиципирале претставници на различни целни групи. Врз основа на идентификуваните приоритети за интервенција, групата ги утврдила петте стратешки области²⁷ во кои треба да се развива Општината:

- економија;
- инфраструктура;
- здравство и социјала;
- образование, култура и спорт;
- животна средина.

Членовите на групата утврдиле дваесетина принципи за подготовка и имплементација на овој стратешки документ, како што се: законитост и прифатливост, чувство на сопственост, ефикасност и ефективност, одржлив развој, почитување на човековите права и сл.

При изработката на Стратешкиот план, била користена методологијата за партиципативно планирање. Обемниот стратешки документ го содржи и профилот на Општината, во кој покрај информациите за местоположбата и повеќе статистички

²⁶ Според Законот за територијална организација, урбаните општини се со седиште во град, а руралните во село, „Службен весник на Република Македонија” број 55/2004, 12/2005, 98/2008 и 149/2014)

²⁷ Стратегија за локален економски развој на Општина Штип 2012-2017, стр. 15

податоци, се наоѓаат и податоците за природните и други ресурси со кои располага Општина Штип.

Во делот за општествените показатели²⁸, се содржани информации за локалната даночна политика, урбанистичкиот развој, социјалните услуги, инфраструктурата, јавните установи и јавните претпријатија, населението и демографските карактеристики итн. Динамиката на спроведување на стратешкиот план е планирана да биде во согласност со годишните акциски планови, а за секоја од петте стратешки области кои имаат приоритет за решавање, членовите на Партнерство за ЛЕР изработиле посебна SWOT-анализа.

Стратешкиот план за локален економски развој на Општина Штип содржи и осум анекси²⁹ кои во голема мера го допрецизираат овој важен документ:

Анекс 1: Логичка рамка на стратешкиот план за развој;

Анекс 2: SWOT-анализа за петте цели на дејствување (области на интервенција);

Анекс 3: COP (стратегија за одржлив развој) –матрица за петте цели на дејствување (области на интервенција);

Анекс 4: Анализа на заинтересирани страни;

Анекс 5: Анализа на спроведувањето на Стратешкиот план за ЛЕР 2005–2010;

Анекс 6: Основни индикатори на анализа за стопанските состојби во 2010 година (постојна економска состојба и можности за економски развој);

Анекс 7: Одлука за усвојување на стратешкиот план за локален економски развој на Општина Штип;

Анекс 8: Програма за располагање со градежно земјиште во сопственост на Република Македонија на подрачјето на Општина Штип за 2012 година.

6.2. Модел на ЛЕР во рурална општина (со седиште во село)

Локалниот економски развој на Општина Илинден се базира на стратешкиот план за ЛЕР за периодот 2012 – 2016 година³⁰. Процесот на стратешко планирање е замислен во пет чекори³¹:

²⁸Ibid, стр.27

²⁹Ibid, стр. 91

³⁰Стратешки план за локален економски развој на Општина Илинден, http://ilinden.gov.mk/sites/default/files/dokumenti/STRATEShKI_PLAN_ZA_LER_NA_OPShTINA_ILINDE N_2012-2016.pdf

³¹ Ibid, стр.10

1. организирање на силите (активностите);
2. изработка на анализа на ресурсите;
3. создавање стратегија;
4. реализирање на стратегијата;
5. ревизија на стратегијата

Во овој документ се идентификувани четири стратешки области³² во кои треба да се развива Општината:

- инфраструктура и урбанизам;
- економија;
- човечки капитал и квалитет на живот;
- заштита на животната средина

Општината формирала Економски форум³³ во чиј состав влегле претставници на бизнис-секторот, јавниот сектор, НВО, како и претставници на месните заедници. Задачата на ова тело била да направи анализа на општинските ресурси, да ги посочи проблемите со кои се среќаваат жителите на Општината, да предложи мерки за нивно решавање и да направи приоритети на стратешките цели. Организацијата и подготовката на целиот процес била задача на тимот за стратешко планирање во рамките на одделението за ЈЕР при Општина Илинден. Економскиот форум направил SWOT-анализа и предложил мото, визија и мисија на Општината.

За секоја од четирите стратешки области во кои треба да се развива Општината, се предложени посебни стратешки мерки. Исто така, предвид е земена можноста дека во текот на имплементацијата на стратешкиот план некои од предвидените ризици ќе се манифестираат со различен интензитет, така што тимот оставил простор за ревизија на стратегијата.

6.3. Комбиниран модел на ЈЕР³⁴

Стратешкиот план за локален економски развој на Општина Крушево го опфаќа периодот 2009 – 2014 година³⁵. Во овој документ се интегрирани искуствата од претходно изработените стратешки документи и потенцијалите на расположливите

³²Ibid, стр. 14

³³ Ibid, стр. 13

³⁴ Категоризацијата на урбан, рурален и комбиниран модел е според моделите на организација на планирањето на ЈЕР, а не според Законот за територијална организација на ЛС на РМ

³⁵Предлог-стратешки план за локален развој на Општина Крушево за периодот 2009-2014, <http://krusevo.gov.mk/wp-content/uploads/2014/11Стратешки-план-за-Локален-економски-развој.pdf>

ресурси на Општината. Стратешкиот план за ЛЕР на Општина Крушево е подготвен од страна на работна група во која членувале членови на општинскиот совет, на бизнис-заедницата, НВО, локални експерти и сл. Користејќи ги постојните профили на Општината, работната група изработила SWOT³⁶-анализа и визија за локалниот развој на Општината.

Утврдувајќи ги стратешки фокусираните области, работната група предвид ги имала законската регулатива, потребите на граѓаните, како и владините приоритети и достапните ресурси и притоа утврдила пет стратешки фокусирани области (СФО)³⁷:

СФО 1: Туризам;

СФО 2: Занаетчиство и мали бизниси;

СФО 3: Рурален развој;

СФО 4: Еколошко место;

СФО 5: Култура и историја.

Стратешкиот план ги содржи стратешките и конкретните цели, мерките, мерните единици, резултатите и програмите/проектите за секоја СФО.

Стратешкиот план за ЛЕР на Општина Крушево во многу што е поразличен од плановите на другите општини. Впрочем, тоа се гледа и од петте стратешки приоритети, односно СФО, каде главниот акцент е ставен на туризмот, но и на неколку други области кои се, или можат да бидат, во тесна корелација со туризмот: занаетчиството, екологијата, културата и историјата. Во тој контекст е и рангирањето на конкретните цели во секоја СФО, кое е направено според важноста и реалните можности за нивна реализација.

Според таквата методологија, во СФО Туризам³⁸, се добиени следните вкупни приоритети на конкретните цели:

- Промовирање на приватните сместувачки и угостителски капацитети во Крушево;
- Промовирање на потенцијалите за алтернативен туризам;
- Промоција на културно-историските споменици;
- Афирмација на ловниот и планинскиот туризам;
- Инфраструктурно уредување на Ски-центарот „Мусица“ итн.

³⁶Ibid, стр.6

³⁷ Ibid, стр.8

³⁸Ibid, стр.10

Идентична методологија е употребена и за другите четири стратешки фокусирани области, при што се добиени приоритетни листи со конкретни активности и цели.

Легалистичкото разграничување и поделба на единиците на локална самоуправа во Република Македонија според нивниот карактер, степен на развиеност и урбанизација на урбани и рурални треба да се зема со доза на внимателност. Дел од органите на државната управа (Министерство за земјоделство, Агенција за финансиска поддршка на земјоделието и руралниот развој) можат да имаат поразлична дефиниција за тоа што е урбана а што рурална општина, се со цел поцелисходна имплементација на своите развојни програми и политики. Така, општина Крушево поради својата надморска висина, иако е урбана општина (општина со седиште во град), во одредени ситуации може да се смета како рурална средина (пр. при аплицирање на земјоделците од нејзината територија за користење на средствата за земјоделски и рурален развој, администрирани од споменатите државни институции). Слична е ситуацијата и со општина Ресен поради бројот на нејзините жители кој е помал од 30.000 (а се смета за урбана). Од друга страна, тука е и примерот со општина Илинден, која се смета за рурална општина, а истата според сите параметри е една од најурбанизираните и најразвиени општини во Република Македонија.

Стратешкото планирање на локалниот економски развој (ЛЕР) се смета за најважен предуслов за ефикасно и ефективно искористување на локалните ресурси (човечки, финансиски, природни, антрополошки), реализација на постоечките потенцијали како и за подобрување на транспарентноста и степенот на инклузивност. Иако неговата важност е неспорна, факт е дека процесот на стратешко планирање на ЛЕР особено кај руралните средини често се одвива стихийно, повеќе теоретски отколку базирано на реални факти и некоординирано по вертикала и хоризонтала (со јавни претпријатија, надлежни министерства, региони, државни агенции). Дополнително, ниту еден државен орган, пред се' Министерството за локална самоуправа, нема утврдено методологија за стратешко планирање на локалниот економски развој. Генералниот секретаријат на Владата на РМ има донесено Прирачник за стратешко планирање, но тој се однесува само на органите на државна управа. Оттука, секоја единица на локална самоуправа користи различен метод на планирање во зависност од контекстот и дадената ситуација (специфики на општината, ресурси, претходно искуство, ангажиран консултант, барања на донатор и сл.).

Од примерот со стратешките документи на трите општини, наведен погоре, може да се констатира дека во трите случаи е користена различна методологија и различен процес на анализа, кои сепак даваат одговор на исти прашања: каде сме, каде сакаме да бидеме и како до таму? Трите општини согласно своите потенцијали и согласно својата визија за развој предвиделе различни “крајни дестинации”, различни патишта и различни средства за да стигнат таму. Па така, општината Илинден поради блискоста до главниот град предвидела приоритет во развојот на инфраструктурата и економијата, Крушево поради културата, традицијата и местоположбата приоритет му дава на развојот на туризмот, а општина Штип како типична урбана општина како стратешки цели ги предвидела и развојот на здравството, социјалата и спортот. Она што е заедничко за сите е дека ниеден приоритет не излегува надвор од законскиот мандат на општината и дека планирањето на локалниот економски развој следи некаква хиерахија (стратешки области, развојни цели, приоритетни проекти, конкретни мерки). Мерењето на реализацијата на стратешките документи е комплексен процес, но фактите во овој момент говорат дека во општина Илинден присутни се повеќе од 180 инвеститори (бизнис субјекти), од кои 32 се странски, Штип прерасна во универзитетски град, до него се гради нов експресен пат во должина од 28км (Штип-Кочани), до него води и автопатот од Миладиновци кој е во понапредна фаза на изградба и кој е планиран да биде завршен во 2017та, а исто така, факт вреден за спомнување е дека општина Штип доби и Сертификат за поволно деловно опкружување. Крушево од друга страна, ги реконструира автентичните крушевски фасади, галеријата на Никола Мартиновски, а во почетна фаза на реконструкција е и споменикот Македониум, уредена е нова и целосно распродадена викенд зона, вештачко езеро, топови за снег, ратраци, полетувалиште и слетувалиште за параглајдинг.

Кај сите општини (урбани, рурални, комбинирани) локалниот економски развој се базира на расположливите ресурси и реалните потенцијали, но најмногу зависи од креативноста, умешноста и знаењето на градоначалникот и неговиот тим задолжен за економски развој. Одделенијата (секторите) за ЛЕР во општините во РМ добија своја нагласена улога по почетокот на процесот на децентрализација, односно со пренесувањето на дел од надлежностите и финансиите од централно на локално ниво. Денес, на територијата на РМ може да се сретнат различни начини на организација на ЛЕР: во помалите, рурални општини со еден вработен задолжен покрај за ЛЕР и за

култура, социјала, туризам, образование, па се' до општини кои постојат сектори со повеќе вработени, задолжени исклучиво за ЛЕР.

Како што веќе беше споменато, планирањето и имплементацијата на ЛЕР во руралните општини најчесто е одговорност на едно или две лице, кои покрај локалниот економски развој има/ат и задолженија поврзани со култура, туризам, комунални дејности, животна средина, соработката со невладини организации, ЕУ или донаторски фондови и сл. Државните службеници кои се задолжени за ЛЕР преку директна комуникација со градоначалникот ги организираат и имплементираат активностите поврзани со ЛЕР. Поради природата на својата работа, лицата одговорни за ЛЕР во руралните средини имаат понепосредна комуникација со другите организациони единици во општината, пред се' одделението за урбанизам. Одговорните за ЛЕР, на техничко ниво, остваруваат комуникација со потенцијални домашни и странски инвеститори и вршат промоција на инвестициските можности на локално ниво (гринфилд и браунфилд). Кај руралните, помали и финансиски послаби општини, вработените во ЛЕР се задолжени и за организација на фестивали, студиски посети, збратимувања, соработка со НВО сектор, подготовка на стратешки документи, обезбедување на податоци и информации за засегнати страни, подготовка и пополнување на проектни апликации и имплементација на проекти кои се одобрени за финансирање. Руралните општини (обично) немаат пракса на формално вклучување на бизнис секторот во планирањето и анализата на развојот. Ова најчесто се прави на барање на одреден донатор во рамките на проектна активност. Исклучок на ова е општина Илинден која има постојан Форум за ЛЕР во кој членуваат претставници на бизнис секторот. Одделенијата за ЛЕР кај помалите општини работат според годишни програми кои покрај ЛЕР опфаќаат и други сродни области.

ЛЕР кај поголемите и финансиски посилни општини има понагласена улога и покомплексна организација. Најчесто е организиран во сектори или одделенија во кои работат повеќе солидно обучени службеници, а ингеренциите им се строго поврзани со економскиот развој, пред се' со комуникацијата со домашни и странски инвеститори и промоција на можностите за инвестирање. Поради природата на работата, секторите за ЛЕР најчесто покриваат и надлежности од областа на туризмот. Секторите за ЛЕР кај поголемите општини работат според утврдена програма која приоритетно се фокусира на економскиот развој.

Врз основа на сето погоре изнесено, може да се констатира дека независно за кој модел станува збор, за да се постигне економски развој потребна е проактивност и

знаење на лицата одговорни за креирање стратегии и спроведување на ЛЕР, но и правилна искористеност на природните и антропогени ресурси. Доколку се постигне балансирано искористување на овие ресурси, без разлика за кој модел станува збор ќе се постигне побрз економски и општествен развој.

7. Градење визија како предуслов за успешно долгорочно планирање на ЛЕР

Содржината на стратегијата го претставува акцискиот план на дејствување на локалната заедница на полето на економскиот развој и содржи четири компоненти:³⁹

- визија;
- цел;
- програми;
- проекти.

Ова е, всушност, комбинација на две компоненти: она кон што се стреми и патот како до тоа да се дојде. И визијата и целта зборуваат за тоа што локалната заедница сака да го постигне, со тоа што визијата е поопшта, а целта поконкретна. Програмите и проектите, пак, претставуваат чекори за операционализација на стратегијата, со тоа што програмите се поопширни, а проектите поконкретни.

Визијата претставува формален договор на сите заинтересирани членови на локалната заедница, за тоа како сакаат да изгледа нивната заедничка иднина во некој догледен период. Визијата треба да даде јасна претстава за иднината на локалната заедница, да биде јасна/прецизна и недвосмислена и да има утврден временски рок. Во тој контекст, временски треба да биде доволно далечна за да ги вклучува промените до кои може да дојде во поширокото окружување, но и доволно блиска за да има обврзувачки карактер. При нејзиното поставување, треба да бидат земени предвид специфичните географски, економски и социјални карактеристики на општината/ЕЛС. Истовремено, таа во себе може да ја содржи и сликата за идната регионална улога на општината/ЕЛС, за населението, економијата, буџетот или за услугите што се обезбедуваат во неа.

Во најголемиот дел од стратешките планови за локален економски развој на општините/ЕЛС, во делот на визијата, доминира економијата.

³⁹Boris Begovic, Zoran Vasic, Gordana Matkovic, Bosko Mijatovic, Lokalni ekonomski razvoj, Beograd 2007, Centar za liberalno-demokratske studije

Поконкретно, визијата за иднината на општината/ЕЛС граѓаните најчесто ја гледаат низ призмата на развојот на локалната економија, што директно ќе влијае на подобрување на нивниот животен стандард.

Еве како ги дефинирале визиите тимовите на трите општини чии модели на ЛЕР беа анализирани во поглавјето *3.4 Модели на локален економски развој согласно карактеристичните специфики во Република Македонија*:

Визија 1: *Општина Штип ќе биде образовен, економски, социјален и еколошки центар на Источна Македонија и центар во трансграничната соработка – место со развиена социо-економска структура и задоволни граѓани*⁴⁰.

Визија 2: *Општина Илинден во 2016 е препознатлива, потврдена, економски силна, урбана општина со современи услови за живеење и стопанисување, каде образованието, знаењето и ИКТ се императив за растечкиот стандард на човечкиот капитал*⁴¹.

Визија 3: *Крушево да биде посакувано еколошко место за живеење, град на историја, туризам, занаетчиство, развиени мали бизниси и рурален развој*⁴².

И покрај најдобрите намери на членовите на тимовите кои работат на осмислувањето на локалниот економски развој, а со тоа и на дефинирањето на визијата на нивната општина, неретко се случува тимовите да постават прилично високи цели и нереални визији, кои повеќе наликуваат на список на желби отколку на реални и остварливи планови за иднината.

Од тие причини, вистински предизвик за локалната заедница е да се определи за визија за иднината која не само што е посакувана, туку е и достижна. Она што постојано треба да се потенцира и на што треба да се посвети особено внимание, е партиципацијата на сите членови на тимот при дефинирањето на визијата на општината. Тоа е единствен начин визијата да биде прифатена од сите, и сите заедно да работат на нејзина реализација.

Заради сето погоре наведено, секоја визија за иднината би требало:⁴³

- да ја изразува улогата која локалната економија ја има во регионален и национален контекст, бидејќи понекогаш и локалната заедница може да има влијание врз регионалните, па дури и врз националните трендови;

⁴⁰Стратегија за локален економски развој на Општина Штип 2012–2017, стр.54

⁴¹http://ilinden.gov.mk/sites/default/files/dokumenti/STRATEShKI_PLAN_ZA_LER_NA_OPShTINA_ILINDEN_2012-2016.pdf, стр.17

⁴²Предлог-стратешки план за локален развој на Општина Крушево за периодот 2009–2014, <http://krusevo.gov.mk/wp-content/uploads/2014/11Стратешки-план-за-Локален-економски-развој.pdf>, стр.8

⁴³Boris Begovic, Zoran Vasic, Gordana Matkovic, Bosko Mijatovic, Lokalni ekonomski razvoj, Beograd 2007, Centar za liberalno-demokratske studije

- да им биде разбирлива на граѓаните, затоа што и покрај сите технички студии и анализи кои се основа за стратегијата, визијата што ја предлагаат локалните власти треба да биде јасно напишана и лесно разбирлива, заради што треба да се избегнува употребата на премногу стручна, техничка и економска терминологија;
- да биде конзистентна со другите планови на локалната заедница, од причина што другите планови кои се однесуваат на користењето на земјиштето, сообраќајот, комуналните услуги, животната средина и сл. мора да бидат интегрирани со стратегијата за економски развој, како базичен развоен документ;
- да се изнајде одредена рамнотежа помеѓу визијата и прагматичноста, бидејќи визијата треба да претставува баланс помеѓу она што локалната заедница сака да го постигне и ресурсите што и' стојат на располагање.

II. Процес на институционално планирање на локалниот економски развој

1. Можности за подобрување на локалниот економски развој преку правилна примена на институционалниот пристап и постојната законска рамка

Изградбата на институционалниот капацитет е процес низ кој поединците и организациите ги зајакнуваат своите способности со цел да ги мобилизираат потребните ресурси за надминување на економските и социјалните проблеми и да изнајдат економски можности за достигнување подобар животен стандард и квалитет на живеење.

Во нашите веќе формирани институции, со цел да се добијат подобри резултати, важно е да се работи на подобрување на општите практики на менаџментот. Избраните претставници во општините, администраторите и стручните лица мора да играат клучни улоги во стимулацијата на локалниот развој, иако прашањата на развојот се' уште не се највисок приоритет на локалните политички програми за работа.

Всушност, успехот на секоја локална заедница, или ЕЛС, во голем дел зависи од нејзината способност да создаде соодветна институционална рамка. Институциите имаат важна улога во создавањето структури за поддршка, доверба и предвидливост.

Што се однесува до овој „институционален“ аспект, улогата на локалната самоуправа е многу важна. Организацииските структури кои локалните заедници ги избрале за развојните активности, како и иницијативите кои тие ги преземаат, се разновидни. Независно од формата, целта е иста - месната самоуправа, единица на локална самоуправа, општина, или плански регион да си обезбедат поголема способност за одредување на својата економска судбина.

Од друга страна пак, подобрувањето на локалниот економски развој, освен локална, истовремено е и важна владина, односно државна активност. ЛЕР полека, но сигурно го зазема своето место помеѓу основните активности на планирање кои се одвиваат паралелно и на централно и на локално ниво. Централните власти имаат изградено широка палета на политики и мерки кои имаат за цел да го поттикнат економскиот развој. Тоа се разбира, не е случајно. И Македонија, колку и да е мала држава и со ограничени ресурси, го следи кредото на посилено економски развиените земји во опкружувањето: една држава со повеќе силни локални и конкурентни

економии има поголеми шанси и самата да стане силна и економски конкурентна држава.

Се разбира, кога се зборува за зајакнување на локалните економии, воведување здрава конкуренција, поврзување на побарувачката со расположливите ресурси, претприемничко размислување и слично, сите овие наброени елементи, може да бидат идентификувани во речиси секој закон или програма поврзани со економскиот развој.

Локалните власти меѓутоа, се' уште се соочуваат со голем опсег на задачи и одговорности кои понекогаш им создаваат големи потешкотии во ефикасното справување со преземените надлежности од централната власт, а тоа потекнува од повеќе причини: недоволната обука на вработените во ЕЛС сами да може да привлечат, развиваат и следат инвестиции, недостиг од техничка поддршка од страна на централната власт, финансиска зависност од државниот буџет ит.н. Во продолжение ќе бидат анализирани некои од овие елементи преку претставување на најважните закони поврзани со локалниот економски развој.

1.1.Закон за локална самоуправа

Законот за локална самоуправа⁴⁴ (во натамошниот текст – Законот за ЛС) ги уредува:

- надлежностите на општината;
- непосредното учество на граѓаните во одлучувањето;
- организацијата и работата на органите на општината;
- општинската администрација;
- актите на органите;
- имот – сопственост на општината;
- надзорот над работата на органите на општината;
- распуштањето на советот на општината;
- механизмите на соработка меѓу општините и владата на РМ;
- месната самоуправа;
- заштитата на локалната самоуправа;
- утврдување на службените јазици во општините;
- други прашања од значење за локалната самоуправа.

⁴⁴Службен весник на РМ, бр.5/02

Покрај тоа што го објаснува начинот на финансирање на општините, правото на нивно здружување и можностите за остварување на меѓуопштинска соработка, Законот истовремено ја дефинира и општата надлежност, како и листата на надлежности на општините. Според Законот за ЛС, општините се надлежни за вршење на работи од областа на:

- урбанистичкото (урбано и рурално) планирање;
- заштита на животната средина и природата;
- локалниот економски развој;
- комуналните дејности;
- културата;
- спортот и рекреацијата;
- социјалната заштита и заштита на децата;
- образованието;
- здравствената заштита;
- заштита и спасување на граѓаните и материјалните добра од разни несреќи и непогоди;
- противпожарната заштита;
- надзор над вршењето на работите од нејзина надлежност;
- други работи определени со закон.

Третата надлежност, локалниот економски развој, го опфаќа⁴⁵ делот на планирањето на локалниот економски развој, утврдувањето на развојните и структурните приоритети, водењето на локалната економска политика, поддршката на развојот на малите и средните претпријатија и на претприемништвото на локално ниво и, во тој контекст, учеството во воспоставувањето и развојот на локалната мрежа на институции и агенции и промовирање на партнерството.

Законот за ЛС опфаќа уште неколку други клучни поглавја, кои на директен или индиректен начин се поврзани со локалниот економски развој, меѓу кои се и:

- непосредното учество на граѓаните во одлучувањето во општините;
- организацијата и работата на органите на општината;
- општинската администрација;
- актите на органите на општините;
- сопственоста на општината;

⁴⁵ Ibid, член 22, алинеја 3

- надзорот над работата на органите на општината;
- распуштањето на советот на општината;
- механизмите за соработка меѓу општините, Владата на Република Македонија и органите на управата;
- месната самоуправа;
- заштитата на локалната самоуправа;
- службените јазици во општината;
- преодните и завршните одредби.

Законот за локална самоуправа е тесно поврзан со Законот за Град Скопје⁴⁶ и Законот за територијална организација на локалната самоуправа во Р Македонија⁴⁷. Тој е *lex generalis*, односно најважниот закон за функционирањето на општините, кој заедно со Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа ги утврдува насоките и можностите за ЛЕР. Од административен аспект, не постојат поголеми пречки кои овие закони ги прават за да го попречат ЛЕР, но фискалната децентрализација останува сериозен предизвик. Согласно член 9, став 2 од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа⁴⁸ - „Приходите од данок на додадена вредност се обезбедуваат во висина од: - 4,5 % од вкупно наплатениот данок на додадената вредност остварен во претходната фискална година.“

Процентот (4,5%) кој се одделува од ДДВ-то и им се доделува на ЕЛС, целосното трансферирање на надлежностите од централно на локално ниво и зголемувањето на финансиската независност на ЕЛС од централната власт, остануваат најголеми предизвици кои го кочат забрзаниот ЛЕР.

⁴⁶ Закон за Град Скопје, („Службен весник на Република Македонија“, бр. 55/2004 и 158/2011), со кој што се уредува организацијата на Градот Скопје, како посебна единица на локалната самоуправа, надлежностите и финансирањето на Градот Скопје и на општините во Градот Скопје, употреба на јазиците на заедниците во Градот Скопје и во општините во Градот Скопје, соработката меѓу Градот Скопје и општините во Градот Скопје, како и други прашања од значење за Градот Скопје. Подрачјето на Градот Скопје, го сочинуваат подрачјата на општините: Аеродром, Бутел, Гази Баба, Горче Петров, Карпош, Кисела Вода, Сарај, Центар, Чаир и Шуто Оризари, во границите утврдени со овој закон.

⁴⁷ Закон за територијална организација на локалната самоуправа во Република Македонија („Службен весник на Република Македонија“ број 55/2004, 12/2005, 98/2008 и 149/2014). Со овој Закон се уредува територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија; се основаат општините како единици на локалната самоуправа; се утврдуваат подрачјата на општините и на Градот Скопје како посебна единица на локалната самоуправа; се утврдуваат имињата, седиштата и границите на општините; се определуваат видот и имињата на населените места; се уредува спојувањето, поделбата и промената на границите на општините и на Градот Скопје, како и други прашања што се однесуваат на територијалната организација на локалната самоуправа. Во членот 10 од овој Закон се наброени општините со седиште во град и општините со седиште во село.

⁴⁸ „Службен весник на Република Македонија“ број 61/2004, 96/2004, 67/2007, 156/2009, 47/11, 192/2015

1.2. Закон за финансирање на локалната самоуправа

Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа⁴⁹ ги дефинира изворите на финансирање со кои единиците на локална самоуправа (ЕЛС) треба да ги извршуваат надлежностите⁵⁰:

- сопствени извори на приходи,
- дотации на средства од Буџетот на Република Македонија и од буџетите на фондовите и
- задолжувањето.

Сопствени извори на приходи се⁵¹:

1. Локални даноци утврдени со закон:

- данок на имот;
- данок на наследство и подарок утврден со закон;
- данок на промет на недвижности и
- други локални даноци утврдени со закон.

2. Локални такси утврдени со закон:

- комунални такси;
- административни такси и
- други локални такси утврдени со закон.

3. Локални надоместоци утврдени со закон:

- надомест за уредување на градежно земјиште;
- надоместоци од комунална дејност;
- надоместоци за просторни и урбанистички планови и
- други локални надоместоци утврдени со закон.

4. Приходи од сопственост:

- приходи од закупнина;
- приходи од камати и
- приходи од продажба на имот со чија продажба не се нарушуваат јавните функции и надлежности на општините.

5. Приходи од донации;

6. Приходи од парични казни утврдени со закон.

⁴⁹ „Службен весник на Република Македонија“, бр. 61/2004, 96/2004, 67/2007, 156/2009, 47/11 и 192/2015

⁵⁰ Ibid, член 3

⁵¹ Ibid, член 4

Во однос на степенот на реализација на прибирање на локалните даноци и такси, евидентно е зголемувањето на процентот на приберени средства во споредба со периодот пред почетокот на процесот на децентрализација. Скоро сите општини ја ажурираа базата на податоци за даночните обврзници и спроведоа процес на повторна проценка на вредноста на имотот на обврзниците, со користење на современа методологија во согласност со стандардите на Европската Унија.

Законот за финансирање на ЕЛС во РМ претставува еден од најважните легислаторни инструменти со кои треба да се постигнат предвидените цели на процесот на децентрализација на земјата, односно, закон со кој се предвидува зголемена автономија на општините при генерирањето и распределбата на сопствените приходи, а во насока на забрзан напредок и развој.

По 12 години од неговото донесување и неколкукратните промени на неговата содржина, евидентно е дека едно законско решение кое регулира комплексна тема како финансирањето на единиците на локалната самоуправа, без разлика колку е добро и обмислено, не може да остане имун на општиот контекст во кој истото се спроведува.

Во 2016 година, ЕЛС во РМ планирано е да потрошат нешто повеќе од 730 милиони евра.⁵² Најголемиот дел од овие приходи се пари од државниот буџет додека помалиот остаток се пари прибрани од локални такси, даноци, надоместоци и даноци (имот, подарок, доход). Структурата на трошењето на општинските пари покажува дека во просек третина од парите на општините завршуваат за плати и надоместоци на вработените, уште толку за инвестиции во општинската инфраструктура и остатокот за други тековни потреби. Радикални примери на оваа пракса постојат (71% за капитални инвестиции на Пласница или само 8.8% за истата намена на Арачиново⁵³) но тие не придонесуваат многу за промена на општата слика.

Финансирањето на општините се соочува со многу предизвици од кои најголемите се ограничената автономија, малиот износ на трансфер од државен буџет и ограниченоста на можноста за генерирање сопствени средства. Ограничената автономија произлегува од неприкосновената моќ на државната власт при алокацијата на државни пари за финансирање на капитални објекти кои некогаш се од огромно значење за економскиот или општиот развој на општината (индустриски зони, регионални патишта, туристички зони, викенд населби, спортски комплекси, културни објекти, университети, факултети, бесплатен превоз за ученици, студенти, жичарници). Во зависност од курсот на генералната политика, државната власт гради (или не гради)

⁵² Истражување на Центар за граѓански комуникации <http://prizma.birn.eu.com>

⁵³ Ibid

објекти и инфраструктура или наметнува обврски кои потпаѓаат под надлежност на општините а за кои општината не е финансиски или административно подготвена да ги одржува или сервисира. Еклатантен пример за ова е бесплатниот превоз на ученици кој, на пример, ги блокираше сметките на безмалку сите училишта во Битола и генерираше околу 2.5 милиони евра долг на општината⁵⁴. Автономијата на општините е загромена и во делот на задолжувањето. Дури и да ги исполнува сите параметри за да може да се задолжи, општината пред да го стори тоа треба да добие позитивно мислење од Владата на РМ по претходно дадена согласност од Министерството за финансии на РМ.

4.5% од собраниот износ на ДДВ односно критериумите и начинот на кој тие се распределуваат за општините е премал за било каков напредок и инвестиции во било која општина во РМ. Дополнително, ако се земе во предвид дека за помалите општини ова е безмалку единствениот приход во општинската каса, ситуацијата станува уште посложена. Блок дотациите кои општините ги добиваат за конкретна намена исто така често се причинители на проблеми за општините отколку решение за некој секторски проблем. Парите пренесени по овој основ често не ги следат реалните состојби на терен. Доколку општината не генерира сопствени приходи со кои ќе ги покрива кусоците предизвикани од недоволните блок дотации, лесно може да остане без плата за дел од наставниот кадар или некој Дом на култура да се соочи со блокирана сметка.

Генерирањето на сопствени средства претставува посебен дел од мозаикот. Локално прибраните средства по однос на такси, даноци и надоместоци ни одблиску не може да ја надополни празнината која настанува со недоволната алокација на средства од државниот буџет. Помалите општините се неконкуретни, имаат мал број на население, слаба економска активност, лоша инфраструктура и неатрактивна клима за инвестирање што ги прави целосно зависни од централната власт. Приходите на данокот од персонален доход се поголеми онаму каде што вработеноста е поголема, односно најголеми се во главниот град. Поради општата неповолна состојба со основната инфраструктура, приходите собрани по основ на уредување на градежно земјиште ги надминуваат расходите потребни за истото да се направи. Најнов, а најрепрезентативен пример за тоа е ситуацијата во општина Битола која (се претпоставува дека) прибара околу 900.000 ЕУР од комуналии за новата населба Златен

⁵⁴ <http://novatv.mk/pelagonija-milionski-dolgovi-pomalku-uchenici-i-povekje-profesori-vo-uchilishtata/>

Рид, но за да ја изгради основната инфраструктура во неа, долгорочно (на 13 години) се задолжи кај Светска Банка за 2.5 милиони евра⁵⁵.

1.3. Закон за просторно и урбанистичко планирање

Законот за просторно и урбанистичко планирање⁵⁶ им дава можност на општините да го планираат развојот на територијата, со стриктно придржување до начела за⁵⁷:

- рамномерен просторен развој,
- рационално уредување и користење на просторот,
- услови за хумано живеење и работа на граѓаните,
- надминување на урбаните бариери на лицата со инвалидитет,
- одржлив развој,
- заштита и унапредување на животната средина и природата,
- заштита на недвижното културно наследство,
- заштита од воени разурнувања, од природни и технолошки катастрофи и хаварии,
- јавност во постапка за донесување и спроведување на плановите,
- усогласеност со европските нормативи и стандарди во планирањето и уредувањето на просторот.

