



EFB

European Fund for the Balkans
Bringing the Western Balkans closer to the European Union

**Policy
Paper**
(Документ за
јавна
политика)

Фондација Ново Образование за Бизнис

**„Унапредување на политиките за
регионален развој на Р. Македонија
– Споделување на Германските и
Словенечки искуства”**

**“THINK
AND
LINK”**

REGIONAL POLICY PROGRAMME

Декември, 2012

Фондација Ново Образование за Бизнис

Policy Paper

(Документ за јавна политика)

„Унапредување на политиките за регионален развој на Р. Македонија – Споделување на Германските и Словенечки искуства”

„Овој документ е изработен со поддршка на Европскиот Фонд за Балканот како дел од регионалната програма Think and Link 2011/2012”



EFB

European Fund for the Balkans
Bringing the Western Balkans closer to the European Union

Фондација Ново Образование за Бизнис

Автори:

Проф. д-р Весна Стојанова

М-р Тодор Милчевски

М-р Ивана Никифоровска

М-р Мартин Стојановиќ

Томче Чалоски

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

332.14/.15(497.7)(047.31)

УНАПРЕДУВАЊЕ на политиките за регионален развој на Р.
Македонија
- споделување на германски и словенечки искуства : policy paper :
(документ за јавна политика) / [автори Весна Стојанова ... и др.]. -
Скопје : Фондација Ново образование за бизнис, 2013. - 57 стр. ; 28
см

Фусноти кон текстот. - Автори: Весна Стојанова, Тодор Милчевски,
Ивана Никифоровска, Мартин Стојановиќ, Томче Чалоски. -
Библиографија:
стр. 55-56. - Содржи и: Додаток А

ISBN 978-608-65336-3-2

1. Стојанова, Весна [автор]

а) Регионален развој - Македонија - Истражувања

COBISS.MK-ID 93072138

Предговор

Како дел од регионалната програмата “*Think and Link 2011/2012*”, Европскиот Фонд за Балканот додели проектен грант на Фондацијата Ново Образование за Бизнис за имплементирање на истражувачки проект со наслов: „**Унапредување на политиките за регионален развој на Р. Македонија – Споделување на Германските и Словенечки искуства**”.

Овој истражувачки проект е дел од долгата листа на публикации во областа на регионалниот развој на членовите од НБЕ кои го сочинуваат истражувачкиот тим: постар истражувач проф. д-р Весна Стојанова, помлади истражувачи м-р Тодор Милчевски и м-р Ивана Никифоровска, асистент истражувачи м-р Мартин Стојановиќ и Томче Чалоски.

Истражувачкиот тим сака да им се заблагодари на одговорните за регионалната програма „*Think and Link 2011/2012*“ за нивната безрезервна поддршка во текот на спроведувањето на проектните активности и подготовката на истражувачкиот проект.

Дополнително, истражувачкиот тим сака да им се заблагодари на сите испитаници кои се согласија да учествуваат и да придонесат за квалитетот на истражувањето.

НАПОМЕНА: Оригиналното изработената верзија на овој истражувачки проект која ги содржи сите сумирани резултати од истражувањата е на англиски јазик. Македонската верзија на овој документ претставува превод на оригиналната верзија.

СОДРЖИНА

ПРЕДГОВОР	4
СКРАТЕНИЦИ	7
EXECUTIVE SUMMARY	8
1. ВОВЕД	10
2. ИДЕНТИФИКАЦИЈА НА ПРОБЛЕМОТ	14
2.1. ИДЕНТИФИКУВАНИ ПРОБЛЕМИ ВО РЕГИОНАЛНИОТ РАЗВОЈ ОД ДОМАШНОТО РЕЛЕВАНТНО ИСКУСТВО	15
2.2. ИДЕНТИФИКУВАНИ ПРОБЛЕМИ ВО РЕГИОНАЛНИОТ РАЗВОЈ ПРЕКУ АНАЛИЗА НА ПОГЛАВЈЕТО 22 ОД ПРАВОТО НА ЕУ	17
КОМПАРАТИВНА АНАЛИЗА.....	20
3. КОМПАРАТИВНА ИСТРАЖУВАЧКА АНАЛИЗА	21
3.1. ИСТРАЖУВАЧКИ НАОДИ ЗА Р. МАКЕДОНИЈА	21
<i>Комуникација</i>	21
<i>Капацитети</i>	22
<i>Надлежности</i>	28
<i>Правна форма</i>	29
<i>Финансирање</i>	30
3.2. ИСТРАЖУВАЧКИ НАОДИ ЗА СЛОВЕНИЈА	32
<i>Надлежности</i>	32
<i>Комуникација</i>	35
<i>Капацитети</i>	36
<i>Правна форма</i>	38
<i>Финансирање</i>	39
3.3. ИСТРАЖУВАЧКИ НАОДИ ЗА ГЕРМАНИЈА	40
<i>Надлежности</i>	40
<i>Комуникација</i>	45
<i>Капацитети</i>	47
<i>Правна форма</i>	48
<i>Финансирање</i>	48

