



# **ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈАТА ВО МАКЕДОНИЈА**

(рамномерен регионален развој и локален економски развој)  
состојби и перспективи

Александар Љ. Спасов



# **ДЕЦЕНТРАЛИЗАЦИЈАТА ВО МАКЕДОНИЈА**

**Рамномерен регионален развој  
и локален економски развој**

**– состојби и перспективи –**

Александар Љ. Спасов

Ноември, 2009

Издавањето на публикацијата е поддржано од  
Фондацијата Фридрих Еберт  
Канцеларија – Скопје



Искажаните ставови на експертите не мора да соодветствуваат на ставовите на Фондацијата Фридрих Еберт.

Лектура: Инда Савиќ Костова  
Техничка подготовка и дизајн: Промо ДСГН  
Тираж: 400

## РЕЗИМЕ

Предмет на оваа анализа е децентрализацијата во Македонија во областа на рамномерниот регионален развој и локалниот економски развој. Усвојувањето на Законот за рамномерен регионален развој во 2007 година, отвори нова фаза во планирањето и балансирањето на развојот во сите региони на Република Македонија. Општините во Република Македонија, здружени во осум плански региони, имаат можност во координација со централната власт (Советот за регионален развој и надлежните министерства) да подготвуваат проекти кои не само што ќе влијаат врз локалната економија, туку и ќе одговорат на севкупните животни потреби на граѓаните во локалните заедници. Конечно усвојување на Стратегијата за регионален развој во 2009 година дава можност за практична примена на законските одредби и реализација на декларативните определби за ревитализација на многу напуштени места во Македонија.

Основна цел на локалниот економски развој е да го поттикнува развојот на нови бизниси преку континуирана анализа и промоција на природните ресурси, комуналната инфраструктура, стопански развој и расположливи човечки ресурси. За да постои успешен и силен локален економски развој потребно е да бидат воспоставени силни партнерства меѓу локалната власт, бизнис секторот и невладиниот сектор.

## SUMMARY

The subject of this analysis is the decentralization in R. Macedonia in the area of the equal regional development and the local economic development. The adoption of the Law on the equal regional development in the year 2007 started a new phase in the planning and balancing of the development in all the regions of Republic of Macedonia. The municipalities in Republic of Macedonia are joined in eight systematic regions and in coordination with the Central Government (The Council for Regional Development and the Ministries in charge) they have the opportunity to prepare projects that will not only influence the local economy but will also respond to the overall life needs of the citizens of the local communities. The final adoption of the Strategy for Regional Development in the year 2009 opens the possibility for practical application of the legal provisions and realization of the declarative missions for revitalization of numerous deserted areas in Macedonia at last.

The basic aim of the local economic development is to initiate the development of new businesses through continuous analysis and promotion of the natural resources, the public infrastructure, the economy development and the available human resources. It is necessary to establish strong partnerships among the local government, the business sector and the non-governmental sector in order to achieve successful and substantial local economic development.

## 1. ВОВЕД

Формално гледано, реформите на локалната самоуправа во Република Македонија започнаа со донесување на Уставот на Република Македонија во 1991 година. Дотогашниот начин на организација на локалната самоуправа се покажа како несоодветен во процесот на градење на државниот систем на суверена, самостојна и независна Македонија. Во тој период, повеќе од една третина од општините беа развиени, помалку од една третина беа делумно развиени, а исто толку и неразвиени. Освен тоа, секоја од овие групи општини беше хетерогена. Пречките за развој на неразвиените општини беа најразлични, дури и спротивни една со друга, во некои случаи тоа беше ниската стапка на прираст, а во некои високата стапка на прираст. Неразвиените општини, главно, беа рурални земјоделски општини, со недоволно урбанизирани средини.

Уставот од 1991 година го гарантира правото на локална самоуправа и го вбројува во темелните вредности на уставниот поредок во државата. Единиците на локалната самоуправа се општините (чл. 114, УРМ, 1991). Таа е едностепена, а градот Скопје е определен како посебна единица на локалната самоуправа. Автономијата на општините во извршувањето на своите надлежности е загарантирана како со Уставот, така и со законите, со тоа што централната власт врши само надзор над законитоста на работата на единиците на локалната самоуправа.

Од 1991 година, до денес, усвоени се два закона за локална самоуправа: еден во 1995, а друг во 2002 година. Со донесување на Законот за локална самоуправа од 01.11.1995 година, Република Македонија е организирана како исклучително централизирана држава. Ваквиот начин на територијално уредување најчесто беше оправдуван со самиот процес на градење на државниот систем по удирањето на темелите на суверена, самостојна и независна Република Македонија. Меѓутоа, она што ретко и недоволно се кажуваше беше дека централизацијата е резултат на проблемите во меѓуетничките односи, особено меѓу македонското население, како мнозинско, и ал-

банското население, како најголема малцинска заедница во Република Македонија. Најголема концентрација на население од албанската заедница има во општините во северозападниот дел на Македонија и кумановскиот регион, па заради тоа беше оценето како можна причина за развој на сепаратистички тенденции, доколку локалната самоуправа би била децентрализирана. Овие тенденции беа поттикнати и со одредени неодговорни изјави и акции на националистички определени политичари од македонската и албанската етничка заедница, од кои едните го поттикнуваат стравот кај мнозинското население од федерализација на државата и нејзин постепен распад, а другите заговараа регионализација врз основа на етнички и религиозни разлики.

Ставање акцент исклучително врз меѓуетничките конфликти и дебатите спроведени во контекст на овој проблем во Република Македонија, создадоа ситуација во која малкумина се фокусираа реално на граѓаните и нивните потреби, од кои најголем дел се однесуваат за прашања и проблеми кои треба да бидат одговорени и задоволени во рамките на локалната самоуправа и инженерциите кои спаѓаат во нејзина надлежност.

Сепак, и во една таква ситуација децентрализацијата за првпат влегува во владината програма со донесувањето на **Стратегијата за реформа на системот на локална самоуправа во Република Македонија**, во ноември, 1999 г. (види: МЛС, 2009).

Стратегијата, која предвидуваше само делумна децентрализација и начин на раководење со локалната самоуправа врз основа на принципот на централизирана локална самоуправа, изгуби на значење со Рамковниот договор од август, 2001 година. Во Охридскиот рамковен договор, со кој се стави крај на оружениот меѓуетнички конфликт во земјата од 2001 година, се наведува дека воведувањето на децентрализираното управување е еден од клучните приоритети во поглед на реформирањето на политичкиот систем. Според тоа, одредени уставни одредби беа модифицирани со уставните амандмани усвоени во 2001

година, со што на општините им се дадени (поточно вратени ако се има предвид нивната положба пред политичката и економската транзиција од 1990/1991 г.) поголеми надлежности. Со Рамковниот договор децентрализацијата беше модел за избегнување на федерализација на земјата, но и префрлување на демократските процеси поблиску до граѓаните. Децентрализацијата претставува модел кој требаше, и треба, да ги релаксира фрустрациите и конфликтите преку давање шанса на секој граѓанин да одлучува за себе и за својата иднина во рамките на својата општина како територијална единица.

