

УНИВЕРЗИТЕТ „СВ. КИРИЛ И МЕТОДИЈ“ ВО СКОПЈЕ

**ИНСТИТУТ ЗА СОЦИОЛОШКИ И ПОЛИТИЧКО-ПРАВНИ
ИСТРАЖУВАЊА - СКОПЈЕ**

**ИНСТИТУЦИОНАЛНА ПОДДРШКА НА
РЕГИОНАЛНИОТ РАЗВОЈ ВО РЕПУБЛИКА
МАКЕДОНИЈА**

- истражувачка студија -

**Раководител на проектот
Доц. д-р Весна Забијакин Чатлеска**

Скопје, 2018

Автори:

Проф. д-р Јорде Јаќимовски
Проф. д-р Панде Лазаревски
Проф. д-р Ружица Цацаноска
Проф. д-р Наташа Габер Дамјановска
Вонр. проф. д-р Анета Цекиќ
Доц. д-р Весна Забијакин Чатлеска

Рецензенти:

Проф. д-р Емилија Симоска
Проф. д-р Мирјана Најчевска

Издавач:

Институт за социолошки и политичко-правни истражувања – Скопје

Јазична редакција:

Виолета Јовановска Никовска

Компјутерска подготовка и печат:

Студентски Сервис, Скопје

Тираж:

100 примероци

Научноистражувачкиот проект е финансиран со средства од интегративните функции на УКИМ за 2017/2018 година.

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека „Св. Климент Охридски“, Скопје

332.14/.15:334.027/.028(497.7)(083.94)

ИНСТИТУЦИОНАЛНА поддршка на регионалниот развој во Република Македонија: истражувачка студија / раководител на проектот Весна Забијакин Чатлеска. - Скопје: Институт за социолошки и политичко-правни истражувања, 2019. - 104 стр.: илустр.; 25 см

Фусноти кон текстот. - Библиографија: стр. 91. - Содржи и: Прилог

ISBN 978-9989-633-52-2

а) Регионален развој - Институционална поддршка - Македонија - Проекти COBISS.MK-ID 110333450



СОДРЖИНА

ПРЕДГОВОР	4
МЕТОДОЛОШКА РАМКА НА СТУДИЈАТА „ИНСТИТУЦИОНАЛНА ПОДДРШКА НА РЕГИОНАЛНИОТ РАЗВОЈ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА“	
Проф. д-р Ружица Цацаноска	9
ЗАКОНСКАТА РАМКА КОЈА ГО УРЕДУВА РАБОТЕЊЕТО НА РЕГИОНАЛНИТЕ ЦЕНТРИ	
Проф. д-р Наташа Габер Дамјановска	17
ЕВРОПЕИЗАЦИЈА НА РЕГИОНАЛНАТА ПОЛИТИКА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА	
Вонр. проф д-р Анета Цекиќ	27
МЕЃУНАРОДНАТА СОРАБОТКА И МЕЃУНАРОДЕН ТРЕТМАН НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА	
Проф. д-р Панде Лазаревски	43
ОРГАНИЗАЦИСКА ПОСТАВЕНОСТ И КАПАЦИТЕТИТЕ НА ЧОВЕЧКИТЕ РЕСУРСИ ВО ЦЕНТРИТЕ ЗА РАЗВОЈ НА ПЛАНСКИТЕ РЕГИОНИ	
Доц. д-р Весна Забијакин Чатлеска	51
ПОЛИТИКИ И МЕРКИ ЗА ДЕМОГРАФСКА КОХЕЗИЈА	
Проф. д-р Јорде Јаќимовски	73
ПРИЛОГ	
Презентација на тема: TWINNING OF COMMUNITIES: European perspective , Dr. Bogdan BAZGĂ, Consilier afaceri europene, ROMANIA	93

ПРЕДГОВОР

Студијата насловена како „Институционална поддршка на регионалниот развој во Република Македонија“ е произлезена од научно истражување спроведено во рамките на истоимениот научноистражувачки проект, реализиран во Институтот за социолошки и политичко-правни истражувања, Универзитет „Св. Кирил и Методиј“ во Скопје, во 2018 год¹. Врз основа на конкретните емпириски наоди добиени од истражувањето и применувајќи мултидисциплинарен пристап, студијата третира различни димензии на институционалната поддршка на регионалниот развој и ги анализира институционалните претпоставки на делувањето на релевантните национални и регионални институции надлежни за регионалниот развој, со посебен осврт на функционирањето на центрите за развој на планските региони.

Регионалниот развој претставува главен чинител на севкупниот општествен развој во Република Македонија, а рамномерниот регионален развој е важна цел во креирањето на јавните политики за поттикнување на економскиот раст, општествениот развој и хармонизација на растот и развојот на регионите. Добрата рамнотежа меѓу регионите воедно придонесува и за политичка стабилност на државата и овозможува активна партиципација на граѓаните на сите нивоа². Во таа смисла, а и во согласност со стратешката определба на Република Македонија за зачленување во ЕУ, на институционално ниво, преземени се мерки за креирање и усогласување на политиката на регионален развој со приоритетите на регионалната политика на ЕУ за економска и социјална кохезија. Имено, во 2007 година беше донесен Законот за рамномерен регионален развој во кој се дефинираа политиките на регионалниот развој и планските региони, по што следуваše формирање на осумте центри за развој на планските региони и донесувањето на Стратегијата за регионален развој на РМ (2009-2019) и од неа произлезените акциони планови (2010-2012; 2013-2015; 2016-2018). Во Акциониот план за спроведување на Стратегијата за регионален развој на РМ 2016-2018 година, се наведува дека успешното спроведување на политиките за регионален развој, меѓу другото, директно зависи и од обезбедената потребна поддршка од страна на релевантните институции³.

Меѓутоа, кога се зборува за поддршката на институциите и спроведените јавни политики, мора да се земе предвид фактот дека хармонизираниот раст и развој на регионите се условени од подготвеноста за нивно субвенционирање: 1) од поразвиените до помалку развиените региони и 2) од централната власт

¹ Проектот е целосно финансиски поддржан со средства од интегративните функции на Универзитетот за научноистражувачки проекти за 2017/2018 година.

² Fukuchi T. (1997) *The Importance of Regional Planning in Big Asian Countries*. In: Chatterji M., Kaizhong Y. (eds) *Regional Science in Developing Countries*. Palgrave Macmillan, London.

³ *Акционен план за спроведување на Стратегијата за регионален развој на Република Македонија 2016-2018 година*, Службен весник на РМ, бр. 123 од 04.07.2016 год., стр. 7.

до локалната власт⁴. Во национални и регионални рамки, спроведувањето на политиките и мерките за поттикнување на регионалниот развој резултираше во евидентни подобрувања, но реализираните активности се покажаа како недоволни за покренување на спиралата на растот и развојот. Одредени показатели укажуваат дека начинот на креирање и спроведување на политиката за рамномерен регионален развој не дава задоволителни ефекти по повеќе параметри, како и, компаративно, по одделни региони (диспаритет во општествениот и економскиот развој; негативен природен прираст; најголема невработеност во најнеразвиените региони; без значајно подобрување на уделот на БДП на едни наспрема други плански региони итн.)⁵. Ваквите состојби упатуваат на потребата од поинакви пристапи кон прашањето на институционализација на рамномерниот регионален развој (PPP), како од страна на носителите (Влада на РМ; Национален совет за PPP на РМ; Министерство за локална самоуправа на РМ и Совети за развој на планските региони во РМ), така и од страна на органите (Бирото за регионален развој на РМ) и стручно-административните тела (Центрите за развој на планските региони), а кои учествуваат во планирањето и спроведувањето на политиката на PPP.

Државните институции на сите нивоа, надлежни за регионалниот развој, се исправени пред нови предизвици за кои се потребни и нови, соодветни решенија за поддршка на регионалниот развој и тоа: 1) во доменот на креирање на регионални политики и 2) во делот на градење на институционалните капацитети. Во економската теорија за ендеген раст, сè повеќе се афирмира ставот дека регионалниот развој е детерминиран од внатрешните сили на даден општествен и економски систем, посебно оние сили кои ги управуваат можностите и стимулациите, а потребни за креирање технолошко знаење, како што се образованието и иновациите. Во таа смисла, покрај подобрување на економска и општествена основа на развојот, во теоријата на регионалниот економски развој, од институционалистичка перспектива, се нагласува и важноста од развивање силна институционална база, т.е. градење на капацитетите на националните и регионалните институции задолжени за поддршка и реализација на планираниот развој. Регионалните и локалните институции не само што ги регулираат општествените процеси и економските активности во регионот, туку тие го определуваат степенот на развојот и ефикасноста на ваквите процеси и активности.

По својата содржина, Студијата е конципирана во шест тематски делови (наслови) и интегрира авторски текстови на секој член на истражувачкиот тим. Во првиот труд, посветен на методолошката рамка на истражувањето, се претставува методолошкиот приод, поточно истражувачкиот дизајн со методите и техниките користени во истражувањето. Останатите пет труда обработуваат различни аспекти на

⁴ Fukuchi T. (1997) *The Importance of Regional Planning in Big Asian Countries*. In: Chatterji M., Kaizhong Y. (eds) *Regional Science in Developing Countries*. Palgrave Macmillan, London.

⁵ Певе, С. И Треновски, Б. (2017). *Политиката за рамномерен регионален развој во Македонија: цели, предизвици, трендови*. Скопје: Фондација Отворено Општество – Македонија.

институционалната поддршка на регионалниот развој, како што се: правната рамка на регионалниот развој; регионалната политика на Р. Македонија и процесот на пристапување кон Европската Унија; меѓународната соработка на локалната самоуправа во функција на регионалниот развој; организацискиот капацитет и менаџментот на човечките ресурси во регионалните центри за ефикасно и ефективно управување со развојните проекти, конечно, политиките и мерките за демографска кохезија и рамномерност на развојот меѓу регионите. Студијата нема за цел да одговори на сите прашања поврзани со регионалниот развој, туку само на одделни нормативно-институционални и организациски аспекти кои се однесуваат на улогата на државните институции во креирањето и спроведувањето на политиките за развојот на регионите. Дискусиите презентирани во студијата можат да послужат како почетна точка за понатамошни анализи и потрага по нови решенија за забрзан регионален развој, посебно во светло на тековните општествени и политички промени поврзани со идното пристапување во ЕУ. Со оглед на понудените содржини, актуелноста на проблематиката на регионалниот развој и неговата општествена значајност, се очекува оваа Студија да го привлече вниманието и да предизвика интерес кај научната и стручната јавност.

Авторите на Студијата, кои воедно беа и членови на истражувачкиот проектен тим, им се заблагодаруваат на сите интервјуирани лица од центрите за развој на планските региони и од Бирото за регионален развој за отворената соработка и нивниот високо професионален однос, а кои со своите исцрпни и искрени одговори на поставените прашања дадоа значаен придонес во расветлувањето на истражуваната проблематика.

Од авторите на
Студијата

INSTITUTIONAL SUPPORT OF THE REGIONAL DEVELOPMENT IN THE REPUBLIC OF MACEDONIA

– Research report –

Skopje, 2018

Research team leader: Prof. Vesna Zabiakin Catleska, Ph.D.

Research team members:

Prof. Ruzica Cacanovska, Ph.D.

Prof. Natasa Gaber-Damjanovska, Ph.D,

Prof. Pande Lazarevski, Ph.D.

Prof. Jorde Jakimovski, Ph.D.

Prof. Aneta Cekikj, Ph.D.

Power point presentation: **TWINNING OF COMMUNITIES: European perspective**, Dr. Bogdan BAZGĂ, Consilier afaceri europene, ROMANIA

This research report is result of the field research (2018) on the institutional support of the regional development in the Republic of Macedonia, realized by the Sts. Cyril and Methodius University's Institute for Sociological, Political and Juridical Research from Skopje, Republic of Macedonia.

Applying multidisciplinary research and analytical approach, this study elaborates wide spectrum of aspects in institutional support of the regional development in the Republic of Macedonia, focusing local, regional and national aspects of the issue in focus. However, the special attention has been given to the role (and impact) of the Regional Development Centers (RDC), establish according to the law.

The Research report has been structured in six thematic chapters:

1. Methodological framework of the research (including research design, research methods and techniques applied, first of all semi structured interviews with heads of RDC and qualitative content analysis of the relevant policy and legal documents);
2. Regional development legal framework (key findings lead to conclusion about RDC inappropriate and insufficient stuffing in addition to legal parallelisms and incontinency in the overall architecture of the regional development legal framework);
3. Europeanization of regional policy of the R. Macedonia (the process of the

accession to the EU has significant impact in the regional development policy design; EU pre-accession funds are pointed as significant vehicle for regional/local development; while the supranational activity of the Macedonian regions is still in a very early phase of development);

4. International cooperation on local level and its impact on the regional development (RDC heads usually complained that are lacking both formal and real authority in international cooperation on local level, even it is differently stipulated in the relevant legal acts – articles 15, 24, 25 and 26 of the “Equitable Regional Development Act”);
5. RDC organizational capacity and human resources management relevant for regional development (analysis of the research done points to the problem of insufficient RDC staffing, political appointments as a criteria for HR selection and lack of systematic and continuous knowledge and skill improvement of employees);
6. Demographic cohesion policies and measures applied on regional level (analysis related to these issues leads to conclusion of inefficiency of the demographic cohesion measures applied on regional level and both territorial and age disbalance of population in different regions);

The goal of this research report is not to give answer to all questions related to regional development, but only to some of the issues that reflects legal, institutional and organizational aspects of the official institutions in charge of designing and implementing development policies on regional level in the Republic of Macedonia.

APPENDIX

Power point presentation: TWINNING OF COMMUNITIES: European perspective, Dr. Bogdan BAZGĂ, Consilier afaceri europene, ROMANIA

“Partnership cooperation between towns, in other words town twinning, is a form of long-term international cooperation between local self-governments consisting of regular meetings of town representatives and citizens”. (www.partnerskamesta.cz/en/about-twinning/what-is-twinning/what-is-town-partnership-or-town-twinning.aspx)

**МЕТОДОЛОШКА
РАМКА НА СТУДИЈАТА
„ИНСТИТУЦИОНАЛНА
ПОДДРШКА НА
РЕГИОНАЛНИОТ
РАЗВОЈ ВО РЕПУБЛИКА
МАКЕДОНИЈА“**

МЕТОДОЛОШКА РАМКА НА СТУДИЈАТА „ИНСТИТУЦИОНАЛНА ПОДДРШКА НА РЕГИОНАЛНИОТ РАЗВОЈ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА“

Подготовката и реализацијата на оваа студија се одвиваше во неколку фази или етапи:

- Теоретска анализа (преглед на литературата) на проблемот на истражување;
- Дефинирање на предметот на истражување;
- Нацрт и стратегија за истражувањето;
- Подготвување на истражувачките прашања;
- Подготвување на истражувачките инструменти, полуструктурирано интервју и образец за квалитативна анализа на содржината;
- Подготовка на планот за теренското истражување и негова реализација;
- Обработка и анализа на податоците и
- Интерпретација и презентација на податоците, според кои е изготвен завршниот извештај на истата.

Во методолошката рамка на студијата се вклучени два тематски блока: природот или нацртот за истражување и методските постапки користени за собирање на примарната база на податоци; обработката на собраните податоци, користењето на секундарната база на информации и податоци и секако нивната елаборација и презентација.

Приодот кон дефинираниот предмет на истражување или нацртот за истражување во оваа студија е **пресечен**⁶ (cross-sectional). При анализата на клучните прашања поврзани со институционалната поддршка на центрите за регионален развој, се користеа и податоци коишто можеа да ја продлабочат или едноставно опишат, појаснат лонгитудиналната димензија, којашто базично е инкорпорирана преку анализата на содржината на богатата секундарна база на информации и податоци. Делумно информации за лонгитудиналните сегменти во студијата, може да се видат и од одговорите на интервјуираните укажувајќи на извесни разлики во две или повеќе точки во времето. Воедно, не треба да се испушти од вид ниту присуството на рудиментиран облик на компаративен нацрт. Тој е јасно видлив, на

⁶ Брајман, А. 2015, Општествени истражувачки методи (превод од англиски на македонски Р. Цацаноска), УКЛО, Битола, стр. 59.

пример во богатата база на примарна емпириска материја, каде што самите интервјуирани зборуваат за одредени споредби за некои теми коишто истите ги сметаат за значајни (споредба со другите региони во однос на можностите за аплицирање на одредени проекти, споредба во однос на одредени димензии, на пример со вработените во јавните установи или државните службеници, потоа различните искуства, итн.).

За потребите на проектот користени се секундарни бази на податоци од различни извори, но не е направена секундарна анализа на директно или индиректно користените секундарни бази или податоци.

Во однос на истражувачките методи, во студијата е користена **квалитативна стратегија**, а следниве методи се користени за собирање емпириска материја: **полуструктурирано интервју** и **квалитативна анализа на содржина**. Квалитативното полуструктурирано интервју интегрира пет теми, а секој автор си прави посебен образец за анализа на содржината на базата на податоци коишто ги одредил како релевантни за својата тема.⁷

По завршувањето на теоретската анализа на проблемот на истражување, се премина кон конкретизирање на предметот на истражување. А веќе во следната фаза одеше прецизирањето на темите за истражување. Во полуструктурираното интервју се вклучени следниве пет теми на истражување:

1. Законска рамка;
2. Регионалната политика на Р. Македонија и процесот на пристапување кон Европската Унија;
3. Меѓународна соработка на регионите и општините;
4. Организациона поставеност и капацитетите на човечките ресурси во центрите за регионален развој; и
5. Политики и мерки за демографска кохезија.

Врз основа на претходно направената анализа на секундарната база на информации и податоци (од други истражувања каде што парцијално се истражуваат темите блиски до дефинираниот предмет на овој проект, потоа достапните статистички показатели, како и базата на документи, преточени во стратегии, акциони планови, завршени или тековни проекти, законски и подзаконски акти, итн.), како и прегледот на релевантната литература се формулираа основните тематски подрачја, па следствено на тоа и **истражувачките прашања**.

Во рамките на конкретните тематски целини изготвени се следниве истражувачки прашања:

- ✓ Каква е законската рамка со којашто се регулира регионалната политика и институциите надлежни за нејзиното спроведување?

⁷ Полуструктурираното интервју го изготвија петмина членови на истражувачкиот тим, а во него се инкорпорирани петте посебни тематски целини, како составни делови на дефинираниот предмет на истражување.

- ✓ Кои се подзаконските акти (за соодветните области на работа) со кои се регулира работењето на центрите за регионален развој?
- ✓ Постојат ли прашања или проблеми кои не се соодветно уредени во постојната норматива?
- ✓ Кои се елементите на европскиот пристап на регионална политика во дизајнот на националниот пристап (компатибилност со регионалната политика во Европската Унија)?
- ✓ Каков е степенот на искористеност на претпристапните фондови на ЕУ кои им стојат на располагање на институциите носители на регионалната политика?
- ✓ Колкав е степенот на поврзаност на нашите региони со супранационалното (ЕУ) ниво во оваа фаза на интеграција?
- ✓ Како во соодветните региони се третира прашањето за збратимени општини?
- ✓ Колку им е позната содржината на европската повелба за локална самоуправа (ратификувана во Собранието на РМ) на соодветните општини?
- ✓ Каков е институционалниот капацитет на центрите за регионален развој во смисла на утврдување на потребата од стручни кадри и нивниот профил, а потребни за планирањето на регионалниот развој на планскиот регион и спроведување на планските документи за регионален развој?
- ✓ Колку организациската поставеност (структура) и капацитетите на човечките ресурси ги задоволуваат барањата за ефикасна и ефективна работа на самите центри?
- ✓ Како се следи динамиката и структурата на населението?
- ✓ Каква е перцепцијата за спроведувањето на рамномерниот регионален развој до 2019, во однос на мерките за поттикнување на демографскиот развој и во однос на подобрувањето на квалификацијата на работната сила и на мерките за намалувањето на невработеноста по општини и на регионално ниво?

Основата за полуструктурираното интервју содржи 15 прашања, поделени во тематски блокови.

Бидејќи интервјуери беа членовите на тимот, коишто воедно беа и автори на самите прашања, не беше изготвен посебен водич за интервју.

Собирањето на емпириската евиденција се одвиваше во прецизно одреден временски интервал, од 14 октомври до 14 ноември 2018, а нешто подоцна направено е интервју и со директорот на Бирото за регионален развој (07.12.2018).

Полуструктурираното интервју се реализираше **лице во лице**, а интервјуери беа членовите на истражувачкиот тим. На интервјуирање се одеше во група од по тројца истражувачи/интервјуери, кои воедно беа и автори на посебните тематски целини.⁸ Само на интервјуто со директорот на Бирото за регионален развој, како интервјуери беа два члена на тимот.

Вкупниот број на интервјуирани во оваа студија изнесува 9. Притоа треба да се напомене дека дел од интервјуираните директори на центрите за регионален развој, за одговорите на одредени прашања, побараа и се консултираа нивни соработници.

Во однос на **текот или спроведувањето на самото интервју**, на директорите на центрите и Бирото за регионален развој, најпрвин им беше објаснет предметот на истражувањето, а потоа и накратко самите тематски целини. Исто така им беа предочени и основните насоки за обработка и интерпретација на податоците. Од интервјуираните беше побарана усна согласност да бидат интервјуирани, како и дозвола интервјуата да се снимаат. Потоа следеше интервјуто. За направените 9 интервјуа, однапред е побарана и добиена **усна согласност после информирање** (informative consent).

Интервјуата ги реализираа членовите на истражувачкиот тим, коишто подоцна истите сегменти ги обработија, секој за својата однапред определена тема и сет на прашања во основата на полуструктурираното интервју. Снимените интервјуа се поставени во посебна база (Dropbox) и како целина им беа достапни на сите членови на истражувачкиот тим.

За снимените интервјуа не се прави транскрипција на истите, а ниту собраната база на податоци се внесува во компјутерска програма за обработка на квалитативни податоци, туку секој автор самостојно во своето поле на интерес ги обработува и анализира емпириските податоци.

Воедно и секој истражувач, во зависност од своето поле на интерес прави своја тематска анализа на содржина на селектираните документи, закони, акти, стратегии, планови, податоци, итн.

Анализата на квалитативната база на податоци формирана од интервјуата се фокусираше врз интерпретациите, искуствата и перцепциите на интервјуираните во однос на дефинираните теми во истражувачките прашања. Секој член на тимот самостојно ги обработи своите прашања и ги обликуваше носечките категории односно теми. Анализата на квалитативните податоци не опфати дискурзивна анализа на базата на податоци туку имаше тенденција да го разбере општествениот контекст и културата, како и непосредно осознавање на самите појави или теми во длабочина (појавните облици, ставовите, убедувањата, искуствата, перцепциите итн.).

При интерпретацијата и презентацијата на квалитативната емпириска база, секој автор самостојно, по свое видување и според својот авторски израз го интерпретира и презентира емпирискиот материјал, определувајќи го во своите наоди и заклучоци.

⁸ Освен Р. Цацаноска која беше дел од тимот за теренското истражување, но не е автор на тема, содржана во полуструктурираното интервју.

Структурата на презентацијата на студијата во истражувачкиот извештај ја одредија темите и поттемите коишто се јавуваат во дефинираниот предмет на истражување. Самата структура на истражувачкиот извештај е тематски конципирана и главно ќе го задржи применетиот концепт на основата за полуструктурираното интервју, образецот за анализа на содржината односно конкретизираниот предмет на истражувањето.