4. АЛТЕРНАТИВНИ РЕШЕНИЈА И ПРЕПОРАКИ.....	51
<i>Проблем: Подобрување на комуникацијата помеѓу институциите на национално ниво.....</i>	<i>51</i>
<i>Проблем: Подобрување на комуникацијата меѓу засегнатите страни на регионално ниво.....</i>	<i>53</i>
<i>Проблем: Човечкиот капитал на институциите вклучени во регионалниот развој.....</i>	<i>54</i>
<i>Проблем: Бројот на вработени во Центрите за развој на планските региони.....</i>	<i>56</i>
<i>Проблем: Одржливо финансирање на Центрите за развој на планските региони со цел нивно успешно функционирање</i>	<i>57</i>
<i>Проблем: Регионални наспроти локални проекти</i>	<i>59</i>
<i>Проблем: Селекција на проекти за регионален развој (на кој проект да му се даде приоритет при ограничени средства)</i>	<i>61</i>
<i>Проблем: Соодветна правна форма на Центрите за развој на планските региони.....</i>	<i>62</i>
ДОДАТОК А. МЕТОДОЛОГИЈА	65
КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА.....	66

Скратеници

БРР – Биро за регионален развој

ЦРПР – Центар за развој на планскиот регион

КОПП – Комисија за оцена на предлог проекти

ЕК – Европска Комисија

ЕУ – Европска Унија

СДИ – Странски директни инвестиции

ЛЕР – Канцеларија за Локален Економски Развој

МЛС – Министерство за локална самоуправа

НБЕ – Фондација Ново образование за бизнис

НВО – Невладина организација

НТЕС – Номенклатура на територијални единици за статистика

ОЕЦД – Организација за економска соработка и развој

АРР – Агенција за регионален развој

ЛАГ – Локални акциони групи

ЕРМ – Единица за регионален менаџмент

Извештај на ЕК – Извештај на Европската комисија за напредокот на Р. Македонија

ЕСДП – Европска перспектива на просторен развој

МЕРТ – Министерство за економски развој и технологија во Словенија

Владина канцеларија за ЛСРР – Владина канцеларија за локална самоуправа и регионален развој во Словенија

ПРР – Програма за регионален развој

СКР – Советодавен комитет на регионите

Executive Summary

This policy paper was commissioned to provide an analysis and evaluation of the current institutional setup for regional development in R. Macedonia, by drawing comparisons from the institutional frameworks for regional development in Slovenia and Germany. In 2007 the Law on balanced regional development was enacted, and eight planning regions were established on a NUTS III level. Since then a number of problems surfaced, the implementation has proven to be complex task. It is the appropriate time to provide a snapshot of the current regional policy, and offer recommendations for its improvement.

The methods of analysis include desk research and field research. The field research consists of conduction of semi-structured interviews: 20 interviews in R. Macedonia, 12 interviews in Slovenia and 10 interviews in Germany. Once the data is obtained, the process of data analysis is utilized. A comparative analysis is used as a tool for extraction of key comparable variables, provision of relevant interpretations and construction of adequate recommendations.

The analysis draws the attention on several important issues when discussing regional development in R. Macedonia. The careful examination of the research findings diagnosed several factors that have affected the successful establishment of the setup for regional development throughout the years. The communication flow among the stakeholders involved in regional development in R. Macedonia is capable of improvement, thus identified as time-consuming and lacking in efficiency. Participatory approach is lacking and by introducing it will allow greater sharing of ideas and involvement of the people and organizations concerned. There is a need for a constant capacity-building of the stakeholders at all levels and this encompasses equipping the institutions with adequate employees both quality and quantity-wise.

The paper also investigates the role of the CRD's, as the major drivers of the implementation of the regional development policy. Some of their most notifiable limitations are the ambiguous financing mechanisms and the legal framework under which they operate. This policy paper tackles the challenged issue of the implementation of regional as contrary to local projects, and often this has been the case in many countries, among them, in the context of R. Macedonia.