Со Амандманот XVI од Уставот на Република Македонија е утврдено дека законите за: локална самоуправа, територијална поделба и финансирање на единиците на локална самоуправа се донесуваат со посебно мнозинство, т.н. Бадинтерово мнозинство. Локалната самоуправа се уредува со закон кој се донесува со двотретинско мнозинство гласови од вкупниот број пратеници, при што мора да има мнозинство гласови од вкупниот број пратеници кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство во Република Македонија. Законите за: локално финансирање, локалните избори, општинските граници и градот Скопје се донесуваат со мнозинство гласови од присутните пратеници кои припаѓаат на заедниците кои не се мнозинство во Република Македонија (УРМ, 2001).

Со Амандманот XVII од Уставот на Република Македонија е утврдено дека поголем дел од функциите на административниот државен апарат кои беа сконцентрирани на централно ниво, ќе бидат ставени во директна надлежност на општините, па граѓаните непосредно преку своите претставници ќе учествуваат во одлучувањето за: здравствената заштита, културата, спортот, образованието, социјалната и детската заштита, урбанизмот, јавните служби, руралното планирање, локалниот економски развој. Во единиците на локалната самоуправа граѓаните непосредно и преку претставници учествуваат во одлучувањето за прашања од локално значење, а особено во областите на: јавните служби, урбанизмот и руралното планирање, заштита на околината, локал-

ниот економски развој, локалното финансирање, комунални дејности, култура, спорт, социјална и детска заштита, образование, здравствена заштита и во други области утврдени со закон (УРМ, 2001).

По усвојувањето на уставните амандмани во 2001 година, се наметна потребата од донесување нов Закон за локална самоуправа, кој ги операционализира уставните норми и создава основи за отпочнување на процесот за децентрализација. Новиот Закон, донесен во 2002 година, претставува квалитетна промена во однос на претходниот, со голем број функции кои сега се во надлежност на локалната самоуправа. Идејата за зголемување на надлежностите на локалната самоуправа имаше за цел да ја намали моќта на централната власт и да се создадат капацитети на локалната самоуправа кои ќе бидат противтежа на централната власт. Од друга страна, пак, централната власт се ослободува од товарот што ѝ е наметнат со секојдневните локални прашања и проблеми кои со децентрализацијата ќе бидат секојдневна обврска на самата локална самоуправа. Со други зборови, целта на Законот е да ја зголеми ефикасноста и да се обезбедат побрзи, поквалитетни и поефтини услуги на граѓаните. Според овој Закон, македонските општини се самостојни во работата и извршувањето на своите функции како од локален, така и од јавен интерес, во рамките на законските можности. Тие надлежности се целосни и исклучителни и не смеат да бидат одземени од општините, или ограничени, освен во случаите утврдени со закон. Начелото на супсидијарност е во голема мерка застапено во Законот за локална самоуправа преку правото на општините во рамките на нивните надлежности да ги вршат работите од јавен интерес и локално значење кои не се исклучени од нивната надлежност и не потпаѓаат под надлежност на централната власт. Општините ги спроведуваат своите надлежности преку органите што непосредно ги избираат граѓаните, односно преку советот на општината и градоначалникот.

Со Законот, на општините им е дадена можност да формираат заеднички административни тела. Согласно Законот, општини-

те имаат право и да здружуваат средства и да основаат заеднички служби за заштита на заедничките интереси и вршење на заеднички активности во рамките на нивните надлежности. За таа цел, дури во 2009 година е донесен **Закон за меѓуопштинска соработка** („Сл. весник на РМ“ бр. 79 од 24.06.2009 год.). Со овој Закон, на подетален начин се уредуваат: начинот, односите и областите во кои може да дејствуваат две или повеќе општини. Под меѓуопштинска соработка во смисла на овој Закон се подразбира соработка востановена меѓу две или повеќе општини за поефикасно и економично вршење на надлежностите на општините. Локалните самоуправи самостојно и доброволно одлучуваат за воспоставување соработка меѓу нив.

Економијата и економската благосостојба на една општина, еден регион, или државата како целина, се главна преокупација на денешното живеење, во период кога Република Македонија се труди да чекори кон европското семејство на држави. Затоа, граѓаните со право бараат од владите да ја насочат државата на патот кон рамномерен регионален развој и економски просперитет. Локалниот и регионалниот економски развој воопшто, за себе имаат една основна цел, а тоа е да им се помогне на граѓаните, социјалната и економската позиција да се подобри во рамките на една држава која аспира кон членство во НАТО и ЕУ.

Децентрализацијата гледана низ призмата на економскиот развој, преку рамномерниот регионален развој и локалниот економски развој се предмет на оваа анализа. За успешен економски развој, како на регионално, така и на локално ниво, се бара внимателно планирање, оценување и успешна употреба на развојните инструменти, средства и техники.

Со донесувањето на Законот за рамномерен регионален развој („Сл. весник на РМ“, бр. 63 од 22.05.2007 година), започна нова фаза во процесот на децентрализација. Освен грижата за локалниот економски развој, општините се здружуваат и во плански развојни региони кои се добра можност за зголемување на капацитетот на општините во процесот на поттикнување и развој на

економијата, преку поддршка на руралните и недоволно развиени подрачја, односно општини, од страна на поголемите урбано развиени општини. Свкупната активност за развој на планските региони се одвива преку координација на Бирото за рамномерен регионален развој, Советот за рамномерен регионален развој на централно ниво и Министерството за локална самоуправа на Република Македонија, согласно позитивните законски прописи.

Во оваа анализа ќе бидат презентирани законските основи на децентрализацијата, рамномерниот регионален развој и локалниот економски развој, како нивната институционална поставеност, така и реалното функционирање во секојдневјето, бројните предизвици и проблеми со кои се соочуваат општините.



## 2. РАМНОМЕРЕН РЕГИОНАЛЕН РАЗВОЈ

### 2.1 ВОВЕД

Рамномерниот регионален развој е исклучително битен фактор во процесот на спроведување на децентрализацијата. Преку него треба да се поттикне локалниот економски развој и меѓусебната помош и соработка на општините (детално регулирана со Законот за меѓуопштинска соработка, „Сл. весник на РМ“, бр. 79 од 24.06.2009 година) и со централната, државна власт.