Библиографија

Creswell, J. W, 2014, Research design: qualitative, quantitative and mixed methods approaches, Seventh Edition, Sage Publications.

Halmi, A. 2005. Strategije kvalitativnih istraživanja u primenjenim društvenim znanostima. Zagreb: Naklada Slap.

Mack, N, Woodsong, C. 2005, Qualitative Research Methods: A Data Collector's Field Guide.

Newman, W. L., 2014, Social Research Methods: Qualitative and Quantitative Approaches, Pearson New International Edition, Seventh Edition, Pearson Education Limited.

Брајман, А. 2015, Општествени истражувачки методи (превод од англиски на македонски Р. Цацаноска), УКЛЮ, Битола.

**ЗАКОНСКАТА РАМКА
КОЈА ГО УРЕДУВА
РАБОТЕЊЕТО НА
РЕГИОНАЛНИТЕ
ЦЕНТРИ**

ЗАКОНСКАТА РАМКА КОЈА ГО УРЕДУВА РАБОТЕЊЕТО НА РЕГИОНАЛНИТЕ ЦЕНТРИ

1. Закони и подзаконски акти со кои развојните региони најчесто работат

Процесот на основање и почетокот на работата на регионалните центри започнал од 2008 година, по донесувањето на Законот за рамномерен регионален развој во 2007 година. Самиот закон бил донесен во сообразност со регионалните политики и соработка на Европска Унија, за центрите да постанат главни носители на развојните проекти и двигатели кои ќе помогнат во општините за нивните развојни програми.

Законот за рамномерен регионален развој и неговите измени и дополнувања ја поставуваат институционалната рамка која ќе го спроведува регионалниот развој, самите носители на развојните политики, како и принципите според кои тој процес ќе се одвива.

Како генерални цели за поттикнување на рамномерниот регионален развој Законот ги определува: 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 (член 3).

Самото поимање на регионалниот развој е дефинирано како процес на идентификување, поттикнување, управување и искористување на развојните потенцијали на планските региони и подрачјата со специфични развојни потреби заради намалување на диспаратите во степенот на развој во и меѓу планските региони.

Со овој Закон за првпат се установуваат планските региони чија улога е да го планираат регионалниот развој и да ги реализираат мерките и инструментите за неговото поттикнување (член 5). Воедно, предвидени се и подрачја со специфични развојни потреби (погранични, рурални, ридско-планински и други подрачја што заостануваат во развојот; подрачја со природни богатства и културно наследство кои се заштитени со закон и други подрачја со специфични развојни потреби утврдени со закон) за кои

Владата сочинува посебна листа (член 6). Наведени се и посебни критериуми според кои се определуваат овие подрачја, а чии поблиски критериуми и индикатори ги уредува Владата со свој акт.

Самото планирање на регионалниот развој се врши со плански документи за регионален развој (Стратегија за регионален развој на Република Македонија и програмите за развој на планските региони) кои се подготвуваат врз база на утврдена методологија и преку процес на консултирање на сите засегнати страни на национално и локално ниво. Врз база на програмите за развој на планските региони се носат годишни акциони планови. Во програмите се дефинираат приоритетите за развој на конкретниот регион и приоритетите за развој на подрачјата со специфични развојни потреби, доколку такви постојат во регионот. Овие програми претставуваат основа за подготовка на плановите на единиците на локалната самоуправа кои припаѓаат на тој регион и тоа во сферата на нивниот економски, социјален, урбанистички, еколошки, културен и друг развој.

Како носители на политиката за рамномерен регионален развој, Законот ги определува: владата, Советот за рамномерен регионален развој, Министерството за локална самоуправа и Советот за развој на планскиот регион. При самото планирање и спроведување на планските документи за регионален развој учествуваат и Бирото за регионален развој и центрите за развој на планските региони.

Советот за рамномерен регионален развој на Република Македонија го формира владата, во состав од: заменикот на претседателот на Владата на Република Македонија задолжен за економски прашања; министрите кои раководат со министерствата за локална самоуправа, финансии, економија, транспорт и врски, труд и социјална политика, култура, животна средина и просторно планирање и земјоделство, шумарство и водостопанство; претседателите на советите за развој на планските региони и претседателот на Заедницата на единиците на локалната самоуправа, но по потреба можат да учествуваат и научни и стручни лица од областа на регионалниот развој. Начинот на работа на Советот за рамномерен регионален развој се уредува со деловник.

Советот за рамномерен регионален развој има за задача да: ја усогласува политиката за поттикнување рамномерен регионален развој со секторските политики и макроекономската политика на Република Македонија; ја утврдува предлог-стратегијата за регионален развој; дава претходна согласност за програмите за развој на планските региони; го утврдува предлогот на поблиските критериуми и индикатори; ја утврдува предлог-листата на подрачја со специфични развојни потреби; утврдува предлог-одлука за класификација на единиците на локалната самоуправа и планските региони според степенот на развиеност; утврдува предлог за финансирање на конкретни проекти од средствата од Буџетот на Република Македонија; дава мислење по извештаите за спроведување на планските документи за регионален развој; иницира разгледување на прашања од областа на регионалниот развој за кои е неопходна координација меѓу Владата на Република Македонија, единиците на локалната самоуправа и другите засегнати страни и разгледува други прашања од областа на рамномерниот регионален развој.

Исто така, се формираат и совети за развој по плански региони. Во нив членуваат градоначалниците на единиците на локалната самоуправа што влегуваат во состав на планскиот регион. Претседателот на советот се избира од редот на членовите на советот, со мандат од две години со право на повторен избор. Во работата на советот за развој на планскиот регион можат да учествуваат стручни лица од областа на регионален развој, претставници од стопанските комори, синдикатите, здруженијата на граѓани и други релевантни партнери од приватниот и граѓанскиот сектор.

Задача на Советот за развој на планскиот регион е: да ги организира и координира активностите за следење и оценување на спроведувањето на планските документи за регионален развој; да донесува Програма за развој на планскиот регион, по претходна согласност од Советот за рамномерен регионален развој; да донесува годишен акционен план за спроведување на Програмата; да утврдува годишна листа на предлог-проекти за развој на планскиот регион; да доставува предлози до Бирото за регионален развој за идентификување на подрачјата со специфични развојни потреби во рамките на планскиот регион; да обезбедува координација на сите активности и актери кои дејствуваат во областа на регионалниот развој во регионот; да иницира разгледување на прашања поврзани со регионалниот развој; да ја промовира прекуграничната соработка и друго.

Во рамки на Министерството за локална самоуправа се основа Биро за регионален развој кој е орган со својство на правно лице. Бирото има за задача да ги врши следните работи: да врши прием, евиденција и обработка на поднесените проекти за поттикнување на рамномерниот регионален развој; да организира, спроведува и координира теренски посети и дава мислење на потребата од реализација на проекти; да дава стручна поддршка на центрите за развој на планските региони и единиците на локалната самоуправа при реализација на проектите; да го следи користењето на доделените средства за проекти за регионален развој преку Програмата за рамномерен регионален развој и изготвува годишен извештај за реализацијата на проектите; да воспоставува и да се грижи за одржување на мониторинг информациски систем за спроведувањето на проектите; да учествува во подготовка на аналитичко-документациона основа за изготвување на стратешките и оперативните плански документи за регионален развој; да дава стручна помош на центрите за развој на планските региони во вршење на активности поврзани со регионалниот развој и да врши други работи од областа на регионалниот развој.

По плански регион од страна на единиците на локалната самоуправа во состав на еден плански регион, се основаат центри за развој на тој плански регион, за вршење на стручни развојни работи. Поконкретно, центрите за регионален развој: ги изготвуваат предлог-програмите за развој на планските региони; ги изготвуваат предлог-акционите планови за имплементација на програмите за развој; ги подготвуваат предлог-проектите за развој; ги координираат активностите поврзани со имплементацијата на програмите за развој на планскиот регион и ги реализираат проектите; изготвуваат годишни извештаи за спроведувањето на Програмата за развој на планските региони; обезбедуваат информации до заинтересираните страни за текот на

реализацијата на програмата за развој и други прашања; обезбедуваат стручна и техничка помош за единиците на локалната самоуправа при подготовката на нивните програми за развој; обезбедуваат стручни услуги на здруженија на граѓани и други заинтересирани страни; ја поттикнуваат меѓуопштинската соработка; изготвуваат, поднесуваат апликации спроведуваат проекти за поттикнување на развојот на планскиот регион, финансирани од фондовите на Европската Унија и други меѓународни извори; изготвуваат и реализираат проекти и договорени задачи и услуги за министерства и други државни институции; ги промовираат развојните можности на планскиот регион; реализираат активности за поттикнување на конкурентноста преку активна поддршка на приватниот сектор и вршат стручни и административно-технички работи за потребите на Советот за развој на планскиот регион.

Законот ги уредува и изворите на финансирање на регионалниот развој, како и распределбата и доделувањето на средствата за таа намена но и начин на подготовка на развојните предлог-проекти.

Освен овој базичен закон по однос на оваа област, релевантни закони и подзаконски акти се:

- Закон за локалната самоуправа „Службен весник на Република Македонија“ бр.5/2002
- Закон за територијална организација на локалната самоуправа во Република Македонија „Службен весник на Република Македонија“ бр.55/2004, 12/2005, 98/2008, 149/2014
- Закон за организација и работа на органи на државната управа „Службен весник на Република Македонија“ бр.58/2000, 82/2008, 167/2010, 51/2011
- Закон за меѓуопштинска соработка „Службен весник на Република Македонија“ бр.79/2009
- Правилник за определување на поблиските критериуми за висината на средствата за менаџирање на проектите за развој на планските региони кои се одобрени за финансирање
- Правилник за методологијата на изработка на планските документи за регионален развој
- Правилник за постапката и методологијата за оценување на предлог-проектите
- Правилник (методологија) за оценување на проектите за регионален развој
- Одлука за определување на подрачјата со специфични развојни потреби во Република Македонија во периодот 2014 до 2018 и за други претходни периоди, придружени со листи кои се составен дел на одлуките
- Одлука за поблиски критериуми и индикатори за определување на степенот на развиеност на планските региони

- Одлука за класификација на планските региони според степенот на развиеноста за периодот 2008 до 2012 година
- Одлука за распределба на средствата за рамномерен регионален развој за 2008
- Одлука за определување на подрачјата со специфични развојни потреби во република Македонија за периодот од 2014 до 2018 година
- Листа на подрачја со специфични развојни потреби 2014-2018

Исто така, центрите за развој на планските региони носат: сопствени програми и стратегија за регионален развој (придружена со акциони планови); годишен план за јавни набавки; деловник за работа на советот; систематизација на работните места; итн.

Она што е нотирано од страна на интервјуираните дека недостасува е соодветен акт кој ќе служи како шаблон со кој ќе се прикажува извештајот за годишната работа на центрите. Со цел да биде попрегледен и споредлив, потребно е тој извештај да се работи на поедначен начин од страна на центрите.

Исто така, недостаток е и дека центрите немаат статут како секое правно лице, бидејќи одлуките за нивно основање од страна на општинските совети се третира како статут. Самите одлуки за основање се содржински скоро комплетно препишани од законот. Вработените имаат проблем кога треба да креираат некаков документ, бидејќи треба да се повикаат на некој правен основ и член, а тоа не е можно бидејќи немаат таква статутарна основа.

2. Постојат ли специфики во регулативата на развојните центри?

По однос на развивање на некоја регулатива која би била специфична за конкретни центри за регионален развој, заклучок е дека генерално, овие центри не развиле дополнителни акти кои би биле одраз на некои локални развојни специфики различни од останатите што би имале потреба од посебно уредување.

3. Актуелни прашања и/или проблеми со нормативни импликации

А) Една од основните грижи кои беа истакнати при реализацијата на истражувачките интервјуа со вработените во развојните центри беше прашањето за нивната категоризација на вработени лица по однос на нивниот правен статус.

Самите регионални центри од своето основање се регистрирани како единици на локалната самоуправа, врз основа на заеднички одлуки на групи од локални самоуправи кои се наоѓаат по регион. И самото Биро за регионален развој е под министерство за локална самоуправа, што значи дека не постои непосредна соработка со регионите на Европската Унија.

Вработените во центрите го засноваат својот работен однос врз основа на Законот за работни односи. Овие вработени лица немаат никаков друг посебен статус, карактеристичен за работењето на центрите за регионален развој, бидејќи актуелната законска рамка не им дозволува да се стекнат со статусот државни ниту пак јавни службеници (даватели на услуги). Се смета дека евентуалната промена во кој било правец би морала да се случи преку носење соодветни одлуки во општините. Во моментот, не постои основа во конкретниот Закон за рамномерен регионален развој кој би го разрешил ова прашање.

Оваа состојба се реперкуира врз проблемите кои се јавуваат меѓу овие центри и Министерството за информатичко општество и администрација кое систематизацијата и категоризацијата на работните места ги определува и толкува на начин кој не е компатибилен со фактичката природа на работните места во центрите (на пример лицата кои се координатори не би можеле да се наведат како советници и сл.), односно постои недоразбирање на кој начин оваа група вработени да бидат третирали и според кој закон.

Во последно време постојат обиди да се реши ова отворено прашање, но сè уште без резултат. Програмата за работа на владата 2017-2020 меѓу другото наведува дека е потребно јакнење на административните и финансиски капацитети на центрите за регионален развој, обезбедување на статус државни службеници за вработените и целосно покривање на трошоците од централниот буџет. Ваквата планирана промена бездруго имплицира измени и во соодветните закони кои ја уредуваат работата на центрите бидејќи според важечките одредби вработените никако не би можеле да го добијат статусот јавни службеници. Актуелно центрите се регистрирани како единица на локална самоуправа, според инструкциите на Министерството за локална самоуправа.

Од друга страна, дел од интервјуираните лица во центрите за регионален развој сметаат дека повеќе одговара нивниот статус да биде дефиниран како даватели на услуги (јавни службеници) наместо како државна администрација.

Б) По однос на прашањето на финансирањето на центрите законски уредено е дека една половина од финансирањето на центрите доаѓа од буџетот а останатата половина се уплаќа од страна на единиците на локална самоуправа по критериумот на број на жители на регион. Сумата определена по глава на жител варира во зависност од бројот на населението по развоен регион (на места е 10 денари по глава на жител, на други по 3 денари). Оваа сума по глава на жител интервјуираните лица сметаат дека не е доволна за една тековна година.

Воедно, постојат проблеми со подмирување на долговите од страна на општините. Некои општини редовно ги сервисираат своите обврски но има и општини што не го подмируваат долгот (бидејќи се со статус блокирани), или пак постојат општини што гледаат нивните работи да ги остваруваат без подмирување на обврските. Замерка на интервјуираните е дека финансирањето на центрите се одвива по желба, а не по обврска а тука дополнително улога игра и партиската припадност. Се смета дека добар

резултат даде трансферирањето на средствата преку месечни ануитети (рати). Други наведени предлози за поуспешна наплата се: бидејќи општината-должник повторно се јавува како апликант на ИПА или други фондови, треба да им се одземе правото на апликацијата ако претходно не ја исполнат својата обврска; друга полесна предложена опција е да се трансферираат средствата преку ДДВ, односно да се минусира определената сума на пари според претходно дадените информации.

Самото работење на проекти креира дополнителни трошоци при работењето на центрите (потреба од јавни набавки, огласи, трошоци во имплементација за менаџирање на проекти и сл.), што претставува дополнителни трошоци. Еден дел за тековно работење измените на законот од 2015, се финансира од Министерството за локална самоуправа, но за менаџирање на проектите ништо не се покриваат и покрај тоа што се прават трошоци. Сепак некои региони не одат со буџет кој се усвојува во трезорот туку прават сопствен финансиски план и работат по него.

В) Се очекува дека во периодот што ќе следи ќе јакнат капацитетите на локалните центри бидејќи тие ќе треба да го сервисираат зголемениот обем на средства кои се очекува дека ќе пристигнат и ќе треба да се ефектуираат. Од центрите во иднина се очекува да бидат способни за динамично администрирање, како и да имаат спремни подготвени проектни идеи и предлози, бидејќи регионалниот развој допрва ќе биде актуелен.

Според некои соговорници, Бирото за регионален развој треба да прерасне во агенција која ќе работи на регионалниот развој и ќе има подружници низ државата, иако наведено е дека и актуелно се самостојни за донесување одлуки за различни проекти. Агенцијата преку идната нејзина акредитација, ќе може наскоро да ги привлече фондовите на Европската Унија. Во моментот, ним им е нареден и одговараат пред министерот и Министерството за локална самоуправа. Овој тренд е согледан како претходен процес кој се случил во Словенија, каде што аналогното биро прераснало во агенција, а впрочем и самиот домашен Закон за регионален развој е работен по урнек на словенечкиот закон.

Според Законот, центрите мораат да имаат еден раководител и максимум пет вработени. Сепак, интервјуираните лица во центрите сметаат дека тековната работа и проектите кои ги работат не можат да се водат со толкав мал број на вработени. Јасно е дека ваквите тела се замислени да бидат мост меѓу националното и локалното ниво, да бидат брзи и оперативни, но сепак треба да се кројат аналогно на потребите за човечки ресурси.

Во склоп на институционалната соработка би требало да се напомене дека и во Законот за меѓуопштинска соработка (член 34) се предвидува формирање и состав на Комисијата за поттикнување и следење на меѓуопштинската соработка, во која со свои претставници учествуваат и по еден претставник од секој совет за развој на планските региони и Заедницата на единиците на локалната самоуправа на Република Македонија. Ова претставува уште една основа и можност за соработка и координирање на развојните идеи и активности.

Од досега наведеното, може да се заклучи дека поставеноста на законската рамка ги нуди основните услови под кои може да функционира целата институционална поставеност на субјектите кои обезбедуваат регионален развој. Отворено прашање кое би требало што е можно побрзо да се реши е статусот на вработените во центрите за развој. Со оглед на растечките можности за поинтензивна работа во иднина, центрите би требале да се подготват и зајакнат документациски (нови подготвени предлог-проекти) и кадровски за очекуваната идна динамика. Воедно, би требало да се овозможи пошироко поле на самостоен настап и делување (да се разгледа можноста за прераснување во агенција, по примерот на Словенија) со задржување на консултативниот однос и заедничкото креирање на развојни политики на регионално и национално ниво. Битна компонента на која би требало да се обрне внимание е транспарентноста и широката дисеминација на информации за тековното работење. Би требало да се размисли за нормативно уредување на начинот на кој Бирото и центрите ќе остваруваат јавност во својата работа и ќе ги споделуваат информациите. Препорачливо е во рамките на веб-страницата на Бирото да се креираат и линкови со регионалните центри во кои би се претставиле нивните тековни и планирани идни активности, како и јавно објавување на најновите донесени подзаконски акти кои претставуваат основа за нивното работење. За стабилно работење на центрите, потребно е обезбедување на нивна поголема сигурност во финансирањето но и јасни односи меѓу домашните партнери при креирањето на проектниот финансиски дел во склад и со правилата на Европската Унија и на други донатори. Крајно, по однос на постојните тела предвидени со Законот кои работат на рамномерниот регионален развој, треба да се евалуира аспектот на партиципативност кои овие тела го обезбедуваат наспроти реалната ефикасност во работењето.

**ЕВРОПЕИЗАЦИЈА
НА РЕГИОНАЛНАТА
ПОЛИТИКА НА
РЕПУБЛИКА
МАКЕДОНИЈА**

ЕВРОПЕИЗАЦИЈА НА РЕГИОНАЛНАТА ПОЛИТИКА НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

1. Вовед

Регионализмот и регионалната политика на Европската Унија (ЕУ) се меѓу најпрепознатливите елементи на европската интеграција. Од почетоците на регионализмот во 1970-тите години овој концепт и практичните политики поминале низ неколку етапи на редизајнирање, и иако нема консензус во тековните дебати за улогата на регионалните/субнационалните актери во смисла на подлабока интеграција на ЕУ или зголемувањето на нивната фактичка моќ наспроти државните актери, регионалниот пристап е релевантен во секојдневното функционирање на ЕУ. Тој сè уште е значително поврзан со дизајнирањето на економските и структурните политики на ЕУ.

Како земја кандидат за членство во ЕУ, Република Македонија е веќе под влијание на пристапот на регионализам и регионалната политика на ЕУ. Слично како и во останатите земји кандидатки за членство, веќе се преземени политички мерки во оваа насока. Во 2007 година за првпат е применет концептот за регионализам како механизам за надминување на диспаратите во развојот на центарот и останатата територија, експлицитно поврзувајќи ги целите на регионалната политика со пристапниот процес и идното членство во ЕУ. Во таа насока донесен е Закон за рамномерен регионален развој и Стратегијата за рамномерен регионален развој 2009-2019, а креирани се и институции кои се одговорни за спроведување на законските решенија во пракса- Совет за регионален развој, Совети на планските региони, Биро за регионален развој и Центри за развој на планските региони. Креирани се 8 плански/статистички региони кои се дел од НАТО 3 нивото на региони во Европската Унија.

Целта на овој дел од студијата е да направи преглед и да ги истражи 1) елементите на европскиот пристап на регионална политика во законските решенија и институционални политики, како и ставовите и мислењата на реализаторите на регионалната политика во Р. Македонија за дизајнот на националниот пристап и неговата компатибилност со регионалната политика на Европската Унија; 2) да го истражи искуството и степенот на искористеност на претпристапните фондови на ЕУ кои им стојат на располагање на институциите носители на регионалната политика; и 3) да го истражи степенот на поврзаност на нашите региони со супранационалното (ЕУ) ниво во оваа фаза на интеграција- односно врските со европските институции, односно Комитетот на региони, и други наднационални актери на ниво на ЕУ.

Активностите на регионите во наведената смисла се секако ограничени од нивната природа (статистички региони) и бројот на овластувања кои им се доделени од страна на законодавецот (објаснети во другите делови на студијата).

За да се одговори на наведените истражувачки прашања, освен користење на секундарни извори, анализирани се споменатите правните документи, како и податоците од спроведените полуструктурирани интервјуа за потребите на оваа студија со раководителите на Центрите за развој на планските региони и директорот на Бирото за регионален развој.

2. Регионализмот и европската интеграција

Регионализмот е препознатлив елемент на европската интеграција и на политичко ниво е фаворизиран од страна на супранационалните институции на Европската Унија, особено Европската комисија. За важноста на регионите говори и фактот дека една од институциите на ЕУ- Комитетот на региони на Европската Унија- е претставничка институција на овој вид на актери од земјите членки. Оваа институција основана заедно со Економско-социјалниот совет на ЕУ во 1994 година (според Договорот за ЕУ од 1992 година), денес имаат статус на консултативни институции во политичкиот систем на ЕУ. Смеслата на нивното постоење е да се признае важноста на овој вид актери за наднационалниот идентитет и економскиот и општествен развој на ЕУ. Сепак, проучувачите на политичкиот систем на ЕУ сметаат дека нивната фактичка моќ е слаба, со оглед на тоа дека одлуките на овие наднационални тела не се обврзувачки за останатите европски институции во кои се креира правото на ЕУ- особено Европска комисија, Европскиот парламент и Советот на министри, како и од практичните искуства од досегашната активност (Nix and Nøylund, 2011). Од друга страна, Советот на европски општини и региони и Асоцијацијата на европските региони, како и многубројните други супранационални асоцијации на регионални и локални актери во ЕУ, се многу активни лоби актери со значително влијание врз европската политика (Greenwood, 2017).⁹ На пример, токму овие две асоцијации заедно со неколку клучни фигури од Европската комисија, успеале во тоа, со Договорот за Европската Унија од 1992 година, да се креира Комитетот на региони на Европската Унија како дел од институционалната структура на ЕУ (Greenwood, 2017: 185-186).