Овој закон е во директна корелација со локалниот економски развој бидејќи со генералните и деталните урбанистички планови се дефинираат индустриските зони и зоните наменети за развој на мало стопанство, услужни дејности и туризам. Ова е прв предуслов за изградба на нови стопанско-економски капацитети.

Иако законот дава можност ЕЛС да го планираат својот урбан развој, руралните општини се во понеповолна состојба од урбаните. Имено, помалите општини кои се во полоша финансиска кондиција едновременно имаат и поголем број на рурални средини (села) за кои не постои планска документација. Во последниот период, Владата на РМ преку мерките за рурален развој предвиде буџетски средства за изработка на урбанистичко-планска документација кои им беа ставени на располагање во форма на грантови, пред се' на руралните ЕЛС.

⁵⁵ <http://www.bitola.gov.mk/> Ќе се гради комплетна инфраструктура на седум улици во поранешна касарна

⁵⁶ Закон за просторно и рбанистичко планирање, Службен весник на Р Македонија, број 70 од 16.5.2013 (<http://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2013/11/Zakon-za-prostorno-i-urbanistichko-prechisten-tekst-13-05-2013.pdf>)

⁵⁷Ibid, член 4, алинеја 2

1.4. Закон за градежно земјиште

Со Законот за градежно земјиште⁵⁸ се уредуваат правата и обврските во поглед на градежното земјиште, уредувањето на градежното земјиште, условите и начинот на располагање со градежното земјиште, како и други прашања од областа на градежното земјиште.

Донесувањето на овој Закон во 2011г. е од особена важност за подобрување на финансиската состојба заради фактот што општините кои ќе ги исполнат предвидените услови можат да ги водат постапките за отуѓување на неизградено градежно земјиште, сопственост на Република Македонија.

Овие услови предвидуваат општините да имаат развиено и усвоено Годишна програма за управување со државното градежно земјиште; да имаат минимален број лиценцирани општински службеници; да имаат воспоставен систем за електронско наддавање и комисија за јавно електронско наддавање.

Градежното земјиште, сопственост на Република Македонија може да се отуѓува⁵⁹ и дава под долготраен и краткотраен закуп со јавно наддавање и со непосредна спогодба, доколку со урбанистички план или урбанистичка планска документација на градежната парцела не се предвидува изградба на градби од јавен интерес, утврдени со закон.

Градежното земјиште, сопственост на Република Македонија може да се отуѓува и да се дава под долготраен⁶⁰ и краткотраен⁶¹ закуп со јавно наддавање и со непосредна спогодба и ако со урбанистички план или урбанистичка планска документација на градежната парцела се предвидува изградба на градби од јавен интерес утврдени со закон, доколку надлежен државен орган се откаже од потребата за изградба на градби од јавен интерес утврдени со закон, со одлука на Владата на Република Македонија.

Имплементацијата на законските решенија е мониторирана од страна на Министерството за транспорт и врски. Во негова надлежност е и планирањето и изградба на енергетската, патната, железничката инфраструктура, како и гасификацијата, така што е неопходна соработка и корелација меѓу општините и

⁵⁸ Закон за просторно и рбанистичко планирање, Службен весник на Р Македонија, број 70 од 16.5.2013 (<http://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2013/11/Zakon-za-prostorno-i-urbanistichko-prechisten-tekst-13-05-2013.pdf>)

⁵⁹ Ibid, член 13

⁶⁰ Ibid, член 18

⁶¹ Ibid, член 39

Министерството за економија за усогласување на развојните планови и интеграција на државните и локалните активности за да се постигнат видливи ефекти во подобрување на условите за локален економски развој.

Законот за градежно земјиште има огромно значење за забрзување на ЛЕР. По неговото донесување (и неколкуте промени) на ЕЛС им се отвори патот кон економска валоризација и искористување на градежното земјиште на нивна територија. Законот е главна алатка за привлекување на домашни и странски инвеститори. Нееднаквоста на ЕЛС во поглед на финансиските ресурси со кои располагаат направи некои од нив да извршат побрза адаптација и уредување на градежните парцели и истите да ги доделат/продадат на инвеститор, додека пак некои ЕЛС, особено руралните немаат капацитети земјиштето да го урбанизираат и да понудат поконкурентни услови односно да привлечат домашни или странски инвеститори. Улогата на централната власт (Министерство за транспорт и врски) останува клучна и пресудна при доделување или недоделување на владението на градежното неизградено земјиште на ЕЛС.

1.5. Закон за концесии и јавно-приватно партнерство

Законот за концесии и јавно-приватно партнерство⁶² овозможува ангажирање на приватниот сектор за финансирање на концесија на добра од општ интерес, преку договор за воспоставување јавно-приватно партнерство врз основа на начелата на еднаквост, транспарентност, недискриминација, пропорционалност, меѓусебно признавање, заштита на животната средина, како и квалитетно и ефикасно вршење на работите и услугите од склучениот договор за концесија и договорот за воспоставување на јавно-приватно партнерство.

Јавно-приватното партнерство (ЈПП) е форма на договорно регулирана, долгорочна соработка помеѓу јавниот партнер и приватниот партнер.

Приватниот партнер ја презема обврската да обезбеди јавна услуга за крајните корисници во области од надлежност на јавниот партнер. Приватниот партнер може и да преземе обврска да финансира, дизајнира, изгради или реконструира објект на јавна инфраструктура, да работи и одржува нов објект, или да користи, управува и одржува постоен објект на јавна инфраструктура.

⁶²Закон за концесии и јавно приватно партнерство, Службен весник на РМ, бр.6/12

При преземање на овие обврски, приватниот партнер вообичаено презема значаен дел од ризиците поврзани со финансирање, изградба, побарувачка и/или достапност и други такви дејствија, управување, одржување и технички ризици, зависно од договореното при воспоставување на јавно-приватното партнерство и се определува од случај до случај.

Покрај дополнителното стимулирање на економијата, вклучувањето на приватниот сектор во јавните проекти со себе носи и експертиза. Непишано правило е дека извршувањето јавни дејности од страна на приватни субјекти, се прави на многу поефикасен начин отколку што тоа го прави државата. Затоа, препораките кои доаѓаат од други држави кои имаат долга традиција на функционирање на ЈПП, се однесуваат на зајакнување на капацитетите на ЈПП не само на централно ниво, туку уште повеќе на локално ниво, односно во општините.

ЈПП е често користена форма на финансирање на разни проекти во земјите на ЕУ. Врз основа на искуствата од бројни успешни примери, идентификувани се следните основни предности и придобивки на ЈПП⁶³:

- забрзана изградба на инфраструктура;
- поквалитетни јавни услуги;
- зголемена ефикасност (намалени трошоци во проектниот животен циклус);
- подобра распределба на ризиците;
- побрза имплементација на проектот;
- создавање дополнителни приходи;
- подобро управување.

Зависно од намената на средствата за надоместување од страна на јавниот партнер за обезбедување на јавна работа и/или јавна услуги, како и распределбата на клучните постојни ризици, јавно-приватното партнерство може да се воспостави како:

- 1) концесија за јавна работа или
- 2) концесија за јавна услуга или
- 3) договор за јавна набавка на работа или
- 4) договор за јавна набавка на услуга.

Сепак, и покрај поволностите оваа форма на реализација на капитални инвестиции сè уште е малку застапена, пред сè поради сложените административни

⁶³ Прирачник за дизајн и имплементација на ефективни ЈПП, 2009, ЗЕЛС, Скопје

процедури и недоволната промоција на ЈПП кај бизнис-секторот. Исто така, помалите и рурални општини се во понеповолна положба бидејќи се недоволно атрактивни за вакви инвестиции.

Исто така, позитивен аспект кој дава оптимистички прогнози за постоењето и развојот на концептот на јавното приватно партнерство е сè поголемата насоченост на локалната самоуправа кон решавање на потребните услуги преку формирање на јавно приватно партнерство. Иако овој тренд во претходните години имаше колебливи резултати, се очекува во иднина истиот да продолжи да се зголемува поради следниве фактори:

- сè поголем број на приватни претпријатија се насочуваат кон специјализација и усовршување на своите можности;
- локалните самоуправи го прифаќаат концептот на професионалноста над затвореноста;
- ефектите од јавното приватно партнерство директно се поддржуваат од задоволството на граѓаните.

Законот за концесии и јавно-приватно партнерство е исклучително поволен закон за унапредување на ЛЕР кој дава одлични можности на ЕЛС да ги стават на располагање своите ресурси во улога на економски придвижувачи. Преку можностите на овој закон досега се изградени и ставени во функција многу стопански објекти како катни гаражи, трговски центри, рудници, спортски терени, угостителски објекти. Дури и дел од националните водни ресурси (Преспанско Езеро, Охридско Езеро) се управувани според овој закон. Најголемите економски предизвици на РМ и ЕЛС (гасификација и управување со отпадот) може да се решат преку овој закон. Транспарентноста на неговото спроведување е најголемиот предизвик при неговото спроведување.

1.6. Закон за рамномерен регионален развој

Друг актуелен закон што ја третира оваа проблематика е Законот за рамномерен регионален развој⁶⁴, кој ја дефинира законската рамка за обезбедување рамномерен регионален развој и создавање услови за локален развој.

Цели на политиката за поттикнување рамномерен регионален развој се:

⁶⁴ Закон за рамномерен регионален развој, Службен весник на Р Македонија бр. 6, 2012; повеќе околу овој Закон видете подолу во поглавјето *Финансирање на регионалниот развој*.

- рамномерен и одржлив развој на целата територија на Република Македонија, заснован врз моделот на полицентричен развој,
- намалување на диспаратите меѓу и во рамките на планските региони и подигнување на квалитетот на животот на сите граѓани,
- зголемување на конкурентноста на планските региони преку јакнење на нивниот иновациски капацитет, оптимално користење и валоризирање на природното богатство, човечкиот капитал и економските особености на различните региони,
- зачувување и развивање на посебниот идентитет на планските региони, како и нивна афирмација и развој,
- ревитализација на селата и развој на подрачјата со специфични развојни потреби, и
- поддршка на меѓуопштинската и прекуграничната соработка на единиците на локалната самоуправа во функција на поттикнување рамномерен регионален развој.

Законот за рамномерен регионален развој кој беше донесен во 2007 година изврши исклучително поволно влијание врз ЛЕР иако самата цел на законот е да се забрза развојот на регионално, а не на локално ниво. Овој закон не донесе нови надлежности на ЕЛС во поглед на ЛЕР, но со формирањето на центрите за регионален развој (ЦРР), одделувањата на буџетски средства за регионален развој како и можноста ЦРР да генерираат донаторски средства, пред се' од фондовите на ЕУ, се отворија огромни можности за унапредување на ЛЕР. Бидејќи регионите во РМ не се посебни правни лица, туку се управувани од советите за развој во кои членуваат градоначалници, бенефитите од регионалниот развој на крајот завршуваат кај самите ЕЛС.

1.7.Закон за меѓуопштинска соработка

Законот за меѓуопштинска соработка⁶⁵ дополнително го регулира, но и го поттикнува трендот на востановување меѓуопштинска соработка особено во областите на администрирање на локалните извори на приходи, урбанистичкото планирање, комуналните дејности и заштитата на животната средина.

⁶⁵ Закон за меѓуопштинска соработка, Службен весник на РМ, бр. 79, 2009

Според Законот, предлог за воспоставување меѓуопштинска соработка (МОС) покренуваат градоначалникот на општината или член на Советот на општината. Иницијатива за воспоставување на МОС може да покренат најмалку 10% од избирачите на општината. Предлогот, односно иницијативата, содржи цел на соработката, надлежност за која таа се поднесува, обликот преку кој ќе се остварува, можните финансиски импликации од соработката, како и други прашања кои се од значење за воспоставување на МОС.

Понатаму, предлогот се доставува до Советот на општината, а за предлог кој не е донесен од градоначалникот на општината, односно на иницијативата, мислење дава градоначалникот на општината.

Советот на општината одлучува по предлогот, односно иницијативата по претходно направена проценка за потребата од воспоставување МОС. Доколку се прифати, се утврдува предлог за воспоставување МОС и се доставува до општината или општините со кои се предлага воспоставување МОС.

Советите на општините, кои го прифатиле предлогот, односно иницијативата за воспоставување МОС, формираат заедничка комисија за подготовка на предлогот на актот за воспоставување МОС и предлозите на актите со кои се основаат или формираат облиците преку кои ќе се остварува МОС.

Концептот за МОС станува битен бидејќи се покажува како едно од соодветните решенија за обезбедување и квалитетно испорачување на децентрализираните јавни услуги. Преку примерот на практиките за МОС спроведени во земјите членки на ЕУ и во Македонија, МОС не е само инструмент што обезбедува подобрување на квалитетот на услугите на локално ниво, туку понекогаш претставува единствен начин за испорака на одредени услуги. Ова особено се однесува на малите општини со слаби финансиски ресурси/капацитети.

МОС, освен за промовирање и реализација на заеднички проекти што ќе влијаат на зајакнување на ефектите од локалниот економски развој, е особено важна и за развојот на локалната демократија и за постигнување поголема кохезија и поврзување на локално ниво, бидејќи придонесува кон подеднаков пристап до услугите за сите граѓани, со подеднаков квалитет.

Од почетокот на процесот на децентрализација, повеќе донатори имаа програми за поддршка на процесот на воспоставување меѓуопштинска соработка. Овој механизам е особено корисна алатка за помалите општини во ефикасна испорака на

лесно достапни и квалитетни јавни услуги за граѓаните, а истовремено и ги обезбедува неопходните институционални и професионални капацитети.

Преку обуки, размена на искуства, техничка и финансиска помош вработените во општините се стекнаа со знаење и вештини да идентификуваат и имплементираат МОС-иницијативи за оптимизација на административните процедури и менаџмент структури за заедничка испорака на услуги за граѓаните.

Сепак, првичните оценки се дека без дополнително обезбедени финансиски средства од страна на централниот буџет за стимулирање на меѓуопштинската соработка, примената на овој закон нема да ги даде посакуваните резултати.

Иако законот дава можност две или повеќе општини да соработуваат меѓусебе, меѓудругото, и со цел да се унапреди ЛЕР, многу се ретки примерите кога ЕЛС, поттикнати од потребата, се здружуваат и преку споделување на ресурси, го унапредуваат ЛЕР. Досега тоа било пракса само како резултат на барање на одреден странски донатор кога две или повеќе општини формираат некакво тело, мрежа, или јавно претпријатије, чии што услуги ги користат сите негови конституенти. Во моментот, Програмата за развој на ОН во РМ (UNDP) во неколку региони во РМ има формирано т.н. мрежи за интегриран развој кои што ги вклучуваат и ЕЛС, согласно принципите на овој закон.

8. Релевантни институции за локален економски развој

Релевантни институции поврзани со процесот на локалниот економски развој и спроведувањето на процесот на децентрализација, како и нивното влијание врз самиот прогрес и импакт што ЛЕР може да го има врз целокупниот квалитет на живот и подигнување на животниот стандард на граѓаните се: централната власт, општините/заедницата на единици на локална самоуправа ЗЕЛС, месната самоуправа, бизнис-секторот, невладиниот сектор, образовните институции, Агенцијата за вработување на РМ/Центри за вработување и меѓународните организации. За сите нив, следува кратка анализа во продолжение.

8.1. Централна власт

Процесот на децентрализација претставува процес на пренесување власт и моќ од централно на локално ниво. Воедно, неговиот старт во јуни 2005 година значеше

почеток на еден комплексен,долготраен реформски процес кој ќе донесе суштински промени во начинот на функционирање, односно ќе придонесе за демократизација на нашата држава.

Претходно, во 1996 година, беше направен првиот обид за децентрализација за којшто сега, од оваа временска дистанција, може да се каже дека беше неуспешен. Наследениот систем од претходната држава во кој функционираа 34 урбани општини, беше заменет со нова територијална распределба со 123 општини, плус Град Скопје. Главна причина за нефункционалноста на тогашната децентрализација беа симболичните надлежности на општините, односно нивната огромна зависност од централната власт. Согласно последните измени на Законот за територијална организација⁶⁶, во Македонија има 80 општини и Градот Скопје, како посебна единица на локалната самоуправа.

Од тие причини, со право се смета дека вистинската децентрализација во Република Македонија започна во 2005 година, кога со носењето на трите клучни закони: за локална самоуправа, за територијална организација и за финансирање на единиците на локалната самоуправа, беше дефинирана рамката во која ќе се одвива овој процес.

Министерството за локална самоуправа⁶⁷, заедно со Владата на РМ е најрелевантна институција од централната власт која директно е задолжена за планирање и мониторинг на процесот на децентрализација.

Министерството изготви Програма за спроведување на процесот на децентрализација и развој на локалната самоуправа во Република Македонија 2011–2014⁶⁸, која е подготвена врз основа на направената анализа на петгодишниот период на спроведување на децентрализираните надлежности од страна на единиците на локалната самоуправа и на ангажираноста на надлежните министерства коишто беа вклучени во реформските зафати во областа на локалната самоуправа.

Имајќи ги предвид досегашните резултати, но и слабости, во оваа фаза на имплементација на процесот на децентрализација, во следните три години, главни предизвици ќе бидат: демократското управување на локално ниво и интегриран и одржлив развој на единиците на локалната самоуправа. Овие елементи се особено важни за создавање амбиент за привлекување инвестиции, економски раст и

⁶⁶ Закон за територијална организација на општините, Службен весник на РМ, број 55, 2004

⁶⁷ www.mls.gov.mk

⁶⁸ <http://arhiva.vlada.mk/registar/?q=node/422>

постигнување развој кој подеднакво ќе се грижи за економските, социјалните и еколошките аспекти на ниво на ЕЛС.

Со измените на законската регулатива од областа на урбанизмот, пред сè со измените на Законот за градежно земјиште⁶⁹ во 2011 година, централната власт го направи веројатно најважниот чекор кон подавањето рака кон локалните самоуправи за нивен забрзан економски развој. Со направените измени општините се стекнаа со право да управуваат со државното градежно неизградено земјиште, што е од суштинско значење за нивниот ЛЕР.

Капиталните дотации од Буџетот на РМ се насочени кон финансирање на капитални инвестиции предвидени со општинските развојни планови, коишто се алоцирани согласно одредбите од Законот за финансирање на општините⁷⁰. Несомнено дека овој Закон е од исклучителна важност за ЛЕР, бидејќи тој им овозможува на општините сами да ги одредуваат приоритетите за прибирање и трошење на средствата.

Покрај тоа, Законот дава можност општините да се финансираат и од сопствени извори на средства, како што се локалните даноци, надоместоците утврдени со закон, таксите, приходите од сопственост и сл. Исто така, согласно овој закон, покрај наменските и другите дотации од Буџетот на Република Македонија, со дозвола на ресорното министерство, општините можат да финансираат одредени свои капитални проекти и преку задолжувања кај домашни и странски банки.

Во овој контекст, Законот за рамномерен регионален развој⁷¹ ги уредува целите, начелата и носителите на политиката за поттикнување на рамномерен регионален развој, финансирањето и распределбата на средства за поттикнување на рамномерниот регионален развој, следењето и оценувањето на спроведувањето на планските документи и проекти и други прашања поврзани со регионалниот развој.

Врз основа на овој закон формирани се Националниот совет за регионален развој, како и Биро за регионален развој⁷² и осум плански региони со свои посебни центри за развој, односно за реализација на политиките. Рамномерниот регионален развој е важен од аспект на постигнување рамномерен и одржлив развој на територијата на целата држава, намалување на диспаратот меѓу и во рамките напланските региони и подигнување на квалитетот на животот на сите граѓани, како и зголемување на конкурентноста на планските региони преку јакнење на нивниот

⁶⁹ Службен весник на РМ, бр. 17/11

⁷⁰ Службен весник на РМ, бр. 61/04

⁷¹ Службен весник на РМ, бр.63/07

⁷² brr.gov.mk/mk

иновациски капацитет, оптималното користење на природните богатства, човечкиот капитал и економските особености на регионите.

8.2. Општини/Заедница на единици на локална самоуправа ЗЕЛС

Локалниот економски развој е една од надлежностите стекнати со процесот на децентрализација, за која општините се надеваа дека ќе придонесе за нивниот севкупен развој. Во членот 22, став 3 од Законот за локална самоуправа⁷³, таксативно се наброени надлежностите на општините по однос на ЛЕР:

- планирање на ЛЕР;
- утврдување на развојните и структурните приоритети;
- водење на локална економска политика;
- поддршка на развојот на малите и средните претпријатија и на претприемништвото на локално ниво;
- учество во воспоставувањето и развојот на локалната мрежа на институции и агенции и промовирање на партнерство.

Бидејќи Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа им овозможува на општините сами да ги прибираат средствата и да се финансираат и од сопствени извори на средства, како што се локалните даноци, надоместоците утврдени со закон, таксите и приходите од сопственост, во споредба со состојбата пред почетокот на децентрализацијата, ангажманот на општините за прибирање на овие средства е значително поголем.

Основна причина за тоа е фактот дека зголеменото ниво на наплата на даноци, такси и други надоместоци, значи и поголема реализација на општинскиот буџет. Тоа пак, преку реинвестирање на дел од собраните средства во подобрување на инфраструктурата, директно се рефлектира врз можноста за побрз локален економски развој.

Најголемиот дел од урбаните општини во својата организациска поставеност имаат формирано одделенија за ЛЕР, а само мал дел од нив во одлуките за внатрешна организација предвиделе сектори за ЛЕР.

За разлика од нив, во руралните општини градоначалникот најчесто назначува само едно лице коешто е одговорно за ЛЕР, покрај останатите задачи што ги врши.

⁷³Службен весник на РМ, бр.5/02

Локалниот економски развој на секоја општина треба да се базира на нејзините конкурентски предности кои треба да се анализирани најпрецизно. Врз основа на една издржана анализа за можностите, треба да се отвори поширока дискусија, односно консултација со соите засегнати страни во заедницата за тоа дали основата на ЛЕР во иднина ќе се насочи кон одредена гранка од индустриското производство, земјоделството, туризмот или нешто сосема четврто, зависи од ресурсите со кои располага општината.

Речиси без исклучок, сите урбани општини пристапија кон формирање економски, односно економско-социјални совети. Нивна основна цел е преку вклучување на бизнис-заедницата во креирањето на локалните политики, да овозможат подобри услови за работа на локалните бизниси и со тоа да ја подигнат економската моќ и на фирмите, но и на општината во целост.

Освен следењето на промените на економските и социјалните случувања во општината и државата и промената на условите за бизнис, советите се грижат и за унапредување на стандардот на граѓаните, носат стратегии и акциски планови за развој на пазарот на трудот, а истовремено ги разгледуваат и можностите за намалување на невработеноста.

Економско-социјалните совети остваруваат тесна соработка со општинските совети во насока на носење одлуки за поедноставување на постапките за започнување и развивање на локалните бизниси, за одредени даночни олеснувања, подобрување на локалната инфраструктура и разгледуваат иницијативи и политики поврзани со создавање подобри услови за ЛЕР, кои подоцна се предмет на одлучување од страна на органите на локалната власт.

Најголема пречка на општините за спроведување на плановите за ЛЕР, претставува ограничените финансиски средства. Во рамките на идентификуваните слабости спаѓаат и слабите административни капацитети за развој на приоритизирани проекти на потребно ниво, недоволната соработка со бизнис-заедницата, како и скромните буџетски средства предвидени за реализирање на плановите за ЛЕР. Последниот показател укажува на тоа дека поголем број општини и натаму локалниот економски развој не го третираат како нивна основна надлежност.

Во недостиг на сопствени средства и конкретна помош од централната власт искажана преку мерки за намалување на невработеноста, општините сепочесто прибегнуваат кон задолжување кај домашни или странски финансиски институции.

Задолжувањето се прави во согласност со Министерството за финансии, а врз база на изработен кредитен рејтинг.

Заедницата на единиците на локалната самоуправа (ЗЕЛС)⁷⁴ на Република Македонија е непрофитна организација и единствена национална асоцијација во која на доброволна основа членуваат сите 80 општини и Градот Скопје, како посебна единица на локалната самоуправа.

Како своевиден центар во кој се координираат активностите за подобрување на работењето на единиците на локалната самоуправа, ЗЕЛС се грижи за суштинска реализација на заложбите за подигнување на квалитетот на демократското остварување на процесите од локален карактер.

ЗЕЛС ги застапува интересите на единиците на локалната самоуправа пред централната власт, при што на средбите со премиерот, министрите и претседателот на Собранието на РМ, се изнесуваат ставовите на локалните власти за сите значајни прашања и предизвици, а истовремено нудат и конкретни иницијативи и решенија.

8.3. Месна самоуправа⁷⁵

Уставот на Република Македонија го определува правото на здружување во најнизок вид локално организирана власт, додека пак формите на месната самоуправа, месните и урбаните заедници, се определени со Законот за локална самоуправа⁷⁶.

Месната самоуправа претставува активен чинител во стратешкото планирање и развивањето на локалната самоуправа. Таа може да даде конкретен придонес во изработката на стратегиите за локален економски развој, кои вклучуваат компоненти од областа на економијата, заштитата на животната средина, економијата и сл.

Преку раководниот орган на месната заедница, Советот на месната заедница, жителите на месната заедница до надлежните органи на општината може да даваат предлози и иницијативи од областа на локалниот развој, образованието или здравството, односно од сите области кои се од непосредно значење за животот и работата во нивната месна заедница.

⁷⁴ www.zels.org.mk

⁷⁵ Во поглавјето *Специфики на локалното планирање преку механизмите на граѓанско учество*, месната самоуправа беше елаборирана како еден од механизмите за граѓанско учество во процесите на одлучување, но во ова поглавје се разгледува како облик на самоуправа релевантен за економскиот развој на локално ниво.

⁷⁶ Службен весник на РМ, бр.5/02

Своето учество во процесот на одлучување жителите на месните заедници можат да го остварат индиректно, преку легално избраните претставници во локалната самоуправа, или директно, преку граѓанска иницијатива, собир на граѓани, референдум, јавни трибини и сл.

Имајќи го предвид фактот дека огромното мнозинство од жителите на месните заедници својата егзистенција ја наоѓаат во земјоделството и сточарството, пристапот до фондовите на ЕУ наменети за рурален развој и за развој на земјоделството преку Инструментот за претпристапна помош за рурален развој (ИПАРД)⁷⁷, треба да биде нивниот врвен приоритет. Во насока на изработка на издржани проекти, а заради што поголема искористеност на средствата од меѓународните фондови, општините се и законски обврзани на месните заедници да им ги стават на располагање своите стручни служби, да им обезбедат техничка поддршка, како и да ги преземат ситефинансиски трошоци коишто ќе се појават при аплицирањето со проекти пред фондовите на ЕУ.

8.4. Бизнис-сектор

„ЛЕР како пристап почна да се развива на почетокот на '70-тите години , како одговор на општинските власти кои стануваа свесни дека бизнисите и капиталот се движат помеѓу локациите кои имаат конкурентска предност. Со активно анализирање на локалната економија, општините стекнаа разбирање за можностите и пречките поврзани со економскиот раст и пораст на инвестиции во нивните локални заедници. Со ова ново разбирање, тие се обидоа да ги прошират своите економски основи и да го подобрат вработувањето преку изработка на стратешки програми и проекти кои би го олеснило влезот на нови инвестиции,“Гвен Свинбурн⁷⁸

Еден од главните столбови врз кој се темели локалниот економски развој е бизнис-секторот. Учесството на претставници на бизнис заедницата во локалните економски, односно економско-социјалните совети, е најефикасниот начин на кој тие можат да го дадат својот придонес за локалниот економски развој. Улогата на

⁷⁷Програма за земјоделство и рурален развој за спроведување на Инструментот за претпристапна помош на ЕУ за рурален развој (ИПАРД)

⁷⁸ Gwen Swinburn, Soraya Goga and Fergus Murphy, Local Economic Development: A Primer, The World Bank, 2006

бизнисмените во ова тело не треба да биде само од советодавен или формален карактер, напротив.

Бизнис-заедницата мора да биде проактивен чинител во планирањето и креирањето на ЛЕР, да оствари непосредна соработка со органите на општината (градоначалникот и советот на општината), како и со образовните институции, што е особено важно од аспект на продуцирање соодветни стручни кадри кои се неопходни на локалната заедница.

По дефиниција, малите и средните претпријатија (МСП) претставуваат движечка сила на локалниот економски развој и поради тоа треба континуирано да се работи на изнаоѓање стимулативни мерки за отворање нови МСП. Истовремено, треба да им се даде поддршка и на постојните претпријатија во општината, во нивните напори да најдат нови пазари и да ја подобрат својата конкурентност, со што ќе се даде придонес во отворањето нови работни места и во развојот на локалната економија.

8.5. Невладин сектор

Основната улога на невладиниот сектор е да биде коректив на општеството. Бројот на невладини организации (НВО) во Република Македонија почна рапидно да се зголемува по нејзиното осамостојување. Големиот број НВО, кој во еден момент според некои извори изнесуваше и преку 10000, многумина го толкуваа како рефлексija на неможноста на државата соодветно да одговори на очекувањата на граѓаните.

Сосема логично, со текот на времето дојде до драстично намалување на нивниот број и до профилирање на одреден број НВО, кои со своето функционирање придонесоа за побрз развој на демократските процеси во нашата држава.

Дека развиениот граѓански сектор е важен сегмент за развојот на заедницата, најдобро сведочат примерите од земјите со поголема традиција на граѓански активизам. Имено, еден од приоритетите на земјите членки на ЕУ е преземање конкретни мерки и иницијативи во насока на јакнење на невладиниот сектор. Во ЕУ ја препознале можноста дека одредени проблеми и потреби на граѓаните можат да бидат решени и без поголема инволвираност на владините институции, што се гледа преку зголемениот број програми за невладиниот сектор кои се финансирани од страна на Европската комисија.

Кај нас, улогата на НВО-секторот особено доаѓа до израз во процесот на планирање на ЈЕР, којшто покрај тоа што е базиран на законските обврски на јавните институции, во голема мера се темели и на непосредното учество на граѓанското општество. Најголемиот придонес во креирањето на локалниот економски развој граѓанскиот сектор го остварува преку партиципативното учество во креирањето на општинските приоритети и буџетските развојни сегменти/политики.

Освен тоа, соработката на НВО со општината, јавните претпријатија или со бизнис-секторот и изработка на заеднички проекти од областа на економијата, образованието, здравството, заштитата на животната средина, претставува одлична можност за пристап до средствата на меѓународните институции.

8.6. Образовни институции

Непосредното учество на образовните институции во планирањето на ЈЕР е од исклучителна важност за целокупниот процес. Тоа, пред сè важи за високообразовните институции и средношколските образовни центри. Во континуираната комуникација со општините и со бизнис-секторот, образовните институции треба да продуцираат онакви стручни профили какви што недостигаат на пазарот на трудот.

Социјалниот дијалог за врската на образовниот систем со пазарот на трудот, од формален, треба да прерасне во суштински дијалог и треба да се координира помеѓу ресорното Министерство за образование и наука и другите министерства, професионалните асоцијации и Агенцијата за вработување и тој да се води на ниво на сектори и на локално ниво. По примерот на земјите членки на ЕУ, во рамките на Министерството за труд и социјална политика треба да се формира посебно одделение за образование и обука, кое ќе биде активен учесник во социјалниот дијалог и ќе служи како медијатор помеѓу ресорното Министерство за образование и наука и пазарот на трудот.⁷⁹

Менаџирањето на човечките ресурси, како дел кој е индиректно поврзан со долгорочното планирање на образовниот процес, е од посебно значење за локалниот економски развој, особено што човечките ресурси се, веројатно, најважниот компетитивен фактор во современата индустрија и високите технологии.

Непостоењето елементарна комуникација помеѓу бизнис-заедницата и образовните институции, неретко е причина за дефицитот на одреден профил на

⁷⁹Анализа на потенцијалот за добро управување во Република Македонија – Фондација Институт отворено општество - Македонија

стручни кадри. Надлежностите на општината во сферата на образованието го опфаќаат делот на основање, финансирање и администрирање на основни и средни училишта во соработка со централната власт, во согласност со закон⁸⁰. Токму од тие причини, соработката со образовните институции во насока на профилирање високостручен кадар кој со своето знаење и вештини ќе придонесе во развојот на локалните фирми, е од приоритетно значење за локалниот економски развој во целост.

8.7. Агенција за вработување на РМ/Центри за вработување

Агенцијата за вработување⁸¹ на Република Македонија е јавна установа која врши стручни, организациски, административни и други работи што се однесуваат на вработувањето и осигурувањето во случај на невработеност и обезбедува поддршка, помош и услуги за учесниците на пазарот на трудот.

Агенцијата за вработување врши посредување за вработување во земјата и во странство, под услови и на начин утврдени со Законот за вработување и осигурување во случај на невработеност⁸². Со своето посредување, од една страна Агенцијата им помага на работодавачите да ги пополнат слободните работни места со квалификувани работници, а од друга страна им помага и на невработените лица да најдат работа.

Во насока на поттикнување на вработувањето, Агенцијата за вработување предлага програми и мерки со кои би ги мотивирала работодавачите да вработат што поголем број евидентирани невработени лица. Дел од тие мерки се и ослободувањето од плаќање персонален данок од доход и вложување на паричниот надоместок заради вработување.

Заради задоволување на потребите од работници и обезбедување услуги за работодавачите, во рамките на својата дејност, еднаш годишно, Агенцијата за вработување спроведува анализа на потребите од вештини на пазарот на трудот.⁸³ Истражувањето се спроведува преку директна посета и интервјуирање на работодавачите и пополнување на прашалник. Добиените информации се анализираат и врз таа основа се добиваат сознанија за профилот на кадри кои му се потребни на пазарот на трудот.

⁸⁰ Закон за локална самоуправа, Службен весник на РМ, бр.5/02

⁸¹ www.avrm.gov.mk

⁸² Службен весник на РМ, бр.37/97

⁸³ <http://www.avrm.gov.mk/analiza-na-potrebi-od-veshtini-na-pazar-na-trudot.ns>

Покрај тоа, преку извршената анализа Агенцијата добива и релевантни и многу важни информации за економските активности на фирмите и работодавачите, како и за планираните нови вработувања од соодветни занимања. Тоа и' помага на Агенцијата да дојде до сознанија за актуелните состојби, но и за очекуваните промени на пазарот на трудот во наредните 6–12 месеци.