The policy paper provides several recommendations: constant capacity-building process for the stakeholders, inclusion of representatives from the business sector and the civil society in the decision-making process

(especially in the Council for development of the planning region; 40-30-30 approach), standardizing the communication protocols by establishing a ticketing system (ICT solution), combining both formal and non-formal education for employee capacity-building and utilization of available expertise and advisory services in the field.

1. Вовед

Регионалниот развој е поим кој вклучува голем број на аспекти, што го прави комплексен за едноставно дефинирање. Според ОЕЦД, регионалниот развој се дефинира како низа на превземени мерки за намалување на регионалните нееднаквости преку поддржување на економски активности во регионите¹. Според Амстронг et al. (2000) концептите на локален и регионален развој историски се набљудувани преку економската призма, фокусирајќи се на аспекти како вработеност, економски раст и продуктивност. Локалниот и регионалниот просперитет зависат од одржливо зголемување на вработеноста, доходот и продуктивноста (Сторпер, 1997). Во изминатата декада, регионалниот развој започна во својот состав да интегрира поголем број на елементи, надградувајќи го веќе поставениот економски пристап и проширувајќи го својот опсег вклучувајќи: општествени, политички, еколошки и културни аспекти (Морган, 2004). Пајк et al. (2007) под проширениот опсег на регионалниот развој ги подразбираат следниве елементи: промовирање на еколошка одржливост, општествена и културолошка инклузија на различни групи на луѓе, намалување на општествената нееднаквост и зголемување на толеранцијата и почитта кон различните групи на луѓе.

Регионите се соочуваат со тешки предизвици. Во ерата на глобализација, секој регион мора да ја задржи својата композитност и структура, но и да постави одржливо успешни практики за раст и развој. Според Камаги (2002) регионите треба да го задржат својот добробит според правилата на апсолутна конкуренција. Портер (1990) го опишува концептот на апсолутна конкуренција како многу сличен на концептот на конкурентна предност. Конкурентна предност е способноста стекната од достапните ресурси со цел да се дејствува подобро од конкурентите во релевантното поле (Кристенсен и Феј, 1984). Територијалната конкуренција помеѓу регионите за привлекување на капитал, работна сила и странски директни инвестиции, ја зголемува тенденцијата за нееднаквост помеѓу регионите. Појавата на нееднаквости помеѓу регионите е многу честа во изминатите две децении. Креирање и спроведување на модел на успешна политика за регионален развој е голем предизвик за секоја земја.

¹ ОЕЦД (Организација за економска соработка и развој)
<http://www.oecd.org/gov/regionaldevelopment/regionaldevelopment.htm>

Создавањето на политика за регионален развој е комплексен процес кој се карактеризира со интеракции помеѓу повеќе нивоа на власт. Инклузијата на голем број заинтересирани страни, различни нивоа на одлучување и економски сектори на национално, регионално и локално ниво придонесуваат за комплексноста на процесот на креирање успешни политики за регионален развој. Меѓусекторската соработка и комуникација се клучни фактори за успешната имплементација на регионалните политики. Целта на воспоставените јавни политики е да влијаат на подобрување на конкурентноста и одржливоста на регионите, при што крајна цел е намалување на интер – регионалните диспаритети. Соодветна вертикална распределба на одговорностите и надлежностите е потребна меѓу сите нивоа на власта, со цел да се подобри ефикасноста на спроведувањето на политиката за регионален развој.

Подобрувањето на квалитетот и ефикасноста на политиката за регионален развој подразбира користење на соодветни механизми за управување со односите помеѓу државните институции. Голем број на анализи укажуваат на значајната улога на регионалната политика во создавањето на механизми кои ефикасно ги искористуваат различните можности, потреби и карактеристики на различните региони. Создавање на ефикасна регионална политика вклучува и идентификација и приоритизација на јавните добра и услуги кои јасно ќе го прикажат потенцијалот за развој на регионот. Константно инвестирање во физички и човечки капитал и иновации позитивно влијае врз ефикасноста на спроведените регионални политики.