Европската регионална политика е широко поле на проучување на кое се пристапува од неколку теоретски перспективи кои стандардно се применуваат во анализата на европската политика. Ставовите меѓу нив за важноста на регионите, особено во однос на централната власт/државата и другите степени на власт, се спротивставени. Теоретската перспектива на *управување на повеќе нивоа* (multi-level governance), всушност и настанала

⁹ Гринвуд наведува повеќе супранационални мрежи на региони и други субнационални актери активни во Брисел и Стразбур како што се: Асоцијацијата на погранични европски региони, Конференцијата на периферните поморски региони, Европската асоцијација на агенции за регионален развој, Мрежата на европските метрополитиски региони и области, Региони без ГМО, Конференција на региони со легислативни овластувања и многу други. Во некои од овие асоцијации многу активни се и региони или локални власти и од земји кои не се членки на ЕУ. Според информација од Комитетот на региони, во 2015та година околу 200 региони имаат свои канцеларии во Брисел (Greenwood, 2017). Хоџ и Марк заклучуваат дека најголема веројатност дека ќе имаат канцеларија во Брисел се регионите со најголеми политички овластувања во рамки на националниот систем, како и регионите кои се политички и културно специфични во споредба со останатите делови од државите (кај Scherpereel, 2007:31).

преку анализа на активностите и улогата на субнационалните актери во европската политика. Таа ја опишува практиката на преминување на субнационалните ентитети преку државната власт и директната интеракција со супранационалните институции на ЕУ, како и интеракцијата на овој вид ентитети со сличните на себе на наднационално ниво.¹⁰ Регионализмот се зема како пример дека политиката се води над и под државата, односно дека државата, особено во контекст на Европската Унија, не е веќе единствен и најважен субјект, туку само еден од актерите во политиката.

Од друга страна, приврзаниците на *пристапот за меѓувладино преговарање* (inter-governmentalism) инсистираат дека државите се сè уште неприкосновени актери во ЕУ, и дека регионализмот воопшто не ја променил оваа состојба. Според нив, целокупната европска политика отсекогаш се креирала по пат на меѓувладино преговарање во Советот на министри на ЕУ.

Уште една теоретска перспектива е онаа на *европеизацијата*, која е особено релевантна за случајот на Р. Македонија. Таа го објаснува процесот на уедначување/пресликување на начините на донесување одлуки и други политички практики од ЕУ во земјите-членки на ЕУ и земјите кандидати за членство (повеќе и кај Христова, 2009). Во таа смисла, Шчеперел (2010) покажува дека она што вообичаено е еден од заклучоците на студиите за европеизација- дека условувачката моќ на ЕУ опаѓа со полноправното членство на државите во унијата- не е случај во однос на регионалната политика. Спореднаоди однеговитеистражувањакои се однесуваат на земјите од Централна Европа, и по стапувањето во членство во Европската Унија, регионалната политика е една од ретките политики во која привлечната моќ на ЕУ е голема и ефектите на европеизацијата им пркосат на националните предизвици. Ова пред сè се должи на постоењето на европските структурни фондови, околу чие користење се мобилизираат регионалните актери, како и на новиот баланс на моќ кој настана по политиките за децентрализација и регионализација во овие земји, кој вообичаено настанува при ваков тип реформи. Сепак, ефектите во смисла на значително зголемување на моќта на регионите и другите субнационални актери не се особено големи, со оглед на тоа дека на крај државите се изборија да управуваат со структурните фондови на централно ниво од аплицирање до администрирање, и дека државите „ги држат под контрола“ големината на администрацијата и опсегот на активности на регионалните актери (Scherpereel, 2010). Според прегледот на Татам (2016), вистинскиот, суштински регионализам, има пред сè домашно потекло, односно е поттикнат пред сè од домашни причини, додека она што тој го нарекува „регионализам на хартија“, односно формирањето на административни или статистички региони под влијание на европската интеграција со цел користење на европските фондови, е далеку помалку значаен феномен.

Иако има доста докази дека државите немаат намера лесно да го предадат приматот во политичката арена, и дека голем дел од националните

¹⁰ Многу различни актери се подведуваат под дефиницијата на субнационални актери во ЕУ. Тоа може да бидат единици на локална самоуправа - општини, региони, и/или територијални единици со различни називи во рамки на двостепената или тростепената локална самоуправа, региони од административна или политичка природа, статистички региони, градови итн.

и европските политики и дневното одлучување за значајните работи се одвива во рамки на централната власт, неспорна е мобилизацијата на регионите која се одвива од 1980те години до денес, без посериозни знаци на намалување, како и масовното присуство на субнационалните актери во Брисел (Scherpereel, 2007: 23-24). Со ова стојалиште се согласува и Татам (2016), кој детално го проучува односот на субнационалните актери и државата при нивните настапи во Брисел. Според Татам, дихотомната логика на важност или не на регионите е надмината; постои стабилност на политичкиот и територијалниот поредок, што не треба да значи и дека има или дека треба да има униформност во политиките на регионализмот насекаде во Европа (Tatham, 2016: 13). Коментирајќи ги ривалството меѓу двете водечки теоретски школи, во однос на регионализмот, Ален заклучува дека:

„Аргументите на пристапот за управување на повеќе нивоа својата сила ја влечат од просудувањето за начинот на кој реформите на структурните фондови во 1988 беа имплементирани. (...) овие реформи изгледа дека ги фатија неподготвени државите-членки. Како и да е, реформите од 1993 и 1998, како и промените предложени од Европската комисија за периодот 2007-2013, се карактеризираат со значајно преземање на контролата врз процесот на имплементација назад во рацете на државите-членки“ (Allen, 2005: 215).

Исто така, иако не постои консензус и за ефектите, неспорно е дека голем дел од буџетот на ЕУ се одвојува за регионален развој и надминување на економските диспаритети, односно за постигнување на целите на социјална, но и територијална кохезија.¹¹ Овој тип на европски фондови има своја богата историја.¹² Претпристапните фондови пак, се дизајнирани да ги подготват земјите кандидати за членство за идно користење на структурните фондови.

3. Супранационалната активност на регионите од новите земји членки и земјите кандидати за членство во Европската Унија

Со распаѓот на социјализмот, во најголемиот број посткомунистички земји се појави тренд кон децентрализација. Беа донесени нови законски

¹¹ Во 2005та година, тој бил отприлика една третина од Буџетот на ЕУ, но сепак само 0.46% од Бруто домашниот производ на ЕУ (Allen, 2005: 214).

¹² Структурните фондови потекнуваат од Европскиот фонд за регионален развој воспоставен во 1975 година, Европскиот социјален фонд и секторот за Упатување (Guidance) на Европскиот земјоделски гарантен фонд. Во 1992 година е додаден Кохезиониот фонд, во 1993та Финансискиот инструмент за рибарство, а во 2002 Фондот за солидарност на ЕУ. По новиот бран на проширување од 2004та и 2007ма година регионалниот развој се финансира преку Фондот за кохезија и Структурниот фонд на ЕУ. Според Ален, додека интерговерменталистите сметаат дека сите овие програми се користени и во смисла на компензација кон одредени земји членки при етапите на проширување и продлабочување на ЕУ, спроведувањето на овие политики со широка инволвираност на различни субнационални актери оди во прилог на пристапот за управување на повеќе нивоа (повеќе кај Allen, 2005).

решенија кои направија промени во постојните системи на територијална организација, и овластувањата на територијалните единици. Државите усвоија решенија за едностепена, двостепена локална власт, и помали или поголеми степени на децентрализација, вклучувајќи и креирање на политички и административни региони. Како што беше споменато погоре, овие промени во некои од земјите се совпаднаа со процесите на пристапување кон ЕУ, и беа под одредено влијание на претпристапниот процес. Додека поголемите држави се одлучија да формираат политички или региони со административни овластувања (Полска и Чешка), помалите земји како Латвија, Литванија, Естонија и Словенија формираа статистички региони или региони со ограничени административни функции. Сличен е и случајот со Р. Македонија, која неколкупати изврши редизајн на системот на локална самоуправа. Иако имаше разлики во степенот на децентрализација и територијалната организација/поделба на единици, локалната самоуправа секогаш беше едностепена. Со оглед на големината на земјата, понатамошно сегментирање, односно додавање на второ (меѓу)ниво на власт е малку веројатно. Македонија се третира како една единица на ниво на НАТО 1 и НАТО 2, а на НАТО 3 нивото е поделена на споменатите 8 плански региони-Скопски, Источен, Североисточен, Вардарски, Југоисточен, Полошки, Пелагониски и Југозападен плански регион.

Во Комитетот на региони на Европската Унија, во државите каде што не постојат региони со политички овластувања, државите ги именуваат своите членови и заменици на членови од редовите на избраните носители на локална власт, најчесто општините. Прегледот на членовите и замениците-членови на малите земји (во кои не постојат политички региони) во Комитетот на региони на Европската Унија, потврдува дека најчесто тоа се градоначалниците на одредени општини во овие земји. Сличен ќе биде случајот и со Р. Македонија. Комитетот на региони на ЕУ во фазата на претпристапниот процес веќе воспоставува врски со носителите на регионалната и локалната власт преку неколку форми на соработка, најчесто Заеднички консултативни комитети. И во Македонија е активен ваков консултативен комитет со претставници од двете страни кој се среќава еднаш годишно, и чија оперативна работа од страна на Р. Македонија ја координира Заедницата на единиците на локалната самоуправа на Р. Македонија (ЗЕЛС) (Цекиќ, 2011).

Додека во националните системи овие новокреирани единици на локалната власт, административни или плански региони се релативно нови актери кои се сè уште во процес на етаблирање, интересно е да се истакне регионите и локалните власти од новите земји членки и кандидати за членство се вообичаено првите видови интересни организации од своите земји со присуство во Брисел, многу порано дури и пред организациите на бизнисот (Scherpereel, 2007; Цекиќ, 2011). Тие се таму со цел лобирање и влијание врз европските политики, како и информирање за европските фондови. Освен регионите, во Брисел се активни и општините и поголемите, најчесто главните градови од овие земји. Во овие активности значајна помош добиваат од сличните организации/актери од постарите земји-членки, и особено од регионите и општините од нивните соседни држави (Цекиќ, 2011).

4. Дефинирање на политиката на регионален развој во Р. Македонија и аспектот на европска интеграција

Од анализата на правните документи (Законот за регионален развој, Стратегијата за регионален развој) јасно се гледа дека дизајнот на регионалната политика на Р. Македонија е раководен од претпристапниот процес на Р. Македонија кон Европската Унија. На пример, во Стратегијата за регионален развој се наведува дека под влијание на ЕУ се зголемила свеста на „планирањето на регионалниот развој како предуслов за намалување на диспаратите меѓу регионите што би овозможило побрзо задоволување на економските критериуми за влез во Европската Унија“ (Стратегија за регионален развој 2009-2019, стр. 1). Според Стратегијата, 8-те начела на регионалниот развој се усогласени со основните цели на политиката за регионален развој на ЕУ.¹³ Притоа, како што се вели, „направен е обид за што е можно поблиско усогласување на стратешките цели на Стратегијата за регионален развој со приоритетите на политиката на ЕУ за економско-социјална кохезија и приоритетите идентификувани во Лисабонската стратегија на ЕУ.“ (Стратегија за регионален развој 2009-2019, стр. 2-3)

Според ЗРРП носители на регионалната политика се Владата, Советот за Рамномерен регионален развој, Министерството за локална самоуправа и Советот за развој на планскиот регион, додека во „планирањето на регионалниот развој и спроведувањето на планските документи за регионален развој учествуваат и Бирото за регионален развој и Центрите за развој на планските региони.“ Од ова се гледа дека регионалната политика од една страна е доста централизирана, бидејќи нејзини носители се Владата и Советот за регионален развој во чиј состав по функција членуваат министри од Владата, а на локално ниво работата на центрите е под влијание на носителите на локалната власт- градоначалниците. Нашите региони, слично како и регионите во споменатите мали земји членки на ЕУ од бранот на проширување во 2004та година се статистички, односно плански регион кои се дефинирани во законот како „функционално-територијална единица воспоставена за потребите на планирање на развојот и за реализација на политиката за поттикнување рамномерен регионален развој“ (член 2 од ЗРР).

Од одговорите на испитаниците може да се заклучи дека тие имаат позитивен став спрема смислата и целите на регионалната политика во Р. Македонија од аспект на изедначување на регионалните диспаритети и истовремено прилагодување кон целите на регионалната политика во Европската Унија. Тие го прифаќаат регионализмот како политички и економски концепт за развој. Меѓу испитаниците не сретнавме пример на проблематизирање на примената на генералната стратегија за регионализам. Сепак, очигледно е дека ефектите на регионализмот сè уште се во почетна фаза. Еден коментар го сумира тоа што по 10 годишно спроведување на оваа политика се чини дека е сè уште реалност кај нас, а тоа е дека „како политика е добра, но кај нас сè уште се нема сфатено идејата на тоа што е

¹³ Тие се: начело на програмирање, начело на партнерство, начело на усогласување, начело на кофинансирање, начело на транспарентност, начело на супсидијарност (особено важно) и начело на оддржливост (Стратегија за регионален развој 2009-2019, стр. 2).

рамномерен регионален развој. По дифолт тие што даваат повеќе мислат дека треба да земат повеќе“.

Понатаму, испитаниците сметаат дека „регионите во Македонија се добро составени“ во територијална/географска смисла. Од друга страна, присутна е свесноста дека поради природата на регионите во Р. Македонија, нашата регионална политика и улогата на регионите се разликува од онаа што ја имаат политичките региони кои имаат некоја форма на самоуправање во системот на двостепената или тростепената власт во одделните држави членки на Европската Унија, или пак административните региони. Во таа смисла, некои од испитаниците поддржуваат понатамошна институционализација на регионите, како и прераснување на Бирото за регионален развој во Агенција со пошироки овластувања и поголема самостојност од сегашната. Според нив, „МЈС треба да прерасне во МЈСиРР, а во рамки на него да се формира Агенција за РР, при што министерството ќе ги креира политиките, а агенцијата ќе ги спроведува.“ Исто така, статусот на агенција ќе значи и право да се акредитираат во европските фондови, бидејќи тие сметаат дека регионите треба да имаат поголемо влијание во распределбата и менаџирањето на претпристапните ЕУ фондови.

Во актуелните услови, институциите одговорни за оваа политика не се задоволни и од нивото на национално финансирање на регионалниот развој. Тоа и по 10 години е далеку под законски предвидениот минимум од 1% од БДП и вообичаено висината на средствата кои им се доделуваат на Центрите за оваа намена се движат само околу 0.05%. Нејасно е дали Владата калкулира други издвојувања од централниот буџет за да ги подведе под ставката регионален развој. Според Бирото за регионален развој, „Националниот совет за регионален развој би требало да дава виза и за сите други министерства во однос на тоа во кои региони ќе се распределуваат парите,“¹⁴ односно сметаат дека телата воспоставени да ја спроведуваат политиката на регионален развој би требало да имаат поголеми овластувања.

Исто така, дека државата, но и носителите на локалната власт тешко се откажуваат од своите ингеренции говори и тоа што според еден од испитаниците, „законот е изработен со помош на ЕУ и идејата беше првите 4 години Министерството за локална самоуправа да помогне додека се осамостојат центрите, потоа да се самооддржливи, но тоа сè уште не е така.“

Сето ова укажува дека регионализмот и правно и уште повеќе фактички е сè уште под влијание на националната политика и централната власт, и дека сè уште не постои подготвеност да се зголеми обемот на средства кон Центрите за регионален развој, а со тоа и значењето на овие органи. Се чини дека по 10 годишното спроведување во пракса на овој концепт, е повеќе од потребно тој да се приближи до законски предвидената улога во поглед на финансирањето, со цел вистинско стимулирање на регионалната активност во поглед на економскиот развој. Во моментот е очигледна фрустрацијата на регионалните претставници, кај кои постои ентузијазам, но не и реална

¹⁴ Истовремено, според нив, потребно е да се зајакне и капацитетот на Центрите, особено во светло на најавеното зголемување на средствата од централниот буџет кон Центрите, што е најавено од страна на актуелната влада. Тие сметаат дека притоа треба да се направи проценка дали Центрите имаат капацитет да понудат проекти кои ќе бидат многу поголеми од оние кои досега ги спроведувале од националните средства, и зголемувањето на средствата да се прави постепено.

основа да придонесат значајно во покревање на економскиот развој на планските региони, поради наведените причини.

5. Искористеност на претпристапните фондови на ЕУ во Р. Македонија преку Центрите за регионален развој

Еден дел од прашањата од полуструктурираните интервјуа се однесуваат на капацитетите на планските региони за користење на претпристапните (ИПА) фондови. Во првиот и вториот програмски период на ИПА во Република Македонија регионалниот развој е една од вкупно 5те компоненти за финансирање. Меѓутоа, овие средства и во двата програмски периода се управуваат на национално ниво, односно Бирото за регионален развој и Центрите за развој на планските региони не аплицираат и не менаџираат со овие фондови. Центрите, исто како и општините, имаат право да аплицираат на повиците за втората компонента на ИПА за прекугранична соработка, и тоа со ограничен број апликации како носители или партнери на проекти. Не сите региони имаат еднакви можности да аплицираат на овие повици, со оглед на правилата на повиците. На пример, Вардарскиот регион има право да аплицира за проекти од компонентата за прекугранична соработка само со партнери од Грција, а Скопскиот регион само со партнери од Косово. До сега се распишани 3 повици за прекуграничната соработка со соседните држави.

Од неодамна во Министерство за земјоделие кое ја менаџира компонентата за регионален развој (ИПАРД) добиле можност и центрите да се јавуваат на проекти. Исто така и други ресорни министерства преку кои се имплементираат овие фондови ги вклучуваат Центрите како партнери при изведување на големи инфраструктурни проекти од регионално значење (на пример Министерството за животна средина при изградба на регионална депонија).

Од одговорите на испитаниците е очигледно дека за нив ЕУ фондовите се едни од најатрактивните, ако не и најатрактивни меѓународни извори на финансирање. Тие се значајни извори за исполнување на целите за регионален развој, особено со оглед и на висината на средствата кои се одвојуваат од националниот буџет. За најголем дел од центрите тие се значајни за да го покријат тековното работење, па помагаат да се одржи и нивната ликвидност.

Програмата за прекугранична соработка е многу добро искористена со Бугарија, со максимален број на добиени проекти. Источниот регион е најнапреден во поглед на тоа дека спроведува поголеми инфраструктурни проекти, а не само проекти со т.н. меки мерки како на пример за зголемување на вештините на одредени категории граѓани или актери, или развој на туризмот. Од друга страна, има региони (и општини) кои иако активно аплицирале, досега не добиле ниту еден ИПА проект. Тие сметаат дека нивните апликации се квалитетни, но од непознати причини не се прифатени за финансирање. Наведуваат дека за објаснување се јавиле кај надлежните национални институции- координаторот на ИПА фондовите, како и во Делегацијата на ЕУ, но не добиле одговор. Некои од

регионите, пак, истакнаа дека се соочуваат со нелојална конкуренција од страна на невладините организации кои според нив се фаворизираат при одлучувањето за доделување средства, а не располагаат со доволни капацитети за имплементирање вакви проекти.

Дел од регионите имаат проблеми со наоѓање партнери- особено партнери од Албанија и Грција. Претпоставките за незаинтересираноста на партнерите од Грција се дека делумно се работи за политички причини (недоволна блискост), а дел поради тоа што потенцијалните партнерски организации од Грција имаат други фондови на располагање. Исто така, се наведуваат и јазичните бариери. Друг испитаник, пак, наведува дека со Грција за нив е поедноставно да аплицираат бидејќи се земја членка и имаат искуство, додека со Албанија аплицирањето е попроблематично поради помалите капацитети.

Успешноста на регионите во добивање на проекти, според испитаниците, се должи и на успешното лобирање на градоначалниците на општините во соодветните региони. Додека некои градоначалници не се доволно активни, во случаи со други региони испитаниците истакнуваат дека зголемиот прилив на средства преку проекти се должи на високото ниво на активност на градоначалниците и дека дури постои премолчен договор одредени региони да бидат корисници на алоцираните средства („билатералните проекти со Словенија беа резервирани за Истокот, до таму беше влијанието на градоначалниците од овој регион“).

Сите регионални центри сметаат дека се доволно обучени и стручни за аплицирање и спроведување на европските проекти. Но во случаи на поголеми проекти, мислат дека би им била потребна дополнителна обука. Тие во оваа смисла тековно обезбедуваат поддршка за единиците на локалната самоуправа при нивното аплицирање на овие и слични меѓународни повици.

Најголемиот број од испитаниците сметаат дека фондовите се прилагодени на домашните потреби бидејќи обично се утврдени како приоритети од страна на самите македонски заинтересирани страни. Но, некои од испитаниците сметаат дека Центрите треба да се вклучени повеќе во фазата на програмирање во која се утврдуваат приоритетите за финансирање. Претежно проектите кои се добиени и се имплементираат се во областите на екологија, туризам, развој на мали и средни претпријатија, но има примери и за поголеми инфраструктурни проекти (изградба или реновирање на музеј, затвор, опрема за национален парк и сл.).

Значајни проблеми во врска со користењето на ЕУ и други меѓународни фондовите се поврзани со барањата за претфинансирање или кофинансирање на проекти од странски финансиери. Како што наведува еден од испитаниците, „Единствениот проблем е со претфинансирањето. Бидејќи од старт се доцни со проектите. Со предоговорите дури да се потпишат и да се отпочнат некои активности се доцни 3-4 месеци. Претфинансирањето е 20% што е голема бројка за некои општини.“ Со оглед на тоа дека имаат прилично големи суми, вложуваат од сопствени средства за да се реализираат проектните активности и потоа чекаат рефундирање, што значително ги ограничува во нивните активности. Ова е прилично голем проблем за помалите и за посиромашните општини.

Биро за регионален развој има став дека се потребни промени и во врска со ЕУ фондовите и нивното менаџирање. „ЕУ фондовите моментално не се кај нас. Се администрираат преку министерствата. А за жал и европските фондови не се распределуваат спрема степен на развиеност. Ние имаме Закон за рамномерен регионален развој и ако европските фондови за регионален развој одат под Бирото или Агенција ќе мора да се распределуваат според тие критериуми. Имам поддршка за ова од странските амбасадори. Оваа тема сакам да се отвори.“ Во моментот Министерството за финансии е акредитирано да располага со тие средства.

На Центрите им се познати и други програми на Европската Унија кои им стојат на располагање како Балкан Медитеран, или пак фондови од помалку познати програми наменети пред сè за земјите членки на ЕУ, но сепак претпристапните фондови се далеку поатрактивни за нив. Други финансиери кај кои редовно аплицираат и добиваат проекти од различен вид се Програмата за развој на Организацијата на Обединетите нации (UNDP), Германското друштво за интернационална соработка (ГИЗ), Швајцарска амбасада, Швајцарска развојна агенција, Јапонска амбасада и др.

6. Активности на супранационално ниво- контакти со Комитетот на региони и асоцијации на субнационални актери во Европската Унија

Третиот блок прашања од областа на европската интеграција се однесуваше на супранационалната активност на Центрите за развој на планските региони и тоа комуникацијата со Комитетот на региони на Европската Унија, и членството и активностите во мрежите на субнационалните актери на ниво на ЕУ.