Добиените сознанија од спроведеното анкетно истражување на Агенцијата за вработување имаат повеќекратни цели. Меѓу другото, тие се користат при креирањето активни програми и мерки за вработување и како помош при креирањето образовни програми за занимања кои се усогласени со потребите на пазарот.

Исто така, информациите може да послужат како подготовка за вработување на невработените лица, односно за нивна доквалификација или преквалификација, потоа за обука за дефицитарни занимања, обуки за стекнување нови вештини, како работа со компјутери, странски јазици и сл.

Заради важноста на информациите со кои располагаат Агенцијата за вработување, односно општинските центри за вработување, претставуваат мошне важен чинител во процесот на планирање на ЛЕР.

8.8. Меѓународни организации

Голем е бројот на меѓународни организации и институции кои во периодот од осамостојувањето на Република Македонија па до денес, дале значаен придонес во развојот на демократските процеси во нашата земја. Во годините кога Република Македонија се соочуваше со предизвици од најразличен карактер, значењето и придонесот на секоја од нив е од исклучителна важност за приближувањето констратешката цел на нашата држава – членство во заедницата на европските народи, односно во Европската Унија (ЕУ).

Агенцијата за меѓународен развој на Соединетите Американски Држави, УСАИД⁸⁴, во Република Македонија е присутна од 1993 година и од тогаш до денес во нашата земја инвестирала повеќе од 500 милиони долари. Во изминатиот период, УСАИД имплементирал проекти за отворање нови работни места, за намалување на корупцијата, како и проекти кои ги подготвуваат македонските студенти за новата работна околина, односно им помагаат да ги подобрат своите вештини за вработување. Поддршката којашто УСАИД ја дава за развој на демократијата, главно е

⁸⁴ www.usaid.gov

концентрирана на поддршка на процесот на децентрализација, градење релаксирани мултиетнички односи, зајакнување на независноста, транспарентноста и професионалноста на судскиот систем. Агенцијата им помага на граѓаните да имаат подобар надзор врз работата на владата преку граѓанското учество и промовирањето независни медиуми.

Програмата за економски развој е концентрирана на подобрување на деловната средина и на зголемување на конкурентноста на малите и средните претпријатија во сектори кои имаат потенцијален раст и можност за отворање нови работни места. Во таа насока, УСАИД има реализирано проекти кои се однесуваат на давање поддршка на одгледувачите на земјоделски култури за зголемување на производството и маркетинг-технологиите, како и голем број други проекти кои на директен или индиректен начин се вградиле во локалниот економски развој на повеќе општини во Република Македонија.

Програмата за развој на Обединетите нации (УНДП)⁸⁵ е дел од глобалната мрежа за развој на Обединетите нации (ОН), која се залага за промена и поврзување на земјите преку знаење, искуство и ресурси кои им помагаат на луѓето да изградат подобар живот. Во нашата земја УНДП функционира од 1998 година и нејзината поддршка во нашето приближување кон ЕУ е насочена преку три области: социјална инклузија, заштита на животната средина и локално владеење и територијален развој.

ОН ги поставуваат темелите за исполнување на директивите за заштита на животната средина на ЕУ, па во тој контекст ги поддржуваат националните капацитети за остварување на обврските согласно меѓународните договори од областа на животната средина.

ОН ги поддржуваат процесите на демократизација на локално ниво и ги охрабруваат локалните власти да ги преземат одговорностите. Тие, исто така, му даваат поддршка на развојот на финансиските и институционалните рамки за обезбедување подобрени децентрализирани услуги и го промовираат меѓуетничкиот дијалог и социјалната кохезија.

Делегацијата на Европската Унија⁸⁶ во Република Македонија беше официјално отворена во 2000 година. Откако во 2005 година нашата држава го доби статусот на земја кандидатка за членство во ЕУ, работата на Делегацијата на ЕУ во најголем дел е фокусирана на мониторинг и известување за постапување согласно

⁸⁵ www.un.org.mk

⁸⁶ www.europa.eu

политичките и економските критериуми за членство во ЕУ и на усогласување на нашето законодавство со законите на ЕУ.

Делегацијата има задача и да ги информира властите, институциите, медиумите и граѓаните на нашата земја за претпристапниот процес и за политиките на ЕУ, а истовремено одржува редовни контакти со академските институции, бизнис-заедницата и претставниците на граѓанското општество.

Со континуирана поддршка и финансиска помош ЕУ ги помага реформите во Република Македонија, на патот кон нејзиното членство во европското семејство на народите. Во својот досегашен мандат Делегацијата на ЕУ има реализирано повеќе од 400 проекти. Исто така таа ги поддржува воспоставувањето и развојот на целосниот оперативен капацитет на структурите кои се неопходни за раководење со претпристапните програми финансирани од ЕУ.

Република Македонија била и сè уште е корисник на значителна финансиска помош, која преку многубројните претпристапни фондови биле пласирани во нашата земја. Сè до крајот на 2013 година, Република Македонија беше корисник на финансиската помош за одржлив економски развој и стабилност, преку европскиот Инструмент за претпристапна помош (ИПА).

Овој инструмент ги замени и ги обедини во себе дотогашните претпристапни инструменти: Phare, ISPA, SAPARD, CARDS, како и Инструментот за претпристапна помош на Турција, обединувајќи ги во една правна основа за целокупната претпристапна помош.

Мисијата на Светска банка⁸⁷ во Република Македонија се фокусира на поттикнување и поддршка за создавање нови работни места, како и на подобрување на стандардите на живеење преку спроведување и финансирање проекти, консултантски услуги и истражувања во насока на градење капацитети, развој на човечки ресурси и инвестиции во инфраструктурата.

Согласно Стратегијата за партнерство на Република Македонија со Светската банка, нејзината помош се фокусира на:

- поддршка на земјата на нејзиниот пат кон ЕУ;
- зајакнување на нејзината конкурентна способност и подобрување на макроекономското окружување;
- зајакнување на економскиот раст преку зголемување на вработеноста;
- зајакнување на системот на социјалната заштита;

⁸⁷www.worldbank.org.mk

- поддршка на инвестиции во обновливи извори на енергија кои ќе придонесат кон развој на значајни проекти во областа на енергетскиот сектор.

Почнувајќи од 1995 година, Светска банка во нашата земја финансирала 61 проект, чија вкупна сума на финансиски средства изнесувала повеќе од 1 милијарда долари, вклучувајќи и буџетска поддршка. Во сегашното портфолио спаѓаат 6 инвестициски проекти кои се во процес на имплементација, вредни 280 милиони долари.

Дел од проектите кои во изминатите години биле финансирани со грантови од Светска банка се:

- ГЕФ-грант за обновлива енергија;
- Проект за подобрување на постојната регионална и локална патна мрежа;
- Проект за имплементација на социјална заштита;
- Проект за зајакнување на земјоделството и пристапувањето;
- Проект за модернизација на образованието;
- Проект за имплементација на реформите во правниот и судскиот систем и институционална поддршка.

Од причина што Република Македонија е дел од холандската конституенца, заемите од Светска банка се поддржани со грантови за кофинансирање од билатерални донатори кои, главно, доаѓаат од Холандија.

Спомнатите засегнати страни имаат значајно влијание во процесот на планирање на локалниот економски развој, но мора да се има предвид дека за ЛЕР се важни и други субјекти како банки, занаетчиски и стопански комори, синдикати, медиуми и други, што може да се види од табелата подолу:

Табела 3. Листа на потенцијални субјекти во дизајнирањето на стратегија за локален економски развој

Јавен сектор	Приватен сектор	Невладин сектор
✓ Локална администрација	✓ Приватни стопанственици	✓ Индивидуалци
✓ Подрачни единици на министерствата	✓ Бизнес-асоцијации	✓ Претставници на млади
✓ Општински јавни претпријатија	✓ Претставници на големи, средни и мали претпријатија	✓ НВО: екологија, култура, уметност, историја
✓ Државни јавни претпријатија	✓ Претставници на медиуми	✓ Бизнес-асоцијации
✓ Општински совет		✓ Бизнес-клубови
		✓ Центри за вработување

<ul style="list-style-type: none"> ✓ Здравствени организации ✓ Образовни институции ✓ Месни заедници 	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Занаетчии ✓ Синдикати ✓ Банки и др. финансиски институции ✓ Експертски тела 	(ABPM)
---	--	--------

Извор: Прирачник за локален економски развој, УСАИД Проект за реформа на локалната самоуправа, 1999-2004

9. Прилагодување на институциите вклучени во планирањето на економскиот развој, согласно политиките на Европската Унија

Моделот на економски развој кој го промовира Владата на Република Македонија се заснова на конкурентна и интегрирана економија, која овозможува исти можности за сите кои ќе бидат успешни во реализирањето на економските цели: макроекономска стабилност, брз економски раст и нови вработувања. Ваквиот модел, имајќи ги спецификите и приоритетите на Македонија за интегрирање во ЕУ, се заснова на Стратегијата на ЕУ за економски развој, позната како „Европа 2020“.⁸⁸ Од аспект на тоа што во нејзината имплементација треба да бидат активно вклучени и земјите кандидатки за членство во ЕУ, стратегијата е од голема важност и за Република Македонија.

Со оглед на јасно декларираните европски перспективи на нашата држава, нема дилема дека во соработка со Владата и другите државни институции во чијашто надлежност се економскиот развој и европските интеграции на нашата земја, економскиот развој на општините треба да се координира со генералните политики за одржлив економски развој на ЕУ.

Локалниот економски развој е значаен сегмент од севкупниот развој на македонското општество. Во тој контекст, трендот на прилагодување кон европските економски развојни стратегии треба да го следат сите наши институции од кои директно зависи економскиот развој на Република Македонија.

И покрај децентрализацијата на надлежностите за ЛЕР, централната власт сè уште е важен фактор по ова прашање. Измените во судскиот систем за приближување на нашето законодавство до европското, суштинските реформи во образовниот процес, како и финансиската и институционалната помош, пред сè на руралните општини во

⁸⁸ Земјите членки на ЕУ во 2010 година ја усвоија стратегијата за одржлив развој „Европа 2020“. Таа ги опфаќа краткорочните предизвици поврзани со кризата, како и потребата од структурни реформи кои би се спровеле преку примена на мерки за зголемување на растот, кој пак е неопходен за да се подготви европската економија за во иднина.

насока на нивниот побрз економски развој, треба да имаат приоритетно значење во работата на трите власти: законодавната, извршната и судската.

Соработка на централната власт до степен на формирање заеднички административни тела со клучниот фактор за ЛЕР, општините, е предвидена со Законот за локална самоуправа. Истиот Закон, во функција на постигнување заеднички интереси, на општините им овозможува здружување на средства и основање заеднички јавни агенции за потребите од давање услуги на граѓаните во неколку соседни општини (примерот со Василево, Босилово и Ново Село, со поддршка на УНДП). За таа цел беше донесен и Законот за меѓуопштинска соработка⁸⁹, со кој на детален начин се уредуваат начинот и областите во кои може да дејствуваат две или повеќе општини. Овие два закони беа подетално обработени во поглавјето *“Можности за подобрување на локалниот економски развој преку правилна примена на институционалниот пристап и постојната законска рамка”*.

Истовремено, многу е важно да се учи од европските искуства, односно, да се работи на концептот општините да можат да соработуваат со општини од други држави, како и со меѓународни организации на локалните заедници. Исто така, меѓу најважните препораки кои од европските институции пристигнуваат на адреса на локалните власти во Република Македонија, спаѓаат оние кои се однесуваат на преземањето конкретни мерки за зајакнување на административните капацитети на општините.

10. Улога, влијание и различни видови поврзаност на институциите во процесот на планирање на локалниот економски развој

10.1. Правна врска

Успешниот економски развој подразбира темелно и внимателно планирање и употреба на развојните инструменти и техники. Законот за рамномерен регионален развој⁹⁰ донесен во 2007 година, значеше почеток на една нова фаза во процесот на децентрализација. Покрај планирањето на ЛЕР, преку поддршката на недоволно развиените подрачја и руралните општини, со овој Закон општините добија можност да ги зголемат своите капацитети во поттикнувањето и развојот на економијата.

⁸⁹ Службен весник на РМ, бр.79/09

⁹⁰ Службен весник на РМ, бр.63/07

Целокупната активност на осумте плански региони, колку што вкупно ги има во Република Македонија, се одвива преку координација на Советот за рамномерен регионален развој, Министерството за локална самоуправа, како и Бирото за регионален развој⁹¹, кое како посебен орган со својство на правно лице, работи во состав на Министерството за локална самоуправа.

Стратешкото планирање на локалниот развој е законска обврска на општините. Согласно Законот за буџетите⁹², стратешкото планирање треба да содржи тригодишен план за општински развој. Во зависност од спецификите, капацитетот и потребите за планирање, секоја општина треба сама да одлучи каков вид планирање и'е потребен.

Дефинирањето на локалните цели и приоритети при процесот на стратешкото планирање треба да биде прилагодено на стратешките приоритети на Владата на Република Македонија. Стратешкото планирање на корисниците на буџетот од државната администрација е координирано од страна на Генералниот секретаријат на Владата, додека пак планирањето на локалниот и регионалниот развој, го координира Министерството за локална самоуправа.

Како што веќе беше споменато погоре, во членот 25 од Законот за ЛС, кој се однесува на облиците на граѓанското учество, се вели:

(1) Граѓаните непосредно учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење преку граѓанска иницијатива, собири на граѓаните и референдум, на начин и постапка утврдени со закон.

По принципот на партиципативното учество на граѓаните во донесувањето на општинскиот буџет, или при носењето на урбанистичките планови, тие треба да бидат вклучени и во процесот на носење и на стратешките планови, а особено при изработката на акциските планови за ЛЕР. Покрај вклучувањето на стратешки најважниот партнер при планирањето на ЛЕР, локалната бизнис-заедница, општината треба самата да инсистира на што поактивно учество и на граѓаните, претставени и преку невладините организации и асоцијации.

На вклученоста на граѓаните/засегнатите страни во овој процес не треба да се гледа само од аспект на законската обврска, туку таа треба да се искористи во насока на изнаоѓање квалитетни решенија кои се од интерес на сите засегнати страни.

Освен тоа, една од причините поради која вклучувањето на граѓаните не само овој процес, туку генерално во процесот на донесување одлуки е важно за локалните

⁹¹ www.brr.gov.mk

⁹² Службен весник на РМ, бр.64/05

власти, е и таа што со своето непосредно учество, тие им даваат легитимитет на одлуките кои ги носи општинската власт.

10.2. Природна врска

Планирањето на ЈЕР, односно изработката на стратешки план за локален економски развој, е сеопфатен процес кој вклучува многу заинтересирани страни. Во изминатите безмалку 11 години од почетокот на децентрализацијата, односно од префрлањето на надлежноста на ЈЕР од централно на локално ниво како една од првите децентрализираны надлежности, општините стекнаа одредено искуство на тоа поле.

Тоа пред сè, се однесува на креирањето тимови за развој на стратегии за ЈЕР, како и сè поинтензивното вклучување на бизнис-заедницата во имплементацијата на стратегијата. Од тој аспект, од особено значење за ЈЕР е носењето на Законот за концесии и јавно приватно партнерство⁹³, за кој погоре беше пишувано повеќе.

Одлуката за започнување постапка за доделување концесија на добра од општ интерес и потпишување договор за воспоставување ЈПП, на предлог на градоначалникот, ја носи советот на општината, а доделувањето на концесијата се врши по пат на јавен повик. Законот за ЈПП предвидува договорите за концесија да се склучуваат за период до 35 години. Како форма на долгорочна соработка помеѓу јавниот и приватниот партнер, ЈПП има за цел да овозможи квалитетно и ефикасно вршење на работите и услугите од склучениот договор за концесија и преку остварувањето профит, да го помогне локалниот економски развој на општината.

Еден од најефикасните начини преку кои локалните власти можат да ги привлечат домашните и странските инвеститори да инвестираат во општинските економски зони, или во технолошко-индустриските развојни зони (ТИРЗ) коишто се лоцирани на нивна територија, се даночните бенефиции.

Во членот 11, став 3 од Законот за локална самоуправа недвосмислено е кажано дека, во рамките определени со закон, општината ја утврдува висината на стапките на даноците и висината на надоместоците и таксите.

Во членот 4, пак, од Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа (ЕЛС), таксативно се наведени сопствените извори на приходи на ЕЛС.

⁹³Службен весник на РМ, бр.6/12

Токму овој дел од законската регулатива им остава простор општините да извршат одредени даночни ослободувања или намалувања, на пример, на данокот на промет на недвижности, комуналните такси, надоместоците од комунална дејност или други локални даноци, надоместоци или такси.

Исто така, како основен двигател на локалната економија, во фокусот на интерес на општината треба да бидат малите и средните претпријатија (МСП), кои со дополнителни стимулативни мерки имплементирани од страна на општината, ќе придонесат за отворање нови работни места.

10.3. Образовна врска

Во услови на голема конкуренција, кога речиси сите локални самоуправи во нашата држава посветуваат сè поголемо внимание на локалниот економски развој, клучен фактор во обезбедувањето подобра стартна позиција може да одигра понудата на квалитетна работна сила.

Во својата наједноставна дефиниција терминот „квалитетна работна сила“⁹⁴ подразбира работна сила која поседува квалификации, стручна спрема и вештини кои одговараат на потребите на стопанството на краток и среден рок. Тоа значи дека не е доволно само да се има школувана (квалификувана) работна сила, туку е потребно на пазарот да постои побарувачка за одреден стручен профил. Со оглед на тоа што планирањето на локалниот развој се прави на среден и долг рок, неопходно е образованието да се прилагодува на потребите на стопанството на подолг рок.

Развојот на човечките ресурси е најважниот фактор за промоција на долгорочниот економски развој. Оттаму, квалитетот на човечките ресурси, односно квалификуваната работна сила, е еден од пресудните фактори за привлекување инвеститори, особено на оние кои се занимаваат со висока технологија и индустрија. Од тој аспект, непосредното вклучување и соработката на образовните и научните институции со другите клучни фактори за ЛЕР, општината и бизнис-секторот, се јавува како неопходна потреба. Научните институции нудат развој, знаење, овозможуваат размена на искуства. Тие се неопходни учесници во проектите кои имаат за цел да го унапредат менаџирањето со човечките ресурси или развојот на технологијата.

⁹⁴ Јелена Бојовиќ, Локални економски развој у Србији, Приручник за практичаре, Београд, 2009.

Надлежноста на општините во сферата на образованието согласно Законот за ЛС, се состои во основање, финансирање и администрирање на основни и средни училишта, во соработка со централната власт.

За состојбите во нашата држава по прашањето на продуцирање кадри кои се потребни на побарувачката на пазарот на трудот, не само сега, туку и подолг временски период наназад, мора да се каже дека ни оддалеку тие не се на потребното ниво. Така на пример, во повеќето општини во Република Македонија кои својот локален развој го темелат на земјоделството, не само што не постојат високообразовни институции или научни установи од оваа област, туку не постојат ниту средношколски стручни училишни центри, кои врз основа на изразените потреби на локалниот пазарот на трудот, ќе едуцираат кадри од оваа проблематика.

Единиците на локалната самоуправа, како носители на локалниот економски развој, во својата стратегија за ЛЕР мора да направат сериозни истражувања за потребите на пазарот на долгорочно ниво. Заедно со високообразовните и научните институции, како и со институтите за истражување и развој, вклучително и бизнис-заедницата, треба да го планираат образовниот процес, односно да ги утврдат профилите на стручни кадри кои, во одреден временски период, ќе имбидат потребни на стопанските субјекти кои функционираат во одредена ЕЛС/општината.

Важна улога во целиот овој процес може да одигра и Агенцијата за вработување, која преку општинските центри за вработување може да изврши обука за преквалификација на постојната работна сила, на основа на утврдените дефицитарни профили, кои на среден или долг рок ќе бидат барани на локалниот пазар на трудот.

Позитивно влијание врз усогласувањето на понудата и побарувачката на пазарот на труд во последно време имаат локалните економско-социјални совети (ЛЕСС), кои меѓу другото, спроведуваат и анализи на локалниот пазар на труд, а наодите од тие анализи се користат за подготвување стратешки документи, како локални акциски планови за вработување (ЛАПВ)⁹⁵. Таков позитивен пример за одбележување е следниов: во 2013г. согласно наодите од анализата на локалниот пазар на труд и подоцна од изготвениот ЛАПВ, ЛЕСС на Општина Струмица, преку општината издејствува добивање согласност од Министерство за образование за отворање 4 нови образовни профили во средното стручно образование, за кои бизнисите се произнесоа дека имаат потреба (техничар за агроменаџмент, банкарски

⁹⁵ За локалните економско-социјални совети (ЛЕСС) и локалните акциски планови за вработување (ЛАПВ) ќе стане збор подолу во поглавјето *Институционално планирање на ЛЕР во согласност со децентрализираните надлежности*.

техничар, електроничар мехатроничар, конфекциски оператор за текстилен дизајн). Во моментот во Струмица има паралелки со три од овие профили (за профилот електроничар мехатроничар не се пријавија доволен број заинтересирани ученици).

11. Дополнителни можности за влијание на органите на ЕЛС во унапредувањето на процесот на ЛЕР

Добро е познато дека стратегиите за локален економски развој кај не така мал број општини/ЕЛС во Република Македонија, неретко претставуваат листа на желби и тешко остварливи планови. Една од причините за таквата ситуација е и востановената пракса, основата на ЛЕР да биде заснована на изборните програми на новоизбраните градоначалници.

Преку изборните кампањи на партиите, одблиску можеме да се запознаеме со програмите на нивните кандидати за градоначалници и за членови на општинските совети. Неподделено е мислењето дека тие најчесто се сведуваат на евтини популистички памфлети, без реална основа за нивна имплементација, при тоа користејќи ја сè уште ниската свест на граѓаните/избирачи за значењето на ЛС и за одговорен пристап при одлучувањето за тоа кој/која политичка опција ќе раководи со локалната самоуправа.

Тоа особено доаѓа до израз при предлагањето проекти кои се од капитална важност за општините. Не само што нивната реализација е речиси невозможна од финансиски аспект, туку многу често, заради непознавањето на законската регулатива од страна на кандидатите, доаѓа до мешање на ингеренциите на локалната со оние на централната власт. Тоа доволно зборува за често несериозниот пристап на кандидатите за градоначалници кон прашањата кои се од животно значење за граѓаните, пред сè, како резултат на нивното недоволно познавање на проблематиката на ЛС и/или целосна политизација на функцијата.

За да се избегне таквата ситуација, мошне е важно новоизбраните градоначалници да работат на градење на сопствените капацитети за политичко дејствување согласно своите законски надлежности и уште од првиот ден да заземат сериозен и одговорен пристап во извршувањето на исклучително важната функција, во интерес на граѓаните. За тоа им е неопходно да пристапат и кон зајакнување на капацитетите на општинската администрација и да формираат тимови кои ќе бидат составени од компетентни и стручни лица, а не од послушни партиски војници.

Исто така, градоначалниците треба да покажат дека имаат и желба и капацитет во носењето и спроведувањето на стратешките планови за ЛЕР и други важни општински документи, да вклучат лица од граѓанскиот сектор и од бизнис-заедницата, како и да остварат соработка со други домашни и странски институции кои можат да придонесат во економскиот развој на единиците на локалната самоуправа.

Во овој контекст, може да се додаде и можноста за искористување на нивното политичко влијание, знаење и авторитет при учеството во повисоките форуми (на пр. ЗЕЛС) каде се донесуваат одлуки за приоритизирање на капиталните инвестиции или/и се покренуваат иницијативи за соработка, но и во носењето на прописи со кои се олеснува развојот на локално ниво, пред се користејќи ги инструментите за лобирање, утврдени со Законот за лобирање⁹⁶. Овие се едни од клучните предуслови за просперитет и на жителите на општината и на локалната заедница во целост.

Улогата на членовите на општинските совети во донесувањето на одлуките е од исклучително значење за реализирање на интересите на граѓаните и за таа цел потребно е да се јакнат нивните капацитети и да се обучат за законито постапување и партиципативно одлучување. Политиките за развој што се носат на локално ниво, најчесто на предлог на градоначалникот, советот на општината треба добро да ги разгледа од сите аспекти, да ги филтрира низ механизмите на граѓанско одлучување, да биде еден вид про-активен коректор на истите, преземајќи целосна одговорност за она што се случува во заедницата. За зал, до сега улогата на советниците беше маргинализирана, со големо политичко влијание, без доволно знаење и свест за нивната законска улога во заштитата на интересите на граѓаните.

11.1. Анализа на студија на случај – Стратегија за локален економски развој на Општина Гази Баба 2009 – 2012 година

Гази Баба е една од десетте општини кои се дел од градот Скопје. Согласно законската регулатива, Општина Гази Баба ја изработи Стратегијата за ЛЕР 2009 – 2012 година⁹⁷. Неа ја сочинуваат 9 поглавја:

- Вовед;
- Принципи и фази за стратешко планирање во Општина Гази Баба;
- Методолошки пристап при изработката на ЛЕР- стратегијата;

⁹⁶ Закон за лобирање („Службен весник на Република Македонија“, бр.106/2008 и 135/2011)

⁹⁷ <http://www.gazibaba.gov.mk/media/PDF/strategii/strategija-za-ler-na-ogb.pdf>

- Фактори на конкурентност;
- Профил на Општина Гази Баба;
- SWOT-анализа на Општина Гази Баба;
- Визија и стратешки цели;
- Фактори за економски развој на Општината;
- Интегрирање на стратешкото планирање на Општината со финансискиот дел од Буџетот на Општина Гази Баба.

1. Воведниот дел ја објаснува целта на носењето на овој стратешки документ, како и документите кои во фазата на носењето биле усвоени од страна на тимот задолжен за подготовка на ЈЕР.

2. Процесот на изработка на стратешкиот план за ЈЕР⁹⁸ е работен според принципите за транспарентност, инволвираност и консензус на сите заинтересирани страни, активно учество на општинската администрација, интегрирање на финансискиот дел од општинскиот буџет и ограниченост на ресурси и фискален капацитет на Општина Гази Баба. Проектот за изработка на стратегија за ЈЕР е базиран на 5 главни фази за стратешко планирање⁹⁹:

- Организирање на проектот;
- Оценка на локалната економија и изработка на профил на Општина Гази Баба;
- Изработка на стратегија за ЈЕР;
- Изработка на акциски планови за имплементација на стратегијата;
- Изработка на стратегија за мониторинг и евалуација на имплементацијата на стратегијата.

3. При изработката на стратегијата за ЈЕР на Општина Гази Баба, тимот ги зел предвид и двата глобално спротивставени процеси кои го обликуваат позиционирањето на општините. Едниот е процесот на глобализација кој овозможува меѓународно влијание на граѓаните, националните и локалните економии и културите, а другиот е процесот на децентрализација кој ги отвора можностите за поефикасна алокација на ресурсите, бидејќи власта е поблиску до граѓаните¹⁰⁰.

Од овие два спротивставени процеса произлегуваат факторите на конкурентност на Општина Гази Баба кои ја обликуваат околината за остварување на стратегиите и

⁹⁸Ibid, стр. 8

⁹⁹Ibid, стр. 8

¹⁰⁰Ibid, стр. 8

програмите на заинтересираните страни, односно бизнисот и граѓаните. На Општина Гази Баба и останува перманентно да го подобрува и третиот фактор за економски развој, а тоа е институционалниот фактор¹⁰¹.

4. Во стратегијата се анализираат и факторите за конкурентност според индексот на конкурентност на Светскиот економски форум и бизнис-извештајот на Светска банка. Конкурентната позиција на Општина Гази Баба не може да се гледа изолирано од позицијата на Република Македонија, па затоа во Стратегијата се внесени и делови од извештајот за конкурентноста на македонската економија¹⁰². Во следната табела е прикажана перцепцијата на бизнис-заедницата во Општина Гази Баба за компаративните предности и недостатоци на Општината¹⁰³:

Табела 4. Компаративни предности и недостатоци на Општина Гази Баба

Компаративни предности	Недостатоци
Локација (индустриска зона, близина до центарот на Скопје, излез на автопат)	Итна потреба од инвестиции во инфраструктура, здравствена заштита, културни и спортски објекти
Евтина работна сила	Стабилно снабдување со електрична енергија
Промовирање на јавно-приватно партнерство	Пристап до водоводна мрежа
Хотелиерство – сместувачки капацитети	Недоволно квалификуван кадар
Територија и број на население	Слаба финансиска состојба на населението
Соработка со локалната власт	Нерешени имотно-правни односи
Развиена индустрија – концентрација на бизнис-компани	Недостиг од паркинг простор
Економска зона	Нерешени проблеми со сопственост на земјиште
Донесени ДУП-ови	Неповрзаност меѓу фирмите
Релативно добра инфраструктура со нејзино постојано подобрување	Јавен превоз
Најголема индустриска општина	Ниска свест за животна средина
	Нелојална конкуренција
	Неразвиен рурален дел
	Мултиетничка средина
	Бавно процесуирање на документацијата во општината

Извор: Стратегија за локален економски развој на Општина Гази Баба 2009-2012

Табеларно е прикажана и перцепцијата на бизнис-заедницата за тоа што можат да направи таа за Општина Гази Баба, а што Општината за развојот на локалната економија¹⁰⁴:

¹⁰¹ Ibid, стр. 10

¹⁰² Ibid, стр. 10

¹⁰³ Ibid, стр. 18

¹⁰⁴ Ibid, стр. 20

Табела 5. Перцепција на бизнис-заедницата за тоа што може да направи таа, а што Општината за развојот на локалната економија

Што може да направи бизнис-заедницата	Што може да направи општинската администрација
Редовно плаќање даноци и други давачки, работење според сите правила и процедури	Намалување на обемот на неформалниот сектор во економијата
Донации, развој на индустријата и земјоделството	Обезбедување повеќе информации и подобрување на процедурите
Развој на образование	Владеење на правото еднакво за сите
Проширување на постојниот бизнис – нови инвестиции	Олеснување на процедурите за легализација или за откуп на приватното земјиште
Отворање нов современ хотел	Инвестиции во патна инфраструктура
Консултации со економските експерти за подобар развој	Означување на посебна траса за движење на јавниот градски превоз
Инвестирање во вработување на квалификувани кадри од општината	Поефикасен сектор за урбанизам, скратување на процедурите
Обука на кадар, пренесување на знаење, менаџирање на проекти	
Обука на бизнис-субјектите во општината	
Грижа за животната средина	
Иницијатива за формирање бизнис-асоцијација	

Извор: Стратегија за локален економски развој на Општина Гази Баба 2009 – 2012

5. Подготвувајќи го профилот на Општина Гази Баба, тимот за изработка на Стратегијата ги искористил достапните информации од повеќе извори:

- Економија и инфраструктура;
- Население и образование;
- Социолошки карактеристики;
- Вработеност и невработеност;
- Домување.¹⁰⁵

При изработката на профилот, членовите на тимот се соочиле со редица субјективни проблеми. Според нив, тоа пред сè се однесува на слабостите на статистичкиот информативен систем на Република Македонија од кој не можеле да добијат квалитетни и навремени податоци. Тие констатирале дека без потребните релевантни информации, ниту граѓаните, ниту бизнис-заедницата можат да носат ефикасни економски и финансиски одлуки.

6. Врз основа на анализата на конкурентност на Општината, нејзината околина за водење бизнис, како и врз основа на профилот на Општина Гази Баба, членовите на

¹⁰⁵Ibid, стр. 24

тимот ја изработиле и SWOT-анализата¹⁰⁶. Од внатрешните фактори, анализирани се економскиот развој, инфраструктурата за развој на бизнис и квалитетот на животот.

Според анализата, дел од силните страни се:

- одличната географска положба;
- извозно ориентирани компании лоцирани на територијата на општината;
- потенцијалите на индустриската зона околу заобиколницата;
- можноста за транзитен туризам;
- близината на царинските терминали;
- позитивниот однос на општината кон претприемачите;
- бизнис-инкубатор за start up компании;
- ниската цена на индивидуалните и колективните станбени објекти;
- постоење на основни училишта и градинки во речиси сите населени места;
- археолошкиот локалитет Тумба Маџари.

Со анализата се идентификувани следните слаби страни:

- нерамномерен развој, голем диспаратет помеѓу урбаниот и руралниот дел на општината;
- недоволно технички обучена работна сила;
- преголема зависност од тешката индустрија која во иднина не гарантира значаен растечки потенцијал;
- немање маркетинг-план за привлекување инвеститори;
- лоша состојба со инфраструктурата на локациите кои се интересни за развој на бизнис;
- неатрактивност на објектите за домување;
- проблеми со загадувањето на воздухот и почвата;
- лоша состојба со инфраструктурата на културните домови во Општината.

Предмет на анализа на надворешните фактори¹⁰⁷ биле легислативата, економијата, социјалната политика, демографијата и технологијата. Силните страни на Општината во овие области се:

- можностите што ги нуди децентрализацијата;

¹⁰⁶Ibid, стр. 26

¹⁰⁷Ibid, стр. 28

- Законот за ЈПП;
- Законот за рамномерен регионален развој;
- приближувањето до евроатлантските интеграции;
- спогодбите за слободна трговија;
- европскиот регион Скопје – Ниш – Софија;
- зголемениот број студенти кој е во функција на зголемување на процентот на самовработување;
- воведување нови технологии кои ќе им помогнат на компаниите да ја подобрат продуктивноста и конкурентноста.

Идентификуваните слаби страни се:

- немање искуство во делот на ЈПП;
- бавна имплементација на Законот за рамномерен развој;
- неликвидност на стопанството;
- недоволни менаџерски вештини на сопствениците на фирми;
- зголемување на стапката на сиромаштија;
- висока стапка на невработеност;
- емиграција на високообразованите кадри;
- ниска стапка на наталитет;
- воведувањето на новите технологии ќе ја намали потребата од одредени категории работници.