Самото донесување на Законот за рамномерен регионален развој (во натамошниот текст: ЗРРР) во мај 2007 година, претставуваше исполнување на обврската од процесот на пристапување на Република Македонија кон Европската Унија (Закон со, т.н. европско знаменце).

Со овој Закон се уредуваат: целите, начелата и носителите на политиката на рамномерниот регионален развој, планирањето на регионалниот развој, финансирањето и распределбата на средствата за поттикнување, следење и оценување на спроведувањето на планските документи и проекти и други прашања поврзани со рамномерниот регионален развој (ЗРРР, чл.1:2007)<sup>1</sup>.

Самата политика за поттикнување на рамномерниот регионален развој се води од начелата на: програмирање, партнерство, усогласување, кофинансирање, транспарентност, супсидијарност и одржливост. Под начелото на партнерство се подразбира: соработката при подготовката, спроведувањето, набљудувањето на планските документи за регионален развој меѓу органите на централната власт и единиците на локалната самоуправа, усогласувањето меѓу приоритетите на регионите со програмските документи за интеграција на Република Македонија во Европската Унија. Начелото на транс-

паратност гарантира редовно, навремено, објективно информирање на јавноста за мерките и програмите на рамномерниот регионален развој. Начелото на супсидијарност ги уредува: подготовката, реализацијата, контролата и оценувањето на програмите и мерките на планските региони и единиците на локалната самоуправа. Со начелото на одржливост се почитуваат економските и социјалните компоненти на развојот при креирање на политиката за поттикнување на рамномерниот регионален развој (ЗРРР, чл. 4, 2007).

### 2.2 ИНСТИТУЦИОНАЛНА СТРУКТУРА И ДОКУМЕНТИ

Рамномерниот регионален развој во Република Македонија се спроведува врз принципот на плански региони. Планските региони се совпаѓаат со Номенклатурата на територијални единици за статистика (НТЕС) утврдени со акт на Владата на Република Македонија („Сл. весник на РМ“, 158/07) Номенклатурата на Република Македонија соодветствува со Nomenclature of Territorial Units for Statistics (NUTS) одредена од Еуростат (Европско статистичко биро), (види: Introduction to the NUTS: 2008). За потребите во развојот на единиците на локална самоуправа, подрачјата се определуваат според специфичните развојни потреби. Основни критериуми за определување на подрачјата со специфичните развојни потреби се: степенот на економскиот развој, демографскиот индекс, географската положба, социјалната инфраструктура, природното и културното наследство. Спроведувањето на Законот за рамномерен регионален развој е предуслов за европско партнерство и прием во Европската Унија. Согласно европските стандарди, Македонија влегува во групата на држави до три милиони жители, која подразбира национална стратегија за рамномерен регионален развој што би се водела на осум плански региони, од минимум 150.000, до максимум 800.000 жители. Согласно горенаведените критериуми беа формирани следниве плански региони:

1. Скопски плански регион
2. Југоисточен плански регион

<sup>1</sup> Според Законот, политиката на рамномерен регионален развој е „систем на цели, инструменти и мерки насочени кон намалување на регионалните диспаратети и остварување рамномерен и одржлив развој во Република Македонија“ (види: ЗРРР, чл. 2, 2007).



3. Пелагониски плански регион
4. Југозападен плански регион
5. Полошки плански регион
6. Вардарски плански регион
7. Источен (Брегалнички) плански регион
8. Североисточен плански регион (види: Прилог 1- Карта на плански региони и општини во Република Македонија).

Според статистиките, Скопскиот регион со 17 општини и 579.000 жители е најголем, бидејќи се концентрирани 28,6% од вкупното население, распространет е на 7,2% од територијата и со најмала стапка на невработеност - околу 30,4% и со најмногу регистрирани економски и стопански субјекти - 67.686. Наспроти ова, во Вардарскиот регион, со седум општини и 133.000 жители има најмала концентрација на население - 6,6% на 13,8% од територијата на државата, со најголема невработеност - 48,6% и најмалку регистрирани субјекти - 9.844. На Пелагонискиот регион му се заканува запустување, бидејќи стапката на наталитет има негативен предзнак - 0,23% и е најголем индексот на стареење - 0,8%, со 49 жители на квадратен километар, што е трипати помалку од Полошкиот регион (80 жители на еден километар на државно ниво)<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> Запустувањето е трагична судбина на многу области во Македонија. Типичен пример за тоа е Мариовскиот регион кој е поделен во три општини (Прилеп, Битола и Кавадарци). Со слична судбина се соочува и крајниот исток на земјата, односно Малешевскиот и Пијанечкиот регион. Запустувањето, пред сè, е резултат на ниската економска активност која ги принудува жителите, особено младата популација, да се раселува во поголемите градови.

Табела 1

## Основни карактеристики на планските региони

	Регион	Површина во км <sup>2</sup>	Број на жители - 2006	Густина на населеност - жит/км <sup>2</sup>	Број на општини	Општини со седиште во село	Број на населени места	Учество (во %) на градското во вкупното население 2002
	Република Македонија	25 713	2 040 228	82	84	41	1767	56.7
1	Вардарски	4042	154 230	38	9	4	215	68.7
2	Источен	3537	180 938	51	11	3	217	66.3
3	Југозападен	3340	222 385	66	13	8	286	36.1
4	Југоисточен	2739	171 972	63	10	5	188	45.3
5	Пелагониски	4717	236 088	50	9	4	343	67.6
6	Полошки	2416	310 178	126	9	7	184	29.2
7	Североисточен	2310	173 982	75	6	3	192	56.6
8	Скопски	1812	590 455	319	17	7	142	71.8

Извор: Стратегија за регионален развој на РМ 2009 - 2019 година („Сл. весник на РМ“, бр.119 од 30.09.2009 год.): 7

Одлуката за класификација на планските региони според степенот на развиеност за периодот 2008-2012 година беше донесен на

23.12.2008 година. Класификацијата на планските региони според степенот на развиеност за периодот 2008-2012 година е следна:

Табела 2

Класификација на планските региони според степенот на развиеност за периодот 2008-2012 година

Плански регион	Според развојниот индекс	Според економско- социјалниот индекс	Според демографскиот индекс
Скопски	1.48	1.86	1.25
Југоисточен	0.89	1.38	0.58
Пелагониски	0.73	0.79	0.69
Југозападен	0.72	0.50	0.86
Полошки	0.72	0.18	1.05
Вардарски	0.69	0.63	0.73
Источен	0.67	0.95	0.50
Североисточен	0.56	0.33	0.70

Извор: Стратегија за регионален развој на РМ 2009-2019 година („Сл. весник на РМ“, бр.119 од 30.09.2009 год.): 11