Во врска со Комитетот на региони, треба да се напомене дека од 2009та година, односно по добивањето на статусот на земја кандидат за членство во ЕУ, функционира Заеднички консултативен комитет на Р. Македонија и Европската Унија. Со оглед на тоа дека Македонија ќе се смета за една единица на ниво на НАТО 1, претставниците во Комитетот на региони ќе се назначуваат од страна на ЗЕЛС, од редот на избраните градоначалници. ЗЕЛС е членка и на Организацијата на општини и региони на ЕУ, во која, според наводите на организацијата, е доста активна. ЗЕЛС исто така има и своја канцеларија во Брисел (Џекиќ, 2011).

Според претходни истражувања за искуствата на малите земји членки на Европската Унија од претпоследниот бран на проширување (Латвија, Естонија, Литванија, Словенија) во врска со присуството во Брисел, иако земјите учествуваат во работата на Комитетот на региони и се следат активностите на оваа институција, главната активност на овие канцеларии е повеќе концентрирана во соодветната европска асоцијација од оваа област- Советот на европските општини и региони. Воопшто, претставниците на европските локални и регионални власти во Брисел најмногу се концентрираат на работата во оваа асоцијација, а паралелно дејствуваат и во Комитетот на региони, воглавно во смисла на попатна активност (Џекиќ, 2011). Најчесто, за сериозните и моќни региони, предизвикот да се биде во Брисел не е поврзан само со потрагата по европски фондови, туку пред сè во

можноста директно да се влијае врз политиките кои ги засегаат регионите како животна средина, транспорт, поморска политика, земјоделство и др.

Од истражувачките резултати на оваа студија е јасно дека регионалните центри имаат мала комуникација со Брисел. Најголемиот дел од нив го имаат посетено Комитетот на региони, најчесто за време на отворените денови на Комитетот на региони кои се организираат еднаш годишно. Тоа се случило во почетните години од воспоставувањето на регионите во земјава. Дел од вработените во центрите, како и градоначалниците биле дел од ваква активност. Таа била финансирана од ГИЗ или преку ТАЕКС инструментот. Еден од центрите бил накратко член на Советот на европски општини и региони. Меѓутоа, високата членарина од 3000 евра е проблем за континуирано членство. Директното присуство во Брисел за нив е сè уште голем предизвик со оглед на финансиските средства со кои располагаат, иако се свесни дека ваквото присуство, навременото вмрежување и стекнување искуства може да биде исклучително корисно во иднина.

Од друга страна, во актуелниот момент сите Центри оваа сфера на активност претежно ја сфаќаат и сместуваат во рамките на ЗЕЛС. Според нив, „За комитетот на региони повеќе надлежен е ЗЕЛС. ЗЕЛС е јака во таа област. А од друга страна ни еден центар нема соработка со ЗЕЛС. Немаме блиска соработка. А треба да се зајакне соработката бидејќи кога ќе видиме работиме исто и едните и другите...“

7. Заклучок

Од прегледот на правните и стратешките документи кои ја регулираат политиката на регионален развој во Р. Македонија, се гледа дека истата е дизајнирана имајќи ја предвид перспективата за идното членство на Р. Македонија во Европската Унија. Целите на регионалниот развој декларативно се компатибилни со целите на регионалната политика и останатите поврзани политики на Европската Унија. Начелата на овие политики содржани во стратешките документи на ЕУ се целосно пресликани во домашните стратешки документи. Пристапот на регионализам е прифатен и од страна на имплементаторите на оваа политика, односно институциите одговорни за спроведување на активностите на регионален развој. Со оглед дека регионите во Р. Македонија се статистички, односно плански региони, тие сè уште имаат ограничена улога доделена од домашниот законодавец. Но, дури и овие законски решенија не се имплементираат целосно во пракса. Финансиските средства, кои значајно влијаат на обемот на активностите на овие формирани тела и индиректно на нивните овластувања, се сè уште минимални, што укажува на интенцијата на централната власт сè уште да ги држи овие надлежности во свои раце. Веќе постојат барања за поголема самостојност на телата за спроведување на политиката на рамномерен регионален развој, и на централното тело (преминување на Бирото во Агенција) и делумно на центрите на планските региони (преку зголемување на сегашниот буџет).

Искористеноста на ЕУ фондовите од компонентата на која може да се јавуваат со проекти, кај поголемиот број од Центрите е задоволителна.

Останатите имаат предизвици со наоѓање партнери, како и со финансиските вложувања потребни за проектите. Од одговорите на испитаниците е очигледно дека за нив ЕУ фондовите се едни од најатрактивните, ако не и најатрактивни меѓународни извори на финансирање. Тие се значајни извори за исполнување на целите за регионален развој, особено со оглед и на висината на средствата кои се одвојуваат од националниот буџет. Меѓутоа, има значителни разлики во степенот на искористеност на овие фондови, при што се наведуваат различни причини. Најзадоволителна е искористеност на средствата во Источниот, Југоисточниот и Пелагонискиот регион.

Во оваа фаза на интеграција, комуникацијата на супранационално ниво со европските институции и со мрежните организации на слични актери од земјите членки на ЕУ и кандидатите за членство е минимална. Примат во оваа област и формално и неформално има Заедницата на единиците на локалната самоуправа во Р. Македонија.

Библиографија

Allen, David (2005) *Cohesion and the structural funds*, Во Wallace H., Wallace W. and Pollack, M. (eds.) *Policy-making in the European Union*, 5th edition, Oxford University Press. Pp. 213-241.

Greenwood Justin (2017) *Interest representation in the European Union*, 4th edition, Palgrave Macmillan.

Hix S. and Høyland, B. (2011), *The Political system of the European Union*, 3rd edition, Macmillan International.

Scherpereel J. A. (2010) *EU cohesion policy and the Europeanization of Central and East European Regions*, *Regional and Federal Studies*, Vol 20(1): 45-62.

Scherpereel J. A. (2007) Sub-national authorities in the EU's post-socialist states: Joining the Multi-level polity?, *Journal of European Integration*, Vol 29 (1): 23-46.

Tatham M., (2016) *With, without or against the state? Games regions play in Brussels*. Oxford University Press.

Христова Л., (2009) Европеизацијата како фактор на демократизација во транзициските демократии, *Годишник на ИСППИ за 2008*, стр. 169-184.

Џекиќ Анета (2011), *Лобирање во институциите на Европската Унија и малите држави*. Докторска дисертација, Институт за социолошки и политичко-правни истражувања, Скопје.

Стратегија за регионален развој на Република Македонија 2009-2019.

Закон за рамномерен регионален развој, *Службен весник на Р. Македонија*, бр. 63/07.

Користени веб страници:

Комитет на региони на Европската Унија <https://cor.europa.eu/en>

Биро за регионален развој на Р. Македонија <https://brr.gov.mk>

Центар за развој на Источен плански регион
<http://www.investineastregion.mk/?mk=za-centarot>

Центар за развој на Југозападен плански регион
<http://www.southwestregion.mk/home.aspx>

Центар за развој на Вардарски плански регион
<http://vardarregion.gov.mk/nova/index.php?lang=mk>

Центар за развој на Скопски плански регион
<http://www.skopjeregion.gov.mk/mk/>

Центар за развој на Пелагониски плански регион
<http://pelagonijaregion.mk/>

Центар за развој на Југоисточен плански регион
<https://www.rdc.mk/southeastregion/index.php/mk/centarot/za-centarot>

**МЕЃУНАРОДНАТА
СОРАБОТКА И
МЕЃУНАРОДЕН
ТРЕТМАН НА
ЛОКАЛНАТА
САМОУПРАВА**

МЕЃУНАРОДНАТА СОРАБОТКА И МЕЃУНАРОДЕН ТРЕТМАН НА ЛОКАЛНАТА САМОУПРАВА

Во рамките на истражувачкиот проект „Институционална поддршка на регионалниот развој во Република Македонија“ (реализиран од страна на ИСППИ во 2018), во остварените интервјуа со претставници на центрите за развој во планските региони во РМ, беа поставени и три прашања што се однесуваат на „Меѓународната соработка¹⁵ и меѓународен третман на локалната самоуправа“, и тоа:

1. Дали досега општините од вашиот регион пристапиле кон **збратимување со општини од други држави**, пред сè со општини од соседни држави и од блиско соседство? Доколку да, дали постои програма за заеднички активности (активности од заеден интерес) подготвена од збратимените општини и што конкретно од тоа е остварено?
2. Дали во регионалниот центар или во општините постојат лица оспособени за изготвување проектна документација за обезбедување **финансиска поддршка** за реализација на проекти од интерес за општината/општините во регионот?
3. Дали со збратимените општини¹⁶ сте аплицирале за користење наменски **ЕУ фондови за локален и регионален развој** (ако не, дали сте запознаени со можноста за користење такви фондови)?

Во врска со овој блок прашања, од страна на интервјуираните беше истакнувано дека меѓународната соработка се реализира директно од страна на единиците на локалната самоуправа без учество на центрите за развој на планските региони, како и тоа дека центрите немаат ингеренции во тој домен.

Анализата на релевантните акти што се однесуваат на меѓународната соработка и меѓународниот третман на локалната самоуправа, упатуваат на следново:

¹⁵ Во меѓународни рамки, воспоставени се повеќе асоцијации со цел интензивирање на соработката на локално ниво и јакнење на капацитетите на локалните власти, како што се:

Асамблеа на европските региони (<https://aer.eu>)

Асоцијација на европските погранични региони (<https://www.aebr.eu>)

Конгрес на локалните и регионалните власти при Советот на Европа, (www.coe.int/congress)

Совет на европските општини и региони (<http://www.ccre.org>)

Европска асоцијација за локална демократија (<http://www.ald-europe.eu>)

Мрежа на асоцијации на локалните власти во југоисточна Европа (<http://www.nalas.eu/>)

Обединети локални и градски власти (<https://www.uclg.org/>)

¹⁶ Clarke N (2011) 'Globalising care? Town twinning in Britain since 1945', *Geoforum* 42: 115-125

Планските региони на Република Македонија се усвоени во Собранието на Македонија на 29 септември 2009 година. Официјално, Република Македонија е поделена на 8 (осум) плански региони, кои служат за статистички, економски и административни цели. Покрај регионите, првостепена административна поделба на Македонија се општините¹⁷.

Закон за рамномерен регионален развој

Според чл.2, т.3 од овој „Законот за рамномерен регионален развој“¹⁸ од 15.05.2007, „Плански регион е функционално територијална единица воспоставена за потребите на планирање на развојот и за реализација на политиката за поттикнување рамномерен регионален развој“. Понатаму, според чл.3 алинеа 6 „една од целите на политиката за поттикнување рамномерен регионален развој е поддршка на меѓуопштинската и **прекуграничната соработка на единиците на локалната самоуправа** во функција на поттикнување рамномерен регионален развој.“ Чл.4, меѓу начелата на политиката за поттикнување на рамномерен регионален развој го истакнува (алинеја 3) „усогласувањето на целите, приоритетите и мерките во планските документи за регионален развој со целите, приоритетите и мерките во стратешките и развојни документи на национално ниво и во **програмските документи за интеграција на РМ во ЕУ**“, како и (алинеја 4) кофинансирање на мерките на политиката за поттикнување рамномерен регионален развој од Буџетот на РМ, буџетите на единиците на локалната самоуправа, **фондовите на ЕУ и други меѓународни извори**, како и средства од домашни и странски правни и физички лица. (Според чл.6, т.2, како подрачја со специфични развојни потреби се посочуваат и пограничните подрачја. Според чл.19 за секој плански регион се формира совет за развој на планскиот регион во чија работа, според т.6, можат да учествуваат стручни лица од областа на регионалниот развој, претставници на стопанските комори, синдикатите, здруженија на граѓани и други релевантни партнери од приватниот и граѓанскиот сектор.) Според чл.20, т.1, советот за развој на планскиот регион ја промовира **прекуграничната соработка со региони од други земји** врз основа на заеднички интереси.

Стратегија и програма за регионален развој на РМ

Под „стратегија за регионален развој на РМ“ од спомнатиот закон (чл.5 т.5) се подразбира долгорочен плански документ со кој се утврдуваат принципите, целите и приоритетите на регионалниот

¹⁷ <http://brr.gov.mk/mk/плански-региони-на-р-македонија/>

¹⁸ http://brr.gov.mk/wp-content/uploads/2015/09/Zakon_za_regionalen_razvoj_642638876.pdf

развој на РМ и се дефинираат мерките, инструментите и финансиските и други средства за нивна реализација, под „програма за развој на планскиот регион“ (чл.5 т.6) подразбира среднорочен плански документ во кој се утврдуваат развојните цели на планскиот регион и мерките, инструментите и финансиските и други средства за нивна реализација, додека пак под „акционен план“ (чл.5 т.7) подразбира краткорочен оперативен документ во кој се утврдени носителите, финансиските и други средства за нивна реализација.

Планирање на регионалниот развој

Според чл. 15 т.2 од законот за рамномерен регионален развој, „во планирањето на регионалниот развој и спроведувањето на планските документи за регионален развој учествуваат и Бирото за регионален развој и центрите за развој на планските региони.“

Биро за регионален развој

Бирото за регионален развој, според чл.22, т.1, е орган во состав на министерството за локална самоуправа со својство на правно лице кое согласно чл.23 алинеја 7, треба да **дава стручна помош на центрите за развој на планските региони** (кои единиците на локалната самоуправа што влегуваат во состав на планскиот регион го основаат согласно чл.24, т.1), при подготовката за развој на планските региони и вршење други активности поврзани со регионалниот развој, влучително и, според чл.26, т.1, алинеја 10, спроведување **проекти за поттикнување на развојот на планскиот регион, финансирани од фондовите на ЕУ и други меѓународни извори**. (Евидентно, „Законот за рамномерен регионален развој“ во посочените членови, дава одговор во врска со прашањето за надлежноста во врска со обезбедувањето **финансиска поддршка**, влучително и **ЕУ фондови за локален и регионален развој**, за реализација на проекти од интерес за општината/општините во регионот.)

Центар за развој на планскиот регион

Центарот за развој на плански регион (согласно чл. 24, 25 и 26 од Законот за рамномерен регионален развој) ги врши стручните работи кои се од особено значење за конкретниот регион¹⁹ (<http://brr.gov.mk/mk/плански-региони-на-р-македонија/>). Според посочениот закон, Центарот за развој на планскиот регион има својство на правно лице, а седиштето е во општината **која има најголем број жители**. Основната задача на ова стручно тело е да ја изготви Програмата за развој на регионот, во соработка со стручната

¹⁹ <http://brr.gov.mk/mk/плански-региони-на-р-македонија/>

и научната јавност, како и акционите планови за најзина реализација. Главните активности се одвиваат преку подготовка и имплементација на проекти. Покрај тоа Центарот за развој силно е посветен на јакнењето на меѓуопштинската соработка, а врши промоција на развојните можности на регионот. **Особено значајно е да се истакне можноста за соработка со регионалните власти од другите земји, зашто една од основните определби на ЕУ е токму јакнење на регионалниот развој.** Соработува со општините од регионот и им помага во обезбедување стручна и техничка помош при подготовка на нивните програми за развој, како и на здруженијата на граѓани при подготовката на проекти од областа на регионалниот развој. Работата на Центарот е тесно поврзана со Советот за регионален развој на планскиот регион, за чии потреби ги врши стручните и административните работи.

Закон за локална самоуправа²⁰

Законот за локална самоуправа од 29.01.2002, во поимникот, во чл.2 т. 3 упатува на **меѓународна соработка на општините** како дејствија на општините од РМ преземени во согласност со закон, заради воспоставување соработка меѓу нив и локалните заедници или локалните власти на една или повеќе други држави, како и членување на нивните асоцијации во меѓународни организации на локалните заедници или локалните власти. Во согласност со претходниот член, во чл. 14 кој се однесува на меѓуопштинската соработка, во т. 4 стои дека **општините можат да соработуваат и со единиците на локалната самоуправа на други земји, како и со меѓународни организации на локалните заедници, како и да членуваат во меѓународни организации на локалните власти.** Во продолжение на истиот член, т.5, предвидено е дека министерството надлежно за вршење на работите што се однесуваат на локалната самоуправа води евиденција за остварената меѓународна соработка на општините, во согласност со закон.

Европска повелба за локална самоуправа²¹

Меѓународната соработка на локалните власти е предвидена и со чл.10, т.3 од оваа Повелба, според која „Локалните власти имаат право, под услови што можат да бидат пропишани со

²⁰ http://brr.gov.mk/wp-content/uploads/2015/09/zakon_za_lokalnata_samouprava_382174521.pdf

²¹ „Европската повелба за локална самоуправа“ - <https://www.pravdiko.mk/2786/evropskata-povelba-za-lokalna-samouprava-ets-121/> - е донесена од Советот на Европа на 15.10.1985, стапи во сила на 1.9.1988, потпишана е од страна на РМ на 14.06.1996, (Собранието на РМ законот за ратификација го донесе на 14.5.1997 а Повелбата влезе во сила на 1.10.1997 - <https://www.akademik.mk/komparativni-sistemi-niz-svetot-za-lokalni-izbori-i-evropskata-povelba-za-detsentralizatsija/>).

закон, да соработуваат со соодветните локални власти од други земји“. За жал, правната сила на овој акт во практиката е битно релативизирана²².

Третото прашање се фокусира на збратимувањето на локалните власти²³ како поддршка на активностите од заеднички интерес²⁴ и своевидна алатка за ползување на наменските **ЕУ фондови за локален и регионален развој**²⁵ (во прилог, презентацијата „**TWINNING OF COMMUNITIES - European perspective**“²⁶ изложена пред учесниците на манифестацијата на збратимување на општини од Романија и РМ на 2.10.2015²⁷). Во овој

²² Релативизирањето на правната сила на овој акт, за жал, е видливо и од примената на чл.12, т.1, алинеа 4, која упатува на задолжителност на почитување на чл.5 од оваа Повелба, според кој „границите на територијата која се простира надлежноста на локалните власти не смеат да се менуваат без претходно консултирање на локалните заедници што се во прашање, а доколку е тоа можно, по пат на референдум кога е тоа предвидено со статут“. (Одредбите на овој член се инкорпорирани и во чл. 2 од Законот за територијална организација на локалната самоуправа во РМ објавен во Службен весник на РМ бр.55 од 16.08.2004: *основањето на нова општина/спојување поделба и менување на границите/ и менување на името и седиштето на општината може да се изврши со измена и дополнување на овој закон, по претходно консултирање на граѓаните од подрачјето на општините на кое се однесува спојувањето, поделбата или менувањето, на начин утврден со закон*. Сепак, директно беа применливи и пред тоа, по основ на ратификацијата на Повелбата на 14.05.1997)

²³ <http://www.twinning.org/mk/>

²⁴ Притоа како активности од заеднички интерес се јавуваат:

- Иницирање и организирање на тематски средби посветени на конкретни прашања од заеднички интерес на локалните самоуправи,
- Подготовка и реализација на проекти од заемен интерес, вклучително и аплицирање за средства од ЕУ и од други меѓународни извори за финансирање наменети за реализација на заеднички проекти на локалните заедници,
- Економско поврзување на збратимените локални заедници преку организирање или поддршка во реализацијата на: бизнис форуми, саеми на мали и средни претпријатија, воспоставување деловни партнерства, заеднички економско-промотивни активности, други економски активности, зависно од пројавениот интерес.
- Соработка на ниво на основни и средни школи и поддршка во организирање летни кампови тематски осмислени согласно пројавениот интерес од самите школи,
- Организирање или поддршка во реализацијата на културни и спортски настани од заеднички интерес.

²⁵ Интересна е и иницијативата за воспоставување на АСОЦИЈАЦИЈА НА ЗБРАТИМЕНИ ОПШТИНИ ОД РОМАНИЈА, РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА И РЕПУБЛИКА МОЛДОВА во рамките на која збратимените локални самоуправи од Романија, Република Македонија и Република Молдова, би се здружиле и би соработувале во насока на поддршка, развој и промоција на меѓусебните економски, социјални и културни врски за заемна поддршка во обезбедувањето хармоничен, одржлив и траен локален и регионален развој, а цел да се зајакне капацитетот на локалните администрации во вршењето на активностите од нивна надлежност како и реализација на заеднички проекти од заемен интерес.

²⁶ Презентацијата е публикувана во рамките на оваа Студија по претходно добиена согласност од авторот Dr. Bogdan BAZGĂ, Consilier afaceri europene, ROMANIA.

²⁷ По повод 20 години од воспоставување дипломатски односи меѓу РМ и Романија на 22.10.2015 год. во Букурешт, под мотото „Заедно низ Европа“, во организација на Амбасадата на Република Македонија во Букурешт беше организиран настан при што беа потпишани меморандуми за соработка (како фаза што претходи на потпишување повелба за збратимување) на 12 општини од Република Македонија со 12 општини од Романија. Во рамките на настанот се одржа работна сесија посветена на начинот за користење на европските фондови и се формира Асоцијацијата на збратимените општини на Република

контекст се полезни и странските искуства²⁸, а предвид треба да се имаат и меѓународните организации креирани за заемна поддршка на локалните власти (на кои веќе претходно упативме).

Македонија и Романија, со намера истата да биде проширена и со општини од балканските земји (со збратимување со општини од Република Молдова како прв чекор), при што истата од билатерална би прераснала во регионална Асоцијација.

²⁸ <http://www.partnerskamesta.cz/en/about-twinning/what-is-twinning/what-is-town-partnership-or-town-twinning.aspx>

**ОРГАНИЗАЦИСКА
ПОСТАВЕНОСТ И
КАПАЦИТЕТИТЕ НА
ЧОВЕЧКИТЕ РЕСУРСИ
ВО ЦЕНТРИТЕ ЗА
РАЗВОЈ НА ПЛАНСКИТЕ
РЕГИОНИ**

ОРГАНИЗАЦИСКА ПОСТАВЕНОСТ И КАПАЦИТЕТИТЕ НА ЧОВЕЧКИТЕ РЕСУРСИ ВО ЦЕНТРИТЕ ЗА РАЗВОЈ НА ПЛАНСКИТЕ РЕГИОНИ

1. Вовед

Центрите за развој на планските региони се дел од севкупната институционална рамка за регионалниот развој во Република Македонија. Покрај Бирото за регионален развој и единиците на локалната самоуправа, центрите се едни од главните носители на планирањето и спроведувањето на програмите за развој на регионите. Како оперативни тела, нивна основна функција е да ги подготвуваат и реализираат планските документи и со нив поврзаните акциони планови за развој на осумте региони. Со оглед на функцијата која ја остваруваат центрите, нивната улога и значење, како императив се поставува нивното ефективно и ефикасно работење.

Потребата од подигнување на институционалниот и кадровскиот капацитет на центрите како предуслов за постигнување позасилен регионален развој е утврдена и во Стратегијата за регионален развој на Република Македонија 2009-2019, во Стратешката цел 2, и во Приоритет 2.7. „Подигнување на капацитетите за планирање и реализација на развојот во планските региони“. Во описот на Приоритет 2.7. се потенцира потребата од системски пристап кон градењето на капацитетите на релевантните институции на сите нивоа и се определуваат мерките кои се однесуваат конкретно на центрите за развој на планските региони, а тоа се:

- Подигнување на капацитетите на центрите
- Соодветно квантитативно и квалитативно екипирање на центрите
- Континуирано усовршување на човечките ресурси преку обезбедување обуки
- Подигнување на капацитетот на центрите за промовирање на конкурентските предности и потенцијалот за инвестиции на регионот
- Поттикнување соработка со регионалните актери
- Градење на капацитетите за промовирање, идентификување и поддршка на иницијативите за развој на регионот

Следствено, во Акциониот план за спроведување на Стратегијата за регионалниот развој на РМ 2013-2015²⁹ се наведува дека инструментите на

²⁹ Акциониот план за спроведување на Стратегијата за регионалниот развој на РМ 2013-2015 (Службен весник на РМ, бр. 122 од 4.09.2013 год.)