7. Тимот за изработка на Стратегијата за ЛЕР на Општина Гази Баба ја утврди следната визија и стратешките цели:

7.1 Визија¹⁰⁸: *Општина Гази Баба е дел од главниот град на Република Македонија со квалитетни урбани услуги и ефикасен урбан менаџмент, конкурентна економија и одржлив економски раст, висок квалитет на живеење и здрава животна средина атрактивна за бизниси, домување и туристи.*

7.2 Стратешки цели:

¹⁰⁸Ibid, стр. 30

Табела 6. Стратешки цели за локален економски развој на ОГБ

Стратешка цел 1	Стратешка цел 2	Стратешка цел 3
Да се подобрат и унапредат условите за живеење во општината	Да се прошири и диверзифицира економската база во општината преку зголемување на нивото на инвестиции	Да се создаде интегрирана локална заедница

8. Основните фактори за економскиот развој, Општина Гази Баба ги гледа во подобрувањето на услугите кон граѓаните и бизнис-заедницата и воспоставување партнерски однос, што би се отсликало со диверзифициран и одржлив економски раст, висок квалитет на живеење и здрава животна средина¹⁰⁹. Во врска со ова, како и врз основа на резултатите од претходните анализи, тимот што работел на стратегијата ги детектирал следниве предизвици за стартување и водење бизнис:

- имотно-правни работи – земјиште со нерегулирана сопственост;
- Катастар – Геодетска управа. Град Скопје ја стави Општината на последно место според приоритетот за ажурирање на катастарот;
- неконзистентност на ГУП со ДУП;
- неефикасно администрирање на даноците на релација Град Скопје – Општина Гази Баба;
- несоодветна комунална и патна инфраструктура во руралниот дел на општината;
- немање база на релевантни податоци;
- парцелизација на атрактивни локации – проблем за потенцијалните инвеститори;
- запазување на еколошките стандарди.

9. Стратешкото планирање на ЛЕР во Општината не може да се разгледува изолирано од финансискиот дел на општинскиот буџет. Според пристапот што го избрал тимот во изработката на Стратегијата, Општината мора да развие своја визија со стратешки цели кои мора да бидат донесени со учество на сите заинтересирани страни. Тие, меѓутоа, не може да се гледаат издвоено од капацитетот на Општината за обезбедување финансиски ресурси од разни извори¹¹⁰.

Визијата, стратешките и оперативните цели, со разните извори на финансиски ресурси и инструменти, се остваруваат преку акцискиот план кој содржи и конкретни проекти. На тој начин, преку анализата на фискалниот капацитет и

¹⁰⁹Ibid, стр. 34

¹¹⁰Ibid, стр. 34

кредитоспособноста, се овозможува да се утврдат финансиските ресурси со кои располага Општината, за да биде реален и остварлив усвоениот акциски план.

Акцискиот план кој го изработи тимот и во кој се содржат проектната матрица, изворите на финансирање и динамиката на имплементација и на финансирање, преку финансиските ресурси мора да биде имплементиран преку буџетскиот процес во Буџетот на Општина Гази Баба. Во истиот се предвидуваат низа активности кои водат кон подобар локален економски развој на општината, како што се: унапредување на инфраструктурата, дигитализација на општинските услуги и поддршка на микро и малите компании преку трансфер на знаење и информации.

Од анализата на Стратегијата за локален економски развој на општина Гази Баба може да се утврди дека оваа општина во своето планирање дава исклучително важно место на економскиот развој пред сè преку максимизирање на ефикасноста на услугите кои таа треба да ги испорача кон странските и домашните инвеститори. Квалитетот на предвидените решенија и стратешки насоки во огромна мера е резултат на прецизната визија на администрацијата и носителите на одлуки во општината како и правилниот начин на планирање преку директна инволвираност на целните групи и крајните корисници, во случајот, бизнис заедницата и граѓаните. Квалитетот на Стратегијата за ЈЕР на Гази Баба го дава и предвиденото интегрирање на содржината на стратешкиот документ со буџетот на општината. Стратегијата за ЈЕР на Гази Баба во центарот на вниманието го става бизнисот и граѓаните. Според овој документ, овие два чинители се главните конкурентски предности кои општината ги има и во кои, вклучувајќи ги и институционалните капацитети, мора да ги инвестира сите расположливи средства со цел да ја реализира предвидената визија: “Општина Гази Баба е дел од главниот град на Република Македонија со квалитетни урбани услуги и ефикасен урбан менаџмент, конкурентна економија и одржлив економски раст, висок квалитет на живеење и здрава животна средина атрактивна за бизниси, домување и туристи”.

При утврдувањето на контекстот во кој треба да се реализира истата, општината преку директна комуникација со бизнис заедницата, односно граѓаните, направила реална анализа на постоечките компаративни предности и недостатоци кои мора да се земат предвид. Таквото прецизно утврдување довело до состојба кога секој чинител на ЈЕР можел лесно да утврди кои се неговите обврски во подобрувањето на постоечката ситуација и реализација на предвидената визија. Општина Гази Баба и сите засегнати страни на Стратегијата за ЈЕР јасно утврдиле што може/треба да направи општинската

администрација, но, исто така, и што може/треба да направи бизнис заедницата. Така, утврдено е дека бизнис заедницата, меѓу другото, треба редовно да плаќа даноци и да работи според сите правила и процедури, да вложува во развој на образованието, да работи на проширување на постојниот бизнис, а општината да практикува владеење на правото еднакво за сите, да го намали обемот на неформалниот сектор или да обезбеди повеќе инвестиции во патната инфраструктура. Со тоа, обезбедена е сопственост врз документот, односно неговата суштина и поделба на одговорноста за неговата реализација.

Општината, граѓаните и бизнис секторот заеднички утврдиле дека интерните силни страни на Гази Баба се нејзината локација (дел од Град Скопје), близината на царинските терминали, постоењето на бизнис-инкубатор и релативно пониската цена на колективните и индивидуални станбени објекти. Стратегијата ги утврдила и слабите страни на општината, односно надворешните фактори кои имаат некакво влијание врз ЛЕР, како што се: голема разлика во развојот помеѓу урбаниот и руралниот дел на општината, немање маркетинг план за привлекување на инвеститори, лошата состојба со инфраструктурата, можностите што ги нуди децентрализацијата во РМ, Законот за ЛПП, евро-регионот Скопје-Ниш-Софија и сл.

По анализата на целиот контекст, општината и сите засегнати страни утврдиле три стратешки цели за ЛЕР: 1. Да се подобрат и унапредат условите за живеење во општината, 2. Да се прошири и диверзифицира економската база во општината преку зголемување на нивото на инвестиции и 3. Да се создаде интегрирана локална заедница.

Следењето на реализација на Стратегијата и нејзините приоритети е предвидено преку посебна Стратегија за мониторинг и евалуација на имплементацијата на стратегијата.

Како слаба страна на оваа стратегија може да се смета немањето на дел кој би се однесувал на управувањето со ризиците на сите предвидни активности, со цел да се минимизираат евентуалните последици од непредвидени дејствија на внатрешни и надворешни фактори кои можат да ја загорзат имплементацијата. Исто така, од повеќе искуства може да се потврди дека со изработката на соодветна комуникациска стратегија за имплементација на Стратегијата за ЛЕР многу може да се олесни комплексниот процес и да се гарантира подобро следење и координирање на активностите, со цел да се заштедат ресурсите и да се добијат поквалитетни резултати.

11.2. Анализа на студија на случај – Стратегија за развој на Ријека (Хрватска) за периодот 2014 – 2020 година

Стратегијата за развој на Ријека¹¹¹ за периодот 2014 – 2020 година е донесена пошироката расправа која експертите и граѓаните на градот ја воделе со Владата на Република Хрватска, под мотото „Разговори за Ријека 2020“, а која била во организација на градоначалникот Војко Обершнел. Стратегијата содржи 10 поглавја:

1. Вовед;
2. Анализа на состојбите;
3. Ријека – SWOT-анализа;
4. Мисија и визија за периодот 2014 – 2020;
5. Стратешки цели на развојот;
6. Разработка на стратешките цели;
7. Работна група;
8. Акциски план;
9. План за управување;
10. План за комуницирање.

Второто поглавје, односно анализата на состојбите, е најсеопфатниот дел на стратегијата, која се темели на 6 законски акти и развојни документи на ниво на Република Хрватска и Приморско-горанската жупанија, како и на општите акти на градот Ријека. Градот претходно имал искуство во изработката на стратешки документи, бидејќи во периодот 2001– 2005, во склоп на Проектот за реформа на локалната самоуправа во Република Хрватска, која била спроведена од страна на Американската агенција за меѓународен развој (УСАИД), ги изработил следните стратешки документи:

- Стратегија за стопански развој на Ријека;
- Енергетско планирање и оспособување за планирање;
- Стратегија на здраво стареење во Ријека 2009 – 2013.

Согласно законските одредби, во својот самоуправен делокруг градот Ријека извршува работи од локално значење, со кои на непосреден начин се остваруваат потребите на граѓаните. Тоа се работи кои се однесуваат на уредување на населбите,

¹¹¹Strategija razvoja grada Rijeke za razdoblje 2014–2020, digitalna publikacija, <http://www.rijeka.hr/e-pub/strategijarazvoja/index.html>

просторно и урбанистичко планирање, комунално стопанство, грижа за децата, социјална заштита, примарна здравствена заштита, култура, физичка култура и спорт, заштита на потрошувачите, заштита и унапредување на животната средина, противпожарна и цивилна заштита, сообраќајот на своето подрачје, одржување на јавните патишта, издавање градежни и локациски дозволи, како и други работи уредени со посебни закони.

Градскиот совет го сочинуваат 35 советници, кои како претставници на граѓаните одлучуваат во рамките на своите надлежности кои се утврдени со Законот за локална и регионална самоуправа, со други прописи и со Статутот на градот Риека¹¹². Со градот раководат градоначалник и двајца заменици на градоначалникот, кои се бираат на непосредни избори. Последните избори беа одржани во 2013 година. Градот Риека зафаќа површина од 13600 хектари и во него, според пописот од 2011 година, живеат 128624 жители, со што не само што Риека е најгусто населено подрачје во Хрватска, туку и во целиот тој дел од Европа. Заради своето значење како универзитетски, културен и здравствен центар, кон градот Риека гравитираат и корисниците на услуги за тие сектори од Истарската и Личко-сењската жупанија, но и од пограничното подрачје со Република Словенија. Затоа со право може да се рече дека Риека е средиште на Западна Хрватска.

Сместен во Кварнерскиот Залив, Риека има исклучително добра географска положба, што е нејзина најголема компаративна предност и предуслов за развој на поморската индустрија, како и на сите дејности поврзани со морето. Во околината на градот има изобилство од природни ресурси, а преовладуваат морето и шумите, како и богатството и разновидноста на растителниот и животинскиот свет, а во самиот град има вкупно 1528182 м² зелена површина. Риека има морски брег во должина од 26,2 км, има дури 20 градски плажи, а треба да се додаде дека има и 2 уредени плажи за кучиња. Средната годишна температура на Риека изнесува 13,8 степени Целзиусови, просечната влажност на воздухот е 58%, а во текот на годината има вкупно 86 дождливи денови.

Главен природен ресурс на градот е висококвалитетната вода за пиење, а главен извор е реката Рјечина чија должина низ градот изнесува 7,5 км, која се влева во морето во подрачјето на Делта. Во самото средиште на градот постојат 16 извори на вода за пиење и точно таа комбинација на реката Рјечина и Јадранското Море претставуваат голем потенцијал за економски развој на градот.

¹¹²Ibid, стр. 9

Патниот правец Ријека – Загреб – Будимпешта е мошне важен европски патен правец. Најголема конкурентна предност на Ријека е пристаништето. Поморската рута помеѓу Далечниот Исток преку Суецкиот канал и пристаништето во Ријека е пократка за 5 – 10 дена и тоа е, воедно, и најкраткиот транзитен пат, ако се споредува со пристаништата во Северна Европа.

Долги години наназад градот Ријека е познат како единица на локалната самоуправа која ги развива глобалните технолошки трендови на подрачјето на информациско-комуникациската технологија (ИКТ) и нивна примена во работата на локалната самоуправа. Со реализираните активности и проекти кои се темелат на ИКТ, компјутерската, информациската и електронско-комуникациската инфраструктура станаа составен дел на градската инфраструктура¹¹³.

Посебно внимание градот му посветува на заштитата на животната средина, при што како главни приоритети се издвојуваат¹¹⁴:

- заштита на природните и културните вредности според утврдениот попис;
- иселување на рафинерскиот погон за производство на битумен од градската средина;
- намалување на сообраќајот со моторни возила во централното градско подрачје;
- приклучување на гасоводна мрежа на сите станбени деловни објекти од заштитениот простор на кој се наоѓаат изворите на вода за пиење;
- заштита од бучава од сообраќајот на градската обиколница со поставување на заштитни ѕидови и сл.

По примерот на европската Стратегија 20x20x20, Ријека има изработено Акциски план за одржлив енергетски развој на градот, со што ја дефинира енергетската ефикасност како една од своите примарни задачи¹¹⁵. Како свој предизвик на полето на заштитата на животната средина, градот ги има евидентирано влошениот квалитет на воздухот заради сообраќајот на моторни возила во централното градско подрачје, згрижување на отпадот и потребата за нови инвестиции во енергетскиот сектор.

Во изминатите дваесетина години, економската структура на риечкото стопанство многу се промени, особено во неколку негови сектори. Основата на стопанскиот развој на Ријека отсекогаш е пристаништето и сите придружни дејности

¹¹³Ibid, стр. 37

¹¹⁴Ibid, стр. 39

¹¹⁵Ibid, стр. 42

кои се дел од услужниот сектор, додека пак во производството, главниот збор го има бродоградбата.

Риека има силно развиена фармацевтска индустрија, како и цела една лепеза помали претприемачи кои се свртени кон новите технологии.

Улогата на туризмот како терциерна дејност не е за занемарување. Туризмот, а посебно развојот на новата гранка, здравствениот туризам кој користи висока технологија, овозможува отворање на голем број нови работни места. На подрачјето на Риека се забележуваат позитивни туристички трендови. За тоа секако придонесуваат бројните манифестации кои се одржуваат во текот на целата година, потоа подобрената патна инфраструктура, реновирањето на постојните сместувачки капацитети, како и зголемувањето на вкупниот квалитет на сместување со отворањето на нови капацитети во приватното сместување. На подрачјето на Риека во текот на 2012 година остварен е туристички промет од 135580 ноќевања, од кои 75% отпаѓа на странски, а 25% на домашни туристи.

Сосема е јасно дека Риека не може да се развива само од една економска димензија, туку економската структура подразбира учество и развој на сите сегменти на локалното стопанство. Исто така, јакнењето на Универзитетот истовремено значи и јакнење на научно-истражувачката дејност. На пример, со реализација на проектот Rijeka Gateway, нема сомневање дека активноста на прометот и логистката ќе избијат на прво место. Економската структура на стопанството е динамична категорија, но најважно е дека секогаш станува збор за синергиско дејствување на сите сектори.

Градот Риека има формирано 24 основни училишта¹¹⁶ во кои има 1.236 вработени. Во учебната 2012/2013 година, наставата во основните училишта ја посетувале 8566 ученици, распоредени во 457 паралелки. Иако нема законски обврски во високото школство, градот гистипендира талентираниите ученици, како и студентите на дефицитарните професии. На Универзитетот во Риека студираат вкупно 20213 студенти, по што го добила името универзитетски град.

Стратегијата за културен развој на Риека¹¹⁷, советот на градот ја донесе на 17.4.2013 година и таа е настаната како резултат на потребата јасно да се дефинира културната политика на градот, за да се постигне побрз културен напредок. Дотогаш културните приоритети на градот беа составен дел на други документи, па на овој начин градот конципираше самостоен документ. Во меѓувреме, заради намалување на буџетските приходи дошло и до намалување на расходите, што пак, неизбежно довело

¹¹⁶Ibid, стр. 64

¹¹⁷Ibid, стр. 74

до намалување на средствата за културна програма. Тоа директно ги поаѓа сите културни дејности, особено оние кои не се институционализирани. Стратегијата има за цел да направи низа промени поврзани со начинот на управување со градските културни ресурси: институциите и целокупната градска културна инфраструктура и надградба.

Европската комисија упатила предлог до Европскиот парламент Хрватска и Ирска да кандидираат градови, со што ќе бидат создадени услови за поднесување кандидатура на Ријека за европска престолнина на културата за 2020 година.

Ријека е активен учесник во развојот на е-демократијата, а со тоа и во отворањето нови модели на комуникација со граѓаните¹¹⁸. Тоа го опфаќа натамошното ширење на присуството на Ријека на социјалните мрежи и сите идни проекти на е-демократија ќе ги остваруваат следните цели:

- транспарентност и одговорност во работата на власта;
- ангажираност на граѓаните и експертите;
- носење квалитетни одлуки;
- вклучување на граѓаните и експертите во процесот на носење одлуки;
- достапност на властите;
- доверба во демократските процеси;
- социјална кохезија.

Кога е во прашање соработката со соседните локални самоуправи, Ријека на тоа поле има направено голем исчекор¹¹⁹. Законот за регионален развој ја воведува обврската за заедничко планирање и создавање партнерства на проекти кои се од поширок интерес. Тоа истовремено наметнува и поголема одговорност на градовите и општините поврзани со меѓусебната соработка, посебно при создавањето соработка со цивилниот сектор. Искуствата од претходниот период кога Ријека основаше заеднички фирми заради реализација на регионалните проекти станаа исклучително важно, бидејќи со нивното втемелување беше олеснета понатамошната соработка во подготовката на проектите за ЕУ-фондовите.

Ријека од поодамна ги има развиено своите европски контакти и партнерства, а со влезот на Хрватска во ЕУ, таа соработка станува значаен дел од работата на градските власти. Ријека е активен член на 7 меѓународни здруженија, а има развиено соработка и

¹¹⁸Ibid, стр. 90

¹¹⁹Ibid, стр. 93

одржува пријателски и партнерски односи со дваесетина градови од Европа и од светот.

Понатаму во Стратегијата за развој на Риека за периодот 2014 – 2020 година можат да се најдат податоци за буџетот на локалната и регионалната самоуправа, за имотот на градот и сопственичкиот удел, податоци за задолженоста на градот, состојбата со стручниот кадар вработен во градот Риека, организациската структура на управните тела, ефектот во спроведувањето на документите за просторно уредување и градење во периодот 2008 – 2013 година, информации за противпожарната служба, како и информации за развојот на месната самоуправа. На основа на сите погоре изнесени показатели, работна група изработила SWOT-анализа¹²⁰, при што се утврдени јаките страни, можностите, слабостите и заканите.

Мисија и визија за периодот 2014-2020 година

Мисија¹²¹: Риека е насочена кон благосостојба на сите граѓани чии заеднички вредности се гледаат во негувањето на отвореност, толеранција и одговорност.

Визија¹²²: Риека е град пријатен за живот, кој својот развој го базира на предностите на единствената географска положба, како и на развиените човечки потенцијали насочени во знаења со кои на модерен начин се поврзуваат стопанството и науката.

Заради економската криза на глобално ниво, ЕУ ги преиспита своите цели и утврди нови приоритети на развојот. Европската комисија ја иницираше стратегијата Европа 2020 која ќе овозможи излез од стопанската криза и ќе го подготви стопанството на ЕУ за следната деценија. Својата Стратегија за развој за периодот 2014 – 2020, Риека мора да ја вклопи во зацртаните цели на ЕУ. Од тие причини, стратешките цели¹²³ на Риека се:

1. Глобално позиционирање на Риека во развојот на риечкиот –сообраќаен правец;
2. На темелите на општественото знаење и новите технологии, да се развие конкурентно стопанство;
3. Да се осигура достоинството на сите граѓани со јакнење на социјалната вклученост и развој на проектите од заеднички интерес.

¹²⁰Ibid, str. 116

¹²¹ Ibid

¹²² Ibid

¹²³Ibid, стр. 118

Во продолжение на Стратегијата се разработени стратешките цели, согласно утврдените приоритети и предложените мерки, а се наведени и имињата на работната група чија задача била да го изработи Нацрт-предлогот на Стратегијата.

Акцискиот план¹²⁴ е составен дел на Стратегијата за развој на Риека за периодот 2014 – 2020 година и тој треба да го осигура спроведувањето на стратешките цели, приоритетите и мерките, како и да го следи спроведувањето на Стратегијата. За сите три стратешки цели, изработени се посебни акциски планови, со детална разработка на секој од нив на приоритети и мерки. Планот за управување¹²⁵ е составен дел на Стратегијата за развој. Со планот за управување се осигурува спроведувањето на стратегијата, така што при нејзиното спроведување на стратешките цели, приоритетите и соодветните мерки, се одредуваат носителите и нивните надлежности.

Комуникациската стратегија¹²⁶ активно се спроведуваше уште во текот на изработката на Стратегијата за развој на Риека до 2020 година. Крајна цел на комуникациската стратегија е да го одржи високиот степен на информираност за спроведувањето на Стратегијата, да ги соопшти информациите, да ја подигне свеста и разбирањето за важноста од спроведувањето на документот, како и да им овозможи на одредени целни групи да ги разберат целите на развојната стратегија на Риека.

Комуникациската стратегија познава три степени на комуникација:

- глобална и европска;
- национална и регионална;
- локална.

Партнери во спроведувањето на развојната стратегија¹²⁷ се разни институции вклучени во управувањето и спроведувањето на оваа Стратегија. Тука е и пошироката заедница во која спаѓаат приватниот и јавниот сектор, цивилниот сектор и разни други здруженија на граѓани. Под целна група се подразбира и јавноста, во која спаѓаат граѓаните на Риека и, конечно, медиумите, кои имаат значајна улога во пренесувањето на информациите кон сите целни групи.

Градот Риека претставува еден од најконкуретните градови во Република Хрватска и една од најиновативните општини кога се работи за забрзување на локалниот економски развој, особено во делот на давање институционална поддршка и поттик на претприемништвото. Планирањето на економскиот развој на градот е

¹²⁴Ibid, стр. 133

¹²⁵Ibid, стр. 163

¹²⁶Ibid, стр. 167

¹²⁷Ibid, стр. 169

обезбедено преку седумгодишен развоен документ-Стратегија за развој на Риека кој го опфаќа периодот 2014-2020 година. Седумгодишната планска перспектива никако не е случајна, напротив, таа целосно кореспондира со планирачката перспектива на финансиската помош на ЕУ, без разлика дали се работи за претпристапна помош или за структурните фондови. Структурата и процесот на подготовка на самата Стратегија се прилично познати, со мал исклучок на нејзините последни два дела: Планот за управување и Планот за комуницирање, кои дефинитивно го потврдуваат ЕУ нивото на планирање на овој документ.

Релевантноста на Стратегијата лесно може да се потврди и преку фактот дека истата е донесена во консултација со граѓаните, бизнис секторот но и со Владата на Република Хрватска, што е редок пример на добра комуникација помеѓу различни хиерархиски нивоа која би требало да придонесе кон поголема ефикасност во реализацијата на содржината на документот.

Градот Риека својот севкупен развој го темели на неколку параметри кои ги смета за своја најголема конкурентска предност: географска положба-Риека е приморски град со пристаниште, бродоградетелска индустрија, туризам- Риека има 25 км брег, 20 градски плажи и повеќе од 135.000 ноќевања годишно од кои 75% се на странски гости и развиена фармацевтска индустрија. Риека има изобилство на шуми и градски зелени површини, исклучително чиста вода за пиење и препознаен и конкурентен Универзитет со повеќе од 20.000 студенти. Риека е дел од еден многу важен патен правец: Риека-Загреб-Будимпешта, што покрај одличната поморска поврзаност со целиот свет а особено со Далечниот Исток, ја прави и лесно достапна по копнен пат.

При планирањето на развојот, засегнатите страни на процесот утврдиле дека најголемите предизвици кои градот мора да ги адресира, по пристапувањето во ЕУ во согласност со нивните правила и стандарди се: заштитата на животната средина, унапредување на енергетската ефикасност, подобрување на квалитетот на воздухот, управувањето со отпадот и потребата од нови инвестиции во енергетскиот сектор.

Стратегијата за развој ги предвидува следните стратешки цели: глобално позиционирање на Риека во развојот на риечкиот сообраќаен правец, развивање на конкурентно стопанство на темелите на општественото знаење и новите технологии и осигурување на достоинството на сите граѓани со јакнење на социјалната вклученост и развој на проектите од заеднички интерес. За постапна реализација на предвиденото во

Стратегијата, утврдени се посебни приоритети и мерки како и Акциски план и План за спроведување.

Кога се работи за поддршката на локалниот економски развој Риека не се потпира само на она што веќе го има како ресурс, туку превзема иновативни чекори за уште повеќе да ја подобри својата конкурентност. Градот е пионер во воведувањето и користењето на ИКТ во служба на економскиот развој. Риека е позиционирана како активен учесник и поддржувач на е-демократијата, односно на отворањето нови канали на комуникација со граѓаните и бизнис секторот.

Ова пред се' се однесува на воведувањето и надградба на ИКТ алатките како: е-Канцеларија, Завод за информатички работи, on-line услуги и апликацијата-Информации за услуги од А до Z, и секако, проследено со зајакнато присуство на општина Риека на социјалните мрежи. Крајната цел на сите овие активности е подигање на транспарентноста и одговорноста во работењето, носење на поквалитетни одлуки и инклузија на граѓаните и експертите во процесот на носење одлуки.

Дополнително, општинската администрација е целосно посветена на поддршката на локалниот економски развој најмногу преку поддршка на претприемништвото. Со цел максимизирање на ефикасноста на услугите за бизнис секторот и олеснување на реализацијата на претприемничките потенцијали, општината има воспоставено Претприемнички Информативен Центар, а во склоп на општината формиран е специјален општински оддел за претприемништво со кој управува Раководител.

Улогата на овој оддел е да ги промовира економските и претприемничките активности во градот и да обезбеди напредок во развојот на економијата на Риека. Главните активности на одделот за претприемништво се: обезбедување на капитал за поддршка на претприемништвото, имплементација на проекти поврзани со развојот на претприемништвото, дисеминација на информации поврзани со можностите на ЕУ фондовите, поддршка на претприемништвото преку инкубаторски програми и застапување на претприемачите.

Сепак, една од најиновативните активности на Риека поврзана со забрзување на ЛЕР е издавањето на обврзници. Оваа пракса е почната во 2006 година како нова алатка за финансирање, пред се' на сообраќајните проекти на градот. Риека има собрано околу 25 милиони евра од корпоративни обврзници со рок на доспевање од 10 години.

III. Стратешки пристап во планирањето и имплементацијата на плановите за локален економски развој

1. Институционално планирање на локалниот економски развој во согласност со децентрализираните надлежности

Децентрализацијата е еден од најзначајните реформски процеси што се случиле во Македонија. Тој процес на општините им пренесе одреден број децентрализирани надлежности, меѓу кои и локалниот економски развој. Секоја општина, односно единица на локалната самоуправа, го спроведува локалниот економски развој преку утврдување развојни и структурни приоритети, поддршка на развојот на малите и на средните претпријатија, поддршка на претприемништвото, создавање услови за поволна деловна клима, зголемување на домашните и странските инвестиции, зголемување на конкурентноста на целокупната економија, унапредување на туризмот, промоција на природните и културни вредности и др.

Порано, општинските канцеларии за локален економски развој, а сега општинските одделенија и сектори за локален економски развој, но и Советот и центрите за развој на планските региони, локалните агенции за поддршка на компаниите (ЕСА Тетово, на пример)¹²⁸, се исклучително важни не само заради планирање и реализирање на економските планови, туку и заради нивната функција во давањето помош на малите и на микропретпријатијата. Помошта се однесува на давањето совети и консултантски услуги, поедноставување на процедурите за издавање најразлични дозволи и согласности, па дури и финансирање или кофинансирање на одредени претприемнички активности со средства од општинскиот буџет или други достапни извори на финансирање (отворени повици за аплицирање преку ЕУ ИПА програмата, стапување во јавно-приватно партнерство и сл.).

Во оваа насока, заслужуваат да бидат спомнати и еден посебен вид советодавни тела кои се воспоставуваат на трипартитна основа и кои практично го олеснуваат јавно-приватниот дијалог, односно посредуваат во него за да ја подобрат понудата и побарувачката на работна сила на локално ниво.

Формирани според моделот на Националниот социјален економски совет, во своето членство вклучуваат претставници на трите најважни социјални партнери:

¹²⁸<http://www.esate.com.mk/index.php>

претставници на бизнис-секторот (членки на Организацијата на работодавачи на Македонија¹²⁹), на работниците (членки на репрезентативните синдикати во Македонија, ССМ¹³⁰ и КСС¹³¹), и на власта (во овој случај претставници на локалната власт). Станува збор за Локалните социјални економски совети (ЛЕСС)¹³², кои покриваат прашања од социо-економската сфера, со посебен акцент на вработувањето на младите.

Главните цели на ЛЕСС се однесуваат на воспоставување, поттикнување и развој на социјален дијалог меѓу социјалните партнери и усогласување на нивните различни ставови и интереси на локално ниво. Преку работата на ЛЕСС се зајакнуваат суштинските врски меѓу јавниот, приватниот и образовниот сектор, односно се подобруваат врските меѓу системот за образование од една страна и пазарот на труд од друга, со намалување на неусогласеноста на потребата и побарувачката на работна сила.

Во своите оперативни, акциски и стратешки планови, економско-социјалните совети предвидуваат низа мерки, активности, програми, обуки и настани за одредени прашања од социо-економската сфера, особено за прашањата поврзани со вработувањето.

Во моментот се активни десетина вакви локални совети, кои на различен начин придонесуваат во развојот на економијата на општините. Четири од овие ЛЕСС-ови имаат направено анализи на локалниот пазар на трудот и врз основа на овие наоди имаат развиено Акциски планови за вработување, кои се разгледувани и усвоени од страна на општинските совети како официјални документи. За жал, реализацијата на овие планови е бавна и сè уште зависи од донаторската помош и капацитетите на самите ЛЕСС-ови, кои иако не до крај развиени и одржливи, сепак нудат една широка палета иницијативи, активности и планови кои одат во прилог на развојот на локалните економии.

Скоро сите ЛЕСС-ови развија и стратегии за локален економски развој. Во нив беа изразени спецификите на општините за кои тие стратегии беа изработувани и скоро во сите нив, провејуваше една заедничка нишка: развојот на стопанството е под

¹²⁹<http://www.orm.org.mk/index.php/mk/>

¹³⁰<http://www.ssm.org.mk/>

¹³¹<http://www.kss.mk/>

¹³² За повеќе детали, видете во брошурата *Најчесто поставувани прашања за ЛЕСС*, <http://www.yesnetwork.mk/sites/default/files/najcesto-postavuvani-prasanja.pdf>, или од линкот: <http://www.yesnetwork.mk/sites/default/files/Mozhnosi%20za%20finansiranje%20i%20tehnicka%20poddrska%20vo%20Republika%20Makedonija.pdf>

силно влијание на општите услови за стопанисување во целата наша држава, со силен белег на карактеристиките на транзицијата и со нагласени реформски зафати во сите сфери на општественото живеење: сопственичка трансформација, афирмација на стоково производство, приватизација и реструктурирање на претпријатијата.

Преку различни настани, форуми, конференции, саеми на актуелни теми поврзани со економскиот развој, намалување на сиромаштијата, привлекување странски капитал, обезбедување услови за развој на слободни економски зони и сл. тие влијаат поттикнувачки за градење добра пракса на општините во духот на нивно трансформирање од гломазни, бирократски и политички диригирани институции до транспарентна и отчетна власт.

Преку сите напори преземени од страна на овие советодавни тела на општините, всушност се прави обид да се покаже дека толкувањето на законите зависи од локалните функционери и дека привлекувањето на странскиот капитал зависи и од неговата заштита.

Всушност, толкувањето на законите зависи од локалните функционери и локалната самоуправа е таа која треба да создава услови за претприемнички амбиент, да ги поддржува иницијативите за јавно-приватно партнерство, со цел да се подобрат услугите што ги нуди на своите граѓани, како и да ја зголеми нивната доверба во сè што работи.

1.1. Имплементација на стратегијата преку развивање профил на општината и градење акциски планови

Стратешкото планирање на локалниот економски развој е највисоко ниво на планирање коешто се спроведува за цела општина и обично се однесува на време од 5 до десет години. Најчесто применуван начин на стратешко планирање на локалниот економски развој во општините во Македонија е преку следниве фази:

Табела 7. Стратешко планирање по фази

Фаза 1	Фаза 2 и 3	Фаза 4 и 5	Фаза 6
Започнување на процесот за стратешко планирање	Развој на визија и проценка на потребите	Поставување приоритети и изработка на стратешкиот план	Имплементација на стратешкиот план
1. Назначување на одговорно лице	1. Развивање визија 2. Изработка на	1. Избор на приоритетни подрачја (области,	1. Усвојување на стратешкиот план од страна на проектниот тим и службените лица од општинската

(фасилитатор или проект координатор) 2. Формирање проектен тим и/или работни групи 3. План за информирање и вклучување на јавноста	профил на општината 3. Проценка на потребите по одделни подрачја (економија, урбанизам, земјоделство, заштита на животна средина и др.)	стратешки столбови) 2. Идентификација на потенцијални активности 3. Одредување критериуми за проценка на предложените активности 4. Проценка и избор на активностите 5. Изработка на нацрт-стратешки план	администрација 2. Презентација на нацрт-стратешкиот план пред претставници од локалната заедница 3. Поднесување на нацрт-стратешкиот план за усвојување од страна на советот на општината 2. Изработка на план за имплементација на страшекиот план со дел за управување со ризиците 3. Подготовка на план за финансирање 4. Имплементација на планот 5. Проценка на влијанието на преземените акции 6. Ревизија на стратешкиот план
--	--	---	---

Согласно долгогодишното искуство здобиено преку соработката со општините и нивните одделенија, односно сектори за локален економски развој, се добиваат сознанија кои упатуваат на тоа дека ЕЛС многу од овие чекори или фази ги комбинираат, а многу почесто ги изоставуваат. Така, многу ретко може да се најде на план за комуникација или за информирање и вклучување на јавноста, насоки за управување со ризиците, консултирање на податоци од други веќе подготвени стратегии по специфични области, проценка на потребите по одделни области, одредување критериуми за проценка на предложените акции, изработка на план за имплементација и финансирање, план за мониторинг, евалуација и ревизија.