За да започне процесот на планирање на регионалниот развој потребно е да се донесат плански документи. Плански документи за регионален развој се: Стратегијата за регионален развој на Република Македонија и Програмата за развој на планскиот регион (ЗРРР, чл. 9, 2007). Иако Законот за рамномерен регионален развој е донесен во 2007 година, Стратегијата за регионален развој на Република Македонија како стожер врз чии норми треба да се одвива регионалниот развој е донесена дури на 29.09.2009 година (за цела држава, за период од 10 години). Таа, заедно со Националниот развоен план и Просторниот план на Република Македонија, е еден од главните стратешки документи. Во Стратегијата се дефинираат стратешките цели и приоритети на политиката за поттикнување на Рамномерен регионален развој во Република Македонија за периодот од 2009-2019 година. Притоа е направен обид за усогласување, што е можно повеќе, на стратешките цели на Стратегијата со приоритетите на политиките на ЕУ за економско-социјалната кохезија и приоритетите идентификувани со Лисабонската Стратегија на ЕУ. Ваквото усогласување е направено со цел да се поттикне развојот на планските региони според зацртаните насоки на ЕУ и да се дејствува во поглед на подигнување на капацитетите на планските региони и единиците на локалната самоуправа за користење на расположливите компоненти од ИПА фондовите.

Програмата за развој на планскиот регион, како втор стратешки документ, се донесува за период од 5 години, се изработува одделно за секој плански регион од страна на Центарот за развој на планскиот регион, а ја донесува Советот за развој на планскиот регион по претходна согласност од Советот за рамномерен регионален развој на Република Македонија. Типичен пример за успешна приказна во процесот за донесување на Програмата за развој на плански регион претставува Пелагонискиот регион. За таа цел, ПРЕДА (Регионална развојна агенција на Пелагонија) ги ангажираше „Мезопартнер“, германска консултантска куќа за изработка на програма за локален економски развој и „Епицентар“, македонска консултантска куќа, специјализирана за изработка на економски програми. Во Програмата за развој на

Вардарскиот плански регион се опфатени 6 области во кои ќе се работи и инвестира во наредниот педгодишен период, а тоа се: инфраструктурата, економскиот потенцијал, земјоделството, туризмот, културата и економијата.

Институционалната структура ја сочинуваат: Министерството за локална самоуправа, Советот за рамномерен регионален развој, Советот за развој на плански регион, како и Бирото за регионален развој и самите центри за развој на планските региони (ЗРРР, чл. 15, 2007).

Министерството за локална самоуправа е надлежно за водење на политиката за поттикнување на рамномерниот регионален развој, ја организира и координира подготовката на националните стратешки и плански документи за развој и обезбедува усогласеност на Стратегијата со програмските документи за интеграција на Република Македонија во ЕУ (ЗРРР, чл. 18, 2007).

Бирото за регионален развој е орган во состав на Министерството за локална самоуправа и негови приоритетни задачи се да подготвува аналитичко-документациона основа и предлог-методологија за изготвување на планските документи (ЗРРР, чл. 23, 2007).

Советот за рамномерен регионален развој е тело за усогласување и координирање на политиките за поттикнување на регионалниот развој кое ја утврдува предлог-стратегијата, дава согласност и мислење за програмите за развој на планските региони, утврдува предлог за финансирање на конкретни проекти од средствата од Буџетот на РМ наменети за планските региони, утврдува предлог одлука за класификација на единиците на локалната самоуправа и планските региони според степенот на развиеност. (ЗРРР, чл. 17, 2007). Советот за рамномерен регионален развој е формиран со Одлука на Владата на РМ на седница одржана на 11.09.2007 година („Сл. весник на РМ“, бр.110 од 14.09.2007 год.). Советот брои 18 членови и со него раководи заменик претседател на Владата на РМ задолжен за економски прашања.

Советот за развој на планскиот регион е тело за усогласување и спроведување на политиката за развој на планскиот регион кое донесува: програма за развој на плански регион, годишен акционен план за спроведување на програмата, утврдува годишна листа на предлог-проекти и ја промовира прекуграничната соработка со региони од други земји врз основа на заеднички интереси (ЗРРР, чл. 23, 2007). Советот за развој на планскиот регион се формира за секој плански регион одделно. Членови на Советот се градоначалниците на единиците на локалната самоуправа што влегуваат во состав на тој регион. Во работата на Советот може да учествуваат стручни лица од областа на регионалниот развој. Претседател на Советот за развој на планскиот регион се избира од редот на членовите на Советот, т.е. градоначалниците, со мандат од 2 години, со право на повторен избор. Во принцип, во осумте плански региони, согласно Законот за рамномерен регионален развој од 2007 година, беа формирани првите совети за развој на планските региони и зад себе имаат постигнато определени цели и задачи. Со локалните избори во 2008 година, и новоосвоените градоначалнички места, се наметна и потребата за формирање нови совети за развој на планските региони, во кои ќе членуваат новоизбраните градоначалници. Единствено во Полошкиот регион дојде до дебакл при изборот на претседател на Советот и дисконтинуитет во работата на ова тело. Центарот за развој на планскиот регион има седиште во единиците на локалната самоуправа со најголем број жители во планскиот регион и го основаат единиците на локалната самоуправа кои влегуваат во состав на планскиот регион. Центарот изготвува предлог-програма за развој на планскиот регион и предлог-акционен план и предлог на проекти за спроведување на програмата, како и информации и стручна техничка помош. Истовремено, спроведува и проекти за поттикнување на развојот финансирани од фондовите на ЕУ и меѓународни извори (ЗРРР, чл. 24 -26, 2007).

Со својата институционална, техничка и финансиска поддршка, Владата на Сојузна Република Германија е главниот поддржувач на спроведувањето и политиката на рамномерен развој на четири, од осумте плански

региони: Источниот, Полошкиот, Југозападниот и Југоисточниот регион. Тие опфаќаат 43 општини, со 888 илјади жители. Уште од 2007 година фигурираат неколку проекти како особено успешни, кои се развиваат со германска помош: општинскиот економски развој на Тетово и развивањето на туристичките потенцијали на Охрид, Струга, Вевчани и Дебарца. Ваквата соработка се остварува врз основа на договорот потпишан меѓу германското Друштво за техничка соработка – ГТЗ и македонското Министерство за локална самоуправа.