Република Македонија ќе бидат насочени кон:

- Развој на институциите кои се воспоставени во планските региони (Центри за развој на планските региони и други институции);
- Подготовка на развојни проекти, и
- Развој на човечки и финансиски ресурси за спроведување на Програмите за развој на планските региони и на развојни проекти кои се составен дел на Програмите.

Стратегијата за регионален развој на Република Македонија е донесена во 2009 година и се однесува на периодот до 2019 година кога е предвидено да се изработи новата стратегија за наредниот десетгодишен период. Со оглед на временската дистанца од девет години во однос на Стратегијата, но и временската дистанца од пет години во однос на Акциониот план од 2013 год., се поставува прашањето: „Колку и како се спроведени стратешките приоритети, мерки и инструменти кои се однесуваат на градењето на капацитетите на центрите и развојот на човечките ресурси?“; „Кои се слабостите во имплементацијата и на кои предизвици треба да се одговори во иднина?“. Оттука, во овој дел од студијата, произлезена од реализираниот научноистражувачки проект „Институционална поддршка на регионалниот развој во Република Македонија“, се дефинираат следниве конкретни истражувачки цели:

- утврдување на организациската поставеност и структура на центрите;
- определување на институционалниот капацитет и можностите за проширување на центрите;
- утврдување на компетенциите на вработените и потребите за нивно развивање, и
- испитување на постојните практики на менаџмент на човечки ресурси за справување со недостаток на компетенции, како и работни практики кои стимулираат повисоки работни перформанси.

Во емпириското истражување е применета квалитативна истражувачка стратегија. За колекција на примарната емпириска база на податоци, се спроведе полуструктурирано интервју. Интервјуирани се раководителите на сите осум центри за развој на планските региони³⁰ и раководителот на Бирото за регионален развој при Министерството за локална самоуправа. Освен тоа, со цел да се добијат дополнителни сознанија, користен е и методот на квалитативна (индуктивна) анализа на содржина. Анализирани се

³⁰ Називите на осумте центри за развој на планските региони се: Центар за развој на источен плански регион; Центар за развој на вардарски плански регион; Центар за развој на југозападен плански регион; Центар за развој на југоисточен плански регион; Центарот за развој на полошкиот плански регион; Центар за развој на пелагониски плански регион; Центар за развој на скопски плански регион и Центар за развој на североисточен плански регион.

документи, закони, стратегии, акциони планови, програми, како и податоци од мрежните страници на центрите и Бирото за регионален развој³¹.

2. Карактеристики и специфики на менаџментот на човечки ресурси во државните институции

Менаџирањето на вработените службеници во центрите за развој на планските региони не може да се разбере доколку претходно, барем накратко, не се согледаат, во еден поширок контекст, основните белези на менаџментот на човечки ресурси (МЧР) во државните институции.

Прва основна карактеристика е таа дека МЧР во државните институции е важен чинител на ефективната јавна администрација и е клучен фактор за унапредување на демократските процеси во општеството. Клигнер и Налбандијан (Klingner и Nalbandian, 2003) истакнуваат дека во земјите во кои се случиле драматични политички промени, демонстрирани преку напуштање на стариот социјалистички систем и градењето нови демократски институции, текот на процесите на транзиција ја потврдуваат поврзаноста меѓу МЧР во државните институции и демократизацијата во тие земји. Тие сугерираат дека главните особености на МЧР во јавниот сектор извираат од специфичната интеракција на неколку стожерни вредности кои се често меѓусебно спротивставени, а тоа се: 1) *политичка одговорност* претставена преку политичка и лична лојалност на избраните и именуваните функционери; 2) *организациска ефективност и ефикасност* кои се резултат на максимизирање на организациските перформанси базирани на компетенциите на вработените, а не на нивната политичка лојалност; 3) *индивидуални права* обезбедени преку сигурност на работно место; правила и регулативи на мерит системот како заштита од партиско-политички притисоци и 4) *социјална еднаквост* загарантирана преку праведност и заштита од дискриминација на одредени социјални групи.

Втората важна карактеристика на МЧР во државните институции се однесува на ефикасната организација и управување со јавните работни места кои, по дефиниција би требало да се третираат како редок ресурс. Јавните работни места се целосно условени и ограничени од остварените даночни приходи, па затоа нивниот број и нивната правилна алокација е од огромно значење за процесите на донесување и спроведување на јавните политики.

Функцијата на МЧР во државните институции треба да се анализира низ призмата на различните перспективи на избраните и именуваните функционери и административните службеници (специјалисти) во поглед на нивната работа. Во најширока смисла, ваквите разлики се претставени во Табела 1.

³¹ Повеќе за ова види во Методолошка рамка на студијата „Институционална поддршка на регионалниот развој во Република Македонија“, која е интегрален дел на Студијата.

Табела 1. Разлики во политичките и административните стојалишта

<i>Перспективи</i>	<i>Политика</i>	<i>Политички и административни директори и раководители</i>	<i>Администрација</i>
Вредности	Одговорност		Ефикасност
Фокус	Надворешен		Внатрешен
Активност	Политичка „игра“		Решавање проблеми
Играчи	Претставници		Експерти
Конверзација	„Што слушаш?“		„Што знаеш да работиш?“
Комуникација преку...	Интереси/ симболи		Информации, пари, луѓе
Курентност	Моќ		Знаење
Динамика	Конфликт, компромис, промена, краткорочен поглед		Хармонија, соработка, континуитет, долгорочен поглед

Извор: Klingner, D.E. and Nalbandian, J. (2003), *Public Personnel Management: Context and Strategies*, 5th ed. New Jersey: Pearson Education/Prentice Hall, p. 215.

Избраните и именуваните функционери се водени од вредности кои се однесуваат на респонзивност кон електоратот, без оглед дали ги задоволуваат интересите на мала група или интересите на мнозинството. Нивниот фокус е најчесто ориентиран надвор од организацијата, во заедницата или во опкружувањето на политички интереси на групи кои се здружуваат за и против конкретни политики и решенија на проблемите. Клингнер и Налбандијан (Klingner and Nalbandian, 2003) нагласуваат дека за политичките функционери и раководители, политичкото делување се разбира како „играна политиката“ која има свои правила, но нема јасни граници. Избраните и именуваните функционери ја менаџираат сопствената политичка кариера преку вредносен систем во кој компромисите и преговарањата се ценат повеќе отколку вистинските одговори на проблемите. Најчесто, тие добиваат работни позиции без од нив да се бара експертиза и релевантно работно искуство. Затоа, за нив не е примарно знаењето и експертизата, туку курентна е моќта, а крајниот резултат на секој избран функционер се состои во способноста да се влијае на другите и да се изгради консензус во заедницата потребен за спроведување конкретни политички одлуки, а за што нема прескрибирана формула. Разликата меѓу политичарите и административците се согледува и во однос на временската перспектива. Избраните и именуваните функционери имаат краткорочен

поглед на актуелното работно место и тоа не е врзано ниту пак влијае на долгорочното градење на кариерата.

Од друга страна, светот на државната администрација е многу поразличен, посебно за оние вработени кои имаат експертиза во одредена област (системски аналитичари, инженери, научници, агрономи, буџетски аналитичари). За ваквите вработени, администрацијата не е „игра“, туку конкретна рационална и аналитичка примена на знаење во решавањето на проблемите и предизвиците. Иако проблемите се од надворешна природа, фокусот е внатрешен, работата е внатрешна. Нивното професионално и техничко знаење и хиерархијата во која функционираат ја обликува нивната работна средина. Тие се експерти кои го стекнале своето знаење низ годините поминати во образовниот процес и низ работното искуство. Теоријата на јавниот персонален менаџмент предвидува дека државните и јавните службеници ги добиваат своите работните позиции врз основа на нивните знаења, вештини, способности и личните атрибути, а не затоа што јавно апелирале за некој јавен интерес до група гласачи. Затоа, она што се вреднува се компетенциите и решавање проблеми преку интензивна меѓусебна соработка и кооперативност, иако практиката на вработување во државните и јавните организации во нашата држава, многу години наназад, не ја следи теоријата туку, во најголем број случаи, го покажува токму спротивното, а тоа е дека партиската афилијација и личните врски имаат предност пред компетенциите. Спротивно на назначувањето на избраните и именуваните функционери, теоријата претпоставува дека административното стручно лице ја планира долгорочно својата кариера и, знаејќи дека веројатно ќе остане во организацијата на долги патеки, ќе практикува да ги избегнува непостојаностите и промените на изборната политика.

Спецификите и комплексното функционирање на МЧР во државните институции, за кое накратко се елаборираше претходно, ја обликува рамката и насоката за испитување на практиките на МЧР во центрите за развој на планските региони.

3. Организациска поставеност и организациска структура на центрите

По донесувањето на Законот за рамномерен регионален развој во мај 2007, во текот на 2008 и 2009 општините пристапија кон основање на центрите во осумте плански региони во Македонија. Нивните задачи се дефинирани во Член 26 од Законот за Рамномерен регионален развој на РМ и во одлуките за основање според кои центрите се дефинираат како единици на локалната самоуправа и за нив е одговорно Министерството за локална самоуправа. Во одлуките се утврдени нивните надлежности, обврски и одговорности. Центрите претставуваат стручно и административно-техничко тело на советите на осумте региони. Работните задолженија на центрите вклучуваат изготвување на плански документи и програми за развој на регионот; проектни апликации и аплицирање на проекти; имплементација на проекти; спроведување на јавни набавки за потребите

на реализација на проектните активности; обезбедување стручна и техничка помош за единиците на локалната самоуправа; како и соработка со бизнис секторот и невладините организации во подготовката на развојни проекти за сите засегнати страни.

Освен блиската соработка со единиците на локалната самоуправа и другите засегнати страни, работните задачи на центрите можат да се прошират преку интензивирање на соработката со другите ресорни министерства, преку вклучување на центрите во работата на проекти во партнерство со тие министерства. Еден центар веќе започнал таква соработка од оваа година со Министерството за земјоделие во рамките на ИПАРД програмата, а преку Агенцијата за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој.

Организацијата на работата на центрите се базира на утврдените цели и соодветните функции кои треба да се извршуваат. Процесот на организација се претставува преку организациската структура која е логичка рамка што ги дефинира, од една страна, поделбата и групирањето на задачите и надлежностите и, од друга страна, распоредот на човечките и физичките ресурси. Организациската структура ја покажува поделбата на работата, бројот на менаџерски нивоа и начините на координација меѓу деловите и хиерархиските нивоа. Основниот критериум за оценка на организациската структура се нејзината флексибилност (можност за реагирање на различни предизвици) и респонзивност (брзината на реагирање). Со намера да се согледаат организациските аспекти на центрите, на испитаниците им беше поставено прашањето: *Колку организациската поставеност и структура ги задоволува барањата за ефикасна и ефективна работа на Центарот?* Организациската структура на центрите е функционална или секторска, што подразбира диференцијација на работните задачи според деловните функции и ја следи стриктната примена на принципите на поделба на работата и специјализацијата. Функционалниот модел на организација се карактеризира со департаманизација или поделба на сектори со висока концентрација на моќта на највисокото хиерархиско ниво. Ваквиот модел им овозможува на центрите користење на специјализирани ресурси, мобилизација на знаењето и негово користење онаму каде што е најпотребно. Функционалната организација на центрите им овозможува одредени предности како што се: 1) ефикасно работење преку концентрација на работните задачи на сродни активности; 2) развој на потребната експертиза и ефективност во работењето преку поделба на работа и специјализација и 3) ефикасна контрола преку јасни комуникациски линии (Dzuricin I Janosevic, 2006).

Од анализата на органограмите и екипираноста на центрите претставени на нивните мрежни страници, како и од интервјуата со раководителите се заклучува дека вработените се распоредени на работни позиции кои се речиси идентични во сите центри и се во согласност со потребите на работењето, а тоа се: раководител на центарот, координатори за проекти кои покриваат различни области на регионалниот развој и еден администратор или советник за правни работи и водење јавни набавки. Раководителот на центарот го избира Советот на регионот по претходно распишан јавен оглас. Во однос на неговиот мандат, во постојната законска регулатива нема ограничување, но во актуелните измени на Законот за рамномерен

регионален развој се предлага раководителот да може да биде биран во два мандата по четири години (од интервјуата со раководителите на центрите).

Од исказите на раководителите се добија и дополнителни сознанија дека функционалната структура и департаманизацијата на центрите е надолполнета со имплементација на тимска организација на работата. Организирањето на вработените во работни групи на одредени проекти е сè почеста практика на структурирање на државните организации. Тимскиот пристап е пожелен посебно кога станува збор за микро организации до 10 вработени какви што се центрите. Во денешното динамично опкружување, тимскибазираниот модел на организациска структура се покажува како пофункционален и организациите се поефективни кога функционираат со полабава структура, составена од индивидуалци со капацитет и волја континуирано да учат. Имајќи ја во вид природата на работата, воведувањето на тимскиот концепт ќе им овозможи на центрите делегирање на овластувања и спуштање на моќта на пониско хиерархиско ниво што пак би резултирало во постигнување на поголема флексибилност и респонзивност кои се потребни во работата на развојните проекти (Daft and Marcic, 2007). Исто така, во активностите поврзани со планирањето и спроведувањето на регионалниот развој, центрите и локалните власти мораат да координираат различни задачи често поврзани со специфичен делокруг на работа, како на пр. планирањето на финансиските ресурси и финансиско работење, градежни планови и зафати, инфраструктурни решенија, правни и легални прашања и др., што условува инволвираност на различни сектори и различна експертиза на вработените. Во теоријата на менаџментот се наведуваат повеќе причини зошто тимскиот пристап станува сè поактуелен и префериран пристап. Организациските проблеми и предизвици во работењето се сè покомплексни така што само едно лице не е во состојба да ги има сите информации, ниту може да ги поседува сите потребни вештини за правење соодветна анализа и селекција на најдобро решение за одреден проблем. Комплексноста на проблемите и задачите бараат иновативност и разновидност на гледишта. Концептот на тимската работа ги адресира и прашањата на индивидуалните перформанси на вработениот, неговите способности и степенот на мотивираност за работа. Тимскиот модел на работа може да ги зајакне перформансните способности на секој индивидуален член на тимот преку можноста да се учи од колегите, повисока мотивираност, генерирање иновативни решенија и поефикасно користење на расположливите ресурси (Забијакин Чатлеска, 2018).

4. Капацитетот на човечките ресурси и менаџментот на човечки ресурси во центрите

4.1 Институционалниот капацитет на Центрите

Со цел да се испита постојната институционална способност на центрите, до испитаниците се постави следново прашање: *Како се утврдува институционалниот капацитет на Центарот, во смисла на утврдување на*

потребата од стручни кадри и нивниот профил, а потребни за планирање и спроведување на планските документи за регионален развој?

Од исказите на интервјуираните раководители се добија сознанија за кадровска екипираност на центрите. Според нив, таа е прецизно утврдена со актот за нивното основање и тие имаат право да вработат најмногу до пет вработени во редовен работен однос, на неопределено работно време и за кои министерството обезбедува плати. Согласно законот, бројот на лица со редовен работен однос на неопределено време во центрите е пет. Во одлуките за основање на центрите за развој на планските региони е наведено дека вработените немаат својство на државни службеници, истите се вработуваат и со нив се управува согласно законот за работни односи иако Министерството за информатичко општество ги третира како вработени во државна администрација. Центрите информираа дека според постојниот акт на систематизација, работните места не се компатабилни со оние кои се предвидени за државни службеници. Дел од раководителите сугерираа можноста во систематизацијата соодветно да се заменат називите на работни места согласно каталогот на работни места или во каталогот да се додадат нови работни позиции.

Во секој од центрите, дополнително е формиран регионален бизнис центар³² во кој е вработено едно лице со договор на дело, а задолжено да дава поддршка и консултативни услуги на малите и средни претпријатија кои ја остваруваат својата економска активност во регионот. Проширувањето на центрите со уште еден вработен се покажува како позитивен чекор во развојот на капацитетите на центрите за поттикнување на конкурентноста на регионот. Истовремено, се постигнува и поефикасно работење и распределба на работните задачи. Но, искуството од работењето во некои од центрите покажува дека ваквиот тип на вработување по договор на дело истовремено креира, од една страна, несигурност на работното место за вработениот, а од друга страна, нестабилни приходи за вработениот заради ненавремена исплата на финансиските средства од ресорното министерство за обезбедување на платата на вработениот. Еден испитаник го кажа следново: *„Пред две години е побарано во рамките на центрите да се формира Бизнис центар за поддршка на мали и средни претпријатија. По договор е примено едно лице за ова работно место. Секоја година се склучува договор на една година со тоа лице, а платата ја обезбедува Министерството за локална самоуправа (400.000,00 ден. бруто на годишно ниво). Сè уште не сме ги добиле парите за ова лице (веќе 10 месеци)“.*

Поради природата на работата на проекти и променливиот обем на активностите, центрите имаат отворена можност и дозволено им е да ангажираат дополнителна работна сила, но само доколку се способни од сопствени финансиски средства да обезбедат надоместок за ваквиот тип

³² Врз основа на Законот за рамномерен регионален развој („Службен весник на Република Македонија“ бр.63/2007, 187/2013 и 43/2014), како и врз основа на Програмата на Владата на Република Македонија за рамномерен регионален развој во 2014 година („Службен весник на Република Македонија“ бр.8/2014 и 22/2014), со цел зголемување на конкурентноста на планските региони преку поддршка на малите и средни претпријатија и претприемништвото, формирани се Бизнис центри за поддршка и консултативни услуги за мали и средни претпријатија во рамките на постојните центри за развој на планските региони.

работници со времени работни ангажирања. Засилувањето на кадровските капацитети на центрите преку времени вработувања е често применувана практика. Воеден од центрите, заради потребите на извршување на поголем обем на работни активности поврзани со проекти, дополнително работат уште четири лица со полна плата, ангажирани преку агенција за привремено вработување на 18 или 24 месеци. За потребите на спроведување на тековните проекти, во друг центар, во моментот се вработени четири лица на определено време. Компензациите на овие вработени се обезбедуваат од буџетот на проектот или од сопствени средства на центарот. Вакви практики на ЧР (човечки ресурси) се присутни и во други два центри. Но, иако потенцирањето на флексибилен работен однос со цел ефикасно користење на расположливите ЧР претставува современ тренд во вработувањето на државните службеници, ваквите практики на флексибилни и времени вработувања можат сериозно да ја нарушат стабилноста на системот на државни службеници. Креирањето на стабилен систем на МЧР во државните институции, меѓу другото подразбира дека таквиот систем треба да биде заштитен од можноста избраните или именуваните вршители на јавни функции да вработуваат и отпуштаат од работа државни службеници по сопствена волја. Стабилниот систем на ЧР треба да овозможи поефикасна работа на институциите и зголемување на довербата на јавноста во квалитетот на јавните услуги преку заштита на правата на вработените, воспоставување јасни критериуми и процедури на селекција, прераспоредување, промоција или отпуштање и примена на принципите на менаџмент на кариера (Klingner and Nalbandian, 2003).

Со намера долгорочно да се обезбеди потребниот капацитет на ЧР, во некои од центрите е евидентна тенденцијата да се задржат лицата и по истекот на времето ангажман бидејќи развиле знаења, вештини и способности и се стекнале со работно искуство преку работа на проекти. На пр. раководителот на еден од центрите посочи дека проблемот да се обезбеди потребниот капацитет на ЧР е двоен, од една страна, таков профил на готов изграден кадар на пазарот на труд е дефицитарен, а од друга страна, центарот нема средства да отвори ново работно место.

Ваквата тенденција покажува дека раководителите ја препознаваат важноста на ретенцијата на вработените за вкупните перформансни резултати на центрите. Како практика на МЧР е сосема оправдана од најмалку две причини: прво, ваков тип на работници се високо конкурентни на пазарот на работна сила во Македонија и, второ, имајќи предвид дека е потребно време и средства за обучување на ваков кадар, дополнителните вложувања или трошоци за работно воведување и обука се многу пониски и помалку финансиски би го оптовариле центарот со оглед дека тие веќе се подготвени за работа. Ваквата практика на ЧР би требало да се прифати, особено за оние работници кои, покрај тоа што ги поседуваат клучните компетенции, исто така веќе се запознаени со организацијата на работата и добро се вклопуваат во организациската култура.

Во однос на прашањето колку големината на центрите³³ соодветствува со сегашните потреби на работењето, постојат различни видувања. Некои

³³ Бројот на вработени е користен како индикатор на големината на организацијата

од раководителите се на мислење дека сегашното ниво на вработеност ги задоволува потребите, додека пак друг раководител смета дека „генерално со постојниот број на вработени се работи ефикасно, но со оглед на важноста на центрите и улогата која ја имаат за развој на регионите, потребно е да се зголеми институционалниот и кадровскиот капацитет на центрите“.

Спротивно на претходното, дел од интервјуираните раководители, истакнуваат дека во периоди со зголемен обем на работа, постојниот број на вработени не ги задоволува потребите за ефикасно и ефективно работење. Како пример може да се посочи искуството на еден од центрите во кој, во одреден временски интервал, вработените биле преоптоварени, истовремено работејќи на единаесет тековни проекти. Процената е дека во истиот центар, според проектираниот обем на работа, наместо пет, треба да има осум до девет вработени со редовен работен однос и со полно работно време, а според планирањето на развојот на центарот, во идната систематизација се предвидени неколку одделенија со утврдени работни позиции: одделение за меѓуопштинска соработка каде освен раководителот е планирано да се вработат уште 4 лица; во одделението за ЕУ треба да се примат уште 6 вработени. Во бизнис центарот има еден вработен со договор на дело, но проектирано е тој да функционира како одделение.

Во иста насока се и размислувањата на директорот на Бирото за регионален развој. Тој ја поддржува идејата за зголемување на бројот на вработени во центрите посочувајќи дека со измени на Законот за рамномерен регионален развој се предвидува зајакнување на капацитетите на центрите. Ова е затоа што очекуваните зголемувања на фондот и буџетот за развојни проекти на национално ниво (1% од БДП е веќе предвидено во постојниот Закон за рамномерен регионален развој од 2007 год., но не е имплементирано во практика), ќе влијаат врз центрите на начин што тие ќе се соочат со зголемен обем на работа, а со постојните организациски и кадровски капацитети нема да можат да одговорат ефикасно и ефективно на новите и променети работни обврски и задачи.

Зголемувањето на бројот на вработени во центрите е можеби оправдано, но тоа не треба да резултира во непотребни и неоправдани вложувања и дополнителни оптоварувања на државниот буџет и на општинските буџети, а особено во услови кога има „...широко прифатени претстави дека системот на државни услуги обезбедуваат безбеден рај за мрзеливи и некомпетентни вработени...“ (Klingner and Nalbandian, 2003:115). Новите, вработувања, доколку се покажат како непродуктивни, како и натрупувањето на државни службеници би создало превработеност во центрите, а нивната евентуална некомпетентност би ги изложила центрите на дополнителни трошоци за нивна (до)едукација и обука, и уште повеќе, може да биде додатна пречка за организациската флексибилност и ефикасност на работниот систем. Оттука, барањата за проширување и зајакнување на центрите со нови вработени треба да се темели во основа на: 1) проекции и планови за опфатот, содржината и обемот на работа на центрите во иднина; 2) спроведена издржана анализа и проценка на идните потреби за работна сила согласно проекциите и плановите и 3) силна аргументација за секое креирано ново работно место. Во процесите на регрутација и селекција за пополнување на

нови работни позиции, доследно и ригорозно да се применува начелото на стручност и компетентност за секое работно место.