1.1.1. Профил на општината

Пред околу десетина години, пред да се пристапи кон изработка на стратегија за локален економски развој, многу се внимаваше на тоа да се користат релевантни податоци од т.н. Профил на општината и да се запазат сите чекори и фази во целокупниот процес на стратешкото планирање на локалниот економски развој.

Профилот на општината како документ/структура претставуваше своевиден систематизиран преглед на најкарактеристичните податоци за информативна и промотивна намена. Тој збир на податоци секогаш беше добредојден кога општината требаше да се претстави пред потенцијални донатори, инвеститори и слично и практично беше лична карта на општината објавена барем на еден светски јазик на интернет порталите и официјалните интернет-страници на општините. За жал, сега веќе ретко може да се сретнат таквите профили на општината, бидејќи не се ажурирани и со тоа веќе не се ниту релевантни. Тогаш, кога беа основна појдовна точка за стратешко планирање, во себе ги содржеаследните информации:

- општи податоци за општината (број и структура на население - според старосна, образовна, етничка категорија, домаќинства според приходи и сл.);
- природни ресурси (клима, хидрографија, шумски фонд, рудни наоѓалишта, други специфични ресурси за општината (национални паркови, природни реткости);
- образование и култура (број и видови на воспитно-образовни установи за предучилишно, основно, средно и високо образование);
- број на запишани ученици и студенти (структура на ученици и кадар);
- средношколски и студентски домови (расположиви капацитети, состојби и сл.);
- библиотеки, културни установи и сл.;
- работнички универзитети и центри за континуирана (не)формална едукација;
- здравствена заштита (примарна, секундарна, терцијарна- здравствени домови, диспанзери, болници, заводи за здравствена заштита, специјална медицина, епидемиолошка заштита и сл.);
- социјална заштита (состојба, број и структура на корисници на социјална помош, програми за вработување на социјално загрозувани лица);
- комунална инфраструктура (водовод, канализациска мрежа, пречистителни станици, електрична мрежа, телекомуникации, топлификација, гасовод – состојба, карактеристики, квалитет, инсталација, услуги,);
- патна и железничка инфраструктура (аеродром, магистрални, регионални и локални патишта, гранични премини, железница, паркиралишта);
- јавни претпријатија (број, функции, надлежности, контакти)
- урбано и просторно планирање (генерален урбанистички план –ГУП, основни точки од содржината и предвидени мерки, расположива урбанистичка документација – детален урбанистички план – ДУП, постоење на географски информативен систем – ГИС);
- локална самоуправа (организациска поставеност, фондови во рамки на општината, локални давачки и такси, информативни центри за граѓаните и бизнис-секторот, доколку ги има, веб-страница на општината);

- медиуми (локални ТВ-станици, печатени локални и национални весници, лиценцирани радиостаници, контакти);
- локална економија (доминантни стопански дејности и субјекти, мали и средни регистрирани претпријатија – МСП по дејности, центри за поддршка на развојот на МСП, можности за инвестирање);
- вработување (број и структура на невработени лица по пол, струка и возраст, стапка на невработеност, постојни програми за намалување на невработеноста, можности и пристап до програмите за доквалификација и преквалификација, корисници на материјална помош);
- заштита на животната средина (локален еколошки акциски план, депонии за цврст отпад, аерозагаденост, загаденост на води, почва, загаденост од хемиски супстанции, индустриски загадувачи, постоење на филтри и пречистителни станици, пунктови и инструменти за мерење на загадувањето);
- невладин сектор (активни здруженија на граѓани по области, заеднички проекти и степен на поддршка од страна на општината, стратегија за соработка и сл.);
- поважни проекти во општината (реализирани самостојно или во соработка со меѓународни организации и фондации, преглед на приоритетни проекти кои се подготвени, а чекаат реализација);
- други податоци за општината (квалитет на живеење, висина на просечна плата во стопанството и нестопанството, животен стандард, спортски, рекреативни, културни, туристички и др. вид капацитети).

Од сето погоре наведено се гледа колку е голема важноста на еден ваков документ кој ја претставува почетната алка во процесот на стратешкото планирање на локалниот економски развој.

Профилот на општината е статичен документ кој презентира одредени состојби изразени во бројки/статистички податоци, табели, графикони и прегледи врз основа на кои може да се работи анализа на состојбата и развојните можности на ЕЛС.

Тој не содржи предлози за мерки и активности кои треба да се преземат, но соодветно на податоците што ги вклучува и анализите што го следат, тие мерки и активности практично се разработуваат во стратешкиот, односно акцискиот план, кој по својата суштина е со динамичен карактер и кој подлежи на ревидирање, согласно условите кои постојат за време на имплементацијата на одделните активности.

Значи, откако ќе се формира таа база на податоци (резимирани во Профилот на општината), обично следниот чекор е спроведување анкета за бизнис-климата и на крај се завршува со обемна SWOT-анализа, која беше подетално објаснета во претходните поглавја.

Пред да се премине на акциско планирање, пожелно е да се спроведат активности за уште едно ниво на планирање – т.н. програмско планирање. Програмското планирање е второто ниво на планирање во рамките на одделни области или програми, односно ресори и претставува систематизиран збир на активности преку кои општината ги остварува сопствените развојни цели за период од една година (во Македонија овој вид планирање се спроведува обично пред крајот на секоја фискална година кога се поднесуваат годишни програми на различните сектори или одделенија за следната фискална година, за да добијат, односно да проектираат средства од општинскиот буџет, и тие се даваат на увид, дискусија и гласање/усвојување од страна на политичките избраници/советниците во општинските совети).

Во продолжение, следува табеларен приказ на важните категории податоци без кои не може да се замисли ниту еден профил на општината.

Табела 8. Важни категории на податоци потребни за профил на општината

✓ Моментални стопански активности и трендови	✓ Локален развој и способност за управување
✓ Попис на стопанските дејности	✓ Кадар и способност
✓ Популациски трендови	✓ Расположивост на финансиските средства
✓ Физичка инфраструктура	✓ Локални истражувања и развој
✓ Природни ресурси	✓ Локални содржини за обука
✓ Локална географија	✓ Други локални услови кои влијаат на работењето
✓ Атрибути на заедницата	✓ Капацитет на локалната власт
✓ Деловна бизнис-култура	

Извор: Поефективна и поодговорна локална самоуправа 1999 – 2004, Проект за реформа на локалната самоуправа, USAID LGRP

Во современите пристапи на дефинирање профил на општината најчесто се користат кратки и ударни информации за општината, а сите останати содржини се презентирани со детални податоци дадени во линкови.

По изготвувањето на профилот на општината, се пристапува кон утврдување визија, мисија и SWOT-анализа, кои веќе беа објаснети и презентирани во претходните делови на докторската дисертација.

1.2. Дефинирање на цели

Целите во суштина ја покажуваат разликата меѓу моменталното и идеалното или со други зборови, ја опишуваме односно проектираме посакуваната состојба, имајќи ја предвид моменталната состојба. Во овој дел од процесот на планирање се дефинира мисијата врз основа на моменталната состојба и се генерираат идеи за потенцијални цели кои би ја оствариле мисијата.

Откако ќе се утврдат целите, се врши нивно рангирање, односно активностите потребни за имплементација на стратешките цели се подредуваат според нивниот приоритет, меѓусебна поврзаност и важност на извршување.

Дефинирањето на стратешките цели е практично разработување на мисијата, т.е. нејзино ставање во функција. Конкретните цели не се ништо друго, освен начин да се одговори на прашањето: што конкретно планираме да постигнеме, како ќе го постигнеме тоа, кој ќе биде одговорен, кога се стартува и завршува, кои ресурси се потребни? Тоа се специфични критериуми, изразени во апсолутни бројки (денари, долари, број на вработени) или проценти. Тие треба да бидат позитивни и вообичаено започнуваат со глагол („Да постигнеме целосна невработеност“, „Да ја намалиме инфлацијата на 1%“).

Понекогаш, при дефинирање на целите, се прават пропусти бидејќи инволвираните лица во изработката на стратегијата обично не размислуваат пошироко за целите, туку поаѓаат од она што е најочигледно да се преземе како активност што не секогаш е најдобро. Затоа е добро во планирањето да се вклучат луѓе со искуство, кои не би предложиле нешто што е веќе испробано или познато, но и претставници кои за првпат се сретнуваат со таков вид планирање, бидејќи тие обично гледаат „надвор од кутијата“ и предлагаат поиновативни решенија.

Сите фази во изработката на стратегијата се важни на свој начин, но одредувањето на целите е можеби еден од позначајните фактори за успех и доброосмислена стратегија за брз економски развој. Изборот и селекцијата на вистинските цели секогаш треба да бидат доведени во корелација со оценката за факторите што влијаат на тие цели.

1.3. Акциско планирање

Откако ќе бидат дефинирани визијата, мисијата, генералните (општите) цели, конкретните (специфичните) цели издачите (краткорочните цели), се пристапува кон дефинирање проекти или развивање акциски планови.

Оперативното или акциското планирање опфаќа конкретни акциски планови со определени носители на акцијата и познати потенцијали и ресурси потребни за реализација на зацртаниот план.

Акцискиот план е практично најважниот дел од стратегијата за ЈЕР, поврзан со имплементацијата на стратешкото планирање. Со негова реализација се постигнуваат целите на проектираниот развој на општината во визијата или на секоја стратегија за локален економски развој.

Акциските планови ги имплементираат конкретните компоненти на програмите. Активностите вклучени во нив мора да бидат со приоритет, да се дефинираат што е можно попрецизно трошоците (буџетите), да содржат временски одредници, одговорни лица за одделните проектни активности, индикатори за следење на напредокот во реализацијата, како и дел за управување со ризиците.

Во акциското планирање учествуваат претставници на сите целни групи од областите на дејствување кои се предвидени со стратегијата, претставници на бизнис-секторот, на невладини организации, претставници од јавниот сектор (општинската администрација), но во најголем број случаи, одделението или секторот (како и тимот) надлежен за локален економски развој, заедно со секторите/одделенијата надлежни за урбанизам и заштита на животната средина.

1.4. Финансиски аспекти во акциското планирање

За секоја од проектните активности се подготвува соодветен буџет, односно се утврдува врската меѓу времето за реализација на тие активности и нивните соодветни трошоци. Со буџетот се алоцираат средства за достигнување на целите од акцискиот план за одреден временски период.

Финансиското планирање (би требало да) вклучува утврдување на: финансиските потреби, извори на финансирање и поврзување на потребите и изворите. Со прецизно прикажување на можностите за финансирање и утврдување на јазовите во изворите на финансирање во состојба сме да увидиме што е она што

навистина може да се направи за одредена година. Она што не може да се финансира, автоматски води кон креативност во барање на други извори на финансирање.

Буџетот ги задоволува потребите за информации. Тој е неопходен елемент во апликациите за финансирање, но и за известување на финансиерите, донаторите и пошироката заедница.

Одредувањето на потребните финансиски средства за реализација на одредена активност претставува алатка за одговорниот за нејзината реализација, бидејќи може да идентификува потенцијални финансиски извори и да изврши промени во буџетот заради контрола на поставените цели и задачи и за определување на расположивите средства.

Еден од најголемите предизвици во спроведувањето на стратегијата за локален економски развој обично е фактот што општината не може сама да обезбеди неопходни финансиски средства за реализација на планираните активности. Затоа, скромните општински ресурси треба соодветно да се надополнуваат од надворешни извори (екстерни, меѓународни, национални, и др. вид финансиски извори). Пристапот до овие дополнителни фондови секогаш е во спрега со добрата информираност за сите постојни можности за финансирање, како и со навремената подготовка на предлог-проекти кои би конкурирале кајнив.

1.5. Развојни индикатори и извори на верификација

Стандардната форма на акциските планови главно ги содржи следниве елементи: име на активноста, краток опис на проектот/чекори и мерки, очекуван резултат (долгорочен и краткорочен), индикатор, извор за верификација, одговорно лице/институции, период на реализација, проценета вредност на чинење, а понапредните акциски планови ги опишуваат и начинот на следење на реализација на активностите (преку индикатори), и видот на потенцијален ризик во имплементацијата на активностите, како и активности за намалување на тој ризик.

Индикаторите обезбедуваат прецизни информации потребни за проценка дали предложените активности (ќе) имаат одредено влијание, односно, дека тие се случиле. Индикаторите може да бидатквантитативни (нумерички) или квалитативни (описни формулации). Секој индикатор вклучува и објаснување на одредени аспекти кои ќе се мерат (кој, што, како и кога се применува/мери со индикаторот, на пример: број на

одржани економски форуми, број на издадени сертификати, број на поднесени апликации, износ на добиени средства и сл).

Изворите за верификација на индикаторот всушност ги идентификуваат изворите на информации и собирањето податоци со одредени методи и алатки (на пример, користење секундарни податоци, редовно следење или периодична проценка, спроведување анкети или дискусии во фокус групи). Индикаторите, исто така, покажуваат дали алатките за собирањеподатоци (прашалници, листи за проверка) се постојни или ќе треба да се развиваат дополнително.

При дизајнирање на индикаторите се води сметка за следново:

- да бидат специфични, мерливи, остварливи, релевантни и временски ограничени (SMART - Specific, Measurable, Achievable, Relevant, Time bound);
- да можат лесно да се протолкуваат и да се објаснат;
- да можат да се реализираат навреме, да се ефективни и да се технички изводливи.

Во современата пракса се оди чекор понапред во стратешкото планирање: се дизајнираат патокази (мајлстонси) и контролни точки (бенчмаркови)¹³³ кои претставуваат посилна врска со реалната и фактичката состојба на реализација на стратегијата. За жал, кај нас сè уште не се создадени услови за примена на вакви методологии, иако тие не се непознати за експертите кои работат во областа, но се навистина тешко применливи поради различните пристапи и методологии во процесот на стратешко планирање на економскиот развој, на локално и на централно ниво.

1.6. Мониторинг (следење) и евалуација (вреднување) на стратегијата

За успешно имплементирање на активностите од акцискиот план на секоја стратегија за локален економски развој, освен прецизно планирање на ресурсите и најсоодветните лица и институции одговорни за спроведување на планираното, како и утврдување на точниот временски период за секоја од предвидените активности, потребно е постојано следење на напредокот на самата стратегија (дали планираните

¹³³Milestones, во циклусот на проектно менаџирање се алатки да специфицираат специфични точки во временската рамка кои може да го сигнализираат почетокот, средината, крајот или некоја друга битна точка од времетраењето на циклусот на спроведувањето на одредена активност (на пример, потреба од надворешна ревизија, потреба од статусот на буџетските средства и сл).

Benchmark, е точка според која може да се измери и компарира достигнувањето во процесот на имплементација на одредена активност, дали добро се движиме кон зацртаната/планираната цел.

стратешки цели се остваруваат, дали се потребни определени интервенции за промена или корекција на одредени делови од стратегијата и сл.).

Тоа значи дека со правилно следење се добиваат навремени повратни информации за потенцијалните слабости во стратегијата или на одредени нејзини мерки. Директната корист од мониторингот најмногу се согледува преку следново:

- утврдување на степенот на реализација на активностите (дали сè тече како што е планирано?),
- обезбедување поефикасна употреба на ресурсите,
- донесување издржани одлуки во врска со одредени операции во текот на управување со активностите, како и
- следење на промените во окружувањето што може да влијаат врз имплементацијата на активностите.

Она што ги разликува мониторингот и евалуацијата е тоа што преку мониторингот се врши следење на клучните елементи на имплементацијата на стратегијата на редовна основа (вложувања, активности, резултати). Исто така, мониторингот е континуирана проценка на степенот на реализација на активностите во однос на планираните временски рамки, ресурси и очекувања.

Евалуацијата пак, е оценка на промената на одреден резултат, кој може да се припише на некоја интервенција. Таа е повеќе насочена кон успешноста на стратегијата и импактот од самата реализација на активностите.

Пожелно е мониторингот и евалуацијата да бидат практикувани на редовна основа (квартално, полугодишно и годишно), со цел да придонесат за подобра реализација на сите планирани активности и одредување на потребните подобрувања во согласност со надворешната средина и окружување.

Мониторингот и евалуацијата обично се поднесуваат во вид на извештај до општинските органи (советот на општината и градоначалникот). Редовното следење не треба да ги опфати само резултатите туку и самиот процес на имплементација, степенот на вклученост на инволвираните страни, динамиката на менување на социоекономските и политичките услови, но и на односот меѓу понудата и побарувачката на локалниот пазар на труд и сл.

Процесот на мониторинг и евалуација овозможува прецизирање на одговорноста во врска со добро/лошо искористување на ресурсите, откривање на неопходност за модификации и стимулирање партнерствата меѓу инволвираните чинители во процесот на планирање.

Во табелата 6 се прикажани разликите меѓу мониторингот и евалуацијата.

Табела 9. Разлики меѓу мониторинг и евалуација

	Мониторинг	Евалуација
Што	Рутинско собирање информации за сите аспекти на еден проект; информации за спроведување на проектот	Нуди поширока перспектива за генералните ефекти/влијанија на проектот
Зошто	За анализа на тековната состојба, за мерење на веднаш видливите цели, за минимизирање на трошоците	Го документира прогресот на раб.план, постигнувањето на целите, ефективността на проектот, влијанието на проектот и економичноста
Кога	Постојано (дневно, месечно, годишно)	Периодично (на половина проект, на крај на проектот итн.)
Како	Го спроведуваат вработените и учесниците	Внатрешни евалуации, од страна на раководителот на проектот/персоналот и/или учесниците Надворешни евалуации, од страна на надворешни консултанти, агенции или донатори
Вид на инф.	Примарно квантитативни податоци	Примарно квалитативни податоци

Извор: Светска банка, Сектор за урбанистички развој, Вашингтон, 2002, Прирачник за ЈЕР

1.7. Менаџирање (управување) со ризици

Ризикот е настан или состојба која, доколку се случи, може да има позитивно или негативно влијание врз целите на стратегијата. Управување со ризици е процес на идентификување, оценување, одговарање, следење и известување занив. Планот за управување со ризици ги идентификува, анализира, превенира или отстранува ризиците, со што го намалува нивното негативно влијание.

Планот за управување со ризици е неопходен за раководството кое е одговорно за процесот на имплементирање на една стратегија, за локален развој, а најчесто го изготвува работната група што работи и на подготовка на стратегијата, во соработка со други стручни лица. Сите идентификувани ризици се проценуваат за да се определи опфатот на нивните можни исходи врз одредена активност. Проценката на ризиците се користи за да се утврди кои ризици се на врвот на веројатноста којашто може да биде оценета како висока, средна или ниска.

2. Искуства од институционални пристапи во планирањето на локалниот економски развој во Македонија – случајот со општините Струмица и Илинден

„ И покрај заедничката тема и сличните дефиниции кои го карактеризираат концептот на локалниот економски развој (ЛЕР), сепак има разлики во пристапот и акцентот во зависност од тоа во кој дел на светот треба да се применуваат. Сепак, едно нешто е сигурно - постојат многу начини за спроведување на ЛЕР кои не секогаш се подобри или полоши начини – но, се различни начини“ Џим Бадс¹³⁴

Стратегијата за локален економски развој (ЛЕР) на Општина Струмица за периодот 2016 – 2020 година е изработена со учество на сите релевантни/заинтересирани страни во областите на дејствување на стратегијата:

- економија и инвестиции,
- земјоделство и рурален развој,
- животна средина и енергетска ефикасност,
- инфраструктура и урбанистичко планирање и,
- развој на работна сила.

Во подготовката на планот биле вклучени претставници на сите целни групи од областите на дејствување, кои од свој аспект дале придонес за развивање на сеопфатен и корисен стратешки документ, којшто ги отсликува потребите и предлозите на засегнатите страни.

Стратегијата во нацрт-верзија била подготвена со одржување неколку еднодневни работни средбина кои учествувале претставници на сите засегнати страни: претставници на Локалниот економско-социјален совет на Општината, во којшто се застапени членови/претставници на бизнис-секторот, на невладините организации, претставници од јавниот сектор/општинската администрација, сите назначени со Решение донесено од страна на Градоначалникот на Општината.

Подготовката на Стратегијата за локален економски развој на Општина Струмица за периодот 2016 – 2020, исфрли на површина одреден број карактеристични моменти и предизвици, кои во најголем број се присутни и во други општини кои го

¹³⁴ Jim Budds, The Role of the local government in LED, VNG International, 2007

користеле истиот пристап при изработката на вака важни стратешки документи со поддршка на УСАИД (Битола во 2013 година, Прилеп во 2014 година итн.):

- На локалното стратешко планирање се гледа повеќе формално (со цел да се добие некаков документ кој ќе посведочи пред локалната јавност и донаторите дека општината има донесено стратегија за локален економски развој);
- Капацитетот и експертизата на членовите на работната група одговорна за подготовка на стратегијата е прилично дискутабилна (членовите немаат извршна моќ/ мандат за одлучување за да можат нешто од тоа што предлагаат и да го вклучат како реален приоритет за решавање); одредени помалку искусни членови на тимот вклучени во подготовката не ги познаваат доволно добро ни надлежностите на локалната самоуправа; работната група од состанок на состанок се осипува или зголемува со нови членови и поради честата флукуација на луѓето во тимот се губи конзистентноста и континуитетот во работењето; понекогаш, во однос на одредени предложени активности, непотребно се води долга дискусија во која двајца или повеќе членови од исто одделение или сектор имаат радикално спротивставени ставови (недостаток на знаење и/или напредни вештини за внатрешна професионална комуникација), а тие треба да ги убедат другите членови во оправданоста на нивниот предлог за потребноста на некоја активност (професионалниот пристап на тие состаноци е најчесто од клучно значење за работата на тимот);
- Тимот кој работи на подготовка на стратегијата не е доволно мотивиран за поактивна вклученост и посветеност, бидејќи не располага со основни податоци (нема база на податоци во повеќе сфери од општинската надлежност) и нема целосен увид во анализата која треба да претходи на процесот на стратешко планирање (нема анализа на состојбата, нема претходно истражување на клучните елементи на планирањето-потребите и можностите, веднаш се почнува со проектирање визија, мисија и цели, без да се направи издржано согледување за реалните потреби на граѓаните, најчесто поврзани со внатрешното и надворешното окружување). Се забележува декамоменталната политичка констелација на односите на силите во ЕЛС и пошироко, социјалната сигурност, животниот стандард, природните

непогоди, зголемениот одлив на кадри и миграцијата како негативен процес фактори кои најмногу влијаат врз локалниот економски развој.

- Тимот што работи на стратегијата за ЛЕР на ЕЛС најчесто нема доволно стручно знаење и изграден капацитет да направи мапирање на сите социо-економски, политички и други состојби, да ги анализира и поврзе од аспект на нивното влијание врз самата локална заедница и на тој начин стратегијата за локален економски развој станува „листа на желби“ кои најчесто се без реална основа и со мала веројатност да бидат остварени;
- Во скоро ниту една општина не постои прецизен систем на собирање податоци и градење на неопходна база за анализа и планирање на развојот, поврзана со која било од надлежностите на локалната самоуправа. Многу донаторски проекти нуделе техничка помош за системско уредување на податоците, носкоро и да не постојат ниту основни документи од типот на *профил на општината*, ниту пак алатки за мерење и следење на имплементацијата на веќе постојните стратегии. За жал, дури и државни институции од типот на Државниот завод за статистика веќе не поседуваат разработени статистички податоци по општини, како што тоа беше уредено порано (податоците во Заводот за статистика се однесуваат само на ниво на држава и до некаде на планските региони);
- За многу активности кои чекаат имплементација на локално ниво, потребна е координација и усогласување со државните институции, кои не секогаш реагираат навреме и во согласност со барањата и интересите на локалните заедници (институциите на централна власт недоволно се ангажираат за поддршка на иницијативи поврзани со локалниот економски развој).

Забелешките изнесени погоре се однесуваат на искуството стекнато при следењето на подготвувањето на прилично голем број стратешки документи за локален економски развој.

За среќа, постојат и други примери кога стратегијата за локално планирање и економски развој е направена низ процес кој ги следи сите потребни чекори, од подготовка на профил на општината, проценка на потребите по одделни подрачја, назначување стручен, обучен и конзистентен тим за локален економски развој кој консултира други веќе постојни стратешки документи и ја вклучува јавноста во сите фази од работата, и се разбира, на крај резултира со исклучително добра имплементација на активностите и реален економски раст на општината.

Станува збор за една рурална општина - **Илинден**, општина која континуирано бележи забрзан економски прогрессо ефикасен локален пазар на труд, кој регистрира зголемен влез на нови домашни и странски инвестиции (во последната декада бројот на директни инвестиции во оваа општина е 163, од кои 30 се директни странски инвестиции)¹³⁵. Тоа од своја страна, има позитивен импакт на зголемување на вработувањата во општината, и од 38% стапка на невработеност во 2008г., на крајот на 2015 г., оваа стапка се намали на 10%.¹³⁶.

Истата година, Општината го организираше десеттиот по ред Форум за локален економски развој, настан кој се одржува еднаш годишно, на кој биле анализирани достигнувањата и резултатите од реализацијата на акцискиот план од стратешкото планирање на локалниот економски развој. Претставниците на приватниот, (сопственици на повеќе од 160 приватни претпријатија), невладиниот и јавниот сектор ја проследило и презентацијата за урбанистичко планирање на просторот и дискутирале за перспективите на општината за подобрување на бизнис-климата и привлекување нови инвеститори. Општината посветува особено внимание на подобрување на патната инфраструктура, спроведување проекти од областа на енергетската ефикасност, подобрување на условите за работа во индустриските економски зони, изградба на фекална канализација, пречистителна станица и други капитални инвестиции.

Со добри политики за привлекување на домашни и странски инвеститори, а, пред сè преку успешно користење на компаративните предности, нудење ниски цени за градежни парцели, ниски општински даноци за инвеститорите и други поволности за отпочнување бизнис, од ден на ден, бројот на компании со седиште во оваа општина постојано се зголемува.

Илинден важи за многу транспарентна и интерактивна општина која има воспоставено солиден систем на комуникација со своите жители. Жителите се информираат за работењето на општинската администрација преку отворена телефонска линија, општински информатор во печатена и електронска верзија, информативни огласни табли во населените места, интернет-алатката „Пријави проблем“, јавни расправи и трибини, отворен ден за средба, социјални платформи, флаери, плакати и сл. Се реализирал и проект „Во автобус со нашиот градоначалник“, преку кој се остварила директна комуникација на жителите со градоначалникот, кој истовремено на лице место ја согледал состојбата со јавниот превоз.

¹³⁵ Општина Илинден, Отчет 2014, стр. 2, www.ilinden.gov.mk

¹³⁶ Општина Илинден, Отчет 2015, стр. 21, www.ilinden.gov.mk

Неколкукратниот мандат на градоначалникот му овозможува да ги финализира своите планови и неговата посветеност на подобрување на локалното планирање и развој на општината му оди во прилог во искористување на сите компаративни предности во однос на другите општини од аспект на географски, природни и човечки ресурси. Сето тоа, искомбинирано со извонредната комуникација што ја негува општината со државните институции и странските фондации и донатори претставува дополнителен елемент за солидна имплементација на стратешките цели. Искуството на Општина Илинден може да послужи како модел за добро стратешко планирање и спроведување на локалниот економски развој кој би требало да го следат и останатите општини во нашата држава.

3. Искуства од институционалните пристапи во планирањето на локалниот економски развој во земјите членки на ЕУ (Хрватска и Унгарија)

Повеќе од сто илјади европски општини и градови кои постојат во моментот постојано се во меѓусебна конкуренција за привлекување потенцијални инвеститори, но, исто така, и туристи, како и стручен и компетентен кадар и квалификувана работна сила.

Во тој натпревар, општинските власти го менуваат економското планирање за сметка на интегрираното, кое го препознаваат како најсоодветно, бидејќи таквото планирање нуди понуда која е привлечна за клиентите (посетители и инвеститори) и која има долга листа предности за разлика од понудата што може да ја проектира (само) економското планирање.

Интегрираните планови се поврзани со маркетинг-стратегииите за брендирање. Во глобални рамки, маркетиншки ориентираниот пристап претставува сегашност и иднина за унапредување на процесот на планирање. Овој пристап не е ништо друго туку еден вид брендирање, особено на општините, кои во развивањето на својата интегрирана стратегија за развој ги вклучуваат сите чекори на партиципативниот пристап на стратешко планирање.

Зошто е потребна маркетиншката ориентација на општините? Условите и средината во која функционираат општините и градовите во моментот, покажуваат интензивни тенденции на мобилност и подвижности на луѓето и на капиталот (туризам, преселба, миграции, вработување, стартување бизнис).

Тоа значи дека општините мора да креираат такви понуди, услови и поволности за да можат да ги привлечат потенцијалните инвеститори, потрошувачи и друг вид целни групи клиенти кои имаат приоритетно и стратемиско значење за нивниот локален развој. На тој начин се зголемува и популарноста на концептот за маркетинг или брендирање на сите населени места (општини, градови, региони).

Се тргнува од тоа да се утврди план за реализација на приоритетни проекти за подобрување на постојната т.н. *тотална понуда на општината*¹³⁷ (што е тоа што им е потребно на клиентите, какви се нивните реални потреби, како да се креира понудата и промоцијата; дали да се стави акцент на природните ресурси, географската локација, историско минато или пак уникатната архитектура, добриот систем на здравство, образование, социјална заштита, паркинг и јавен превоз, или атрактивната физичка инфраструктура – паркови, базени, театри).

Со други зборови, се тргнува од пазарот „однадвор“, се прави таргетирање на посакуваните целни групи и дефинирање на база на податоци поврзани со тие целни групи, до кои треба да стигнат пораките (што би биле атрактивни содржини за „клиентите“, кој е нивниот демографски профил, животен стил и сл.), но тие пораки секогаш треба да одат рака под рака со SWOT-анализата на конкурентските понуди, односно утврдување на клучните предности на сопствената понуда во однос на понудата од страна на другите општини. Тие предности, најдобро доаѓаат до израз доколку општината/градот има развиено интегрирано планирање.

Градот Загреб, на пример, има направено интегриран план опишан во *Стратегијата за развој на Град Загреб*¹³⁸. Во оваа стратегија се вклучени интегрирани мерки засочување со економски, климатски, демографски, социјални, туристички и други предизвици кои се карактеристични за урбани подрачја.

Самата стратегија е со важност до 2020 година и во нејзиното подготвување учествувале скоро педесетина луѓе од најразлични сектори и институции. Главна улога во процесот имала службата (секторот) за стратешко планирање и развој во рамките на Град Загреб, која преку своите претставници го помогнала и спровела процесот низ многу состаноци, средби на фокус групи, работилници и јавни форуми. Низ тој процес

¹³⁷ Според Филип Котлер, тотална понуда на општината е збир на карактеристики според кои таа се разликува и ги привлекува клиентите (жителите, туристите, студентите, инвеститорите, квалификуваните кадри), за повеќе детали во: Philip Kotler, Donald H. Haider and Irving Rein, (1993): *Marketing Places Attracting Investment, Industry and Tourism to Cities, States and Nations*, The Free Press, New York

¹³⁸ http://www.zagreb.hr/UserDocsImages/zagrebplan-ciljevi_i_prioriteti_razvoja_do_2020.pdf

се дефинирале локалните економски, демографски, техничко-технолошки, природни и културни ресурси на Загреб преку анализа на надворешното окружување.

Стратегијата има 6 основни стратешки цели:

1. Конкурентна општина (маркетиншки ориентиран пристап за кој стана збор погоре)
2. Развој на човечки ресурси
3. Заштита на животната средина и одржливост на управувањето со природни ресурси и енергија
4. Унапредување на просторните квалитети и функции на Градот
5. Унапредување на квалитетот на живеење
6. Унапредување на системите за управување со развојот.

Ваквото интегрирано планирање во Загреб е избрано врз основа на добрите практики во голем број земји (Германија, Ирска, Литванија, Шпанија, Велика Британија, Холандија).

Хрватска има најдобри резултати во следењето на овој концепт на стратешко интегрирано и маркетиншки ориентирано планирање во регионот. Освен Загреб, вакво планирање практикуваат Дубровник, Ријека, Сплит, Пула и др. Од светските метрополи пак, се истакнуваат примерите на Амстердам, Барселона, Њујорк, Торонто, кои со своите слогани (на пример: за Амстердам – „Јас сум Амстердам“ или „I am Amsterdam“¹³⁹, за Њујорк: „Го сакам Њујорк“ или I love NY¹⁴⁰) и останати други елементи на идентитет, се меѓу најпопуларните и најуспешни примери за интегрирано и маркетиншки ориентирано планирање на економскиот развој.

Освен Загреб, особено е интересен случајот на унгарскиот град **Шекесфехервар**¹⁴¹. Овој град е во категоријата средни по големина градови во Унгарија и е на осмо место по број на жители (106000). Сместен е во северниот дел на областа Мецофолд, на половина пат меѓу Будимпешта и познатото езеро Балатон. Градот е центар на регионот Алба и на жупанијата Фејер (во Унгарија има 19 жупании и градот Будимпешта). Шекесфехервар има познато историско минато. Во средновековието станал центар на империјата на првиот унгарски крал Стефан Први, а потоа и на многу други кралеви и династии. Името на градот во превод значи Белиот град на кралската столица.

¹³⁹<http://www.iamsterdam.com/en/>

¹⁴⁰<http://www.iloveny.com/>

¹⁴¹<http://www.szekesfehervar.hu/index.php?language=1>

Освен по своето богато историско и културно минато, градот е особено интересен според неговиот економски развој кој веќе деценијаипол бележи постојана нагорна линија.

Имено, до крајот на деведесеттите и во услови на пазарна рецесија, градот бил практично мртов, без развиена индустрија и со популација која била со изразена доминација на стари лица, бидејќи градот се соочувал со голема стапка на иселување на младите, кои својата иднина ја барале во Будимпешта или надвор од Унгарија.