Регионалниот развој игра значајна улога во агендата на Европската Унија. Терминот регионален развој започна да се користи во ЕУ во декември 1961 година, на конференцијата насловена како "Конференција за регионалните економии" на која присуствуваа креаторите на јавни политики и експерти во оваа област.² Главната цел на оваа конференција беше да се презентираат различни искуства и податоци добиени од студии во оваа

“... дури и повеќе од останатите гранки на економските науки, регионалниот развој е грижа на властите во секоја од соодветните земји членки. Регионалниот развој вклучува различен вид на мерки: политички, културолошки, административни, социолошки и финансиски. Регионалната политика е интегрален дел од системот на функционирање на секоја земја.”

**Комисија на Европската Заедница (1969)
Регионална Политика за Заедницата, COM (69) 950,
15ти Октомври 1969,
Брисел, стр. 13**

² Манзела, Г.П., Мендес, Ц. „Пресвртници во кохезионата политика на ЕУ“, Јануари 2009, Извештај: Агенда за реформирана кохезиона политика

област, од страна на релевантните експерти. На институционално ниво, резултатите од оваа конференција беа презентирани на Првата среднорочна економско-политичка програма на заедницата во 1964 година, која ја постави основата за објавување на првиот Меморандум на Комисијата за регионален развој во 1965 година.³ Основањето на Европскиот фонд за регионален развој (ЕРДФ) во 1970 година го зајакна фокусот и ги постави темелите на ЕК за воспоставување на успешен пристап кон регионалниот развој.

Оттогаш, неколку земји од ЕУ развија и имплементираа успешни модели кои служат како насока за просперитетен регионален развој. Од друга страна трансформацијата на земјите од Централна и Источна Европа создаде големи разлики меѓу регионите. Честа е појавата главните градови во овие земји да се карактеризираат со релативно ниски стапки на невработеност, висока стапка на започнување нови бизниси и концентрација на странски инвестиции, додека останатите региони да страдаат од недостиг на ефикасна МСП (мали и средни претпријатија) структура, миграција на активна работна сила, лоша инфраструктура и еколошки проблеми. Потребно е земјите од Централна и Источна Европа да ги имплементираат и модифицираат постоечките модели за регионален развој кои веќе имаат остварено позитивни резултати.

Усвојувањето на успешно спроведени модели за регионален развој бара претпазливост и детална анализа од креаторите на јавните политики. Бидејќи регионалниот развој опфаќа голем број на заинтересирани страни од различни средини, различниот збир на елементи кои ја дефинираат секоја група чинители бара поинаков пристап. Тука произлегува комплексноста на создавањето на единствена политика за регионален развој. Не постои единствен пристап, применлив за сите земји, според кој регионалниот развој треба да се развива. Земјите од Централна и Источна Европа треба да ги идентификуваат елементите кои би ја зголемиле ефикасноста на предложениот модел, и да ги инкорпорираат во еден нов, функционален систем. Тоа е тешка задача, која бара години на исцрпна работа, внимателно планирање и анализа.

Од осамостојувањето, Р. Македонија се има соочено со голем број на проблеми при имплементацијата и унифицирањето на политиката за регионален развој. Институционалната структура во полето на регионален развој беше подложна на голем број промени во изминатите две децении. Во 2007 година, со донесувањето на Законот за рамномерен регионален развој, осум плански региони беа

³ Комисија на Европската Заедница, 1965, Прва Комуникација на ЕК за Регионална Политика, сек (65), 1170 деф, Брисел

воспоставени на ниво НТЕС III. Координирањето на донесениот закон, со комплементарната правна рамка овозможи зголемена ефикасност во спроведувањето на регионалната политика во Р. Македонија. Сепак, во изминатите пет години ова поле се соочува со низа проблеми: повремен недостаток на координација меѓу институциите одговорни за регионален развој, институционални капацитети кои се сеуште во развој, двосмисленост помеѓу правната форма и структурата на дел од институциите, како и проблеми со домашното финансирање и искористувањето на ЕУ фондовите.

Овој истражувачки проект е составен од три дела. Дел I се фокусира на идентификување на главните прашања и проблеми од областа, кои го поттикнува истражувачкиот тим да го изработи овој документ. Идентификуваните проблеми се презентирани низ призмата на релевантното домашно практично искуство, и преку анализа на коментарите дадени од страна на Европската Комисија (во натамошниот текст ЕК), како дел од Поглавјето 22 од правото на ЕУ, извлечено од Извештаите на ЕК за напредокот на Р. Македонија (во натамошниот текст Извештај на ЕК). Во овој дел, користена е комбинација на домашни и странски искуства со цел да се претстави потребата за превземеното истражување во оваа област.