Во смисла на понатамошно градење на институционалниот капацитет на центрите, во интервјуата со раководителите се добија дополнителни сознанија за актуелните мерки преземени на централно ниво. Во насока на поттикнување на засилен регионален развој и решавање на постојните проблеми во работењето, во Програмата за работа на Владата 2017-2020 е предвидено јакнење на административните и финансиските капацитети на центрите, обезбедување статус на државни службеници на вработените и целосно покривање на финансиите од централниот буџет.

4.2 Компетенции на вработените

Организацискиот капацитет и функционалноста на центрите за развој на планските региони се базира, пред сè, на неколку основни претпоставки по однос на продуктивноста на вработените, а тоа се: 1) луѓето се попродуктивни кога ги поседуваат потребните компетенции; 2) имаат јасни цели; 3) имаат на располагање соодветни ресурси и организациски услови за извршување на работата; 4) добиваат јасен фидбек за својата работа и 5) имаат можности за кариерен развој. Покрај овие претпоставки, работните перформанси на еден вработен мора да се анализираат и од поширок групен аспект бидејќи, иако вработените ги извршуваат работните задачи како индивидуалци, тие се истовремено и членови на група која се стреми кон заедничко и здружено достигнување на организациските цели и која колективно ја обликува културата на организацијата.

Во МЧР, поимот компетенции на вработените ја означува способноста за извршување на работата, а како компетентни се сметаат оние вработени кои ги исполнуваат барањата на работната позиција. Концептот на компетенции се однесува на знаењата, вештините, способностите и личните атрибути што ги засилуваат работните перформанси и продуктивноста на вработените како важни фактори на организациската успешност (Boyatzis, 2008; Klingner and Nalbandian, 2003). Максималното ниво на индивидуалните перформанси се постигнува кога способностите и талентот на работникот се конзистентни со потребите на работата и организациската средина. Бојасис (Boyatzis, 2008) сугерира три основни групи на компетенции: 1) експертиза и искуство; 2) знаење (декларативно, процедурално, функционално и метакогнитивно) и 3) базични когнитивни компетенции (меморија и дедуктивно резонирање).

Со цел да се испита дали вработените ги имаат соодветните компетенции потребни за обавување на работните задачи, од интервјуираните раководители на центрите беше побарано да одговорат на прашањето и да објаснат: *Колку капацитетите на човечките ресурси ги задоволуваат барањата за ефикасна и ефективна работа на Центарот? Наведете подетално какви компетенции поседуваат вработените и кои компетенции сметате дека недостасуваат?*

Според актот за систематизацијата на работни места во центрите, за раководителот и координаторите е потребно завршено високо образование,

но без притоа да се прецизира од која област. Вработените во центрите се со различни високообразовни профили и работните задачи се распределуваат рамномерно меѓу вработените кои се оспособени да извршуваат повеќе различни по природа работни задачи. Еден од раководителите смета дека: *„Освен базичното факултетско образование, кое е задолжително, за работењето на проектите се важни и поминати обуки и работно искуство. Стручната надogradба е всушност неопходна, не е доволно само завршеното високо образование“*. Образложувајќи подетално, раководителот ги објаснува практиките на ЧР и организација на работа наведувајќи го следново: *„Вработените добиваат работни задачи и се распоредуваат според областите кои ги бара проектот, тоа распоредување е поврзано со образованието, искуството, но и со афинитетите на вработените“*. Тој знае кој вработен за која работна задача може да биде најпродуктивен и така ги групира; вработените се насочуваат во делот на работни задачи за кои имаат експертиза. Во повеќето центри се работи ефикасно *„со добро уигран тим на вработени со искуство и компетенции кои ги бара работното место“*. Исто така, раководителите потврдуваат дека: *„вработените се оспособени за изготвување проектни апликации и, што е уште поважно, оспособени се за имплементација на проектите каде што работата е потешка поради мноштвото проблеми со кои се соочуваат во спроведувањето“*. Важно е да се забележи дека сите раководители придаваат големо значење на работното искуство, а во еден од исказите се потенцира дека: *„работното искуство е важно и при поднесувањето на апликациите бидејќи вработените знаат кои донатори каков тип проекти најчесто поддржуваат, врз основа на минатото работно искуство стекнато низ годините и анализа на изминатите одобрени проекти“*. Специфичните знаења и вештини за работа на проектите, вработените ги стекнуваат и со искуство и обука на работно место од страна на поискусните колеги.

Во одделни центри се забележува дека постои недостаток од компетенции поврзани конкретно со подготовка на апликациите за ЕУ фондовите, во смисла на лице кое ќе биде оспособено да ги проучи ЕУ програмите за поддршка, да создаде контакти и кое би било задолжено за поврзување со донатори и за ЕУ поддршка. На пр. во еден од центрите објаснија дека доколку се зголеми буџетот за вработени, планирано е да се вработат лица за меѓународна поддршка на центарот, лица кои ќе бидат обучени да работат на програмите за претпристапна помош на ЕУ. Освен тоа, во однос на недостатокот од компетенции, но и заради обемот на работа, во неколку центри се потенцираше потребата од вработување на еден економист или сметководител. Во повеќето од центрите, секоја година на тендер се избира сметководител, но искуството покажува дека ваквата практика ја отежнува и успорува работата и дополнително го изложува центарот на зголемени и непродуктивни директни трошоци поврзани со тендерските процедури. Евидентно е и индиректното негативно влијание врз посветеноста на вработениот и неговата мотивацијата за работа, со оглед дека не се обезбедува сигурност на вработување преку вработување на неопределено работно време. Поради законското ограничување до пет вработени, во еден од центрите тоа е решено на таков начин што уште во основањето, наместо

координатор за проекти е примен сметководител, додека пак во друг центар практика е да се ангажира сметководителот кој е вработен во општината.

Освен тоа, најголем дел од интервјуираните раководителите сметаат дека поради потребите на инфраструктурните проекти, кои се најбројни и кои се приоритетни за регионите, потребно е вработување и на еден градежен инженер. Недостатокот од ваков кадар во некои од центрите се решава преку ангажирање на инженери вработени во општините: *„инфраструктурните проекти се работат најчесто преку договор за соработка со општините, и притоа се користат човечките ресурси од општините. Се побарува од градоначалникот, градежен инженер кој е вработен во општината, да се ангажира во центарот, за потребите на интересен надзор на градењето, за да не се случи надзорот да се спои со изведувачот“*. Во друг центар, според систематизацијата, е предвидено и вработување на лице од технички или технолошки струки за потребите на проектите поврзани со регионалниот систем за управување со отпад кој функционира во рамките на центарот. Од исказот на испитаникот од истиот центар се добија и дополнителни сознанија дека вработените имаат потреба од градење на компетенции поврзани со познавање странски јазици и информатички вештини.

Решавањето на недостатокот на вработени за претходно наведените стручни и технички компетенции е приоритетна цел на центрите и можеби е разбирливо што раководителите во своите искажувања малку или речиси воопшто не се осврнаа на недостатокот од организациски и менаџерски знаења, вештини и способности. Исклучок е еден од центрите во кој се препознава потребата од понатамошен развој на вештини и знаења за управување и организирање, особено за стратешко управување во поставувањето на правецот на развој на центарот.

Ваквите компетенции се посебно важни за вработени кои се на менаџерски позиции, како што се раководители, супервизори, координатори во центрите и сл. (Klingner and Nalbandian, 2003:189). Тие се прикажани во Табела 2.

Табела 2. Компетенции на вработените јавни/државни службеници

- ориентација кон постигнувања	- лична ефективност
- аналитичко размислување	- сет од верувања и убедувања
- градење на односи	- решавање проблеми
- комуникација	- менаџирање на проекти
- донесување одлуки	- менаџирање на ресурси
- развој на вработените	- стратешко планирање
- иновативност	- тимска работа
- интегритет	- разновидност на вредности
- менаџмент на перформанси	

Покрај претходно прикажаните организациски и менаџерски компетенции кои се потребни првенствено за раководните позиции, за сите вработени во центрите е пожелно да изградат компетенции кои се сметаат за фактори на повисоки индивидуални перформанси, а се однесуваат

на емоционалната, социјалната и когнитивната интелигенција. Бојасис (Boyatzis) сугерира дека овие компетенции треба да се согледуваат од бихевиорална перспектива, т.е. преку работното однесување и според тоа, тој идентификува три кластери на компетенции (Boyatzis, 2008:7):

- Когнитивни компетенции (системско мислење и препознавање на обрасци и модели);
- Компетенции на емоционална интелигенција (самосвест, компетенции за самоуправување, кои вклучуваат емоционална самосвест и емоционална самоконтрола);
- Компетенции на социјална интелигенција (компетенции за општествена свест и компетенции за управување со односите, како што се емпатија и тимска работа).

Одредени истражувачи сугерираат и други компетенции кои се повеќе фактори на тимските (групните) перформанси, отколку на индивидуалните перформанси. Тие упатуваат на таканаречените контекстуални фактори поврзани со личните атрибути (Klingner and Nalbandian, 2003:188):

- волонтирање за извршување на задачи кои формално не се дел од работата
- упорност/истрајност со дополнителен ентузијазам или напор кога е потребно успешно да се завршат одредени работни задачи
- помагање и соработување со другите
- почитување на организациските правила и процедури дури и кога лично се доживуваат како непријатни
- одобрување, поддршка и одбрана на организациските цели.

Кон наведените компетенции можат да се додадат и вештините за решавање конфликти и работа во демографски разновидна средина, при што овие компетенции се однесуваат всушност повеќе на одржување на социјалното и психолошкото опкружување во кое функционира техничкото јадро на организацијата, но се важен предиктор на работните перформанси.

4.3 Справување со недостатокот од стручни, технички и други компетенции на вработените и градење на кадровскиот капацитет на центрите

Недостатокот од компетенции на вработените сериозно може да ја наруши работата на центрите и да ја намали нивната ефикасност. Од една страна, законски пропишаниот максимум од пет вработени кои ги финансира ресорното министерство и неможноста да се покријат со плата од сопствени извори нови вработувања, го отежнува ефикасното функционирање и организирање на работата во центрите. Од друга

страна, техничките и технолошките иновации предизвикуваат промени во организацијата на работењето, промени во опкружувањето, а постојаното генерирање нови знаења побарува поинаков вид на компетенции поврзани со професионалните и техничките вештини и ги тера вработените континуирано да учат и да ги надградуваат своите компетенции. Ваквите променливи услови, ги принудуваат центрите секојдневно да се прилагодуваат преку барање решенија за премостување на пречките и справување со нови предизвици применувајќи различни работни практики.

Во насока на постигнување повисоки организациски перформанси, центрите треба да одговорат на сегашните и идните предизвици преку градењето на сопствениот организацискиот капацитет и компетенции усвојувајќи практики на ЧР како: вработување нови работници; обука и стручно усовршување на постојните вработени за надградување на постојните и стекнување нови компетенции; соодветни стимулации кои ќе ја зголемат мотивацијата и посветеноста и, конечно, времени договори со други организации или индивидуи за испорака на одредени услуги.

Со цел да се испитаат работните практики кои се применуваат во центрите, раководителите беа замолен да дадат одговор на прашањето: *Доколку постои недостаток од стручни, технички и други компетенции на вработените, на каков начин Центарот го решава ваквиот недостаток? Кажете ни повеќе за активностите на Центарот поврзани со: 1) спроведени програми за обука и развој на вработените во Центарот и плановите за обука и развој за во иднина, и 2) соработка и ангажирање на експертски и други организации или индивидуи.*

Потребата од поголеми инвестиции во обука и развој на вработените во државниот сектор е резултат на рапидните технолошки промени и промената на природата на работата. Својата одржливост центрите треба да ја темелат на максимизирање на компетенциите на вработените, бидејќи во денешната економија на знаење, вештите работници се вистинскиот организациски капитал (Pynes, 2004). Градењето на компетенциите преку процесите на обука и развој подразбираат идентификување, планирање и буџетирање на програма за обуки и развој која ќе го одразува стратешкиот пристап кон ЧР.

Раководителите ја препознаваат потребата од обуки за вработените и важноста од перманентното надградување на знаењата. Но, од одговорите на испитаниците се дознава дека речиси и да нема инвестиции во обука, ниту има формално усвоена програма за обука и развој на вработените. Исклучок е еден центар во кој, според исказувањата на раководителот, има план и програма за обуки и е утврдено во кои области има простор за усовршување и подобрување на компетенциите на вработените, но програмата не се спроведува заради недостиг на финансиски средства. Најчесто, обуките се повеќе ад хок активности кои не се однапред системски планирани и проектирани. Раководителите на центрите причината ја наоѓаат во недостигот на средства што би ги алоцирале за финансирање на ваквите потреби. Единствена практика која е спроведена во смисла на обуки на вработените од центарот се обуките кои ги добиле

од донатори и/или во рамките на неколку проекти или, поточно, буџетите за обука се поддржани само кога трошоците за обука се вклучени како дел од трошоците на финансирањето на конкретен проект или програма. Еден од интервјуираните раководители изјави дека: „*обуки се обезбедуваат преку донаторите ГИЗ, УНДП, Швајцарска агенција за соработка и развој. Тие освен финансиска поддршка на обуките даваат и експертиза – обучуваат, ги организираат и ги спроведуваат обуките. Некогаш само финансиски поддржуваат, а Центарот сам ги организира и спроведува обуките согласно своите потреби, со ангажирање на експерти и обучувачи. Или, Министерството за локална самоуправа преку донатори обезбедува обуки, а вработените од центрите, по известување и повик, се пријавуваат за следење обуки“.*

Честа практика е специфичните знаења и вештини потребни за работа на проектите вработените да ги стекнуваат низ работно искуство и преку обука на работно место. Обука на работно место е ефективен начин и се спроведува како насочување кое го прави поискусен работник на помалку искусен работник. Ваквата обука е неформална и често се однесува на ориентацијата на нововработен во организацијата како обука за работните задачи, политики и процедури. Позитивен пример на практика на МЧР е раководителката на ЦРЈЗПР, која како магистер по локален и регионален развој има експертиза и во делот за подготвување на проектни апликации за ЕУ фондовите, а истовремено е ангажирана како обучувач на вработените од општините и како обучувач на вработените во Центарот.

Од друга страна, центрите редовно одвојуваат сопствени средства, но само за подмирување на трошоците за обуки поврзани со јавните набавки и архивско работење. Повеќето од раководителите сметаат дека вработените во центрите се комплетно обучени и оспособени за својата работа, но истовремено наведуваат дека при имплементацијата на големи инфраструктурни проекти им се потребни дополнителни обуки, како и обуки за финансиски менаџмент и работа со тендери. Како посебно важни се идентификуваат обуките за менаџмент со проектен циклус, за лобирање и вмрежување (нетворкинг).

Во врска со развојот и градење на компетенциите на вработените, центрите досега немале никаква помош од Министерството за локална самоуправа, ниту од Секторот за регионален развој при истото Министерство. Единствено се спомнуваат и се во најава, обуки од страна на Бирото за регионален развој преку проект на Швајцарската агенција за развој и соработка. Исто така, не се достапни ниту програми за обуки кои би се реализирале во европските агенции за регионален развој. Како можно решение се предлага Министерството за локална самоуправа да покрене иницијатива за градење на кадровските капацитети на центрите и да побара линија за финансирање на обуки и развој.

Може да се заклучи дека центрите треба да најдат начин и да вложат додатни напори, време и средства за градење на компетенциите на вработените и тоа преку следниве практики на ЧР (Daly, 2015; Klingner and Nalbandian, 2003):

- Дизајнирање програми за работна ориентација на нововработени.
- Обуки на работно место и обуки надвор од работното место. Преку обуките се стекнуваат компетенции за тековните работни задачи и тие повеќе се насочени кон градење вештини. Формалните програми за обука на работно место вклучуваат и практики на приправништво и стажирање.
- Развој на вработените преку доедукација и усовршување во рамките на формалниот систем на образование кој овозможува стекнување нови знаења, но и градење на вештини кои би ги подготвиле вработените за идни одговорности и предизвици. Целта е да се изградат компетенции за справување со непознати проблеми и подготвеност за работа во променливи и неизвесни услови.
- Програми за менторство, коучинг и советување како специфични форми на обуки еден-на-еден спроведувани од страна на супервизор или раководител.

Освен преку обуки и развој на вработените, недостатокот на стручни, технички и други компетенции на вработените во центрите се пополнува преку ангажирање на експертски и други организации или индивидуи. Добиените сознанија од интервјуата со раководителите упатуваат на констатацијата дека во центрите е честа практика воспоставувањето соработка со индивидуални консултантски куќи и користење на надворешни експертски услуги за потребите на проектното работење и во фазата на аплицирање (како административна поддршка) и во фазата на имплементирање на проектите (како оперативна поддршка).

Покрај тоа, центрите соработуваат и со други организации како што се здруженија на граѓани, невладини организации, фондации, како и со бизнис заедницата и општините во регионот. Овие организации се вклучуваат во работата на центрите во фазата на создавање на планските документи и програма за работа и партиципираат во генерирањето проектни идеи.

5. Заклучок

МЧР во државните институции треба да се потпира на работни практики кои овозможуваат ефикасно и ефективно работење. Организациската успешност и вкупните работни перформанси зависат од степенот во кој вработените се спремни да се ангажираат и да вложат дополнителен напор во работењето. Избраните или именуваните политички лидери, директорите и раководителите на владините агенции, тела и други јавни институции, имаат одговорност да создадат програми кои ќе обезбедат развој и стимулации за супериорни перформанси на државните службеници.

Институционалниот капацитет на центрите за развој на планските региони и нивното успешно работење е условено од повеќе фактори, меѓу

кои капацитетот на ЧР, компетенциите на вработените и организациската способност да креира услови за нивен развој.

Законското регулирање на максимум пет вработени во центрите и одржувањето на минимално ниво на вработеност може да предизвика зголемени исплати за прекувремена работа. Уште повеќе, тоа ги зголемува трошоците за ангажирање на времено вработени лица или независни контрактори. Ангажирањето на надворешни соработници може да биде причина за намалена ефикасност и за понизок квалитет на бараната услуга бидејќи усогласеноста во договорот со извршителот на услугата станува примарен контролен механизам и отвора можности за злоупотреби (Klingner and Nalbandian, 2003).

Во поглед на компетенциите на вработените, добиените сознанија сугерираат дека центрите треба да утврдат сеопфатен сет на компетенции кои се важен инпут во одлуките за градење на организацискиот капацитет и развој на потребните компетенции на вработените.

Друг важен фактор на способноста за работна изведба е унапредувањето на знаењата, вештините и способностите на вработените во центрите преку обучување и едукација. Програмите за обука треба да се базираат на претходно спроведени анализи на потребите за обука (идентификување на слабите точки и можностите за подобрување), како и лоцирање и понудување на можности за учество во обуки. Главен индикатор за развојната ориентираност на центрите се согледува преку тоа дали вработените се третираат како корисна и вредна предност или како калкулиран трошок. Следствено, и обуката се смета за инвестиција, а не трошок и, како таква, претставува важен интегрален елемент во исполнувањето на организациската мисија и подготовка на организацијата да одговори на идните предизвици.

Исто така, центрите мораат постојано да се адаптираат на промените во опкружувањето и да одговорат на потребите на регионалниот развој. Тоа подразбира креирање систем на континуирано учење нови вештини, нови технологии и ново знаење што вработените би го користеле за проактивно откривање на административните и други проблеми и за изнаоѓање решенија за таквите проблеми.

Конечно, во теоријата на МЧР во државните институции се нагласува дека крајната одговорност за работните перформанси и капацитетите на државните институции да одговорат на поставените барања треба да ја понесат избраните функционери и политички назначените директори кои треба да бидат свесни за последиците од политичките компромиси по секојдневната работа на нивните институции, агенции, тела или други државни организации (Klingner and Nalbandian, 2003). Внатрешните организациски прашања во институциите, меѓу кои и МЧР, често се надвор од опсегот на нивното внимание, дури и кога одредени одлуки кои ги донесуваат ја ограничуваат способноста на менаџерите за добро управување. Политичките одлуки на избраните функционери и политички назначените директори се базираат на компромиси поврзани со различни аспекти на организација и управување во државните институции, како на пр. персонални решенија, систем на плати, пакети за бенефиции, можности за стимулации или склучување договори. За повеќето политичари, во

услови на конфликтни политички цели, овие компромиси се сами по себе доволни и претставуваат политички решенија кои директно се одразуваат на функционирањето на институциите, а на раководителите е оставено и препуштено да се справуваат со последиците од ваквите решенија внатре во организацијата.

Библиографија

Amin, A. (1999) An Institutional Perspective on Regional Economic Development, *International Journal of Urban and Regional Research*, 23 (2), pp. 365-378 (doi.org/10.1111/1468-2427.00201), <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1468-2427.00201>.

Boyatzis, R.E. (2008), "Competencies of the 21st century", *Journal of Management Development*, Vol. 27, No. 1, pp. 5-12.

Daly, J.L. (2015), "*Human Resource Management in the Public Sector: Policies and Practices*", New York: Routledge.

Daft, R. L. and Marcic, D. (2007), "Management: The New Workplace". Mason: Thomson South - Western.

Djuricin, D. N., I Janosevic, S. V. (2006), "Menadzment i strategija", Beograd: Centar za izdavacku delatnost Ekonomskog fakulteta u Beogradu.

Klingner, D.E. and Nalbandian, J. (2003). *Public Personnel Management: Context and Strategies*, 5thed. New Jersey: Pearson Education/Prentice Hall.

Legendijk, A. and Cornford, J. (2000) Regional institutions and knowledge – tracking new forms of regional development policy. *Geoforum*, 31 (2). pp. 209-218, DOI: 10.1016/S0016-7185(99)00031-7.

Pynes, J.E. (2004), "Human Resources Management for Public and Non-profit Organization", 2nd ed. San Francisco: Jossey-Bass.

Rodríguez-Pose, A. (2013) Do Institutions Matter for Regional Development?, *Regional Studies*, 47:7, 1034-1047, DOI:10.1080/00343404.2012.748978.

Пенев, С. И Треновски, Б. (2017). Политиката за рамномерен регионален развој во Македонија: цели, предизвици, трендови. Скопје: Фондација Отворено Општество – Македонија.

Забијакин Чатлеска, В. (2018). *Стратешки практики на човечки ресурси: теорија и емпириски показатели*. Скопје: Бигосс.

Документи

Стратегија за регионален развој на Република Македонија 2009-2019,
Службен весник на РМ, бр.119 од 30.09.2009 година,
http://mls.gov.mk/images/documents/regionalenrazvoj/STRATEGIJA_ZA_REGIONALEN_RAZVOJ_NA_REPUBLIKA_MAKEDONIJA_2009-2019_GODINA.pdf.

Закон за рамномерен регионален развој – консолидиран текст
<http://mls.gov.mk/mk/%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%B8>.

Мрежни страни на центрите за развој на планските региони кои се достапни за пристап:

<http://www.investineastregion.mk/?mk=za-centarot>.

<http://www.southwestregion.mk/home.aspx>.

<http://vardarregion.gov.mk/nova/index.php?lang=mk>.

<http://www.skopjeregion.gov.mk/mk/>.

<http://pelagonijaregion.mk/>.