### 2.3 ФИНАНСИРАЊЕ НА РЕГИОНАЛНИОТ РАЗВОЈ

Извори за финансирање на регионалниот развој се: Буџетот на Република Македонија, буџетите на единиците на локалната самоуправа, фондовите на ЕУ и донации. За поттикнување на рамномерниот регионален развој од Буџетот на Република Македонија годишно се издвојуваат средства во висина од најмалку 1% од БДП.<sup>3</sup> Според податоците на Државниот завод за статистика произлегува дека за да ја исполни својата законска обврска, Владата треба да проектира во Буџетот за 2010 г. 65 милиони евра за рамномерен регионален развој (види: Државен завод за статистика, 2009).

Инструменти за поттикнување на рамномерниот регионален развој во Република Македонија се: капиталните влогови, неповратните грантови, финансирањето и кофинансирањето на: анализи, студии, акциони планови и програми, а исто така, може да се доделува и државна помош во вид на: заеми, даночни олеснувања, субвенции и други видови помош.

Средствата за поттикнување на рамномерниот регионален развој ги распределува Владата на Република Македонија, на следниот начин:

<sup>3</sup> Според последното соопштение на Државниот завод за статистика од 30.10.2009 година, БДП на Република Македонија за 2008 година изнесува 398.491 милиони денари, што претставува околу 6.500 милиони евра. Еден процент од тој износ е околу 65 милиони евра (види: Државен завод за статистика, 2009).

- 70% за финансирање проекти за развој на планските региони;
- 20% за финансирање проекти за развој на подрачјата со специфични развојни потреби;
- 10% за финансирање проекти за развој на селата (ЗРРР, чл. 29, 2007).

Врз основа на степенот на развиеност (види: Табела 2) средствата за проектите до 2012 година ќе се распределуваат на следниов начин: Североисточен регион, 16.7%, Источен регион, 14%, Вардарски регион, 13.5%, Полошки регион, 13%, Југозападен регион 13%, Пелагониски регион 12.9%, Југоисточен регион, 10.6% и Скопски регион, 6.4% (Извор: „БИЗНИС“, 379 од 10.11.2009 г.).

Средствата за финансирање на проекти за развој се префрлуваат на сметка на Бирото за регионален развој кој ја спроведува одлуката за нивна распределба.

#### 2.4 ОЦЕНКА НА ПОСТИГНАТОТО

Конечното усвојување и публикување на Стратегијата за регионален развој на РМ 2009-2019 година, во септември 2009 година, е за поздравување. Но, фактот дека Законот за рамномерен регионален развој е донесен уште во 2007 г., а Стратегијата две години подоцна, зборува дека надлежните органи многу малку сториле за поттикнување на рамномерниот регионален развој во изминатите години, што од 2007 г. е законска обврска. Исто така, позитивно е донесувањето на Одлуката за класификација на планските региони според степенот на развиеност 2008-2012 г. Надлежните државни органи поднесоа пакет за акредитација за ИПА компонентата III (регионален развој) и ИПА компонентата IV (развој на човечки ресурси). Потврда за акредитација беше добиена во јули 2009 г. Она што е забелешка на ЕУ е дека координативните капацитети на Советот за рамномерен регионален развој се сè уште слаби, а подготовките за основање системи за спроведување на идните структурни и кохезиони фондови, сè уште не се

започнати (види: Progress Report, 2009, 57). Иако е констатиран одреден напредок во зајакнувањето на административниот капацитет, тоа сè уште е недоволно. Напредок е констатиран кај ИПА единиците во министерствата и единиците за набљудување и оценка. Мал и недоволен напредок е констатиран во поглед на административниот капацитет за планирање и подготовка на проекти. Прогрес е констатиран во работата на секторските комитети кои вршат набљудување и оценка на спроведувањето на ИПА оперативните програми, како и кај административниот капацитет за финансиски менаџмент и контрола (види: Progress Report, 2009, 57).

Во поглед на законската обврска за финансирање, Владата не ја исполнува својата законска обврска да издвои најмалку 1% од БДП за финансирање на рамномерниот регионален развој. Во 2008 година беа издвоени околу 3.5 милиони евра, а во 2009 беа предвидени приближно исти средства (види: Спасов, 2008, 8). Економската криза не е оправдување за огромната разлика меѓу средствата кои треба да се обезбедат согласно Законот и оние средства што Владата, всушност, ги вложува во рамномерниот регионален развој. Бројните сугестии дека буџетските кратења треба да се насочат кон непродуктивните трошоци (договори за дело, промоција, јавни набавки на мебел и опрема), а да се инвестира во развојни проекти, за жал не најдоа на позитивен одглас кај актуелната власт. Владата мора да ги издвои предвидените средства од најмалку две причини: почитување на законот и инвестирање во иднината на македонските граѓани. Фактот дека децении наназад не е водена сметка за балансирањето на развојот што, буквално, доведе до запустување и економско замирање на големи региони, треба да биде дополнителен мотив за една одговорна власт која своите политики ги креира не единствено согласно дневно-политичките потреби, туку, пред сè, водејќи сметка за долгорочните цели и потреби на македонското општество и држава.