Потоа доаѓаат неколку млади градоначалници кои за време на своите мандати постојано ја унапредуваат економијата и стопанството. Првиот од нив, во почетокот на 2000 година, направил анализа на постојните стопански капацитети и постојните квалификувани кадри. Тој увидел дека градот може да стане центар на електронската индустрија и технологија, па почнал да работи на подобрување на условите за привлекување инвестиции во оваа област.

Ги урбанизирал сите парцели градежно земјиште и формирал индустриски зони, до кои довел (обезбедил) современа инфраструктура (патишта, вода, осветлување), ги дал на користење по многу поволни услови (најмногу по теркот наGreenfieldинвестиции), и тие за кратко време станале места каде свои погони отвориле околу 80% од светски познатите брендови од електротехничката, машинската и информатичката индустрија (Sony, Samsung, Emerson, General Plastic, IBM и многу други).

Истовремено, имајќи ги предвид квалитетите на плодната почва на областа во која е лоциран градот и која е позната и како голема житница, младиот градоначалник дошол на идеја да изгради складишта каде се сместени големи замрзнувачи со храна и земјоделски производи кои со огромни транспортери се разнесуваат до Будимпешта и другите делови на Унгарија.

Паралелно со ова, почнала обука, преквалификација и доквалификација на работен кадар, така што, сега, поради немање доволно работна рака, во градот почнале да доаѓаат млади и квалификувани кадри од главниот град на Унгарија, но и од Словачка кои нашле вработување во новоотворените индустриски погони.

За своите извонредни успеси, градоначалникот бил награден со уште еден мандат, а неговата успешна пракса била продолжена и од неговите наследници, кои успеале да изградат карго аеродром, да доведат нови имиња од сферата на напредната технологија (компјутерска, автомобилска, фармацевтска и др.) кои основале свои фирми овде, отвориле нови работни места, и го направиле Шекесфехервар еден од

најдобрите економско-развиени центри во Унгарија, кој го подигнал и индексот на целокупниот развој и квалитетот на живеење во државни рамки.

Присуството на мултинационалните компании поволно влијаело и врз развојот на локалните мали и средни претпријатија и дополнителни сервисни услуги потребни за потребите на индустријата. Еден од најзначајните белези на ваквиот економски бум, секако е и фактот дека градските татковци постојано вложувале и во квалитетот на образованието и во усогласувањето на потребите на понудата и побарувачката на работна сила, односно се стремеле да произведат кадри што му се потребни на пазарот.

Денес, овој град има исклучително силен образовен систем, со 51 образовна институција (за формално и неформално образование и образование за возрасни) со вкупно 21000 ученици и студенти. Од нив 23 се основни, 25 се средни училишта, од кои во стручните, учениците може да изберат еден од дури 40 образовни профили кои примарно се потребни на бизнис-секторот во градот и областа.

Во сите училишта задолжителни предмети се странски јазици и компјутерска технологија, а најпрестижните факултети за туризам, комуникации и економија се лоцирани токму во овој град, каде својата професионална наобразба ја стекнуваат и млади лица кои доаѓаат од подалечните места на државата.

Исто така, неопходно е да се потенцира и фактот дека, уште од деведесеттите, во Шекесфехервар почнал со работа Центар за обука, кој е поддржан од Општината и од Центарот за вработување, кој постојано нуди можности за добивање сертификат и диплома за струките и занимањата коишто се актуелни и дефицитарни во областа.

Оваа вистинска приказна за тоа како може локалниот економски развој да биде генератор на целокупниот прогрес и напредок не само на локално, туку и на државно ниво, треба да е правило за сите практичари на општествено-економскиот развој. Се разбира, тој треба да биде поддржан од институциите, и да биде воден од тим кој ќе знае како да изгради куќа од темел, а не од покрив.

Случајот на Шекесфехервар е пример како економскиот развој не треба да зависи од политичките влијанија во општината и пошироко, туку да биде активност оставена на обучени професионалци во општинската администрација, која ќе се спроведува врз основа на објективни показатели и насоки кои доаѓаат од страна на граѓаните во рамките на законските прописи.

IV. Перспектива и корелација на планирањето на локалниот и регионалниот економски развој во Република Македонија

1. Институционално планирање на локалниот економски развој во контекст на општествено-економскиот развој

Иако локалниот економски развој е една од пренесените надлежности на општините, факт е дека согласно постојната законска регулатива, локалните власти сèуште немаат целосна надлежност над процесите на локалниот економски развој. ЕЛС се одговорни за одредени аспекти на економскиот развој во заедницата, како што се обезбедување физичка и друга инфраструктура, градење политики со кои се олеснува деловниот развој, а со тоа имаат можност да влијаат на атрактивноста на локалната заедница (општината) за основање и водење локални бизниси.

Најчесто локалните политики се однесуваат на донесување општински акти со кои се обезбедуваат, пред сè, одредени даночни олеснувања во законски рамки, сè со цел да се поддржат развојот на стопанството и експанзијата на бизнисите, но исто така, тие се однесуваат и на можностите за влијание при прилагодување на стручното и неформалното образование и обука на кадри според потребите на локалниот пазар на труд.

Сепак, централната власт (повеќе институции и агенции, а пред сè Министерството за економија, Министерството за локална самоуправа, Министерството за транспорт и врски, Министерството за труд и социјална работа, Министерството за образование и наука, Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство и Министерството за заштита на животната средина и просторно планирање) има надлежности коишто се директно поврзани со креирање на подобри услови за функционирање на бизнисите на локално ниво. Тоа особено се однесува на надлежностите за регистрација, лиценцирање, издавање соодветни дозволи за вршење дејност и друго.

Во оваа смисла, координацијата меѓу централната и локалната власт е неопходна со цел полесно да се идентификуваат проблемите, да се дефинираат предизвиците со кои се соочуваат бизнисите и да се обезбеди експертиза (систематизирани бази на податоци од сите области на надлежност, анализи, постојани ажурирани информации, препораки сублимирани од постојната комуникација со јавноста и насоки на стручни лица за ефикасно искористување на ресурсите), која пак,

од своја страна, се очекува да обезбеди постигнување на крајната цел – подобрен квалитет на живот на граѓаните и напредокво сите сфери од општествено-економскиот развој.

Кога ќе се хармонизираат активностите на планирање меѓу двете нивоа на одлучување (централно и локално), тогаш ќе може и поефикасно да се искористат постојните ресурси и да се изградат солидни основи за искористување на политиките за ефикасен локален развој по мера на граѓаните.

И постоењето на Бирото за регионален развој (БРР)¹⁴², односно неговите надлежности, треба да се стават во функција на координација на активностите на осумте плански региони и нивните центри за развој во земјата, чијашто крајна цел е поттикнување и поддршка на рамномерен локален развој.

Во оваа смисла, повторно треба да се спомне и Заедницата на единиците на локалната самоуправа (ЗЕЛС) со своите можности за влијание врз градењето национални политики релевантни за локалниот економски развој, а пред сè, врз основа на Меморандумот за соработка со Владата на РМ¹⁴³. Во последниот Стратешки план на ЗЕЛС, 2016–2020¹⁴⁴, како прва стратешка насока стои следната определба:

„ЗЕЛС обезбедува, преку механизмите на застапување и лобирање, процесот на децентрализација да се спроведува ефикасно во насока на подобрена финансиска одржливост и поставена соодветна правна рамка на надлежности преземени од единиците на локалната самоуправа. ЗЕЛС успешно ги застапува интересите на општините на начин што ја зачувува клучната позиција во дијалогот и соработката меѓу централната власт и општините.“

Невладииниот сектор кој дејствува во областа на локалниот развој нуди доволно стручни ресурси за вршење истражувања, подготовка на анализи и експертиза за сеопфатно планирање, обука на кадри и слично, а сето тоа најчесто е достапно и на волонтерска основа. Потенцијалот што овој сектор го поседува и нуди, може исклучително многу да помогне во поставувањето приоритети на планските документи и партиципативниот принцип на одлучување за развојните приоритети, како и во нивно поуспешно и порационално имплементирање.

Сепак, капацитетите на граѓанскиот сектор за влијание се значително потценети, така што за жал, сè уште е евидентна недоволно искористената можност за

¹⁴²<http://brr.gov.mk/mk>

¹⁴³[http://www.zels.org.mk/Меморандум за соработка меѓу Владата на Република Македонија и Заедницата на единици на локална самоуправа на Република Македонија.pdf](http://www.zels.org.mk/Меморандум%20за%20соработка%20меѓу%20Владата%20на%20Република%20Македонија%20и%20Заедницата%20на%20единици%20на%20локална%20самоуправа%20на%20Република%20Македонија.pdf)

¹⁴⁴[http://www.zels.org.mk/Стратешки план на ЗЕЛС, 2016-2010](http://www.zels.org.mk/Стратешки%20план%20на%20ЗЕЛС,%202016-2010)

соработка меѓу НВО и централната и локалната власт при градењето и реализирањето на развојните политики. Во општините каде што постои традиција за таква соработка (на пр.: Илинден, Струмица, Гази Баба, Чаир) процесот на развојно планирање е далеку поуспешен.

Каква е состојбата во моментот?

Законската уреденост на локалниот економски развој е надлежност на општините, односно единиците на локална самоуправа, коишто, како што можеше да се види од текстот погоре, не се единствените институции или страни кои се инволвирани во неговото планирање. Во рамките на тоа планирање, посебен акцент треба да се стави на креирање и управување со соодветни и релевантни (според потребите на заедницата) локални економски политики и проекти и секако, на формирањедостапна, структурирана база на податоци од интерес за локалните компании/бизниси (поволни можности за инвестирање, пласман, обучени дефицитарни кадри, регулатива и прописи соодветни на реалните потреби и европски стандарди, квалитет на јавните услуги и др.).

На тој начин, се обезбедуваат услови за развој на бизнисите, а тие се главниот генератор на целокупниот развој на општините, но и на државата, бидејќи носат економска добивка, отвораат нови работни места, привлекуваат нови инвестиции, односно создаваат пари кои повторно се вложуваат во општинскиот развој и зголемување на нивото на квалитетот на животот во заедницата.

Како што веќе беше споменато во повеќе наврати, главната цел на развојот на локалната заедница е постојано унапредување, односно подобрување на квалитетот на животот на сите граѓани. За да се постигне оптимално задоволување на интересите на сите засегнати страни, потребно е максимална и внимателна проценка на потребите, интересите и ефикасно користење на ограничените локални ресурси и компаративни предности, а особено е потребна координација на развојните политики и планови од секој аспект.

Сепак, мора да се признае дека системот којшто е формално воспоставен не секогаш функционира со меѓусебна поврзаност која е неопходна за создавање реални планови и развојни можности на локално ниво.

Со цел да се помогне на локалната самоуправа во креирање и реализирање на политиките залокаленеконотски развој, треба да се вклучи механизам за следењеи

вреднувањена процедурата на комуникација и консултација со сите чинители (засегнати страни) во процесот на планирањето, а пред сè на негово усогласување со приоритетите на националните институции и агенции одговорни за поддршка на севкупниот развој. Засега, овој вид редовна комуникација и координација на активностите не се користи доволно, односно тоа се прави во обем кој најчесто не ги задоволува потребите, што резултира со незадоволство од страна на органите на локалната власт.

Единиците на локална самоуправа со право укажуваат на неискористеност на постојните механизми на соработка со институциите на централно ниво, што води кон неефикасно управување првенствено со природните ресурси од стратешка, национална, но и локална важност (води, руда и шумско богатство).

Предложените решенија во регулативата и стратешките документи на национално ниво не секогаш се коректно искомуницирани со субјектите на локалната власт како засегнати страни (оние на коишто директно се однесуваат конкретни критични решенија), односно не се усогласени со нивните витални интереси.

Во ваквата констелација на односи меѓу државната и локалната власт, секако дека се намалува просторот за дејствување и влијание од страна на ЗЕЛС и на НВО-секторот, со што планирањето на локалниот развој станува релативно стихижна активност, без издржана претходна анализа на потребите и можностите, или е апсолутно неефикасна од аспект на искористување на сите ресурси и често само декларативно се реализира.

Со тоа квалитетот на животот на граѓаните стагнира, а во одредени (особено рурални) средини и драстично се намалува. Сето тоа директно влијае на бизнисите, на зголемениот одлив на образовани искусен кадар за работа, што практично е кочница на секаков развој на заедницата.

Ова точно може да се види од повеќе наоди изнесени во извештаите од страна на странски мисии и донатори кои потенцираат дека постојат големи предизвици поврзани со локалниот економски развој¹⁴⁵ и генерално со прогресот на децентрализацијата во Македонија¹⁴⁶: „Централната власт треба да ги исполни обврските преземени според Законот за рамномерен регионален развој, а општините треба да ги обединат инфраструктурните, природните и финансиските

¹⁴⁵Извештај на ЕК за напредокот на Република Македонија (2010 и 2015), достапен на http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/mk_rapport_2010_en.pdf и http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf

¹⁴⁶<http://www.osce.org/skopje/35314>

капацитети за градење заеднички мрежи за соработка. Интересот на донаторите за спроведувањето на Законот е особено важно и е од голема помош за постигнувањата во сферата на локалниот економски развој.¹⁴⁷

ЗЕЛС, од друга страна, забележува дека мора да се работи на обезбедување поголеми изворни приходи за општините, со цел тие во што помал степен да зависат од централната власт, да се овозможи самостојно управување со градежното земјиште од страна на локалната власт, позабрзано да се спроведуваат плановите за рамномерен регионален развој, да се обезбеди вистинска/ефикасна поддршка на руралниот, земјоделскиот и туристичкиот развој и сл.¹⁴⁸

Слични заклучоци, според Извештајот за следење на децентрализација во областа локален економски развој¹⁴⁹, се истакнати и во други документи кои се однесуваат на програми за поддршка на регионалниот развој во државата.¹⁵⁰

2. Интегрирани планови – концепт за унапредувањена процесот на планирање на економскиот развој во Македонија

Во поглавјето *Искуства од институционалните пристапи во планирањето на локалниот економски развој во земјите членки на ЕУ*, беше спомната практика за спроведување на интегрирано планирање, односно дизајнирање на интегрирани планови. Ваквиот пристап е избран врз основа на мноштво позитивни резултати во многу земји во и надвор од ЕУ. Овој пристап бележи особен успех во Литванија и бил претставен пред шест години во „Стратегијата за реформа на администрацијата“ чија цел била јакнење на капацитетите и воспоставување систем на администрација насочена кон граѓаните.

Дали интегрираното планирање може да се примени во македонски контекст?

Ако се појде од фактот дека општините и градот Скопје имаат изработено голем број стратегии во кои се наведени многу стратешки приоритети, логично е да се постави прашањето како да се рангираат тие стратегии според својата важност и тежина, на начин кој ќе ги задоволи сите интереси на инволвираните засегнати страни од сите аспекти во корист на локалната заедница.

¹⁴⁷ <http://www.osce.org/skopje/41048>

¹⁴⁸ <http://www.zels.org.mk/Default.aspx?id=c55495aa-db99-41ef-84fb-be2a40fe178b>

¹⁴⁹ <http://soros.org.mk/dokumenti/Lokalen-razvoj-MKD.pdf>

¹⁵⁰ Се мисли на Деталната анализа на расположливите програми и потпрограми за поддршка на регионалниот развој во Република Македонија за 2010 година, изработена од страна на ГТЗ

Ситуацијата е уште посложена ако се има предвид дека најголемиот број од тие стратегии имаат развиено и соодветни акциски планови со свои мерки, задачи и активности. Секоја работна група или тим којшто учествувал во подготвувањето на тие стратешки документи има аргументи за нивна одбрана кои покриваат (само) одредени проблеми кои за еден дел од заедницата се приоритети, но за друг дел, тиепрашања не заслужуваат ургентно внимание. Оттука, всушност произлегуваат и клучните дилеми при нивното спроведување:

- Дали навистина сите тие бројни стратегии, со уште побројни активности (во нив) што треба да се преземат, се навистина неопходни во дадениот момент?
- Како да се имплементираат толку многу стратегии со ограничени буџетски средства и ресурси?
- Како да се направи приоритизирање на проектите вклучени во акциските планови согласно основните критериуми (итност/важност), кога воопшто нема координирање со мерките содржани во други стратегии?
- Како да се ефектуира спроведувањето на активностите, кога тоа често дава резултати спротивни на очекуваните (залудно потрошени средства за погрешни проекти и нарушена доверба на граѓаните во локалната власт)?

Во Македонија, обид да го воведо ваквото планирање имаше проектот финансиран од ЕУ „Градење на ефикасни и демократски локални самоуправи во Македонија“ (2013 – 2015)¹⁵¹. Проектот подготви низа документи: прирачници, интегрирани планови за 10-те пилот/партнерски општини (Битола, Штип, Центар, Дебар, Босилово, Чашка, Липково, Брвеница, Дојран и Чаир), аим беше обезбедена и соодветна техничка и експертска поддршка. Во овие општини интегрираното планирање на равојот, како концепт, за првпат беше претставено и реализирано со поддршка на проектниот тим од експерти. Резултатите на проектот покажаа дека интегрираните планови кои ги вклучуваат највисоко приоритизираниите проекти на општината, реално изводливи за (вообичаено до) две години, можат да бидат особено корисни од неколку аспекти¹⁵²:

- Фокусирање на врвните приоритети (приоритизирани проекти, координирани активности и ефикасно искористени ресурси),
- Привлекување дополнителни средства за финансирање од (претходно идентификувани) надворешни извори за оние приоритети (претежно капитални инфраструктурни зафати) за кои такви дополнителни средства се неопходни, а тие можат да се обезбедат преку конкурирање на различни

¹⁵¹<http://edlog.mk/>

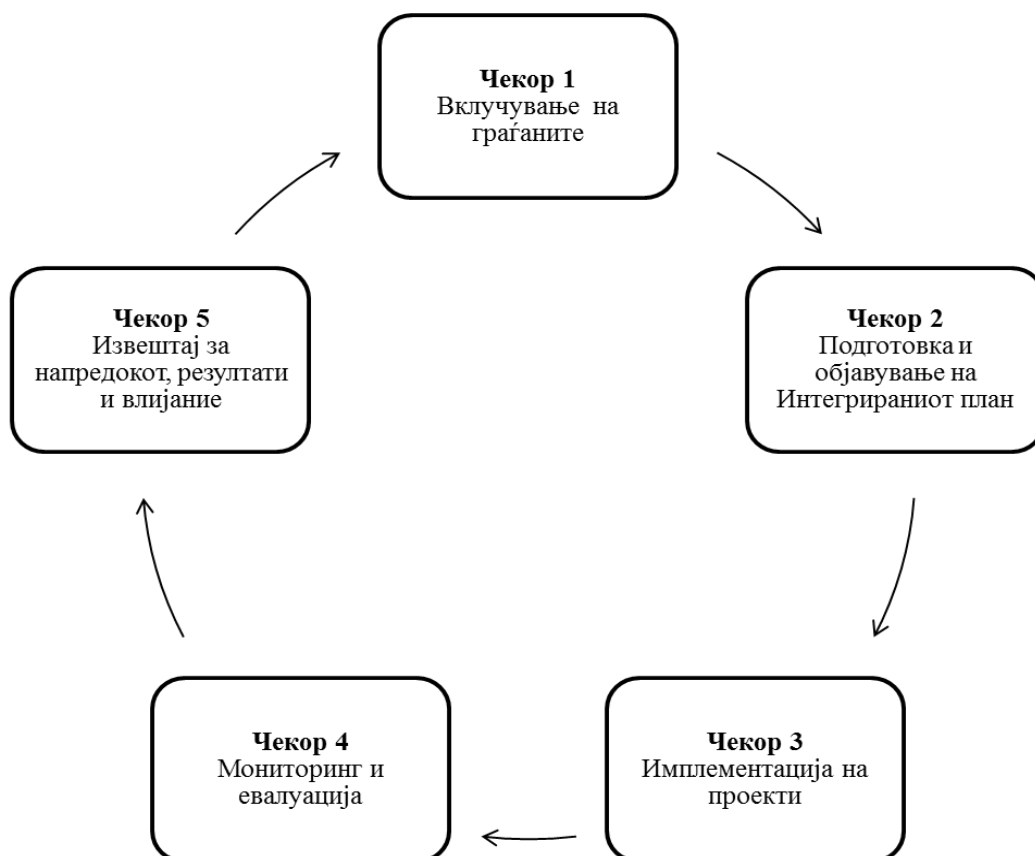
¹⁵²http://edlog.mk/?page_id=351, Preparing and Integrated Plan – Guidance - МК

повици објавени во рамките на соодветни програми од меѓународните донатори,

- Информирање на граѓаните и засегнатите страни за општинските приоритети и планови за инвестиции, како и транспарентност во нивната имплементација,
- Спречување на работните преоптоварувања/удвојувања, кои вообичаено се случуваат кога се подготвуваат повеќе планови/проекти во исто време, ставајќи ги сите нив во рамките на еден навремено подготвен, систематизиран, содржаен и полн со информации интегриран план, кој е изграден согласно реалните потреби и можности на општината, а усогласен со формите за конкурирање пред меѓународните донаторски институции.

Процесот на развој на интегриран план треба да помине низ пет чекори кои се претставени на дијаграмот подолу:

Слика1: Дијаграм на циклусот за планирање



Извор: „Упатство за подготовка на интегрирани планови за општините“ (http://edlog.mk/?page_id=351, веб-страница на ЕУ-проектот *Градење на ефективна и демократска локална власт*)

Чекор 1 - Граѓанско учество- Задолжително вклучување на граѓаните и засегнатите страни во дијалогот за да се разменат информации за моментална состојба, за потребите и приоритетите и да се информираат сите засегнати страни со наодите од анализата на релевантни податоци;

Чекор 2 - Изработка на интегриран план - Дефинирање на визија, мисија и стратешки цели и идентификување на три до пет приоритетни проекти. Во оваа фаза спаѓа и подготовка на нацрт-план, со засилено интерно консултирање (во рамки на општината), и екстерно - на собири и форуми со граѓаните и засегнатите страни, вклучувајќи ги и потенцијалните финансиски институции. Фазата завршува со објавување на интегрираниот план (резиме на 2 страници за граѓаните и за технички неедуцираните засегнати страни), откако ќе биде усвоен од страна на советот на општината;

Чекор 3 – Имплементација- Спроведување мерки за имплементација на приоритетите предвидени во интегрираниот план и утврдување/пронаоѓање извори на финансирање, следејќи ја листата на претходно идентификувани можности и програми од донатори и кредитори;

Чекор 4 – Следење и евалуација- Сите засегнати страни се вклучуваат во процесот на објава и размена на информации за прогресот на имплементацијата и за промените (ако се појават);

Чекор 5 – Известување - Известувањето на редовна основа го прави градоначалникот преку годишен извештај до советот на општината, но и до граѓаните во поглед на напредокот во реализацијата на интегрираниот план. Извештајот, за разлика од долгите и детални описи кои се доставуваат до советот на општината, не треба да биде подолг од 3–4 страници и треба да вклучува едноставен јазик и терминологија, како и слики и дијаграми.

Следејќи го концептот на подготовка и реализација на интегрирани развојни планови, сите погоре споменати 10 партнер општини вклучени во проектот на ЕУ, утврдија приоритетни активности и ги дефинираа најјургентните потреби на локалните заедници. Сите беа усвоени од страна на советите на општините, а повеќе од половината проекти веќе успеаја да обезбедат целосно или делумно надворешно финансирање. Краткиот период за кој ваквиот начин на планирање постигнае така скромни резултати (иако овој пристап на планирање на локалниот развој беше тестиран во исклучително чувствителен политички и економски нестабилен амбиент),

е добар показател за ефектите што ги постигнува и гаранција за успех бидејќи како модел може лесно да се примени и во останатите општини во Македонија, каде постои едно шаренило од стратешки документи и акциски планови кои изгледаат прескапи за општинските ресурси и пресложени за општинските капацитети да може да се реализираат. Со моделот на интегрирано и маркетиншки ориентирано планирање, со право се очекува општините да постигнат повеќекратна корист, и тоа:

- искористување на расположливите квантитативни и квалитативни информации кои ќе помогнат да се добие комплетна слика за локалното стопанство и неговите компаративни предности,
- подготовка на систематизирани анализи користејќи ги воспоставените бази на податоци за изработка на стратешките документи на општината,
- приоритизирање на најсуштествените активности и мерки од сите постојни стратегии,
- зголемување на интеракцијата меѓу општината и граѓаните,
- подбрување на односите меѓу општината и приватниот сектор,
- поттикнување на развојот на локалните бизниси,
- значително зголемување на квалитетот на живот во локалната заедница.

3. Улогата и значењето на планските региони и нивните центри во локалниот и регионалниот развој

3.1. Релација локален – регионален развој

Политиките на локален и рамномерен регионален развој се финансиски и административно во директна врска со процесите на децентрализација на државата, а тие стратешки и одржливо треба да се справат со предизвиците на нерамномерниот социјално-економски развој на територијата на Република Македонија. Огромниот дисбаланс на степенот на развој помеѓу главниот град и внатрешноста¹⁵³ своите корени ги има воспоставено уште во минатиот општествен систем во кој еден политичко-административен и економски центар, централизирано, вршел планирање и управување со сите национални ресурси.

Според податоците за реализацијата на расходите на општините во Македонија во главниот стратешки документ на Владата на РМ за развој на локалната самоуправа во

¹⁵³ Одлука за степенот на развој на регионите во РМ донесена од Влада на РМ, Службен весник на РМ, 162/08

PM – Програмата за одржлив локален развој и децентрализација во Република Македонија 2015-2020, Македонија се вбројува во групата на децентрализирани земји.

Според тој документ, компарирано со 2005 година (пред почетокот на децентрализацијата), вкупните приходи на општините денес се зголемени за петпати – од 5,9 милијарди на 28,2 милијарди реализација, а според овој владин документ, измерено е и дека даночните приходи врз кои општините имаат целосна автономија на наплата (локални даноци, приходи и такси) се зголемени за повеќе од двапати во споредба со периодот пред процесот на децентрализација.

Среднорочно, за централната власт, до 2020 година локалниот развој и децентрализацијата преку принципите на супсидијарност и партиципативен развој треба да одговорат на следната главна цел – *„Создавање на економски посилни, развојно-ориентирани и инклузивни единици на локалната самоуправа, способни да обезбедат сеопфатен, иновативен и одржлив локален раст и развој на подрачјето кое дејствуваат“*¹⁵⁴

Централната власт, активностите за постигнување на оваа цел ги групира во четири приоритетни оски¹⁵⁵:

- 1) Добро управување и развој на институционална рамка за интегриран локален раст и развој
- 2) Поттикнување на растот заснован на знаење преку зајакнување на локалната конкурентност и иновативност
- 3) Поттикнување на инклузивниот раст, преку овозможување еднаков пристап до локалните услуги за сите граѓани, и
- 4) Поттикнување на одржливиот раст преку локален развој заснован на социјалната благосостојба и одговорното користење на природните ресурси

Политиките за локален развој и децентрализација, централната власт ќе ги реализира главно преку тригодишни акциски планови кои „ќе бидат составени од интегрирани проектни концепти кои ќе се однесуваат на одредена надлежност на општините или дел од таа надлежност дизајнирани на начин кој ќе ги опфаќа основните аспекти за нејзино одржливо имплементирање од страна на општините (политичките, финансиските и административните)“¹⁵⁶.

Во утврдување на проектните концепти, покрај претставниците на надлежните органи на државната управа, предвидено е да бидат вклучени претставници на

¹⁵⁴ Програма за одржлив локален развој и децентрализација во Република Македонија 2015 – 2020

¹⁵⁵Ibid

¹⁵⁶Ibid

локалната самоуправа и другите засегнати страни. Во овој момент, донесен е акцискиот план за периодот 2015- 2017 година.

Финансирањето/кофинансирањето на проектите утврдени во акциските планови (индивидуални или преку комбинирање) предвидено е да се реализира најмногу преку Буџетит на РМ, а потоа и преку донации и спонзорства, поддршка од меѓународни донатори, средства од претпристапната помош на ЕУ (ИПА 2014-2020) како и други извори на финансирање.¹⁵⁷.

3.2. Плански региони

Регионалниот развој во РМ организирано и стратешки од страна на државната власт започна да се реализира во 2007 година со носењето на Законот за рамномерен регионален развој (за кој погоре во тезава беше елабориран подетално). Овој закон ги уреди целите и начелата на политиката на регионален развој, го утврди степенот на развиеност на регионите, ја постави организационата структура и хиерархија и предвиде финансиски средства за реализација на зацртаните стратешки цели. Една година подоцна беше подготвена и првата Национална стратегија за регионален развој на РМ која го опфаќаше периодот 2009 – 2019 година. Претходно воспоставените статистички региони користени за мерење на статистички индикатори од страна на Државниот завод за статистика на РМ со Законот прераснаа во плански и Македонија доби 8 плански региони: Скопски, Североисточен, Југоисточен, Полошки, Вардарски, Источен, Пелагониски и Југозападен регион. По извршените мерења (поприлично комплексна методологија) за степенот на развиеност на планските региони, со Одлука на Влада на РМ беше утврдено дека најразвиен регион во 2007 година бил Скопскиот, а најнеразвиен Североисточниот. На прв поглед ова е контрадикторно, затоа што овие два региона се соседни и имаат тесни социо-економски врски, но ако подлабоко се анализира реалноста ова има логика затоа што во пракса населението од североисток секојдневно гравитира, работи, се образува и врши економска активност во главниот град, јакнејќи ја неговата економија на сметка на сопствената.

Во 2012/2013 година беше изработен нов елаборат за степенот на развиеност на регионите во РМ од страна на експерти од ГИЗ ангажирани од Министерството за локална самоуправа (МЛС), којшто за жал, не доби официјално признание, бидејќи беше констатирано дека во него недостасува еден финансиски индикатор (кој за волја

¹⁵⁷Ibid

на вистината како статистички параметар не го мери дури ни Државниот завод за статистика на РМ), така што регионите повторно по автоматизам ги добиваа скоро истите (недоволни) средства од државата како и порано. Всушност, критериумите според кои се финансираат регионите се мета на критика бидејќи не ги следат утврдените потреби на општините, а со тоа и на самите региони.

Со цел поголема координираност и зајакнување на реализацијата на регионалните политики, странските донатори (чија идеја во најголема мера и беше регионалниот развој) пред сè Германското друштво за интернационална соработка GTZ, USAID и Swiss Development Cooperation или Швајцарската развојна помош на неформален начин се распоредија територијално ставајќи се себе си во улога на ментори и поддржувачи на регионалните политики. Па така, GTZ отвори канцеларии во Полошкиот, Југоисточниот, Југозападниот и Источниот регион, USAID го помогна работењето на Скопскиот центар за развој на регионот, а SDC го помагаше работењето на Регионалната развојна агенција на Пелагонија ПРЕДА, којашто од носењето на Законот за регионален развој до 2010 година ја играше улогата на еден вид регионален развоен центар.

Покрај „теоретската“/административната подготовка, на терен требаше да се воспостави организациска инфраструктура во сите региони односно да се воспостават совети за регионален развој, да се основаат центри за развој на планските региони (ЦРПР) и да се донесат програми за регионален развој. И овој процес не одеше паралелно и со исто темпо во сите региони.

Најнапредни беа регионите кои работеа под менторство на ГИЗ, додека Пелагонискиот регион немаше функционален центар и програма сè до 2009/2010 година. Во 2010 година Центарот за развој на Пелагонискиот регион почна и формално да работи со добивање канцеларии во Битола и назначување негов раководител. Претходно изработената Програма за развој на регионот уште во времето на активна поддршка на Регионална развојна агенција на Пелагонија ПРЕДА беше надградена и со тоа на ниво на РМ се направи некакво административно изедначување на сите плански региони. Она што остана како административен и реален проблем беше неконзистентноста и разноликоста на регионалните програми во поглед на временскиот опфат (некои беа 2008 – 2012 година, некои 2009 – 2015 година), како и методологијата по која беа изработувани како резултат на различната донаторска поддршка при нивното подготвување. Половина од регионалните програми не беа ни временски компатибилни со Националната стратегија за регионален развој.

Оваа состојба конечно беше надмината во 2014 година кога GIZ RED изврши финансирање на нови програми за регионален развој во сите региони во РМ со ист временски опфат (2015 – 2019 година) кои се компатибилни со сега, исто така надградената, Национална стратегија за регионален развој на РМ.

3.3. Финансирање на регионалниот развој

Финансирањето на регионалниот развој беше предвидено според позитивните европски искуства каде одреден процент (во случајот со РМ 1%) од брутонационалниот производ се одделува за рамномерен регионален развој и поддршка на проекти од регионално значење. Ако се земе како референца околу 6.000.000.000 ЕУР БДП на РМ, тогаш за регионален развој би требало да се одделат околу 60 милиони евра на годишно ниво. Според интерни аналитички документи на еден од донаторите во РМ, а по податоци добиени од Владата на РМ и министерствата кои го сочинуваат Националниот Совет за регионален развој, овој процент е значително повисок. Иако ова е во контрадикторност со реалноста каде за Програмата за регионален развој на РМ се одделуваат значително пониски суми (на пример, највисокиот износ е за проекти во 2016 година каде вкупно за сите региони за поддршка на проекти за регионален развој и за проекти за развој на селата во РМ и подрачјата со специфични потреби за кои се надлежни општините, а не центрите за регионален развој (ЦРР), одделени се вкупно 300000000 МКД или нецели 4900000 ЕУР). Разликата се јавува во методологијата на мерење на инвестираните/распределени средства во регионалниот развој. Според првичната замисла на Законот за регионален развој (ЗРР), средствата за рамномерен регионален развој треба да се доделуваат на Министерството за локална самоуправа, односно Бирото за регионален развој (БРР), а оттука нивна распределба по пат на објавен повик во согласност со степенот на развиеност на регионите и најважно од сè, по приоритизација на проектите утврдена од советите за развој на секој регион. Методологијата на мерење на инвестираните средства во регионалниот развој на Владата на РМ, според која, износот го надминува предвидениот 1%, се темели на калкулацијата на поголем дел од капиталните инвестиции кои се реализирани од поединечните министерства кои се дел од националниот Совет за регионален развој (СРР), ако тие, и во рамките на сопствените годишни програми за работа, имаат некаква регионална поделба на средствата.