<https://www.rdc.mk/southeastregion/index.php/mk/centarot/za-centarot>.

**ПОЛИТИКИ И МЕРКИ
ЗА ДЕМОГРАФСКА
КОХЕЗИЈА**

ПОЛИТИКИ И МЕРКИ ЗА ДЕМОГРАФСКА КОХЕЗИЈА

1. Вовед

Искуствата во сите општества покажуваат дека државата, има значајна улога во дефинирањето на стратегијата и клучните цели за развој, како и изградбата на механизмите за нивното спроведување. „... улогата на државата во дефинирањето на стратегијата за развој, па со тоа и решавањето на регионалните проблеми е повеќекратно, а се однесува пред сè на функционирањето на институциите на целата земја, оневозможување на дуплирање на економски решенија од страна на државата и нејзините делови, создавање услови за сузбивање на монополското однесување и сива економија, дефинирање стратегија на развој а посебно регионален развој, како значаен елемент на таа стратегија“ (Аранѓеловиќ и Глигоријевиќ, 2013:3). Регионалниот развој во принцип е структурен проблем, кој има пред сè економско значење, но многу е значаен и за демографските движења. Регионален развој претставува долгорочен и траен проблем на секое општество затоа што регионалните проблеми се јавуваат во вид на големи разлики меѓу развиени и неразвиени, а се појавува како проблем на пренаселеност, суперконцентрација и изразен проблем на инфраструктурната природа. Слободната игра на пазарната сила доведува до подлабочување на јазот помеѓу развиените и неразвиените региони, доколку треба да се намалат тие разлики, неопходна е државна интервенција (Мирдал, 1957).

Неопходното ангажирање на државата во областа на регионалниот развој произлегува од фактот што големите внатререгионални и меѓурегионални разлики го попречуваат развојот на една страна и ги поттикнуваат миграционите движења на друга страна.

Во изминатиот период сме сведоци на големи и суштествени проблеми во регионите во Република Македонија. Тежината на оделните проблеми кои неретко се манифестираат во заострена форма, како последица на длабоките економски, социјални и демографски промени во општеството, често видливи и без подлабоки научни анализи упатувале на парцијални мерки на економската, социјалната и демографската политика во кус временски интервал. Покрај позитивното влијание, дел од овие мерки на населението создаваа одредени несигурности и неизвесност во поглед на вработувањето, намалувањето на миграциите и подобрувањето на животниот стандард. Оттаму, со одделни повремени подобрувања, подолго време некои региони и микрорегиони не ја следат динамиката на вкупниот општествено-економски развој, поточно ја забавуваат динамиката на развојот.

Трудот треба да даде определени елементи кои можат да послужат во креирањето на одделните мерки, правци и патишта за подобрување на социјалната и демографската структура во регионите во Република Македонија.

Трудот е поделен на три дела:

1. Во првиот дел се анализирали општите економски индикатори на развојот на регионите: динамика на учество на бруто-додадената вредност, бруто-домашен производ по жител и динамика на учество на инвестициите по региони.
2. Во вториот дел се изложени демографските движења, особено индикаторите на демографската старост и искористеност на работниот контингент по региони.
3. Во третиот дел на трудот изложени се промените во работната сила и динамиката на платата како главен извор на приходите.

Всушност сите индикатори се оценуваат главно врз основа на расположливи податоци од секундарни извори.

2. Регионална политика во Република Македонија

Во сегашната економска и политичка состојба на Република Македонија, покрај низа други проблеми, ја карактеризира присуство на големи разлики во степенот на развиеност помеѓу регионите.

Собранието на Република Македонија во 2007 година донесе Закон за рамномерен регионален развој со кој се дефинирани основните цели на политиката за поттикнување рамномерен регионален развој и тоа: Рамномерен и одржлив развој на целата територија на Република Македонија, намалување на диспаратите меѓу и во рамките на планските региони, зголемување на конкурентноста на планските региони, зачувување и развивање на посебен идентитет на планските региони и поддршка на меѓуопштинската и прекуграничната соработка на единиците на локална самоуправа (член 3 од Законот). Меѓутоа, во Република Македонија, многу повеќе внимание е посветено на структурни проблеми отколку на регионалниот развој и покрај тоа што регионалниот развој е структурен проблем во полна смисла на зборот. Ефектите од транзицијата се далеку послаби во неразвиените региони, поради неразвиена инфраструктура, емиграцијата на човечки капитал и ниско ниво на развиеност на општествените дејности. Сликата на социо-економската разлика се манифестира низ привилегирана положба на стопанските гранки, нерамномерна распределба на деловните субјекти, демографските движења, регионалните специфичности, невработеност, социјално раслојување и друго. Во услови на длабоки економски, политички и социјални промени, резултатите изостанаа и предизвикаа пораст на нееднаквост, пад на производството, напуштање на руралните подрачја со голема миграција во град, метрополата Скопје и странство. Во Источниот плански регион „доколку имаат можност да бираат место на живеење 42,7% би го избрале животот надвор од Република Македонија“ (Јакимовски, 2017:170).

Соочени со проблемот на нерамномерен регионален развој, Република Македонија, изработи стратешки документ, кој сеопфатно го разгледува

ова многу важно и деликатно прашање. Станува збор за Стратегијата за регионален развој на Република Македонија 2009-2019 година (Сл. Весник. бр. 119/ 2009). Стратегијата истакнува две главни стратешки цели и тоа:

- Конкурентни плански региони што се одликуваат со динамичен и одржлив развој и
- Поголема демографска, економска, социјална и просторна кохезија меѓу и во рамките на планските региони во Република Македонија.

Во спомнатата стратегија предложени се приоритетите и мерките за остварување на стратешките цели (Стратегија, 2009-2019 година, 2009, стр. 27-36). Иако рамномерниот развој е битен за нашата земја, стратегијата за рамномерен развој е развојно ориентирана, затоа што заостануваме во економскиот развој, меѓутоа ниското учество на инвестициите и на бруто домашен производ по жител, скромната вработеност, емиграцијата на човечкиот капитал се главните услови за нерамномерен економски развој. Исто така разликите во изградбата на економската и комуналната инфраструктура не се отстранети ниту после 2017 година, туку напротив се зголемуваат.

2.1 Динамика на некои економски индикатори

На регионалното диференцирање во Македонија, значително влијание има процесот на приватизација, односно на кој начин е осмислена и реализирана сопственичката трансформација на нашата економија. Приватизацијата доведе до голема поларизација во доходот и богатство меѓу населението кое се манифестира на локално, регионално и државно ниво. Таквата политика има импликација на регионалниот развој: високо учество на инвестиции во Скопје и поголемите градови, состојбите на пазар на трудот покажуваат негативни тенденции, се запоставуваат проблемите на неразвиените региони, доаѓа до јакнење на процесот на метрополизацијата, со што се продлабочува јазот помеѓу големите и малите градови, општините и населбите, девастираните подрачја и понатаму се шират, затоа што многу индустриски претпријатија се расформирани, миграциите селоград непрекинито се зголемуваат, што доведува голем дел од територијата на државата да остане без работоспособно население. Продлабочувањето на разликата меѓу развиените и неразвиените региони во Република Македонија трае подолго и има хроничен карактер, а проблемот на регионалната неразвиеност станува сериозен и осетлив во економската смисла.

Табела 1: Динамика на учество на бруто-додадена вредност (Република Македонија-100, 00 %)

	2010 година	2011 година	2012 година	2013 година	2014 година	2015 година
Република Македонија	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Вардарски регион	7,15	7,30	7,77	8,22	7,98	7,98
Источен регион	8,66	8,67	8,26	8,06	8,23	8,04
Југозападен регион	8,19	8,33	8,07	7,84	7,89	8,38
Југоисточен регион	8,95	9,38	9,36	9,21	10,00	9,80
Пелагониски регион	12,10	11,29	10,90	11,26	11,07	10,79
Полошки регион	7,71	7,77	7,29	7,52	7,09	6,97
Североисточен регион	4,73	5,51	5,53	5,31	4,96	5,17
Скопски регион	42,51	41,75	42,82	42,58	42,78	42,87

Извор: Мои пресметувања & Државен завод за статистика, Регионите во Република Македонија 2015 и 2018.

Податоците за бруто-додадена вредност недвосмислено покажуваат доминација на Скопскиот регион над другите плански региони. Имено, Скопскиот регион заема водечко место во структурата на бруто-додадена вредност во Република Македонија со 43%, потоа следат Пелагонискиот регион со 11%, Југоисточниот регион со 10%, Вардарскиот, Источниот и Југозападниот регион со околу 8%, Полошкиот регион со 7% и со најмало учество Североисточниот регион со 5% (Состојба 2015 година). Покрај симболичното зголемување во Југоисточниот регион и намалување во Пелагонискиот регион на бруто-додадената вредност во однос на претходните години, процентуалното учество на другите региони во бруто-додадената вредност воопшто не се променило.

Табела 2: Бруто-домашен производ, по жител (Република Македонија=100,0)

	2010 година	2011 година	2012 година	2013 година	2014 година	2015 година
Република Македонија	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Вардарски регион	95,4	97,8	104,2	110,5	107,5	108,0
Источен регион	98,9	99,5	95,2	93,3	95,7	93,9
Југозападен регион	75,9	77,4	75,3	65,4	74,1	78,8
Југоисточен регион	106,5	115,2	114,1	109,6	119,2	116,9

Пелагониски регион	106,2	99,6	96,5	100,0	98,7	96,9
Полошки регион	50,3	50,6	47,4	48,8	45,9	45,1
Североисточен регион	55,5	64,8	65,0	62,3	58,3	60,8
Скопски регион	145,0	141,8	144,0	143,5	143,6	143,3

Извор: Мои пресметувања & Државен завод за статистика, Регионите во Република Македонија 2015 и 2018

Кога е во прашање, бруто–домашен производ по жител, Скопскиот регион со 386 876 денари има 43% поголем износ во однос на републичкиот просек (269 996 денари). Меѓутоа, тоа не е случај со другите региони. Полошкиот регион има под половина од бруто-домашниот производ по жител (121 824 денари т.е. 45,1%), Североисточниот 164 161 денари т.е. 60,8%, а Југозападниот 212 913 денари т.е.78,8% од националниот просек (состојба 2015 година).

Табела 3: Динамика на учество на инвестиции во основни средства (Република Македонија=100,00 %)

	2010 год.	2011 год.	2012 год.	2013 год.	2014 год.	2015 год.
Република Македонија	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00	100,00
Вардарски регион	6,12	5,43	4,45	6,87	5,95	6,57
Источен регион	9,59	4,69	5,22	8,79	8,23	9,81
Југозападен регион	4,69	4,03	4,69	4,70	7,67	10,16
Југоисточен регион	6,96	5,23	4,33	5,37	5,62	4,92
Пелагониски регион	7,59	5,39	9,11	9,03	6,74	7,67
Полошки регион	7,86	7,65	8,23	6,35	5,71	6,03
Североисточен регион	2,59	1,21	2,33	2,09	2,06	2,40
Скопски регион	54,63	66,35	61,63	56,80	68,02	52,44

Извор: Мои пресметувања & Државен завод за статистика, Регионите во Република Македонија, 2013 и 2018.

Поразителна е исто така и динамиката на структурата на инвестициите во основни средства, коишто не се само во согласност со прокламираните цели на стратегијата туку сè повеќе придонесуваат до оддалечување од нив. Околу 52% од вкупните инвестиции во основните средства во Република

Македонија, отпаѓа на Скопскиот регион додека Североисточниот регион партиципира само со 2% во вкупните (состојба 2015 година).

Занимлив е фактот дека и покрај исклучителното залагање на креаторите на регионалната политика, ваквата динамика на процентуалното учество на инвестициите во основните средства доколку продолжи може да биде погубна за многу региони односно микрореони и директно ќе придонесува за нивното демографско празнење.

Овие економски движења директно се одразуваат и на демографските движења помеѓу регионите, посебно на релација село-град, но и на миграцијата во странство. Ако појдеме од претпоставката дека секој човек економски рационално се однесува стремејќи се да се вработи во поголемите градови и Скопје. Ако се знае дека во Скопје и поголемите градови се отвораат далеку поголем број на работни места, со тоа и шансите за вработување се поголеми. Сè почесто се доаѓа во ситуација во помалку развиените региони да немаат доволно стручна работна сила. За овие градови сè повеќе се карактеристични и дневните миграции. Генерално посматрано демографската контракција е усмерена кон Скопје. Ова создава два вида на проблеми. Од една страна ќе го заостри проблемот на невработеност, а од друга страна предизвикува демографска девастација на помалку развиените региони. Со девастирањето на малите градови и селските подрачја, може да се рече дека Македонија го губи здивот во економскиот развој.

Податоците покажуваат дека поттикнувањето на економски раст, зголемување и порамномерна дистрибуција на инвестициите, развивањето на модерна инфраструктура, демографска ревитализација и порамномерна дистрибуција на населението, подигање на степенот на социјален развој, поддршка на подрачјата со специјални развојни потреби, во планските региони во Република Македонија не се постигнати. И не само тоа што состојбата се влошува, но негативните демографски и социјални движења дури се интензивираат.

3. Демографски движења

Табела 4: Стапка на наталитет, морталитет и природен прираст по региони

	Стапка на наталитет		Стапка на морталитет		Стапка на природен прираст	
	2010	2017	2010	2017	2010	2017
Република Македонија	11,8	10,5	9,3	9,8	2,5	0,7
Вардарски регион	11,2	10,4	10,4	11,0	0,8	-0,6
Источен регион	9,9	8,3	10,1	11,0	-0,2	-2,7
Југозападен регион	10,2	9,0	8,6	9,1	1,6	-0,1

Југоисточен регион	11,9	9,8	10,0	10,6	1,9	-0,8
Пелагониски регион	10,8	9,3	12,7	13,3	-1,9	-4,0
Полошки регион	11,7	10,3	7,2	7,5	4,5	2,8
Североисточен регион	12,2	10,5	9,4	9,3	2,8	1,2
Скопски регион	13,5	12,4	8,6	9,2	4,9	3,2

Извор: Регионите во Република Македонија 2013 и 2018 стр.11 и 15

Споредено со националниот просек, Источниот плански регион продолжува со најниска стапка на наталитет (во 2010 година стапката на наталитетот за Источно планскиот регион е пониска за 1,9 промили, или во 2017 година со 2,2 промили од стапката на наталитетот која се однесува на целото население на Република Македонија или едноставно кажано, во Источниот плански регион се раѓаат помалку 1,9 деца во 2010 година односно 2,2 деца во 2017 година на 1 000 жители отколку на национално ниво). Највисока стапка на наталитет покажува Скопскиот плански регион (13,5 промили во 2010 година, односно 12,4 промили во 2017 година).

Вредностите на стапките на морталитетот се највисоки во Пелагонискиот плански регион, односно стапката на морталитетот се движи од 12,7 умрени на 1000 жители во 2010 година на 13,3 умрени на 1000 жители во 2017 година.

Како што може да се види од податоците од Табела 4, бројот на умрените лица во 2017 година во Пелагониски регион, Источен, Вардарски, Југоисточен и Југозападен регион е значително поголем отколку бројот на живородени деца (негативен природен прираст). Ваквата тенденција, особено ако е пропратена и со негативни миграциони текови, доведува до трајни директни последици во однос на демографската состојба во смисла на депопулација на регионите, промена во демографската структура, но и во однос на економската, социјалната и во каква било друга перспектива на регионите. Имено „во истражувачкиот период 2005-2012 година, Источниот плански регион покажува вкупна загуба на човечки потенцијал од 3 238 лица или 1,8% од бројот на населението на средина на 2012 година“ (Студија: Демографски развој за просторен план на Источен плански регион, 2014:27).

Популацијата во четири региони (Вардарски, Источен, Југозападен и Пелагониски) во 2015 година е за 14 808 жители или за 1,7 % помала во однос на пописот од 2002 година. Алармантна е состојбата што опаѓањето на бројот на населението сè уште е најголемо во недоволно развиените микрорегиони и општини, па со таквите трендови поедини географски целини ќе останат потполно пусти, и без какви било перспективи за понатамошен развој. За илустрација,, ... во последните 24 години од 1991

до 2015 година населението во општина Новаци е намалено за 2 636 жители или за 45,5%“ (Јакимовски, 2018:243). Во периодот 2002-2015 година Скопскиот регион се диференцира со најголем пораст на населението од 7,1% (41 135 жители). Со натпросечен пораст на населението (Република Македонија пораст од 2,5%) се издвојува и Полошкиот регион (5,2% или 15 971 жител).

3.1 Динамика на старосната структура на населението

Промените во контингентите на населението како одраз на промените во старосните групи на населението се доста значајни, затоа што од нив се согледува какви се состојбите и соодносот меѓу активното и издржуваното население, потоа можностите за репродукција на населението, стареење на населението или подмладување на населението. Идните промени на населението ќе зависат во голема мера од промените во старосната структура на населението, кои можат да се предвидат бидејќи се долгорочни и во иднина во голема мера ги определуваат промените во природното движење на населението.

Табела 5: Индикатори на демографска старост во Република Македонија и на ниво на региони 2010 и 2015 година

Години	% од вкупна популација					
	Просечна возраст	Младо население (0-19)	Млади и средновечно население (0-39)	Старо население (60+)	Индекс на стареење	Стадиум на демографско стареење
	1	2	3	4	4/2	
Република Македонија						
2010	37	25,07	55,92	16,77	0,66893	Демографска старост
2015	38,5	23,00	53,63	18,71	0,83135	Демографска старост
Вардарски						
2010	39	22,75	52,48	18,32	0,80527	Демографска старост
2015	39,8	21,92	50,54	20,68	0,94343	Длабока демографска старост
Источен						
2010	39	21,84	51,65	18,41	0,84295	Длабока демографска старост

2015	40,6	19,93	49,21	21,46	1,07677	Длабока демографска старост
Југозападен						
2010	36	26,00	58,39	14,85	0,57115	Демографска старост
2015	37,7	22,39	55,83	16,58	0,74051	Демографска старост
Југоисточен						
2010	38	23,86	54,07	17,21	0,72127	Демографска старост
2015	39,1	22,30	51,99	19,42	0,87085	Длабока демографска старост
Пелагониски						
2010	40	22,17	50,66	20,58	0,92828	Длабока демографска старост
2015	40,7	20,88	49,51	22,41	1,07327	Длабока демографска старост
Полошки						
2010	34	28,78	62,25	12,13	0,42147	Праг на демографска старост
2015	35,8	24,56	59,12	13,42	0,54642	Демографска старост
Североисточен						
2010	36	26,88	57,48	15,68	0,58333	Демографска старост
2015	37,6	24,45	55,30	17,50	0,71575	Демографска старост
Скопски						
2010	37	25,11	55,56	17,60	0,70092	Демографска старост
2015	38,4	24,25	53,56	19,71	0,81278	Демографска старост

Извор: Мои пресметувања & Државен завод за статистика, Статистички преглед: Население и социјални статистики, Процени на населението на 30.06.2010 и 31.12.2010 и 30.06.2015 и 30.01.2015 година.

Просторно, по планските региони просечната старост е најголема во Пелагониски регион (40,7 години) и Источен регион (40,6 години), а најмала во Полошки регион (35,8 години) состојба 2015 година.

Споредено со националното ниво, учеството на старото население (60 и повеќе години) во Пелагониски регион е 2,9 процентни поени поголемо, во Источниот регион за 1,7 процентни поени, а во Вардарскиот регион за 1,3 процентни поени отколку учеството на старото население на национално ниво (18,71%), додека учеството на младото население (0-19 години) е помало во Источен регион за 3,07 процентни поени, во Пелагониски регион за 2,12 процентни поени и во Вардарски регион за 1,08 процентни поени.

Од индикаторите кои го детерминираат степенот на демографско стареење, особено е интересен за анализа т.н. индекс на стареење, кој претставува однос помеѓу бројот на населението на возраст од 60 и повеќе години и населението помладо од 20 години. Во Пелагониски и Источен регион преовладува учеството на старосен контингент 60 и повеќе години. Во овие региони, на едно лице на возраст од 0-19 години доаѓаат 1.1 лице на возраст од 60 и повеќе години, а во Полошкиот регион 0,5 лица.

3.2 Коефициенти на старосната зависност

Процесот на стареење на населението влијае и врз промените на стареењето на работната сила во регионот. Од големо значење е да се утврди оптовареноста на работоспособниот контингент на населението, кој претставува демографска рамка за формирање на најголем дел од работната сила во зависност од можностите за активирање на работната сила. Индикатори за искористеност на работниот контингент се коефициентот за старосна зависност на вкупното население, коефициентот за старосна зависност на младите и коефициентот за старосна зависност на старите.

Коефициентот на вкупната старосна зависност го покажува степенот на оптовареноста на населението на работоспособна возраст со млади (0-14 години) и со стари лица (65+ години) т.е. оптовареноста на работниот контингент со предрботниот и пострботниот контингент.

Коефициент на старосна зависност на младите претставува степенот на оптовареност на населението на работоспособната возраст со контингентот на младите, односно лицата во предрботна способност (0-14 години).

Коефициент на старосна зависност на старите претставува степен на оптовареност на населението на работоспособна возраст со контингентот на старо население, односно на лицата во пострботна возраст (65 и повеќе години).

Зависно старото население во голема мера може да ја оптовари јавната потрошувачка (пензии, здравствена заштита и слично) затоа што сè помал број на работно активни лица издржуваат сè поголем број на пензионери.

Табела 6: Коефициент на старосна зависност

	Коефициент на вкупна старосна зависност		Коефициент на старосна зависност на младите		Коефициент на старосна зависност на старите	
	2002 год.	2015 год.	2002 год.	2015 год.	2002 год.	2015 год.
Република Македонија	46,4	41,9	30,9	23,7	15,5	18,2
Вардарски регион	43,1	42,7	27,0	22,6	16,1	20,1
Источен регион	42,1	40,4	26,1	20,1	16,0	20,3
Југозападен регион	50,4	36,4	35,2	21,0	15,2	15,4
Југоисточен регион	43,9	42,1	28,5	23,3	15,4	18,8
Пелагониски регион	49,0	45,0	26,6	22,3	22,4	22,7
Полошки регион	51,2	35,1	39,4	23,0	11,8	12,1
Североисточен регион	48,9	41,6	33,7	24,8	15,2	16,8
Скопски регион	43,6	47,0	29,2	26,9	14,4	20,1

Извор: Мои пресметувања & Попис на населението, домаќинствата и становите во Република Македонија 2002, Книга IX и Статистички преглед: Население и социјални статистики, Прочени на населението 30.06.2015 и 31.12.2015 година.

Статистичките податоци покажуваат дека коефициентот на вкупната старосна зависност во Југозападниот планскиот регион се поместува од 50,4% во 2002 година на 36,4% во 2015 година. Ваквото поместување произлегува од значителното намалување на оптовареноста на населението на работноспособна возраст со лицата во предрботна возраст 0-14 години (од 35,2% на 21,0%).

Коефициентот на вкупната работна способност во анализираниот период покажува дека опаѓа бројот на предрботниот контингент (0-14 години) во сите региони во однос на работниот контингент, додека коефициентот на старосната зависност покажува зголемување на бројот на постработниот контингент во сите региони, но најголемо зголемување се забележува во Скопскиот регион (од 14,4% на 20,1%), Источен регион (од 16,0% на 20,3%) и Вардарски регион (од 16,1% на 20,1%).