### Препораки

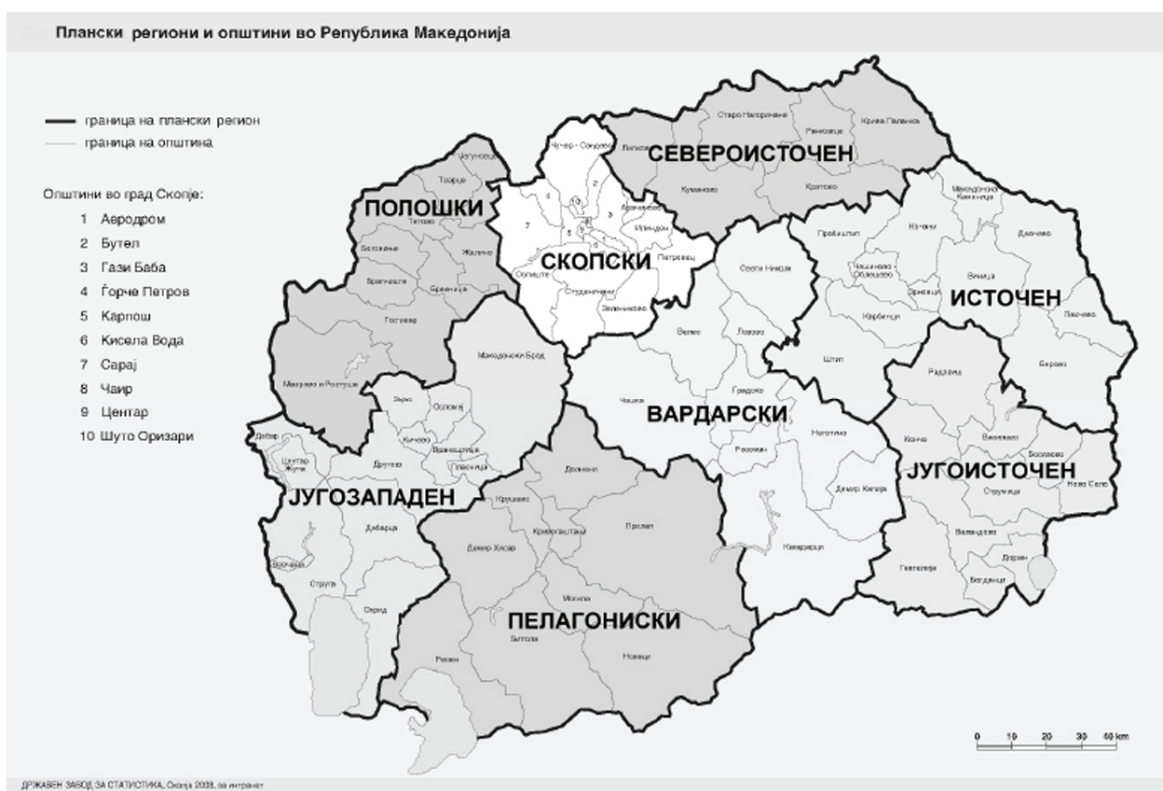
- Владата мора да се посвети на спроведувањето на Стратегијата за регионален развој и конечно да ги применува законските норми и обврските кои произлегуваат од Законот за рамномерен регионален развој;
- Потребно е зајакнување на административниот капацитет на ИПА единиците во надлежните министерства;
- Особено е нужно зајакнување на административниот капацитет во поглед на планирањето и подготовката на проекти;
- Треба да се започне со подготовки за основање системи за спроведување на идните структурни и кохезиони фондови во рамките на процесот на пристапување на РМ кон Европската Унија;
- Владата мора да ја исполни својата законска обврска да обезбеди средства во висина од најмалку 1% од БДП за рамномерен регионален развој.

### Equal regional development – recommendations

- The Government must be concentrated on the implementation of the Strategy for regional development and to apply the legal norms and obligations that result from the Law on equal regional development,
- It is necessary to strengthen the administrative capacities of the IPA units in the designated Ministries,
- The strengthening of the administrative capacity in regard to planning and preparation of projects is crucial,
- Preparations for establishment of systems for implementation of the future structures and cohesion funds within the process of the approaching of R.M. to the European Union must be initiated,
- The Government must fulfill its legal obligation to provide the financial means in the amount of 1% GDP at least for equal regional development.



## Прилог 1 - Карта на плански региони и општини во Република Македонија



(Извор: „Сл. весник на РМ“, 119/2009)

### 3. ЛОКАЛЕН ЕКОНОМСКИ РАЗВОЈ

#### 3.1 ВОВЕД

Со самото донесување на новиот Закон за локална самоуправа од 2002 година, значително се зголемија и надлежностите на локалните служби, а локалниот економски развој – ЛЕР, стана една од првите надлежности кои се пренесоа на локално ниво. Спроведување на концептот на локален економски развој бара сериозен ангажман од страна на општините во поглед на располагање со соодветно образован кадар и финансиски ресурси, со цел да се поттикне растот на економската моќ и да се подобри квалитетот на животот на граѓаните, преку зајакнување на локалната економија, создавање нови работни места и подобрување на условите за економски раст. Најголем број од општините ги планираат активностите од надлежност на локалниот економски развој преку донесување на стратегија за развој, или стратегија за локален економски развој на општините. По донесувањето на стратегијата, следниот чекор кој се должни да го направат единиците на локалната самоуправа е да донесат и акционен план за реализација на стратегијата. Најголем број од општините во РМ преку своите совети ги имаат донесено стратегијата и акциониот план за локален економски развој. Општинските стратегии за ЛЕР најчесто се планираат за период од пет години. Најголема пречка како за донесувањето, така и за процесот на реализација на овие стратегии, за општините претставува недостигот финансиски средства заради осиромашените извори на приходи и заради непоседување недвижен имот од страна на општините (види: Попоска, Михајловска, Македонска и др., 2009, 7). Имено, финансиската способност на општините претставува основа за успехот на една општина во процесот на децентрализација. Со Законот за финансирање на единиците на локалната самоуправа („Сл. весник на РМ“, бр. 61 од 13.09.2004 год.) се поставени основите на системот на финансирање на локалната самоуправа. Така, извори за финансирање на општините се: сопствени извори на приходи, дотации од средства на Буџетот на РМ

и од дотации од фондовите и задолжување. Сопствени извори на приходи на општините претставуваат: локалните даноци (данок на имот, данок на наследство и подарок, данок на промет на недвижности и други локални даноци), локални такси (комунални такси, административни такси и други локални такси), локални надоместоци (надоместок за уредување на градежно земјиште, надоместок за комунална дејност и надоместок за просторни и урбанистички планови), приходи од сопственост (закупнина, камати, приходи од продажба на имоти, со чија продажба не се нарушуваат јавните функции и надлежности на општините. Некои од општините, пак, освен со финансискиот проблем, се соочуваат и со недостаток на соработка со централната власт, административниот капацитет и слабата инфраструктура.

Значи, основна цел на ЛЕР е да го поттикнува развојот на нови бизниси преку континуирана анализа и промоција на природните ресурси, комуналната инфраструктура, стопанскиот развој и расположливите човечки ресурси.

За да постои успешен и силен локален економски развој, потребно е да бидат воспоставени силни партнерства меѓу локалната власт, бизнис секторот и невладиниот сектор.

#### 3.2 ОСНОВНИ ФАЗИ ПРИ ИЗРАБОТКА НА ЛЕР - СТРАТЕГИИ

Општините треба да започнат со формулирање стратегија која би била основна компонента за планирање на ЛЕР. Периодот за кој би требало да се однесува стратегијата е пет години. Процесот на планирање на стратегијата треба да ги опфати следниве фази:

1 фаза: Организирање активности за создавање менаџмент тим и партнерска мрежа

2 фаза: Изработка профил на општината и SWOT анализа

3 фаза: Создавање стратегија на ЛЕР

4 фаза: Спроведување на стратегијата на ЛЕР5 фаза: Разгледување на стратегијата на ЛЕР

(види: The Local Government Information Network, 2009)