Најголемиот недостаток на ова е што вака мерената (спроведена) развојна политика ги заобиколува советите за развој на планските региони (во кои членуваат градоначалници) при носењето на одлуки и тоа што скоро никогаш не се земаат предвид приоритетите за развој на регионот партиципативно утврдени во програмата за неговиот развој.

Дополнително со ваквиот централизиран начин на распределба на средствата се избегнува вертикалата на институционалната инфраструктура на политиката на рамномерен регионален развој и предвидените средства, спротивно на Законот, ги управуваат останатите министерства, а не Министерството за локална самоуправа, односно Бирото за регионален развој и тоа според приоритети утврдени од централната власт.

За волја на вистината, капацитетите на институционалната инфраструктура на регионалниот развој за управување со средства во висина од 1% од БДП треба да се преиспитаат и да се земат со резерва. МЈС и БРР и во вакви услови, со значително помалку средства од предвиденото имаат тешкотии во управувањето и администрацијата на програмата за регионален развој.

Ваквата состојбата е делумно настаната како резултат на постојаната промена на законската регулатива, пред сè на Законот за јавни набавки, како и заради слабите планирачки капацитети на државната власт во делот на буџетот (се прават ребаланси двапати во годината) што доведува до кротење на и онака ниските средства за регионален развој.

3.4. Центри за развој на планските региони

Центрите за развој на планските региони не следат исто темпо на раст и развој во нивниот период на постоење. Денес, тие разлики се мошне евидентни. Само за илустрација, Центарот за развој на Пелагонискиот регион има проектно портфолио од 3500000 евра, воспоставено соработка со 10 домашни и интернационални донатори, а пак Центарот за развој на Полошкиот регион и Центарот за развој на Југозападниот регион имаат заостанати неисплатени плати кон своите вработени и скромно портфолио на реализирани проекти финансирани најмногу од Бирото за регионален развој и ГИЗ. Дел од центрите за развој на планските региони останаа и под законски предвидениот минимум на вработени (5), а некои од нив (Пелагониски регион) имаат и по 7 редовно вработени, плус дополнително ангажирани проектни координатори. И

покрај ограничените ресурси во секој поглед, сепак центрите за регионален развој во изминатите 6 години се покажаа како вистински мотор во генерирањето и администрирањето на средства од странски донатори и ИПА инструментот конкретно во компонентата за прекугранична соработка. Контекстот на донаторската помош се менува, па сега секој поголем донатор (пред сè ЕУ) бара финансиска контрибуција во секој развоен проект.

Со измените на Законот за регионален развој од 2015 година, соработката на ЦРПР со јавниот, невладиниот и пред сè со бизнис-секторот, се стави во нова форма која треба да ја унапреди одржливоста на работењето на овие институции. Имено, понеколку години инсистирање од страна на ЦРПР, се направија измени кои дозволуваат наплата на т.н. „меки“ услуги дадени од ЦРПР кон кој било субјект од останатиот општествен живот.

Со првиот текст на Законот, оваа можност на ЦРПР беше лимитирана (се правеа договори за реализација на одредени активности и плаќањето беше врз база на реализација на содржината на договорот). Иако дел од центрите, со поддршка на ГИЗ пред две години изработија проектни портфолија за комерцијални услуги кон јавниот, приватниот и невладиниот сектор, факт е дека за да се реализираат во посакуваниот обем, потребно е вложување во специфичните знаења и вештини на вработените во сите ЦРПР.

Од административци, еден дел од вработените на ЦРПР треба да стане специјализиран тим од професионалци-консултанти. Овој процес е помогнат од МЛС/ГИЗ/УНДП преку воспоставувањето на т.н. „бизнис центри“ во сите плански региони, изработка на програма за нивна работа и поддршка на помали активности кои ќе придонесат кон промоцијата на ЦРПР како институции што можат комерцијално да дадат услуги на јавниот, приватниот и невладиниот сектор.

Факт е дека ЦРПР се сè уште далеку од самоодржливост и во оваа фаза на постоење императив е задржувањето на моделот на кофинансирање: стабилен прилив од МЛС и стабилен приход од општините во состав на регионот, вкупно не помалку од 2 400 000 МКД годишно. Во иднина може да се размислува и за промена на основачката структура на ЦРПР по примерот на европските земји (вклучување на универзитети и приватен сектор), но во овој момент тоа не е изводливо решение (ако

се прошири составот на основачи, нема да се обезбедат основните средства и трошоци за оперативно работење).

Уште една добра можност за подобрување на одржливоста на ЦРПР е плаќањето на услугите кои останатите линиски министерства ги бараат од ЦРПР, а се во насока на реализација на нивни тековни активности. ЦРПР често доставуваат податоци, прават извештаи, координираат настани и слично за потребите на некое министерство по претходно задолжение добиено на Владата на РМ, без никаков надоместок за извршената услуга, иако во целиот процес трошат сопствени ресурси.

Како резултат на изградените административни капацитети и подобрената општа препознатливост на ЦРПР, во текот на 2015 година за првпат овие институции беа препознаени и како потенцијални апликанти во Програмата за рурален развој на РМ¹⁵⁸. Во рамките на оваа програма, во просек помеѓу 500 000 и 1 000 000 евра беа доделени на секој ЦРПР како грантова поддршка за реализација на инфраструктурни активности. Тука пак, се јави проблем со плаќањето на данокот на додадена вредност (ДДВ) кое не е прифатлив трошок за Програмата, ако е во отсуство на сопствени средства на ЦРПР, на крајот ќе го платат општините основачи кои пак, во крајна линија се и крајни корисници на резултатите на проектите финансирани од оваа Програма (излетнички места, спортски терени, домови за деца и млади, паркови, плоштади).

Со новите законски измени останува предизвикот околу предвиденото скалесто намалување на кофинансирањето на државната власт во тековното работење на ЦРПР. Идејата на законодавецот е скалестото намалување на трансата на МЛС да се компензира со скалесто зголемување на трансата на општините основачи или преку обезбедување сопствени приходи на ЦРПР од продадени услуги.

Поврзаноста на регионалниот со локалниот развој е повеќе од евидентна. Во секојдневното работење се јавуваат неповолни ситуации (преклопување на проектни идеи, двојно трошење на ресурсите, преклопување на проектни активности) кои можат да се избегнат ако постои квалитетна координација на сите субјекти во еден регион. Вардарскиот, Пелагонискиот, Југоисточниот и Источниот регион се одличен пример за координација и консултација на сите засегнати страни. Во овие региони, под административната палка на ЦРПР, постојат различни формални и неформални мрежи

¹⁵⁸http://www.ipardpa.gov.mk/Root/mak/default_mak.asp и Програмата за рурален развој на РМ во 2016, објавена во Службен весник бр. 6 од 15.1.2016 година.

(за развој на туризмот, за развој на културата, за рурален развој – ЛАГ-ови¹⁵⁹, за економски развој) од кои некои добиваат донаторска поддршка, но некои со сопствени ресурси ги менаџира самиот центар со цел да ја оптимизира ефикасноста на своето работење. Во поуспешните ЦРПР планирањето на стратешките насоки се прави со инклузија на сите засегнати страни, пред сè општинската администрација и таквиот начин на работа дава добри резултати.

Увидувајќи ја потребата од инклузија, еден дел од донаторите (GTZ, USAID, UNDP) во изминатите две години дури и го поврзуваат давањето на нивната поддршка со претходно спроведување на транспарентен процес на проектна идентификација, приоритизација на идентификуваното, усвојување од страна на советот за развој, а дури потоа доделување на средства за реализација на идентификуваниот проект. Во контекстот во кој работат ЦРПР овој процес иницијално се покажа како доста комплициран, но со многу упорност и работа се стигна до одредено ниво на негово прифаќање од страна на носителите на одлуки на регионално ниво.

Унапредувањето на процесот на планирање на и онака лимитираните расположливи ресурси значи посветување повеќе време на инклузија и споделување на приоритетите со сите засегнати страни во регионот, па и на национално ниво. Програмите за развој на регионите сега се изработени со широк консензус на сите засегнати страни и по вертикала и по хоризонтала.

Дополнително, измените на Законот за регионален развој од 2015 година предвидуваат вклучување на надворешни лица (експерти, засегнати страни) во работењето (носењето одлуки) на советот за развој на регионот. Оваа одредба во одреден дел може да биде неспроведлива затоа што овие тела (советите) се во принцип политички тела и нивното работење и носење одлуки често добива политичка димензија. И без да има законска обврска, советот за развој на регионот преку давање задолжение на центарот за развој на регионот по потреба консултираше надворешни експерти пред да се донесе одредена одлука, така што останува да се види како во пракса законски наметнатата обврска ќе се имплементира.

¹⁵⁹http://www.elard.eu/en_GB/leader-approach
<http://www.lagpelagonija.mk/en/>
<http://lagagrolider.mk/>
<http://lagprespa.mk/en/>
http://lagprespa.mk/images/dokumenti/Osnoven_vodic_za_LEADER.pdf

V. Препораки за подобрување на институционалниот пристап при планирањето на локалниот економски развој

1. Проблеми и недостатоци на постојната состојба

Локалниот економски развој влијае врз подобрување на квалитетот на живот, стимулирање на развојот на бизнисите, овозможување услови за поволна деловна клима и инвестиции кои го јакнат локалното стопанство што пак, од своја страна, имплицира зголемување на стапката на вработеност, запирање на миграцијата, односно подобрување на стандардот на локалната заедница.

Успешното функционирање на локалниот економски развој бара насочени пристапи кон локалните специфики (секоја локална економија се развива во посебни услови и контекст на поширокото окружување). Поради тоа, локалниот економски развој треба да ги вклучи сите засегнати страни (интересни групи) и сите сектори и одделенија на општините со цел да се запази холистичкиот пристап во планирањето. Ваквиот пристап вклучува не само економски, туку и социјални, образовни, здравствени, еколошки, инфраструктурни, енергетски и други прашања кои треба да се земат предвид. Сите тие се посебни аспекти кои се значајни за подобрувањето на квалитетот на живот на граѓаните, за кој веќе е потенцирано дека е императив на локалниот (економски) развој.

Од ова, како и од сè што беше претходно споменато, евидентен е фактот дека за интензивирање и подобрување, креирање и имплементирање на локалниот економски развој, истовремено постојат и **предизвици** и **можности**. Состојбата е таква што ЛЕР во моментот се соочува со многу повеќе предизвици отколку можности, за да може да послужи како вистински тригер за унапредување на квалитетот на живот во општините. Ова не треба да се сфати како генерална констатација, туку само заклучок што се однесува на дел од општините со лимитирани ресурси.

Македонскиот локален контекст во голема мера оди во прилог на тоа политиката да има влијание врз економијата наместо обратно. Од една страна честото менување на политичкиот естаблишмент и локален и државен, предизвикува јаз во развојниот континуитет на планирањето и реализирањето на економските програми и планови.

Од друга страна, избраните авторитети кои имаат моќ на одлучување го „моделираат“ локалното планирање на начин што ќе им помогне да ги остварат своите

политички амбиции и кариери, односно сопствените лични интереси. Така, се дизајнираат економски планови кои им носат нови политички поени и кои кумулираат уште поголема моќ (на краток рок) за своите креатори, наместо да се ориентираат кон вистинските потреби на граѓаните, изразени на подолг рок. Значи, **локалниот економски развој не е воден спрема начелата на решавање на најважните економски проблеми, туку е воден од политичката логика за кумулација на моќ и зацврстување на власта.**

Од аспект на одржливост политичкото влијание е уште поизразено, бидејќи се одразува на овозможување услови и средства за продолжување навеќе започнати проекти од новоизбраните органи на власт во општината, што може да резултира со нивно прекинување, доколку тие проекти не се во согласност со политичките интереси на новата власт. Така, пропаѓаат претходно вложените ресурси и до одредена мера се менува правецот на ЛЕР.

Согласно ова, може да се каже дека **одржливоста на ЛЕР зависи не само од ограничените финансиски средства и човечки ресурси, туку и од различни политички влијанија на субјектите во власта.** Многу успешни проекти кои биле иницирани и имплементирани од меѓународни организации, по смената на власта во општината се оневозможени (во Битола, на пример, беше укинат општинскиот сервисен центар воспоставен со поддршка на проект финансиран од ЕУ 2007 – 2008 година, а сите вложувања во инфраструктурата и во опремата се прераспоредени, без никаква трага во општинската сметководствена документација за тоа).

Исто така, скапи инвестиции за унапредување на инфраструктура во развојните зони, поради различни политички интереси, се пренаменуваат или запуштаат и се третираат како пропаднати инвестиции, без никакво образложение до граѓаните кои го поддржале тој развоен проект.

Тоа значи дека сè уште нема воспоставени механизми за следење на инвестициите во подигнување на капацитетите на општините, односно тие се препуштени на волјата на власта која во моментот раководи со општината. Одржливоста не е регулирана со општински пропис, а со тоа не е ни гарантирана.

Во тој контекст, **одговорноста кон вложените средства од домашни и странски донатори е оставена на субјективната проценка на оние кои што одлучуваат, затскриена зад политичка или лична агенда.**

Друга стапица е пренагласеното посветување на општините кон развојни проекти кои ги надминуваат нивните капацитети и во смисла на управување и во

смисла на финансирање, а се потценуваат можностите, со помали инвестиции рационално да се искористат предностите (природните ресурси, потенцијалите, волонтерскиот труд на граѓаните и сл.) што ги има самата заедница.

Ова доаѓа од фактот што државата не секогаш ги следи потребите за капитални проекти на една или повеќе (соседни) општини кои препуштени сами на себе „загризуваат“ (влегуваат) во големи инвестиции (водоснабдување, патна инфраструктура), за кои не се во можност да обезбедат заокружени финансиски конструкции со години. На тој начин, вложените средства во нивното делумно реализирање (скапи физибилити студии, започнати а недовршени основни проекти и сл.) пропаѓаат. **Општините, честопати, се нереални или преамбициозни (со цел да остварат моментално влијание и впечаток врз локалната заедница дека работат посветено или решаваат прашања од круцијално значење) во планирањето на локалниот економски развој, избегнувајќи ги полесно остварливите проекти и потпирајќи се на надворешна помош од фондовите на државата и донаторите.**

Тоа води до нова замка - стратегијата да биде основана на тоа за што во моментот има пари, а не на тоа што навистина ќе донесе прогрес и ќе биде од заеднички бенефит за сите во заедницата. Ова е на некој начин доказ дека **општините сè уште недоволно го чувствуваат бенефитот од работата на Центрите за регионален развој, на бизнис-центрите, на ЗЕЛС и на Министерството за локална самоуправа, кои всушност се одговорни за координирање на вакви капитални инвестиции.**

Пречка е и фрагментацијата и неединството меѓу различните планови на сектори и одделенија во рамките на една општина. Во ваквите случаи се чини какоорганизациските единици (сектори и одделенија) да имаат своја агенда со приоритети кои ги исклучуваат приоритетите на другите сектори и одделенија, односно тие најчесто не се поклопуваат или не се компатибилни меѓу себе заради отсуството на внатрешна координација и професионална комуникација.

Ова подвојување по секторски линии го забавува и онака не многу брзото темпо во процесот на спроведување на плановите за развој. Поради немање пракса на приоритизирање, а пред сè размена на информации и нивно системско уредување во една единствена база на податоци поврзани со надлежностите, не може успешно да се мери и мониторира развојот на кој било план колку и да е издржан и релевантен. Согласно тоа, **нема ниту можност за реално (само)оценување во поставување на целите, нема приспособување и прилагодување на нив, пред сè и**

заради условите во окружувањето коишто постојано се менуваат(законска и подзаконска регулатива, различни политички влијанија, социјални промени, миграции, демографски влијанија и сл.).

Механизмот за лобирање, иако е достапен и законски регулиран, сепак не се користи доволно. Секогаш кога општината нема директна надлежност за одредени прашања (во одредена мера и некои аспекти од локалното планирање), тие се оставаат настрана, а лобирањето како најсоодветно средство да се влијае на институциите за разрешување на сите притисоци, практично не се употребува.

Недоволната вклученост на бизнис-секторот е следен предизвик во успешното планирање и имплементирање на локалните стратегии. Локалниот економски развој сам по себе е активност ориентирана кон развој на бизнисите, мали и средни претпријатија, воспоставување култура на претприемништво, здрава и фер конкуренција и отворање нови работни места. Ова говори дека практично е невозможно да се игнорира ставот и мислењето на претставниците од приватниот сектор, односно да се креираат какви било локални политики за развој без нивна директна инволвираност.

Обидите да се вклучи бизнис-секторот во овој процес се неуспешни. Самите бизниси не препознаваат партнер во општините за подобрување на условите за нивна работа, првенствено поради тоа што ресурсите на општините и нивните надлежности не се со толкаво директно влијание врз развојот на бизнисите (општините не издаваат дозволи/лиценции за работа, не одлучуваат директно за курикулумите кои формираат кадри според потребите на бизнисите, не можат драстично да влијаат врз пораст на извозот и сл.). Тие можат единствено да градат политики, и тоа до одредена мера, за олеснување на работењето на приватните компании во смисла на нивелирање на даноците и другите давачки во рамки на законот. **Сè уште не се искористени сите можности за партнерски однос на бизнис-секторот со општината**(во смисла на влијание на општината преку лобирање до централната власт да ја промени регулативата во корист на подобрување на условите за бизнис-заедницата за одредени идентификувани проблеми).

Искуствата пак, од јавно-приватното партнерство (ЈПП) иако е законски регулиран механизам, не се толку охрабрувачки за да може во целост да бидат искористени бенефитите што ги нуди. Ова најмногу заради комплексните административни процедури и недоволно острчениот општински кадар за примена на

овие прописи и намалената доверба на бизнис-заедницата во сите политички државни структури.

Стратешкото планирање во последната декада станува белег на работењето на локалните и државните институции и затоа не случајно администрацијата е буквално затрупана со секакви документи со предзнак – стратешки: планови, програми, политики. Ваквиот висок степен на хиперпродукција не е во реципрочна врска со квалитетот на сите тие документи во однос на нивната корисност, оправданост, итност, методологија и содржина. Дури, се појавуваат и конфликти во таквата документација од иста сфера кои не се изготвени врз основа на добро мапирани потреби.

Во едно такво шаренило на зацртани цели, активности, приоритети и временски рокови, е поместено и стратешкото планирање на економскиот развој, којшто во наши услови, честопати се меша, комбинира или се изедначува со локалниот (во последно време, интегриран) развој, иако економскиот е само уште една негова димензија. Без оглед на тоа, **важноста на планирањето и остварување на целите на локално и државно ниво заслужува исклучително внимание и грижа,** бидејќи од тоа зависи целокупниот развој на земјата и квалитетот на живот на граѓаните.

Ситуацијата по ова прашање во Македонија е сложена, бидејќи насоките за спроведување на таквото планирање (за жал), се поставени од горе кон долу, во услови кога се очекува супсидијарност и кога се зборува за децентрализирани надлежности и компетенции како што е токму локалниот економски развој. Освен тоа, и **капацитетот на самите институции одговорни за имплементација на стратегиите е низок, посебно во помалите и руралните општини.**

Разликата меѓу планираното и реализираното од вкупното множество стратешки документи е огромна. Акциските планови (често преамбициозни во споредба со реалните можности) не се поврзуваат со процесот на (во случајов, општинско) буџетирање, така што финансиската немоќ на единиците на локална самоуправа што е во директна корелација со (несоодветната сума) на добиените наменски и блок-дотации и капитални трансфери од централната власт, е следната причина за неуспешноста на реализацијата на стратегиите.

Причини поради кои ЛЕР се соочува со тешкотии во спроведувањето се следниве:

- Немањето координација меѓу институциите на власта, и локална и централна, и меѓу нив, но и во рамките на секоја од нив поединечно (секторски и тематски),
- Немањето воспоставен конзистентен систем на следење на резултатите и нивна оценка,
- Недоволно знаење за управување со ризиците,
- Незаинтересираност на приватниот сектор при одлучувањето за приоритетите во економијата,
- Недоволна вклученост, но и немотивираност на граѓаните во процесот на донесување одлуки од значење за локалната заедница,
- Нетранспарентност во имплементацијата на самиот процес, и изоставање на економскиот развој како интегрален дел од целокупната стратегија за развој на општината и државата.

Од ова станува јасно дека мора да се направат коренити промени за да се обезбеди просперитет, нови вработувања, повисок животен стандард, поголема социјална сигурност, односно зголемен квалитет на живот на граѓаните во целост. Факт е дека економско-политичките услови влијаат многу, ама во секоја држава и во секоја општина резултатите се различни. Тие зависат токму од креативноста и иницијативата, но пред сè од искрените намери, на првите одговорни луѓе да ги користат потенцијалите на вистински начин и да ги привлекуваат другите (граѓани, институции, инвеститори) да им се придружат.

Политиката на локално ниво може (донекаде) да влијае само на приоритизација на активностите, но не и на долгорочно дефинираната визија и цели. Тие треба да бидат оставени на најширок круг засегнати страни, а локалната власт да биде должна таквите укажувања да ги земе предвид и да ги вгради во документите.

Сите надлежни министерства, агенции и Бирото за регионален развој (БРР), разни здруженија, плански региони и општини мора заеднички да оформат и да воспостават системски модел на прибирање прецизни податоци и информации за состојбата во поглед на остварување на надлежностите, можностите и потребите за развој. Ова особено кога е во прашање следење на локалниот економски развој преку добро избрани индикатори и механизми на оценување на влијанието на различните фактори, врз основа на кои ќе бидат идентификувани националните цели за развој, а кои ќе кореспондираат и со современите светски економски развојни трендови. Иако ова изгледа доста сложено, во регионот и пошироко постојат успешни модели каде

што ваков пристап е тестиран и кој може со мало прилагодување да се пренесе и примени и во нашите општини.

Во изминатиов период, сите донатори кои работеа со општините и им даваа техничка помош во стратешкото планирање, на некој начин оставија дисхармонија и не инсистираа на тоа дека стратешкото планирање треба да започне со здрава база на податоци, туку некако, како да е поважно, само да се произведат тие документи и да се оправда активноста. Имаше неколку обиди да се креираат такви софистицирани дата бази, но нивната одржливост беше спорна. Причина е честата промена на кадрите и различните пристапи во изработката на стратешки документи, но и поради фактот што тие трпеа, во помала или поголема мера, политички влијанија, па стратешките документи ги прикажуваа работите подобри отколку што тие реално се.

Деформацијата на партиципативното учество на граѓаните (политизацијата) доведе до тоа луѓето да не сакаат да бидат предмет на злоупотреба на политичките манипулации. Тие не препознаваат искрена желба да бидат вклучени и со својот волонтерски и експертски ангажман да придонесат многу повеќе во решавањето на прашањата од локален интерес. Ако локалната власт успее да изгради искрен однос со граѓаните и да воспостави транспарентна комуникација, тогаш не само што ќе се врати довербата на граѓаните во локалната, туку тоа ќе се пренесе и кон централната власт. Ако не постои таква доверба, општината не може да ги согледа реално работите и граѓаните нема да ги препознаат како свои кои било од реализираните проекти. Затоа, **мора да се работи партнерски, и од страна на локалната власт, но и од страна на граѓаните, а сè со цел за подобрување на меѓусебната комуникација, која во крајна линија, меѓу другото, ќе оди во прилог и на подобар економски развој.**

Заложбата е дасе подготви внимателно дизајнирана стратегија во чие креирање би учествувале сите релевантни партнери, кои врз база на заедничка визија ќе развијат широк спектар иницијативи приоритизирани на начин кој ги вклучува и/или задоволува интересите на сите засегнати страни. Во оваа смисла процесот треба да го предводат локални лидери кои се посветени на суштинско спроведување на стратегијата за локален економски развој, на коисепак, им е потребени „ветар во грбот“ од страна на централната власт, која во контекст на сегашната позиција има прилично нагласена улога во проценка на тоа што е добро и корисно за локалната заедница.

Оправдувањето за ваквата меѓузависност на локалната и централната власт која сè уште постои (наместо осамостојувањето на локалната власт со поддршка на централната) е, секако недостигот на финансиски средства потребни за спроведување на плановите за економски развој. **Не можејќи да се потпрат единствено на сопствените ограничени извори на средства, општините, освен од надворешни донатори, потребните финансии ги очекуваат и од државниот буџет, односно од фондовите кои се дистрибуираат преку министерствата во различни области на општинската надлежност (образование, инфраструктура, комунални дејности).**

Општинските авторитети ценат дека политичкото влијание во документите од национален интерес кои ги засегаат и нив самите е евидентно поради тоа не го гледаат својот интерес во бранењето на своите приоритети. Едноставно, се остава на слободна проценка за тоа што и до каде планираното е во интерес на локалните заедници. Се случува дури, претставници на општините да не одговараат на прашалници што им се доставуваат од министерствата и државните институции, па дури и од ЗЕЛС, со цел да се истражат нивните ставови и приоритети, бидејќи сите тие меѓусебно се некоординирани, со многу прашања кои постојано се повторуваат или многу често се бараат податоци кои подоцна не се анализираат соодветно. Така, **државните стратегии најчесто содржат одредници кои се целосно паушално дефинирани и во голема мера не соодветствуваат со реалноста и интересот на граѓаните од локалните заедници (удвојување на капацитети, изградба на училишта во населени места каде нема потреба за тоа и сл.).**

Ова укажува на одвоеност на државните институции од општинската реалност, бидејќи многу **ретко се случува претставниците од централна власт да се присутни на терен** и тие речиси воопшто не ги познаваат вистинските проблеми со кои се судираат граѓаните, па се креираат проекти кои воопшто не се приоритет на локалните заедници и поради тоа или се неприфатени или се нереализирани, а со тоа довербата на граѓаните кон локалната и државната власт е нарушена.

Ваквата **слаба хоризонтална и вертикална координација меѓу сите инволвирани и релевантни чинители во процесот на стратешкото планирање на економскиот развој** доведуваат до **изразено несинхронизиран и нерамномерен општински, плански/регионален развој**. Токму заради тоа, вградувањето на приоритетите на локалниот развој во државните стратегии сèуште е на многу ниско ниво исогласно на тоа резултатите изостануваат или се повеќе од дискутабилни. Тоа

покажува дека **институциите кои ја имаат надлежноста за координација немаат соодветни капацитети и свест за својата улога во овој процес.**

И покрај бројните предизвици кои беа наведени, а со кои се соочува локалната самоуправа генерално, би било неправедно да не се спомнат и одредени **можности**, односно позитивни примери. Тие покажуваат дека **доколку постои искрена желба и се намали влијанието на политиката во корист на интересите на граѓаните, ЛЕР со добро менаџирање, во целост може да се подобри, унапреди и да даде добри резултати.**

Улогата на органите на локалната самоуправа во спроведувањето на стратегијата за локалниот (економски) развој е клучна. Примерот на Општина Илинден сведочи дека локалните субјекти, градоначалникот, обучениот и посветен кадар задолжен за локален економски развој, партиципативноста на јавноста во сите фази од процесот на планирање, добрата соработка меѓу општината, бизнисите и државните институции, се одлучувачкиот фактор за успех на локалниот развој. Меѓутоа, драстично е поголем бројот на општините чишто економски планови се речиси сосема стихижни и под силно влијание на фактори кои не се контролирани од нив самите.

Како што можеше да се види однеколките наброени примери за планирање на економскиот и локалниот развој во Европа (глава III), тие се темелат на успех кој произлегува токму од автономно развивани и тестирани концепти и модели, кои почиваат на ендеген, внатрешен развој, т.е. координација и на локалните и на државните заинтересирани страни, со цел да се постигне заедничка акција, кохезија и усогласен/координиран рамномерен развој на сите нивоа.

Таквите успешни модели на локален економски или интегриран развој на локалната заедница обезбедуваат финансиска сигурност и се ставаат во функција на националниот развој на земјата. Министерствата пак, или повисоките инстанции со кои кореспондираат таквите развојни планови имаат изградено системи и индикатори за следење и оценување на тој развој, врз основа на што, всушност се поставуваат и националните цели за развој.

Очигледно е дека таквиот пристап функционира и би било добро да се направат напори да почне да се применува и кај нас, ако сакаме економски развојни планови кои се издржани, релевантни, прифатени и поддржани од граѓаните, но и од политичките лидери на локално и централно ниво, кои покажуваат силна политичка волја за нивна реализација.

2. Препораки за надминување на констатираните проблеми и недостатоци:

1. Вклучување на сите засегнати страни заедно со општинската администрација во градење на ЛЕР (нагласено партиципативно одлучување и транспарентност на процесот на ЛЕР). Потребно е целосно екипирање и ставање во функција на одделенијата/секторите за ЛЕР во ЕЛС. Јасна поделба на нивните надлежности и ставање фокус на нивната работа исклучиво на економскиот развој. Обезбедување услови за континуирано учење и стимулирање на јакнењето на општите и специфичните капацитети и вештини на вработените во ЛЕР. Создавање на мрежа за размена на практичните искуства со одредени општини.
2. Користење домашни, искусни кадри за поддршка на општински тимови за подготовка на стратегии. При подготовката на стратешките документи за ЛЕР, најпрво да се користат знаењата и искуствата на домашните експерти поради нивното најдобро познавање на општиот контекст и спецификите кои треба да се земат пред вид. Содржината на акциските планови за реализација на стратешките документи за ЛЕР треба целосно да се базира на објективни анализи и најобјективно согледување на краткорочните и долгорочните потреби на заедницата.
3. Донесувањето на сите одлуки на општинските органи поврзани со ЛЕР треба да биде максимално транспарентно и усогласено со останатите политики на општината и на политиките на државно ниво. Реализацијата на краткорочните, среднорочните и долгорочните плански документи за ЛЕР односно донесувањето на одлуките на општинските органи поврзани со ЛЕР треба да биде максимално транспарентно, флексибилно и усогласено со останатите политики на општината, нејзиниот буџет, но и со политиките на државно ниво.
4. Постојано подигнување на свеста на граѓаните за значењето на сите активности поврзани со ЛЕР, со цел да се поттикне и мотивира нивно активно учество во процесите на креирање и имплементација на плановите. Некаде недостасува стимулирање на проактивноста на стручните лица во општинската администрација за планирањето и имплементација на политиките за ЛЕР. Општинските администрации не се само извршители на *од-друг-определени* активности и планови, туку можат и мораат да бидат активен чинител и двигател на самиот ЛЕР, да ги следат состојбите и да покренуваат иницијативи

кои се стручно образложени и разработени. За таа цел, општинските администрации постојано треба да го надградуваат своето знаење, да разменуваат искуства со поразвиени ЕЛС и да станат генератори на иновативни пристапи и идеи за унапредување на ЛЕР.

5. Имплементирањето на политиките за ЛЕР да биде проследен со соодветни индикатори за следење и проценки на влијанијата, како и со методологија за управување со ризици. Неопходна е доследната имплементација на утврдените политики за ЛЕР да биде базирана на соодветни индикатори за следење како и проценки на влијанијата на тие политики. Секој стратешки документ за ЛЕР треба да ги зема предвид сите надворешни и внатрешни ризици кои може да ја попречат неговата имплементација и да предвиди методологија за нивно управување/избегнување/минимизирање.
6. Ослободување на ЛЕР од непотребни политички влијанија и засновање на акциските планови и приоритизирање проекти во нив врз објективни анализи и согледување на краткорочните и долгорочните интереси на заедницата, како и намалување на политичкото влијание во процесот на планирање а особено во имплементацијата на ЛЕР. Факт е дека секоја владејачка структура следи и промовира сопствени вредности и политики, но обемот и динамиката на ЛЕР зависат, меѓу другото, и од конзистентноста во исполнувањето на утврдените стратешки цели. Генералниот правец на развој и реализацијата на крупни потфати кои можат сериозно да го забрзаат ЛЕР најчесто го надминуваат мандатот на еден градоначалник или совет. Потребно е намалување на осцилациите во политиките и минимизирање на отстапките од основните контури на ЛЕР.
7. Воспоставување изедначен/усогласен систем на прибирање на податоци и формирање електронска дата база која постојано би се ажурирала и од која би се црпеле информации за планирање, креирање политики и надградување на плановите (пр. воспоставување сеопфатна база на податоци закономските субјекти). Потребно е воспоставување на усогласен и ефикасен систем на прибирање на податоци поврзани со ЛЕР и формирање на дата бази. Со обработка на податоците во дата базите би се креирале информации кои се од клучно значење за унапредувањето на ЛЕР.
8. Водење грижа за одржливоста на сите политики и проекти во рамките на ЛЕР, заради ограничените финансиски ресурси (она што е оценето како добро да се

надградува, а не со промена на власта да се стартува со исти или слични проекти од почеток – примерот со општински сервисни центри, електронски услуги за граѓаните и сл.). Општинските администрации, а особено политички избраните претставници (градоначалник, советници) постојано треба да ја подигнуваат свеста на граѓаните за значењето на сите активности поврзани со ЛЕР, со цел да го поттикнат и мотивираат нивно активно учество во процесите на креирање и имплементација на политиките за ЛЕР. ЕЛС треба да дизајнираат и воведат посебни електронски или институционални алатки за комуникација и прибирање на предлози и мислења од граѓаните кои се однесуваат на ЛЕР.