4. Работна сила и платата

Република Македонија со стапка на невработеност од 22,4%, (Анкета на работна сила 2017 година) секако не дава добри перспективи за општествена интеграција на работната сила, особено ако ја земеме предвид стапката на невработеност на младата популација (15-24 години) која изнесува 48,23%. Што значи близу половина на возраст од 15-24 години е оневозможено да стекнуваат плата и работно искуство. „...Порастот на вработеноста всушност реализира промена во економската и социјалната структура, менувајќи го карактерот на економијата...“ (Михајловиќ, 1982:322). Според Михајловиќ, учеството на вработените во работноспособното население дава пластична претстава за развиеност и причините за неразвиеност, отколку висината на бруто домашен производ по жител.

Невработените се често придружени со ограничен пристап до приходи, до социјалните, здравствените, образовните и културните услуги, придружени со сиромаштија и неисхранетост.

Табела 7: Стапка на активност, вработеност и невработеност

	Стапка на активност		Стапка на вработеност		Стапка на невработеност	
	2010	2017	2010	2017	2010	2017
Република Македонија	56,9	56,8	38,7	44,1	32,0	22,4
Вардарски регион	59,1	61,1	37,2	48,8	37,0	20,1
Источен регион	58,6	58,3	49,0	50,8	16,4	12,9
Југозападен регион	55,5	54,0	36,5	37,5	34,3	30,5
Југоисточен регион	69,9	67,8	61,9	59,7	11,5	12,0
Пелагониски регион	63,8	64,8	42,4	54,2	33,6	16,3
Полошки регион	46,7	49,5	32,3	35,1	30,8	29,0
Североисточен регион	58,3	53,1	21,7	34,1	62,8	35,7
Скопски регион	54,7	55,1	36,7	42,7	33,0	22,5

Извор: Државен завод за статистика, Регионите во Република Македонија 2013 и 2018 стр. 32 и 34.

Врз основа на податоците во Табела 7, најголемо намалување на работната сила се забележува во Североисточниот регион и тоа од 58,3 % на 53,1%, а додека зголемување во Полошкиот регион од 46,7% на 49,5%. Североисточниот регион сè уште има највисока стапка на невработеност (35,7%). Оваа стапка е за 13.3% над националната стапка на невработеност.

Најголеми и најсериозни причини за празнење на одделни регионални целини најверојатно се нискиот животен стандард и неизвесната егзистенција на луѓето кои живеат во тие подрачја. Имено, во Источниот плански регион „43,7% од домаќинствата најмногу ги погодуваат недоволните приходи, 38,1% непостоење услови за вработување, 8,4% лоши услови за лекување ...“ (Јакимовски, 2017:169). За најголем дел од луѓето кои живеат во македонското општество платата е главен извор на приходот (66,9% во 2017 година, *Статистички преглед: Приходи, потрошувачка и цени, 4.4.18.01/892*, стр. 13). 73% од вработените во Република Македонија имаат плата која е помала од 20 000,00 денари (Државен завод за статистика, *Анкета на работна сила 2017 година*, стр. 67, Статистички преглед 2.4.18.03/894, 2018 година). Потребниот минимум на животен стандард на четиричлено домаќинство обично ги надминува просечните приходи од плата во домаќинството, бидејќи коефициентот на просечната вработеност во домаќинството во Македонија изнесува 1,01. 45% од домаќинствата со двајца возрасни и со три и повеќе издржувани деца живее во сиромаштија (Државен завод за статистика, *Линија на сиромаштија*, Соопштение – Лаекен индикатори за сиромаштијата во 2017 год, Соопштение бр 4.1.18.94).

Табела 8: Просечна нето-плата по вработен (Република Македонија = 100,0)

	2010 год.	2011 год.	2012 год.	2013 год.	2014 год.	2015 год.	2016 год.	2017 год.
Република Македонија	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Вардарски регион	77,1	77,3	79,7	79,1	79,2	79,4	79,2	79,4
Источен регион	72,6	77,3	79,7	72,6	73,8	74,3	74,4	77,0
Југозападен регион	89,6	88,7	89,6	91,4	90,9	89,8	89,7	88,4
Југоисточен регион	77,5	77,6	7,4	77,8	78,2	77,3	78,4	79,8
Пелагониски регион	93,8	92,6	91,7	93,6	91,2	92,3	92,2	92,4
Полошки регион	93,2	94,9	95,5	95,8	95,5	94,1	96,2	95,1
Североисточен регион	84,6	81,6	79,0	77,6	77,2	76,9	75,9	77,4
Скопски регион	117,7	118,4	117,3	116,8	118,1	118,1	117,5	116,8

Извор: Државен завод за статистика, Региони во Република Македонија 2012, 2015 и 2018

Источниот и Североисточниот регион имаат најниска заработувачка, просечна нето плата по вработен е на ниво 77 % од просекот во Републиката, додека Скопскиот 117% (состојба 2017 година).

Населението во Република Македонија во целина не се намалува, но на краток и долг период некои региони/микрорегиони се соочуват со намалување на вкупното и работоспособно население поради процесот на стареењето и иселувањето. Поради тоа голем простор во регионите останува популациски непокриен (демографски празен), нивните ресурси неискористени, а во Скопје и поголемите урбани центри доаѓа до прекумерна концентрација на население која произведува негативни последици во економската, социјалната, просторната и еколошката сфера. Постојат неефикасни услуги од јавниот сектор, чувство на пропаѓање на средината, недоверба во власта, депресивност, редуцирана социјална организација, опаѓање на услуги од приватниот сектор, празни куќи, лоши услови за живеење, недостиг на социјални и културни содржини за млади лица и затворање на јавни установи (училишта, амбуланти, пошти и продавници). Земјоделството е единствен извор на приходи, кој не може да го одржи микро ситемот и разновидните потреби на популација. Освен, мали приходи, големото незадоволство на населението во тие подрачја е заради неразвиената комунална инфраструктура - патишта, водоводи и слично. Имено, „43% од селската популација е незадоволна од работата на локалната самоуправа во пронаоѓање решенија за превоз, изградба и одржување на патишта, а 38% во решенија за водоснабдување и канализација. Најголемо незадоволство се забележува во Североисточниот регион (72,5%)“ (Јакимовски, 2017:1057).

Популацискиот дизбаланс покажува на една страна позитивни движења во некои региони (Скопски, Полошки, Североисточен, Југоисточен) за разлика од демографската девастација во Источниот регион, Пелагонискиот регион, Вардарскиот регион, Југозападниот регион. Мултиплициран негативен ефект на овие движења се чувствуваат на многу сегменти: старосната структура на населението, вработеноста, урбанизацијата, социјалниот и здравствениот амбиент и др. Сите овие феномени се последица на долгорочната водена политика на државата без стратегија, политиканство, одговарање на политичката елита во престолнината, транзицијата, корупцијата, и лошо спроведената приватизација во Република Македонија.

5. Заклучок

Намалувањето на нивото на природниот прираст, поттикнато со емиграцијата на младата популација, предизвикува фундаментални промени во старосната структура на популацијата во поголем број на општините како и сè поголем број на многу стари лица. Врз основа на демографските индикатори наталитет, морталитет, индексот на стареење Источниот и Пелагонискиот плански регион можат да се стават во редот на региони со изразно негативни демографски тенденции:

- Населението во Пелагонискиот, Источниот, и Вардарскиот регион не се обновува веќе неколку години, плодноста е под нивото на потребната замена на генерацијата.
- Забрзан процес на старењето на населението.
- Забрзан процес на иселување на младата популација.
- Раселување и изумирање на селски населби.
- Недостиг на инвестиции за изградба на потребната инфраструктура.

Системот на институциите и мерките кои непосредно или посредно влијаат на репродукцијата се изградуваат цело време без некакво внимание кон неговите демографски ефекти.

Треба да се истакне дека не се работи за маргинални демографски проблеми, туку за такви - депопулација, - кои, ако останат непроменети, ќе доведат до тектонско демографско растројство во регионите. Носителите на политиката за поттикнување на рамномерен регионален развој (Владата на Република Македонија, Советот на рамномерен регионален развој, Министерството за локална самоуправа, Советот за развој на планските региони) на негативните демографски тенденции во регионите треба да им посветат поголемо внимание во пократкорочен период.

Со регионалната политика, преку инвестициите и стимулирање на прилив на капитал, државата треба да настојува да ги острани и ублажи ограничувањата со кои се соочуваат недоволно развиените подрачја, односно да ги оспособи за забрзан развој. Тоа се однесува на микрорегионите со посебни развојни проблеми, за тој микрорегион да ги компензира своите структурни слабости. Ваквата помош за да биде ефикасна неопходен е континуитет и интезивна поддршка од државата во подолг временски период.

Не е можно да се обезбеди квалитетен регионален развој, ако државата не обезбеди соодветен општествено-економски механизам кој ќе овозможи: создавање нова работно-економска структура споредпотребите на модерната економија, прилагодување на образовниот систем со барањата на работните места, социјална сигурност на граѓаните, функционирање на правната држава, меѓусебно поврзување на регионите со регионите во други земји, создавање услови за проток на луѓе, капитал и услуги.

Мора конечно да се тргне во решавањето на проблемите во оваа област, со дефинирање на нова стратегија за регионален развој, со задача и цел во:

Неодложна изградба и подобрување на комуналната и социјалната инфраструктура, посебно во неразвиените микрорегиони (патишта, сообраќајна поврзаност, амбуланти, училишта, продавници).

Бидејќи демографските процеси можат да го продлабочат постојниот демографски јаз помеѓу регионите во Република Македонија неопходни се дополнителни напори ваквите процеси да се променат. Во суштина неразвиените региони/микрорегиони мора да бидат атрактивни од страна на младата и образована работна сила, само доколку постои економската конвергенција, затоа што развојот на економијата е најрелевантен фактор

за задржување на постојното население и привлекување имигранти. Се поставува прашањето дали конвергенцијата ќе се развие брзо при што разликите во регионите и микрорегионите би достигнале такво ниво кое би немало поврток.

Потребна е диверзификација на економската структура, индустрија, па дури и терциерните дејности. „Областите кои зависат само од еден сектор претрпеа големи штети поради зголемената подвижност и поради брзите промени во компаративната предност“ (Вилијам и Карен, (1995) 2009: 74). Во тој случај значајна улога би имала дисперзијата и развојот на индустријата. Ваквиот развој би ги користел локалните ресурси и расположливата работна сила. Ниските заработки кај класичните индустриски гранки (текстил, кожа, градежни материјали) и прехранбената во микрорегионите (селските области) можат да се компензираат со додатните приходи од земјоделството. Треба да се развива мрежа на мали градски населби и рурални центри, кои на околните села ќе им ги обезбедат неопходните услуги.

Помош на тие краишта треба да се оствари со финансиски мерки (бесповратни средства или бескаматни кредити, даночни олеснувања) за развој на дополнителни дејности на селските домаќинства (туризам, домашни работилници), државно финансирање на комуналната инфраструктура и неопходни објекти за општествен стандард, бесплатна помош во едукацијата, добивање градежни дозволи, воведување во претприемништво и слично.

Со цел да се постигне урамнотежена просторна дистрибуција, Владата, Советот за рамномерен регионален развој, Министерството за локална самоуправа и Советот за развој на планските региони, треба редовно да ги следат - како последиците на нивните економски и социјални политики, секторски приоритети и инвестирањето во инфраструктурата – природното движење на населението, внатрешната и надворешната миграција во регионот, политиките за продуктивното вработување на младата популација и политиките на системот на социјалната сигурност на старите лица.

Треба да се преиспита Стратегијата за регионален развој. Иако постојат некакви подобрување на урбаната инфраструктура и еколошките стратегии со задача да обезбедат здрава животна средина за урбаното население, слични и забрзани активности преку конкретни проекти треба исто така да се спроведуваат и во руралните средини.

Треба да се изработи стратегија за демографска обнова, која ќе содржи додатни мерки за задржување на постојното население и привлекување ново население со цел поттикнување на повисок природен прираст. Податоците за движењето на населението се негативни и покажуваат дека демографската структура континуирано се влошува. Поради тоа очигледно е дека сегашните мерки за поттикнување на демографскиот развој не се доволни. Со оглед на сеопфатната проблематика на демографскиот развој потребно е да се изработи посебен документ кој подетално ќе ги анализира можностите за подобрување на сегашната демографска состојба.

Потребно е неодољно спроведување на пописот на населението.

Библиографија

Закон за рамномерен регионален развој 2007. Сл. Весник на Република Македонија бр. 63.

Jakimovski, Jorde.(2017). "Citizens Participation in Addressing Local Problems: A Case Study of Republic of Macedonia", in *Proceedings of 8th International Scientific Rural Development 2017*, Article DOI: <http://doi.org/10.15544/RD.2017.215>, In Press, <Http://conf.rd.asu.lt/index.php/rd/article/view/436>.

Јаќимовски, Јорде. (2018). „Демографски движења во општина Новаци“, во Зборник-13, *Пелагониско културно научни средби, Новаци*, 2017, стр. 241-253.

Jakimovski, Jorde. (2017). Relations Between the Social and Demographic Changes in the republic of Macedonia: Case Study of the East Region, *Journal of Sociology and Social Work*, Vol. 5, No. 2, pp. 161-172.

Myrdal, Gunnar, (1957). *Economic Theory and Under-Developed regions*, Duskwort, London.

Михаиловиќ, Коста. (1982). Социјални и економски циљеви регионалног развоја, во Зборник, *Дугорочни развој Југославије- остварња циљеви потребе*, Српска академија наука и уметности, Београд, 331-323.

Стратегијата за регионален развој на Република Македонија 2009-2019 година. 2009. Сл. Весник. бр. 119, 2009.

Студија, (2014). Демографски развој за просторен план на Источен плански регион-експертски елаборат, Институт за социолошки и политичко-правни истражувања, Скопје (Јорде Јаќимовски, Елеонора Серафимовска, Виторија Јаќимовска, Апостол Симоски, Мирослав Боградовски).

William A. Galton and Karen J. Bachler. (1995) 2009. *Rural Development in the United States, Connecting Theory, Practice, and Possibilities*. Translated by Nikola Utkovski. Skopje: Magor.

ПРИЛОГ

ПРИЛОГ

Power point presentation: **TWINNING OF COMMUNITIES: European perspective**, Dr. Bogdan BAZGĂ, Consilier afaceri europene, ROMANIA

Slide 1

**TWINNING OF
COMMUNITIES**
European perspective

Dr. Bogdan BAZGĂ,
Consilier afaceri europene
ROMANIA

Slide 2

- "A twinning is the coming together of two communities seeking, in this way, to take action with a European perspective and with the aim of facing their problems and developing between themselves closer and closer ties of friendship".
- There are around 17.000 twinning's across Europe, which means that many more towns are involved (many have more than one twinning partner, so the exact total is hard to calculate precisely).
- Twinning partnerships may lead to specific projects on subjects like:
 - water management,
 - economic development or
 - improving social services.

TWINNING - a quick overview

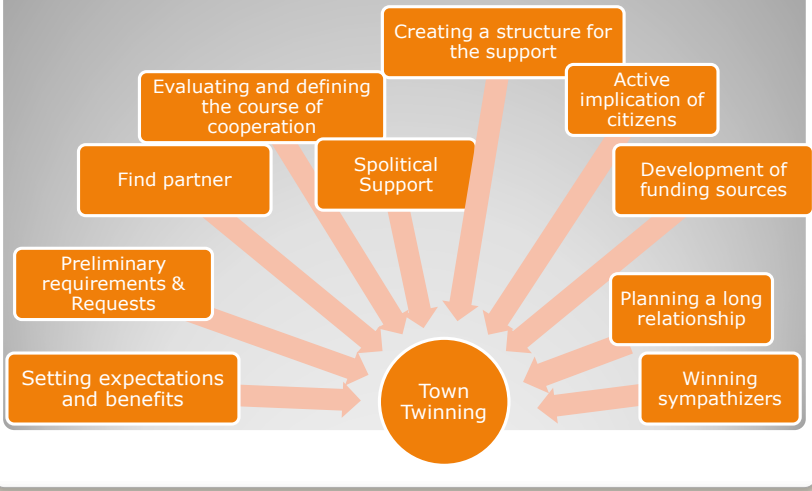
Slide 3

1. Find the right partner(s)
2. Involve the citizens and the whole community
3. Include a European dimension
4. Define common objectives
5. Create a support structure
6. Work with schools and young people
7. Address the major issues of our day
8. Plan a sustainable relationship
9. Look to the future and build the basis for new exchanges
10. Develop a budget and look after the finances

TWINNING - 10 keys to SUCCESS !

Slide 4

Steps for a successful twinning



Slide 5

- National association can provide you with information about [funding opportunities](#).
- majority of national associations of local and regional governments are members of the **Council of European Municipalities and Regions** (CEMR).

TWINNING – the role of the National association

Slide 6

- [Programme “Europe for Citizens”](#), - the activities covered by the programme: twinning - in budgetary terms - is the main measure supported: 11 to 14 million € per year.
- The programme is open to the 27 EU member States, but also, with certain conditions, to members of the European Free Trade Association (including Iceland, and Norway), to EU “candidate countries” and to the countries of the western Balkans.
- The practical implementation of the EU twinning and citizenship programme - e.g. selection of successful proposals, grant payments etc., is carried out by a specialist Executive Agency.
- Each year, the European Commission organises the annual Golden Stars award for high quality twinning partnerships and other trans-national initiatives for citizenship.

TWINNING – the role of the European Union

Slide 7

- Twinning as a structured movement was created by the **Council of European Municipalities and Regions** (CEMR) in the early 1950's.
- Its **twinning network** is unique, bringing together experts from its **member associations**; these meet regularly to exchange information on all aspects of twinning
- The network is regularly consulted by the European Commission on its proposals for the development and implementation of the twinning programme.
- CEMR strives to ensure adequate EU funding for twinning through its special relationship with the relevant European institutions.

Council of European Municipalities and Regions (CEMR)

Slide 8

Whilst not legally binding, the signing of a formal twinning "oath" or agreement facilitates the setting up of a long-term, trusting relationship.

- Its form and content are not fixed,
- may be amended depending on the specific nature of the partnership which is being set up, and
- according to the wishes of the partner towns.

Whether called a

- twinning oath,
- charter,
- convention on twinning, or
- cooperation or friendship agreement,

it should be submitted to the city or local government council for a debate on the ratification of the twinning with the partner town.

Twinning oath or charter

Slide 9

The twinning oath or charter should be signed at a formal public meeting, and is usually proclaimed aloud to those present.

The signatory towns:

- undertake a commitment together,
- carries no legal obligation,
- there is no legal recourse even if any problems arise in the future.
- a local authority may at any moment put an end to the partnership by means of deliberation of the city council annulling the twinning's ratification.

Signing the twinning oath or charter

Slide 10

- local authority
- actions of dedicated supporters, through the organisation of a wide range of local fund-raising events.
- national government programmes,
- foundations.
- programme established by the European Commission

TWINNING - Financial support

Slide 11

Who is eligible?

- All the EU countries
- members of the [European Free Trade Area](#) (EFTA) and those of the western Balkans, provided they have concluded the necessary agreement with the European Commission in this regard.

The Europe for Citizens programme

Slide 12

How to apply

The European Twinning programme part of the [programme "Europe for citizens"](#) supports the activities of twinned town by giving financial help for:

- [Measure 1](#): Town twinning citizens' meeting and thematic networking of twinned towns
- [Measure 2](#): Citizens' projects and support measures

For the submission of the application:

- need to respect the [calendar](#) which establishes different deadlines according to the date of your activity.
- the deadline for sending in your application is usually several months ahead of your event!
- encourages the applicants to complete and send in the electronic application on line.
- the applicant has also to finance a specified proportion of the expenses of the activity foreseen.

The Europe for Citizens programme

Slide 13

3.2.1. Measure Town Twinning

- Priority is given to projects targeting the priorities annually defined for this measure.
- seek to promote civic participation in the Union policy making process and develop opportunities for societal engagement and volunteering at Union level.
- Municipalities which signed or are engaged to sign twinning agreements as well as to the municipalities having other forms of partnerships fostering their cooperation and cultural links.

**EUROPE FOR CITIZENS PROGRAMME 2014-2020
(PROGRAMME GUIDE)**

Slide 14

Specific criteria for Town Twinning Projects**A. Applicant and partners****1. Type of organisation**

Towns/municipalities or their twinning committees or other non-profit organisations representing local authorities.

2. Number of Partners

A project must involve municipalities from at least 2 eligible countries of which at least one is an EU Member State.

**EUROPE FOR CITIZENS PROGRAMME 2014-2020
(PROGRAMME GUIDE)**

Slide 15

Specific criteria for Town Twinning Projects**B. Project nature and dimension****1. Number of participants**

a minimum of 25 invited participants ("Invited participants" are international participants 4 sent by the eligible partner/s).

2. Budget

Maximum eligible grant for a project: **25 000 EUR**

3. Venue

The activities must take place in any of the eligible countries participating to the project.

4. Eligibility period/project duration

The project must start within the relevant eligibility period, which depends on the deadline of the Measure within which the application is submitted.
Maximum duration of the meeting: 21 days.

**EUROPE FOR CITIZENS PROGRAMME 2014-2020
(PROGRAMME GUIDE)**

Slide 16

3.2.2. Measure Networks of Towns

- to develop networks of towns to make their cooperation more sustainable.
- enabling the exchange of good practices.
- used for developing thematic and long-lasting cooperation between towns.

The European Commission supports the development of such networks, which are important for ensuring structured, intense and multifaceted cooperation, herefore contributing to maximizing the impact of the Programme.

Priority is given to networks targeting annual priority themes.

**EUROPE FOR CITIZENS PROGRAMME 2014-2020
(PROGRAMME GUIDE)**

Slide 17

Networks of Towns are expected to:

- Integrate a range of activities around the subject(s) of common interest to be addressed in the context of the Programme's objectives or annual priorities
- Have defined target groups for which the selected themes are particularly relevant and involve community members active in the subject area (i.e. experts, local associations, citizens and citizens' groups directly affected by the theme, etc.);
- Serve as a basis for future initiatives and actions between the towns involved, on the issues addressed or possibly on further issues of common interest.

**EUROPE FOR CITIZENS PROGRAMME 2014-2020
(PROGRAMME GUIDE)**

Slide 18

Specific criteria for Networks of Towns:**A. Applicant and partners**1. Type of organisation/ Applicants:

- Towns/municipalities or their twinning committees or networks;
- Other levels of local/regional authorities;
- Federations/associations of local authorities.
- Non-profit organisations representing local authorities

2. Partners:

In addition to the applicants mentioned above under point 1. non-profit civil society organisations can be partners to those projects.

2.1. Number of Partners

A project must involve municipalities from at least 4 eligible countries of which at least one is an EU Member State.

**EUROPE FOR CITIZENS PROGRAMME 2014-2020
(PROGRAMME GUIDE)**

Slide 19

Specific criteria for Networks of Towns:**B. Project nature and dimension**1. Number of participants

A project must involve a minimum of 30% of invited participants. "Invited participants" are international participants sent by the eligible partner/s.

2. Budget

Maximum eligible grant for a project: **150 000 EUR**

3. Venue and number of activities

The activities must take place in any of the eligible countries. At least 4 events per project have to be foreseen.

4. Eligibility period/project duration

The project must start within the relevant eligibility period, which depends on the deadline of the Measure within which the application is submitted. Maximum project duration is 24 months.

**EUROPE FOR CITIZENS PROGRAMME 2014-2020
(PROGRAMME GUIDE)**

Slide 20

Va multumesc pentru atentie !

Dr. Bogdan BAZGĂ,
Consilier afaceri europene
ROMANIA

bogdan.bazga@gmail.com

TWINNING OF COMMUNITIES