**1 фаза: Организирање активности за создавање менаџмент тим и партнерска мрежа**

За успешен локален економски развој е потребна меѓусебна соработка на јавниот (владиниот), деловниот (приватен) и невладиниот (НВО, синдикати, социјални, граѓански, религиозни) сектори. Ваквата соработка би требало да овозможи формирање корисно и долгорочно јавно-приватно-невладино партнерство, промовирање на предностите на општините преку промотивни кампањи, саеми, контакти со деловните заедници, стандардизирање на административните процедури, намалување на даноците за локалните компании, подобрување на локалната инфраструктура, отворање нови работни места. Во оваа фаза од процесот на создавање на Стратегија за локален економски развој најпрво е потребно да се донесе одлука за формирање канцеларија за ЛЕР и советодавен одбор на ЛЕР. Потребно е да биде назначен координатор кој е државен службеник вработен во локалната самоуправа, или да се вработи некое друго лице кое би било задолжено да ги следи активностите околу ЛЕР. Општините имаат потреба од поголема изградба на капацитети за службените лица задолжени за ЛЕР за стратешко планирање на донаторските фондови, унифицирање на соодветни документи за пријавување и воспоставување партнерство со бизнисите и со граѓанското општество. Општините треба да овозможат на локалните претприемачи да им бидат достапни сите релевантни информации. Треба да се воспостави добра деловна соработка, а не локалните фирми општината да ја гледаат како еден бирократски товар.

**2 фаза: Изработка профил на општината и SWOT анализа**

При изработка на стратегијата потребно е да се биде добро запознат со локалниот економски развој и локалното стопанство во единицата на локалната самоуправа. Општи-

ната треба да го користи целокупното расположиво квантитативно и квалитативно знаење од областа на економијата, со цел да се помогне во идентификувањето на стратешката насока на локалната економија. Исто така, потребно е да се насочат проектите и активностите за зголемување на конкурентноста на локалните подрачја. При проценка на конкурентноста, од големо значење се податоците за: моментните стопански активности и трендови, пописот на стопанските дејности, физичката инфраструктура, природните ресурси, локалната географија, атрибутите на заедницата, деловната култура, локалниот развој и способноста за управување, кадарот и способноста, расположивоста на финансиски средства, локалните истражувања и развој, локалните содржини за обука, капацитетот на локалната власт и други локални услови кои влијаат врз работењето. Потоа следува анализата на собраните податоци. Нивото и деталите на податоците ќе зависат од нивната достапност, буџетот и од природата на локалната економија.

**3 фаза: Создавање стратегија на ЛЕР**

Професионалците во локалната власт и главните заинтересирани страни треба да го балансираат економскиот развој со еколошките и социјалните потреби. Стратегијата за ЛЕР треба да има извесни компоненти, како: визија, долгорочни цели, краткорочни цели, програми, проекти и акциони планови. Кога се гради поволна деловна и инвестициска средина, општините најмногу се фокусираат на подобрувањето на локалната инфраструктура, промотивните активности и стандардизирањето на административните процедури. Во процесот на креирање на стратегијата особен акцент треба да се стави врз: примената на јавно-приватно партнерство, регионалните економски мрежи и намалување на оданочувањето за локалните бизниси на правните лица, како ефективни методи за унапредување на ЛЕР. Многу се значајни и проектите за прекугранична соработка што ги реализираат дел од општините во РМ. Преку овие проекти ќе можат да се воспостават контакти со бизнис секторите од двете земји и да се развие натамошна соработка. Со прекугранична соработка најчесто се реализираат проекти од областа на

туризмот, културата и заштитата на животната средина. Типичен пример за прекугранична соработка е онаа меѓу општината Гевгелија и општината Поликастро од соседна Република Грција, за заеднички проект на настап пред европските инвестициони фондови за: екологијата, заштитата на животната средина (изградба на прочистителна станица на реката Вардар, во која покрај општина Гевгелија ќе партиципираат и Владата на Република Грција и Швајцарската Агенција за развој), социјалната политика, развојот на човечките ресурси, а особено туризмот, како стопанска гранка во подем.

#### **4 фаза: Спроведување на стратегијата на ЛЕР**

Спроведувањето на стратегијата треба да започне со создавање еден поширок план за спроведување на стратегијата за ЛЕР кој ќе биде составен од поединечни акциони планови и проекти. За спроведување на планот се поаѓа од расположивиот буџет и човечките ресурси, институционалните и процедуралните импликации за спроведување на ЛЕР. Акциониот план претставува хиерархија од: задачи, одговорни страни, распореди, човечки ресурси и систем на степенот на прогрес на секој проект. Некои проекти ќе бидат со брзи и ефикасни добивки, а на покус рок да играат и важна улога во градењето на довербата. Други проекти ќе бидат со среден, или долг рок на спроведување, па резултатите би се почувствувале подоцна. Во секој случај, проектите замислени со стратегијата за ЛЕР треба да ги водат поединци, или интересни групи соодветно стручни за областа од која е самиот проект.

#### **5 фаза: Разгледување на стратегијата на ЛЕР**

Стратегијата за локален економски развој е потребно да се разгледува барем еднаш годишно. Тоа е потребно за да се оцени процесот на спроведување на плановите и проектите, добиените резултати, влијанието, динамиката на менување на локалните услови и променливите економски и политички односи на локалната економија во регионот, или на националните и меѓународните пазари. Заедно со разгледувањето на целата

стратегија, треба да има и системи за следење на напредокот на плановите и проектите.

Локалниот економски развој е толку комплексен и обемен во поглед на сферите во кои дејствува за создавање на општествен развој и поквалитетен начин на живот, што мора да ги вклучи и сите оддели на општините и многу интересни групи.

### **3.3 ЛЕР - ПРОБЛЕМИ И ПРЕДИЗВИЦИ**

Локалниот економски развој се промовира најчесто преку домашни и странски инвестиции. Токму тука се среќаваме и со најголемата пречка, а тоа е сопственоста на земјиштето. Најголем дел од неизграденото градежно земјиште е во државна сопственост. Постапка за купување парцела, неизграденото градежно земјиште од државата, иако во теоријата изгледа едноставна постапка која не трае повеќе од три месеци, во практиката се покажува токму спротивното. Постапката е бавна и претставува најголема пречка за реализација на планираните инвестиции. Во една таква ситуација, градоначалниците губат секаков мотив и иницијатива за подобрување на ЛЕР во нивната општина, гледајќи како секојдневно потенцијалните инвеститори заминуваат во соседните држави каде што не постојат вакви административни пречки (види: Попоска, Михајловска, Македонска, и др., 2009, 9).

Министерството за транспорт и врски, односно централната (државна) власт, за жал, и натаму го избегнува овој проблем со кој се соочуваат единиците на локалната самоуправа, дека неизграденото градежно земјиште е загуба, а не профит, кој наместо да се оплодува, да се зголемува и дополнително да се инвестира во него, пропаѓа без никаков благодет. Наједноставната калкулација покажува дека еднократниот приход во Буџетот на РМ со продажба, или давање под концесија на една парцела неизграденото градежно земјиште, не е ништо во споредба со приходите кои ќе ги добие истото доколку на него се изгради стопански објект (види: Попоска, Михајловска, Македонска и др., 2009, 9-10).