9. Воспоставување блиска соработка (редовни состаноци и координација на активностите) со ЗЕЛС, центрите за регионален развој, Бирото за регионален развој и Министерството за локална самоуправа на иницијатива на општината, со цел да се синхронизираат политиките посебно во делот на капиталните инвестиции. Треба да се воспостави непосредна вертикална и хоризонтална соработка и комуникација со надворешни чинители како ЗЕЛС, Центри за регионален развој, Министерство за локална самоуправа, Министерство за транспорт и врски, економски промотори, македонски амбасади во странство, Дирекција за технолошко индустриски развојни зони, Агенција за привлекување на странски инвестиции. Поактивно застапување на предизвиците и нивните решенијата кои го забавуваат ЛЕР пред националната власт и креаторите на националните политики. Носителите на одлуки на локално ниво (градоначалниците, советниците) потребно е да превземат максимални напори и да обезбедат дополнителна регулација/дерегулација на законската материја од која директно или индиректно зависи ЛЕР со цел да се постигне поволен и конкурентен амбиент за зголемување на економскиот напредок на локално ниво.
10. Идентификување на вистинските потреби на бизнис-заедницата и градење доверба меѓу општинските и стопанските субјекти коишто, во најголема мера, треба да бидат носители на ЛЕР (заедничко креирање реални политики за вклучување на бизнисите во различни општински форуми и структури на одлучување, како што се локалните економско социјални совети, на пример). ЛЕР мора, и тоа непосредно, да ги вклучи сите засегнати страни, пред се', бизнис секторот и невладиниот сектор кој него го застапува (стопански комори, асоцијации, кластери). Општинските администрации треба да воспостават

редовна комуникација со овие чинители на оперативно ниво, а носителите на одлуки да вршат редовни консултации со нив со цел информирање за тековните и идните планови како и за добивање повратна врска од претходно спроведените одлуки/политики. За да се зголеми партиципативното одлучување и транспарентноста на процесот на ЛЕР, добро би било да се формираат неформални мешовити советодавни тела како економски форум, форум на инвеститори, економско-социјален форум, совет на работодавачи и сл.

11. Промовирање на позитивна пракса на ЛЕР, поврзување и размена на искуства од имплементацијата на ЛЕР во планските региони и пошироко. Размената на добра пракса и успешно искуство меѓу општините во земјата и регионот и пошироко треба да служи за воведување успешно тестирани приоди за водење/управување со ЛЕР, прилагодени на спецификите на општините. Мора да се воведат примена на докажани позитивни искуства и практики за ЛЕР, поврзување и размена на искуства со други ЕЛС од Македонија, соседните земји и земјите членки на ЕУ.
12. Рационално трошење на општинските ресурси и приоритизирање на активностите на полугодишно и годишно ниво, доследно следејќи ги принципите за отчетност и транспарентност во буџетирањето, зголемување на ставките во буџетите на ЕЛС поврзани со ЛЕР, односно зголемување на капиталните инвестиции, изградбата на инфраструктура и привлекувањето на инвеститори.
13. Воведување на интегрираното планирање кое дава пореална можност за планирање на приоритните проекти и поврзување со објективните финансиските можности на општината, но и на финансиските можности надвор од општината, кои што се реално достапни (со тоа ќе се намали хиперпродукцијата на стратешки документи и некоординирано трошење ресурси во оваа насока). Воведување на интегрирано планирање има поголема ефикасност и во креирање на приоритетни активности кои се во сооднос со објективните финансиски можности на општината.
14. Следење на сите програми и фондови што нудат средства за финансирање или кофинансирање на одредени капитални проекти (посебно во делот на инфраструктурата). Со цел успешно да се искористат овие фондови, потребно е постојано да се острлучуваат општинските кадри за подготовка на издржани проекти и проектни апликации, конкурентни за одредени повици за

финансирање. Неопходно е зголемување и на иновативноста при утврдување на финансиските можности и инструменти за реализација на ЛЕР надвор од општинскиот буџет: фондови на ЕУ, развојни програми на билатерални донатори или посебни инструменти како корпоративни обврзници, ЈПП и концесии.

15. Следење на потребите на засегнатите страни, граѓаните и маргинализираните групи и обезбедување услови за нивно реално вклучување во планирањето и процесите на одлучување во општината, со цел да се одговори на нивните потреби и тие да ги чувствуваат резултатите од ЛЕР како свои.
16. Овозможување постојани обуки на раководителите на клучни сектори за најновите трендови во ЛЕР, како и форми на размена на практични искуства со успешни општини во државата и надвор од неа.
17. Искористување на законските можности за спроведување одредени локални политики кои ќе привлечат домашни и странски инвеститори (донесување прописи за намалување на даноците, уредување на просторот, уредување на инфраструктура за изградба на капацитети, промоција на компаративните предности и сл.). Потребно е искористување и на сите законски можности за имплементација на политиките за ЛЕР кои ќе привлечат домашни и странски инвеститори, а се поврзани со намалување на даноците, уредувањето на просторот, градењето на инфраструктурата, промоција на компаративните предности и сл. Во случај одредени законски решенија да станат тесни грла за ЛЕР, да се покренат иницијативи кои по пат на лобирање можат да доведат до промени и унапредување на регулативата согласно реалните состојби и барања за побрз развој.
18. Трансформација на општинските веб-страници во маркетиншки ориентирани медиуми за полесен пристап до информации.

ЗАКЛУЧНИ СОГЛЕДУВАЊА

1. Поголем дел од научно-истражувачкиот и теоретски опус за локалната и регионална економија, повеќе е базиран на лимитирани студии на случај отколку на систематско прибирање на информации и тестирање на теории.
2. Локалниот економски развој е поле со своја динамика и се разликува од економскиот раст, а поголемиот дел од содржините на теориите кои историски се анализирани со цел да се објасни регионалниот и локалниот економски развој не ја прават оваа дистинкција.
3. На ЛЕР практичарите често им недостасувало теоретско знаење за механизмите за локалниот и регионалниот развој. Како резултат, многу региони или помали подрачја и области, едноставно следеле идеи кои биле во тренд и кои практично копирале некаков постигнат успех на други региони и помали области.
4. Непрекинатата интеракција на институциите и организациите во економското опкружување на континуирана конкуренција, го претставува клучот на економските промени.
5. Во Македонија се присутни различни методологии на планирање на локалниот економски развој. Независно кој модел за планирање ќе се избере, процесот на изработката на стратегија треба да ги вклучува следните принципи: партиципативен и интегриран пристап во подготовката, анализа на состојбата во заедницата, дефинирање клучни области, стратешки и специфични цели, подготовка на детален план на активности со временска рамка и одговорни лица, подготовка на финансиска конструкција потребна за спроведување на активностите, управување со ризици, план за следење на имплементацијата, мониторинг и евалуација и промоција на документот во целост.
6. Граѓанското учество е процес преку кој сите потреби, грижи и заложби на граѓаните се вклучени во процесите на одлучување. Граѓаните на секоја општина се најповикани ова свое право да го реализираат особено за прашањата поврзани со локалниот развој, за кои тие всушност се и најзасегнати.
7. Легалистичкото разграничување и поделба на единиците на локална самоуправа во Република Македонија според нивниот карактер, степен на развиеност и урбанизација на урбани и рурални треба да се зема со доза на внимателност. Дел од органите на државната управа можат да имаат поразлична дефиниција за

тоа што е урбана а што рурална општина, со цел поцелисходна имплементација на своите развојни програми и политики.

8. Кај сите општини (урбани, рурални, комбинирани) локалниот економски развој се базира на расположливите ресурси и реалните потенцијали, но најмногу зависи од креативноста, умешноста и знаењето на градоначалникот и неговиот тим задолжен за економски развој.
9. За да се постигне економски развој потребна е проактивност и знаење на лицата одговорни за креирање стратегии и спроведување на ЛЕР, но и правилна искористеност на природните и антропогени ресурси. Доколку се постигне балансирано искористување на овие ресурси, без разлика за кој модел станува збор ќе се постигне побрз економски и општествен развој.
10. Изградбата на институционалниот капацитет е процес низ кој поединците и организациите ги зајакнуваат своите способности со цел да ги мобилизираат потребните ресурси за надминување на економските и социјалните проблеми и да изнајдат економски можности за достигнување подобар животен стандард и квалитет на живеење.
11. Локалниот економски развој на секоја општина треба да се базира на нејзините конкурентски предности кои треба да се анализирани најпрецизно.
12. Со измените на законската регулатива од областа на урбанизмот, пред сè со измените на Законот за градежно земјиште, но и Законот за локална самоуправа, ЛЕР, финансирање, рамномерен регионален развој, јавно-приватно партнерство, меѓуопштинска соработка и др. закони, централната власт го направи веројатно најважниот чекор кон подавањето рака кон локалните самоуправи за нивен забрзан економски развој.
13. Толкувањето на законите зависи од локалните функционери и локалната самоуправа е таа која треба да создава услови за претприемнички амбиент, да ги поддржува иницијативите за јавно-приватно партнерство, со цел да се подобрат услугите што ги нуди на своите граѓани, како и да ја зголеми нивната доверба во сè што работи.
14. Единиците на локалната самоуправа, како носители на локалниот економски развој, во својата стратегија за ЛЕР мора да направат сериозни истражувања за потребите на пазарот на долгорочно ниво.
15. Градоначалниците и претставниците на општинските совети треба да го искористат своето политичко влијание, знаење и авторитет при учеството на

повисоките форуми (на пр. ЗЕЛС) каде се донесуваат одлуки за приоритизирање на капиталните инвестиции или/и се покренуваат иницијативи за соработка, но и во носењето на прописи со кои се олеснува развојот на локално ниво.

16. Како своевиден центар во кој се координираат активностите за подобрување на работењето на единиците на локалната самоуправа, ЗЕЛС се грижи за суштинска реализација на заложбите за подигнување на квалитетот на демократското остварување на процесите од локален карактер.
17. Еден од главните столбови врз кој се темели локалниот економски развој е бизнис-секторот. Учество на претставници на бизнис заедницата во локалните економски, односно економско-социјалните совети, е најефикасниот начин на кој тие можат да го дадат својот придонес за локалниот економски развој.
18. Непостоењето елементарна комуникација помеѓу бизнис-заедницата и образовните институции, неретко е причина за дефицитот на одреден профил на стручни кадри. соработката со образовните институции во насока на профилирање високостручен кадар кој со своето знаење и вештини ќе придонесе во развојот на локалните фирми, е од приоритетно значење за локалниот економски развој во целост.
19. Соработката на НВО со општината, јавните претпријатија или со бизнис-секторот и изработка на заеднички проекти од областа на економијата, образованието, здравството, заштитата на животната средина, претставува одлична можност за пристап до средствата на меѓународните институции.
20. Општините мора да креираат такви понуди, услови и поволности за да можат да ги привлечат потенцијалните инвеститори, потрошувачи и друг вид целни групи клиенти кои имаат приоритетно и стратегиско значење за нивниот локален развој.
21. Координацијата меѓу централната и локалната власт е неопходна со цел полесно да се идентификуваат проблемите, да се дефинираат предизвиците со кои се соочуваат бизнисите и да се обезбеди експертиза која ќе обезбеди подобрен квалитет на живот на граѓаните и напредок во сите сфери од општествено-економскиот развој.
22. Кога ќе се хармонизираат активностите на планирање меѓу двете нивоа на одлучување (централно и локално), тогаш ќе може и поефикасно да се

- искористат постојните ресурси и да се изградат солидни основи за искористување на политиките за ефикасен локален развој по мера на граѓаните.
23. Бирото за регионален развој (БРР), односно неговите надлежности, треба да се стават во функција на координација на активностите на осумте плански региони и нивните центри за развој во земјата, чијашто крајна цел е поттикнување и поддршка на рамномерен локален развој.
 24. Политиките на локален и рамномерен регионален развој се финансиски и административно во директна врска со процесите на децентрализација на државата, а тие стратешки и одржливо треба да се справат со предизвиците на нерамномерниот социјално-економски развој на територијата на Република Македонија.
 25. Успешното функционирање на локалниот економски развој бара насочени пристапи кон локалните специфики (секоја локална економија се развива во посебни услови и контекст на поширокото окружување).
 26. Македонскиот локален контекст во голема мера оди во прилог на тоа политиката да има влијание врз економијата наместо обратно. Локалниот економски развој не е воден спрема начелата на решавање на најважните економски проблеми, туку е воден од политичката логика за кумулација на моќ и зацврстување на власта.
 27. Одржливоста на ЛЕР зависи не само од ограничените финансиски средства и човечки ресурси, туку и од различни политички влијанија на субјектите во власта.
 28. Одговорноста кон вложените средства од домашни и странски донатори е оставена на субјективната проценка на оние кои што одлучуваат, затскриена зад политичка или лична агенда.
 29. Општините честопати се нереални или преамбициозни (со цел да остварат моментално влијание и впечаток врз локалната заедница дека работат посветено или решаваат прашања од круцијално значење) во планирањето на локалниот економски развој, избегнувајќи ги полесно остварливите проекти и потпирајќи се на надворешна помош од фондовите на државата и донаторите.
 30. Општините сè уште недоволно го чувствуваат бенефитот од работата на Центрите за развој на планските региони, на бизнис-центрите, на ЗЕЛС и на Министерството за локална самоуправа, кои всушност се одговорни за координирање на капиталните инвестиции.

31. Има случаи кога организациските единици (сектори и одделенија) работат по своја агенда со приоритети кои ги исклучуваат приоритетите на другите сектори и одделенија, односно тие не се компатибилни меѓу себе заради отсуството на внатрешна координација и професионална комуникација.
32. Начелно нема можности за реално (само)оценување во поставување на целите, нема приспособување и прилагодување на нив, пред сè и заради условите во окружувањето коишто постојано се менуваат (законска и подзаконска регулатива, различни политички влијанија, социјални промени, миграции, демографски влијанија и сл.).
33. Стратешкото планирање во последната декада станува белег на работењето на локалните и државните институции и затоа не случајно администрацијата е буквално затрупана со секакви документи со предзнак - стратешки: планови, програми, политики.
34. Важноста на планирањето и остварување на целите на локално и државно ниво заслужува исклучително внимание и грижа, особено заради тоа што капацитетот на самите институции одговорни за имплементација на стратегиите е низок, посебно во помалите и руралните општини.
35. Разликата меѓу планираното и реализираното од вкупното множество стратешки документи е огромна.
36. Деформацијата на партиципативното учество на граѓаните (политизацијата) доведе до тоа луѓето да не сакаат да бидат предмет на злоупотреба на политичките манипулации.
37. Не можејќи да се потпрат единствено на сопствените ограничени извори на средства, општините, освен од надворешни донатори, потребните финансии ги очекуваат и од државниот буџет, односно од фондовите кои се дистрибуираат преку министерствата во различни области на општинската надлежност (образование, инфраструктура, комунални дејности).
38. Државните стратегии често содржат одредници кои се целосно паушално дефинирани и во голема мера не соодветствуваат со реалноста и интересот на граѓаните од локалните заедници (удвојување на капацитети, изградба на училишта во населени места каде нема потреба за тоа и сл.).
39. Постои слаба хоризонтална и вертикална координација меѓу сите инволвирани и релевантни чинители во процесот на стратешкото планирање на економскиот

развој што доведува до изразено несинхронизиран и нерамномерен општински, плански/регионален развој.

40. Надлежните институции за координација немаат соодветни капацитети и свест за својата улога во овој процес.
41. Доколку постои искрена желба и се намали влијанието на политиката во корист на интересите на граѓаните, ЈЕР со добро менаџирање, во целост може да се подобри, унапреди и да даде добри резултати.
42. Улогата на органите на локалната самоуправа во спроведувањето на стратегијата за локалниот (економски) развој е клучна. Таков е примерот со општина Илинден, која се смета за рурална општина, а според сите параметри е една од најдобро урбанизираните општини во Македонија со исклучителен економски раст и мала стапка на невработеност.
43. Успешните модели на локален економски или интегриран развој на локалната заедница обезбедуваат финансиска сигурност и се ставаат во функција на националниот развој на земјата

Во поглавјето *Препораки за подобрување на институционалниот пристап при планирањето на локалниот економски развој*, во делот *Препораки за надминување на констатираните проблеми и недостатоци*, прикажани се во детали можностите за унапредување и подобрување на планирањето на ЈЕР.

За проблематиката поврзана со креирање и имплементирање на ЈЕР, како и неговите институционални аспекти тешко може да се обезбедат емпириски докажливи параметри со кои би се потврдиле некои од ставовите изнесени во оваа дисертација, затоа што тимовите кои работат на креирање на стратегии за ЈЕР се подложни на постојана промена од разни, пред сè субјективни причини, а општинската администрација е немотивирана да помогне за ваков вид на истражувачка работа, со оглед на мноштвото нивни редовни активности.

Можноста за изработка на релевантни анализи и обезбедувањето на конкретни показатели за состојбата со ЈЕР уште повеќе се усложнува и заради промената на регулативата во процесот на децентрализацијата и социјално-економскиот и политички амбиент и немањето на релевантни, редовно ажурирани, информации (освен малкуте, не секогаш доволно комплетни и информативни документи што се достапни на општинските веб страни, кои беа целосно искористени).

Општините генерално се' уште се прилично затворени за споделување на конкретни/релевантни информации и при секој обид за официјално добивање потребни податоци, упатуваат на примена на одредбите од Законот за слободен пристап до информации од јавен карактер, што дополнително го комплицира целиот процес на истражување. Сепак, многу вредни информации се добиени низ официјални и неофицијални работни средби со претставници од општинските администрации кои, по разни основи, беа вклучени во работата на повеќе ЕУ и УСАИД проекти за подигнување на нивните капацитети за управување со ЛЕР.

На крај, важно е да се истакне дека сознанијата изнесени во оваа дисертација се базираат на долгогодишната практична работа и интензивна комуникација со претставници од повеќе општини кои директно или индиректно биле вклучени во процесот на планирање или имплементирање на ЛЕР. Нивните искуства, како и искуствата на авторот од оваа соработка со општините во најголем дел се преточени токму во ставовите во оваа докторска дисертација.

ЛИТЕРАТУРА

1. A Ashworth, G. J., and H. Voogd. Marketing the city. *Town Planning Review* 59, 1988.
2. Bartik, J. Timothy, Evaluating the Impacts of Local Economic Development Policies On Local Economic Outcomes: What Has Been Done and What is Doable?, Upjohn Institute Staff Working Paper No. 03-89, The W.E. Upjohn Institute for Employment Research, USA, 2002
3. Blair P. J and Carroll C. M, Local Economic Development Analysis, Practices, and Globalization, Second Edition, Wright State University, USA, 2007
4. Blakely, E.J., Planning local economic development: Theory and practice, 2nd ed. Sage, Thousand Oaks, USA, 1994
5. Boris Begovic, Zoran Vasic, Gordana Matkovic, Bosko Mijatovic, Lokalni ekonomski razvoj, Centar za liberalno-demokratske studije Beograd 2007
6. Cavrak, V, LER, Teorije, evolucija, organizacija, prezentacija za drugo predavanje LER-a bbz.hr/images/uploads/683/ler_bj_2.pdf
7. Chrystal A. & Lipsey R., Economics for business and management, Oxford University, 1997
8. Citizen Participation Model for Local Governments, LGRP USAID, Urban Institute Croatia, 2000
9. Development and transition, Issue no.14, 2009
10. Development and transition, Published by the United Nations Development Programme and the London School of Economics and Political Science, Issue no. 13, July 2009
11. European Commission (2013) The Former Yugoslav Republic of Macedonia Progress Report, Brussels, Belgium, 2013.
12. European Commission Europe 2020: A Strategy of smart, sustainable and inclusive growth. Brussels, Belgium, 2010
13. European Commission, The former Yugoslav republic of Macedonia Progress Report Brussels, Belgium, 2011.
14. European Commission, The former Yugoslav republic of Macedonia Progress Report, Brussels, Belgium, 10.10.2012.

15. European Union Enlargement and the open society agenda: Local Government and Public Administration, Open Society Institute, Createch Ltd., Hungary, June 2000
16. Guide book, Toward transparent municipality, ZELS, Skopje, 2008
17. Guide, Monitoring Public Services with input from citizens, A toolkit for public servants, GRASP Project/DAI Romania, 2004
18. Gwen Swinburn, Soraya Goga and Fergus Murphy, Local Economic Development: A Primer Developing and Implementing Local Economic Development Strategies and Action Plan, *Bertelsmann Stiftung, Gütersloh; The World Bank, Washington, D.C.*, 2006
19. How to improve development on local level, handbook with best practice examples from South-East Europe, Friedrich Ebert Stiftung, Zagreb office, 2004.
20. How to improve local development on local level, Handbook with best practice examples from South East Europe, Friedrich Ebert Stiftung Skopje office, Skopje 2005
21. International City/County Management Association (ICMA), Involving Citizens in Community Decision Making: A Guidebook. Washington DC
22. Kačar Bahrija, Lokalni ekonomski razvoj u Republici Srbiji i mogućnosti njegov finansiranja, doktorska disertacija, Novi Sad, 2011
23. Local Economic Development Guidebook, 8-Step Strategic Planning Process, developed by RTI International under Local Government Assistance Program, Romania USAID, 2000
24. Luger I. M., The Role of Local Government in Contemporary Economic Development, 2007 Lincoln Institute of Land Policy, 2008
25. Meyer-Stamer Jörg, Why is Local Economic Development so difficult, and what can we do to make it more effective?, Duisburg 2003
26. Meyer-Stamer J., The Hexagon of Local Economic Development, Duisburg 2004
27. Nora Maderkova, Iustin Codreanu, Anca Sokolovschi, Tomas Vlasak, Local Economic Development Supporting Tools, A GUIDE For Local Economic Development Specialists, Nov 2004, USAID GRASP Project, Nov 2004
28. Pammer, Jr. and William, J. Linking Economic Development to Strategic Planning: Issues for Community Problem Solving. *Public Administration Quarterly*, Vol. 22 Issue 3, 1998
29. Promoting Local Economic Development (LED) through Strategic Planning, (The series is comprised of Volume 1 – Quick Guide, Volume 2 – Manual, Volume 3 –

- Toolkit, and Volume 4 - Action Guide.; United Nations Human Settlements Programme (UN-HABITAT) and EcoPlan International Inc. 2005
30. Promoting Local Economic Development Strategic Planning — Volume 1: Quick Guide, United Nations Human Settlements Programme, UN-HABITAT, Nairobi, Kenya, 2005
 31. Strategija razvoja grada Rijeke za razdoblje 2014-2010, digitalna publikacija,
 32. Shuklev, B. and Debarliev, S. Strategic planning effectiveness comparative analysis of the Macedonian context. Economic and business review, 14, 2012
 33. Swinburn, G. Talk is cheap – Turning local economic development strategies into reality in transition countries: Bosnia and Herzegovina, Macedonia and Moldova. Open Society Institute – Budapest, Hungary, 2007
 34. Teaching Communities to Fish: Local Economic Development in Bulgaria, CityLinks Partnership with Bulgaria, Case study, ICMA International, Washington DC, 2008
 35. The Role of Local Government in Local Economic Development, A step-by-step approach developed by VNG International, 2007 VNG International
 36. Trousdale W., Preliminary Field Testing Draft Volume I: Concepts & Process, The Manual Strategic Planning for Local Economic Development, A Resource Guide For local governments and civil society organizations, EcoPlan International, Inc. 2003
 37. Veselinovic, P. Ekonomija, Univerzitet Singidunum, Beograd, 2009
 38. Анализа на потенцијалот за добро управување во Република Македонија – Фондација Институт отворено општество – Македонија
 39. Андоноски М., Институционални претпоставки за подобрување на условите за бизнис во Република Македонија (докторска дисертација), Економски факултет – Прилеп, 2010;
 40. Апостолова М., Јаневски Д., Трајкоски С, Национален извештај за конкурентност на Република Македонија, Показатели за 2005 – Препораки за 2006, Скопје 2005
 41. Бојовиќ Ј., Локални економски развој у Србији, Приручник за практичаре, Београд, 2009
 42. Водич за стратешко планирање на економскиот развој (Guide to strategic economic development planning), Скопје 2004
 43. Водич за стратешко планирање на локалниот економски развој, УН Хабитат и Екоплан Интернационал, 2003

44. Група автори, Прирачник за градоначалниците и членовите на советите на општините во Р. Македонија,ЗЕЛС, Скопје, 2005
45. Група автори, Развој на локалната самоуправа во транзиционите држави на Југоисточна и Централна Европа, Фридрих Еберт,
46. Државен завод за статистика на РМ, Регионите во Република Македонија, Скопје 2012
47. Економски институт – Скопје, Економски региони во СР Македонија, Економски институт, Скопје,1970
48. Здружение за одржлив развој и Фондација „Фридрих Еберт“Регионалниот развој на Република Македонија – Реферати и дискусии од научниот собир. Скопје, 2003.
49. Јас и мојата општина, Прирачник за процесот на децентрализација во Р.Македонија, Здружение за одржлив развој и соработка АЛКА Скопје, Британска Амбасада, Скопје 2008
50. Ќосев С, Економско планирање, Економски Факултет, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“, Скопје, 2015
51. Македонска академија на науките и уметностите, Национална стратегија за економскиот развој на Република Македонија – Развој и модернизација, МАНУ, Скопје,1997
52. МАНУ, Зборник од научна расправа за Реформа на институциите и нејзиното значење за развојот на Р. Македонија, книга 5, Скопје 2009
53. Николовска Н, Регионална економија, Економски Факултет, Скопје, 2000
54. Општина Илинден, Отчет 2014
55. Општина Илинден, Отчет 2015
56. ПЈР Македонија, Иднина со Европа, Делегација на Европска Комисија, Скопје, Кома лаб. 2002
57. Поефективна и поодговорна локална самоуправа 1999-2004, Проект за реформа на локалната самоуправа, УСАИД ЛГРП, Скопје, 2004
58. Предлог стратешки план за локален развој на Општина Крушево за периодот 2009-2014
59. Прирачник за дизајн и имплементација на ефективни ЈПП“ ,ЗЕЛС, 2009, Скопје
60. Прирачник за ЛЕР, Сектор за урбанистички развој, Светска Банка, Вашингтон, 2002

61. Прирачник за локален економски развој, УСАИД Проект за реформа на лок.самоуправа, 1999-2004
62. Прирачник за стратешко планирање на локалниот развој на општините – Стратешко планирање, ЕУ Проект за поддршка на децентрализацијата, 2008
63. Програма за одржлив локален развој и децентрализација во Република Македонија 2015 – 2020
64. Состојби, можности и перспективи на македонската економија, Сојуз на економисти на Македонија, Скопје, 2004;
65. Стратегија за локален економски развој на Општина Гази Баба 2009-2012
66. Стратегија за локален економски развој на Општина Штип 2012-2017
67. Стратешки план за локален економски развој на Општина Илинден
68. Трајчевски Б., Малинов А. и Николиќ В., Водич низ надлежностите на општините, 2005.
69. Финиш Консалтинг Груп, Прирачник за стратешко планирање на локалниот развој на општините, Скопје, 2008.

Законска регулатива

- Закон за Град Скопје, Службен весник на Р. Македонија, бр. 55/2004 и 158/2011
- Закон за градежно земјиште, Службен весник на Р Македонија, бр 53/01
- Закон за концесии и јавно приватно партнерство, Службен весник на РМ бр.6/12
- Закон за локална самоуправа, Службен весник на РМ бр.5/02
- Закон за меѓуопштинска соработка, Службен весник 79/09
- Закон за просторно и рбанистичко планирање, Службен весник на Р Македонија, 70/13
- Закон за рамномерен регионален развој, Службен весник на Р Македонија 6/12
- Закон за територијална организација на општините, Службен весник 55/04
- Закон за лобирање („Службен весник на Република Македонија“, бр.106/2008 и 135/2011)
- Службен Весник 6 од 15/16 година
- Службен весник на РМ, 162/08
- Службен весник на РМ, бр. 17/11
- Службен весник на РМ, бр. 61/04

- Службен весник на РМ, бр.37/97
- Службен весник на РМ, бр.5/02
- Службен весник на РМ, бр.6/12
- Службен весник на РМ, бр.63/07
- Службен весник на РМ, бр.64/05
- Службен весник на РМ, бр.79/09

Интернет страници

- http://www.zels.org.mk/Upload/Content/Documents/Izdanija/Publikacii/MK/Priracnik_zels_2013_MAK.pdf
- www.mls.gov.mk
- <http://arhiva.vlada.mk/registar/?q=node/422>
- www.zels.org.mk
- www.avrm.gov.mk
- <http://www.avrm.gov.mk/analiza-na-potrebi-od-veshtini-na-pazar-na-trudot.ns>
- www.usaid.gov
- www.un.org.mk
- www.europa.eu
- www.worldbank.org.mk
- www.brr.gov.mk
- <http://www.gazibaba.gov.mk/media/PDF/strategii/strategija-za-ler-na-ogb.pdf>
- http://ilinden.gov.mk/sites/default/files/dokumenti/STRATEShKI_PLAN_ZA_LER_NA_OPShTINA_ILINDEN_2012-2016.pdf,стр.17
- <http://www.iamsterdam.com/en/>
- <http://www.iloveny.com/>
- <http://www.szekesfehervar.hu/index.php?language=1>
- <http://brr.gov.mk/mk/%D0%BF%D0%BE%D1%87%D0%B5%D1%82%D0%BD%D0%B0/>
- <http://www.zels.org.mk/Upload/Content/Documents/Dokumenti/%D0%9C%D0%9A/Memorandumi/Vlada%20na%20RM.pdf>
- <http://www.osce.org/skopje/35314>
- <http://www.osce.org/skopje/41048>

- <http://www.zels.org.mk/Default.aspx?id=c55495aa-db99-41ef-84fb-be2a40fe178b>
- <http://soros.org.mk/dokumenti/Lokalen-razvoj-MKD.pdf>
- http://edlog.mk/?page_id=351
- http://www.elard.eu/en_GB/leader-approach
- <http://www.lagpelagonija.mk/en/>
- http://lagprespa.mk/images/dokumenti/Osnoven_vodic_za_LEADER.pdf
- http://www.ekonomija.ac.me/sites/ekonomija.bild-studio.me/files/multimedia/fajlovi/obavjestenja/2015/10/10__znacajnije_teorije_privrednog_rasta_i_razvoja_22_10_2015.pdf
- http://www.zagreb.hr/UserDocsImages/zagrebplan-ciljevi_i_prioriteti_razvoja_do_2020.pdf
- <http://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2013/11/Zakon-za-prostorno-i-urbanistichko-prechisten-tekst-13>
- <http://www.slvesnik.com.mk/Issues/1BBEAEB47555D04EAADF6F12B7EC0A9D.pdf>
- http://www.finance.gov.mk/files/u6/zakon_els.pdf
- http://dkzjn.mk/files/IZVESTAJ_NA_DKZJN_2012.pdf
- http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/mk_rapport_2010_en.pdf
- http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2015/20151110_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf
- www.municipalawards2008.com.mk
- <http://www.yesnetwork.mk/sites/default/files/Mozhnosi%20za%20finansiranje%20i%20tehnicka%20poddrska%20vo%20Republika%20Makedonija.pdf>
- <http://www.yesnetwork.mk/sites/default/files/najcesto-postavuvani-prasanja.pdf>
- www.ilinden.gov.mk
- <http://krusevo.gov.mk/wp-content/uploads/2014/11Стратешки-план-за-Локален-економски-развој.pdf>
- <http://krusevo.gov.mk/wp-content/uploads/2014/11Стратешки-план-за-Локален-економски-развој.pdf>
- http://ilinden.gov.mk/sites/default/files/dokumenti/STRATEShKI_PLAN_ZA_LER_NA_OPShTINA_ILINDEN_2012-2016.pdf

- http://www.ekonomija.ac.me/sites/ekonomija.bild-studio.me/files/multimedia/fajlovi/obavjestenja/2015/10/10__znacajnije_teorije_privrednog_rasta_i_razvoja_22_10__2015.pdf
- <http://www.rijeka.hr/e-pub/strategijarazvoja/index.html>
- <http://mlga.com.mk>
- <http://arhiva.vlada.mk/registar/?q=node/422>
- <http://brr.gov.mk/mk>
- <http://ec.europa.eu>
- http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2010/package/mk_rapport_2010_en.pdf
- <http://edlog.mk/>
- http://edlog.mk/?page_id=351, Preparing and Integrated Plan – Guidance – MK
- <http://ilinden.gov.mk>
- http://ilinden.gov.mk/sites/default/files/dokumenti/STRATEShKI_PLAN_ZA_LER_NA_OPShTINA_ILINDEN_2012-2016.pdf
- <http://krusevo.gov.mk/wp-content/uploads/2014/11Стратешки-план-за-Локален-економски-развој.pdf>
- <http://krusevo.gov.mk/wp-content/uploads/2014/11Стратешки-план-за-Локален-економски-развој.pdf>
- <http://lagagrolider.mk/>
- <http://lagprespa.mk/en/>
- http://lagprespa.mk/images/dokumenti/Osnoven_vodic_za_LEADER.pdf
- <http://soros.org.mk/dokumenti/Lokalen-razvoj-MKD.pdf>
- <http://www.avrm.gov.mk/analiza-na-potrebi-od-veshtini-na-pazar-na-trudot.ns>
- http://www.elard.eu/en_GB/leader-approach
- http://www.finance.gov.mk/files/u6/zakon_els.pdf
- <http://www.gazibaba.gov.mk/media/PDF/strategii/strategija-za-ler-na-ogb.pdf>
- <http://www.iamsterdam.com/en/>
- <http://www.iloveny.com/>
- http://www.ipardpa.gov.mk/Root/mak/default_mak.asp
- <http://www.kss.mk/>
- <http://www.lagpelagonija.mk/en/>

- <http://www.opm.org.mk/izdanija/MK/Zakoni/novo/Zakon%20za%20gradezno%20ze mjiste.pdf>
- <http://www.orm.org.mk/index.php/mk/>
- <http://www.osce.org/skopje/35314>
- <http://www.osce.org/skopje/41048>
- <http://www.pravdiko.mk/wp-content/uploads/2013/11/Zakon-za-prostorno-i-urbanistichko-prechisten-tekst-13-05-2013.pdf>
- <http://www.pravo.org.mk>
- <http://www.ssm.org.mk/>
- <http://www.szekesfehervar.hu/index.php?language=1>
- <http://www.worldbank.org>
- http://www.zagreb.hr/UserDocsImages/zagrebplan-ciljevi_i_prioriteti_razvoja_do_2020.pdf
- <http://www.zels.org.mk>
- <http://www.zels.org.mk/Default.aspx?id=97a39e6f-94ad-4ac5-8164-abfaf87b2b89>
- <http://www.zels.org.mk/Default.aspx?id=c55495aa-db99-41ef-84fb-be2a40fe178b>
- <http://www.zels.org.mk/Upload/Content/Documents/Dokumenti/%D0%9C%D0%9A/Memorandumi/Vlada%20na%20RM.pdf>