## ПРЕПОРАКИ

- Основен услов за успешен локален економски развој е сите општини кои не преминале во втората фаза од децентрализацијата (фискална децентрализација) во најкус можен рок да го завршат тој процес;
- Треба да се заврши процесот на формирање локален менаџмент за ЛЕР, односно општинска канцеларија за ЛЕР и советодавен одбор за ЛЕР;
- Потребно е да се изготви стратегија за успешно спроведување на партнерство со локалната бизнис заедница и локалниот граѓански сектор во поттикнувањето на локалниот економски развој;
- Изработката на профил на локалната економија и идентификување на развојните приоритети е клучен услов за изработка на конкурентни локални економски проекти;
- Особен акцент во изработката на стратегијата за локален економски развој треба да се стави на можностите за јавно-приватно партнерство, регионални економски мрежи и намалувањето на оданочувањето на локалните бизниси;
- Користењето на можностите за прекугранична соработка на граничните општини е силен поттик за локалниот економски развој;
- Процедурите за управување со градежното земјиште треба да се поедностават и да се префрлат на локално ниво.

## Local economic development – recommendations

- The basic precondition for a successful local economic development is all the municipalities that have not reached the second phase of the decentralization (the fiscal decentralization) to complete this process as soon as possible.
- The process of establishment of the local management for Local Economic Development (LED), more precisely, the LED municipality office and the LED advisory board must be completed.
- It is necessary to prepare a strategy for a successful implementation of the partnership with the local business community and the local civil sector in the initiation of the local economic development.
- The elaboration of a profile of the local economy and identification of the development priorities is the key condition for preparation of competitive local economic projects.
- In the elaboration of a strategy for local economic development, a special emphasis must be given to the possibilities of public-private partnership, regional economic networks and decrease of the taxing of the local businesses.
- Using possibilities for cross boarder cooperation's is a strong motivation for local economic development.
- The procedures for managing the construction land should be simplified and transferred to a local government level.

#### 4. РЕФЕРЕНЦИ И КРАТЕНКИ

1. УРМ - Устав на Република Македонија, амандмани: 2001;  
[http://www.pravo.org.mk/download/Zakoni/Sub/Amandman%20IV%2C%20V%2C%20VI%2C%20VII%2C%20VIII%2C%20IX%2C%20X%2C%20XI%2C%20XII%2C%20XIII%2C%20XIV%2C%20XV%2C%20XVI%2C%20XVII%20i%20XVIII\\_20112001.pdf](http://www.pravo.org.mk/download/Zakoni/Sub/Amandman%20IV%2C%20V%2C%20VI%2C%20VII%2C%20VIII%2C%20IX%2C%20X%2C%20XI%2C%20XII%2C%20XIII%2C%20XIV%2C%20XV%2C%20XVI%2C%20XVII%20i%20XVIII_20112001.pdf)
2. ЗРРР - Закон за рамномерен регионален развој, „Сл. весник на РМ“, 63/07, 2007;  
<http://www.mls.gov.mk/MLS/FileStorage/Zakon%20za%20regionalen%20razvoj.pdf>
3. Стратегија за реформа на системот на локална самоуправа, Министерство за локална самоуправа, 1999;  
<http://www.mls.gov.mk/default.aspx?id=73&sm=23>
4. Програма за рамномерен регионален развој, Министерство за локална самоуправа, 2008;  
<http://www.mls.gov.mk/default.aspx?id=23&sm=23>
5. Стратегија за регионален развој на РМ 2009-2019 година („Сл. весник на РМ“, бр.119 од 30.09.2009 год.);
6. Закон за финансирање на единиците на локалната самоуправа („Сл. весник на РМ“, бр. 61 од 13.09.2004 год.);
7. Одлука за формирање Совет за рамномерен регионален развој на РМ („Сл. весник на РМ“, бр. 110 од 14.09.2007 год.);
8. Одлука за класификација на планските региони според степен на развој за периодот 2008-2012 година („Сл. весник на РМ“, бр. 162 од 25.12. 2008 год.);
9. Закон за меѓуопштинска соработка („Сл. весник на РМ“, бр. 79 од 24.06.2009 год.);
10. Веб страница на општина Велес, 2009;  
[http://www.veles.gov.mk/index.php?option=com\\_content&task=view&id=535](http://www.veles.gov.mk/index.php?option=com_content&task=view&id=535)
11. Веб страница на општина Гевгелија, 2009;  
<http://gevgelija.gov.mk/mk/index.php/home/8-actual/108-2009-11-05-15-48-44>
12. Центар за регионален развој на Југоисточниот регион, 2009;  
<http://www.rdc.mk/southeastregion/mk/2009-04-16-14-44-35.html>
13. Центар за локален развој - ЦЕЛОР, 2009;  
<http://celor.org.mk/МК/zanas/opsto.html>
14. Регионална развојна агенција на Пелагонија - ПРЕДА, 2009;  
<http://preda.org.mk/DesktopDefault.aspx?tabindex=0&tabid=1>
15. The Local Government Information Network, 2009;  
<http://www.logincee.org/file/7549/library>
16. Попоска, В., Михајловска, С., Македонска, М., Проектна задача: Децентрализација и локален економски развој (ЛЕР) (труд во ракопис), Скопје, 2009;



17. Progress Report - The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2009, Progress Report, Commission of the European Communities, 2009;

[https://webgate.ec.europa.eu/olacrf/20091014Elarg/MK\\_Rapport\\_to\\_press\\_13\\_10.pdf](https://webgate.ec.europa.eu/olacrf/20091014Elarg/MK_Rapport_to_press_13_10.pdf)

18. IPA Components- IPA National Programmes in the Former Yugoslav Republic of Macedon;

<http://www.delmkd.ec.europa.eu/en/bilateral-relations/eu-assistance/IPA-components.htm>

19. Државен завод за статистика - Државен завод за статистика, последно соопштение за бруто домашен производ во РМ за 2008, 2009;

<http://www.stat.gov.mk/pdf/2009/3.1.9.08.pdf>

20. Спасов, А., Децентрализацијата во Македонија (Рамномерен регионален развој и образование), „Прогрес“, Скопје, 2008.



**ПРОГРЕС Институт за социјална демократија**

ул. "Варшавска" бр.1  
1000 Скопје, Македонија  
тел. +389 2 3061 770  
факс +389 2 3061 775  
contact@progres.org.mk  
[www.progres.org.mk](http://www.progres.org.mk)