Дел II се фокусира на резултатите добиени од анализирањето на релевантната литература и теренските истражувања кои беа круцијален дел од истражувачкиот процес во овој проект. Овој дел е поделен во три потточка, секоја потточка го става фокусот на одредена држава: Р. Македонија, Словенија и Германија. Секоја потточка ја анализира тековната поставеност во регионалниот развој преку детално испитување на синергијата на следниве пет елементи: надлежности, комуникација, капацитети, правна форма и финансирање. Овие пет елементи се идентификувани како клучни за функционирањето на една успешна регионална политика.

Дел III ги сумира главните проблеми идентификувани од претходните два дела, и обезбедува три алтернативни решенија за секој соодветен проблем. Од презентираните алтернативи, истражувачкиот тим предлага соодветна препорака за решавање на претставените проблеми.

Методологијата користена за добивање на релевантните податоци е објаснета детално во Анекс А, на крајот од овој документ.

2. Идентификација на проблемот

Р. Македонија од своето осамостојување бележи ниско ниво на напредок во областа на регионалниот развој. Институционалната поставеност за регионален развој е релативно нова, спроведена со донесувањето на Законот за рамномерен регионален развој во 2007 година. Усогласувањето на целите на домашните политики со целите на ЕУ политиките е еден од клучните предуслови за добивање на статус на земја кандидат за влез во ЕУ. Поглавјето 22 од правото на ЕУ се фокусира на регионалната политика и координација на структурните инструменти. Добивањето на статус земја членка на ЕУ ќе обезбеди основа за зголемување на економскиот раст и животниот стандард на целата територија на Р. Македонија. Дополнително, ќе се зајакнат меѓурегионалните економски услови и ќе се создаде конкурентна атмосфера помеѓу регионите во Р. Македонија. Зголемените економски перформанси ќе помогнат да се надминат голем број на проблеми кои Р. Македонија ги доживеа во текот на изминатите години: миграција на активната работна сила (надворешна и внатрешна), висока стапка на невработеност, неразвиена инфраструктура во руралните средини, итн.

Потребата за напредок во областа на регионалниот развој е потенцирана од страна на ЕК во повеќе наврати. Потребата од усогласеност со барањата на ЕК е едно од клучните технички прашања за комплетирање на претпристапните преговори со ЕУ. Дополнително, креирањето на ефективно поставена институционална рамка за регионален развој, ќе доведе до подобрување на оперативната структура помеѓу различните нивоа на власт во Р. Македонија. Ваквата оперативна структура ќе ја подобри ефикасноста на трансферот на средства, и ќе послужи како основа за успешна реализација на проекти од различни институции и министерства.

Во понатамошниот дел од текстот се претставени проблемите кои ја иницираа потребата за креирање на документ за јавна политика (policy paper) за регионален развој од две различни перспективи: домашното искуство и препораките извлечени од Поглавјето 22 кои се дел од Извештаите за напредокот на Р. Македонија 2007/2012.

2.1. Идентификувани проблеми во регионалниот развој од домашното релевантно искуство

Соодветен истражувачки процес е клучен елемент за создавање на успешна јавна политика. Спроведување на сеопфатно истражување во одредена област ќе даде одговори на многу важни прашања како што се: идентификување на постојните или очекуваните проблеми, оценување на постојните јавни политики, понуда на нови модели на јавни политики, обезбедување на релевантни податоци кои ќе послужат за идни истражувачки цели и ќе обезбедат соодветни препораки. Р. Македонија се соочува со недостиг на истражувачки центри и институции кои се специјализирани за спроведување на истражувачки активности во полето на регионалниот развој. И покрај некои индивидуални напори од институциите вклучени во регионалниот развој или експерти од областа, како и одредени истражувања спроведени од страна на граѓанското општество, има недостиг од постојан и релевантен истражувачки процес. Квалитетни и основани истражувачки активности се од суштинско значење за воспоставување на нови, и евалуација на постојните политики, стратегии и акциони планови од областа. Континуираното истражување ја подигнува свеста и го подобрува разбирањето на заинтересираните страни за различните аспекти на регионалниот развој. Понатаму, она што се поставува како прашање е подготвеноста на креаторите на јавните политики да ги прифатат наодите од истражувањата и препораките од страна на релевантните професионалци во областа.

Учествувајќи во неколку проекти за анализирање на регионалната политика во Р. Македонија, експертите на НБЕ се сретнаа со низа недостатоци на тековната институционална поставеност: недоволна искористеност на капацитетите на дел од институциите, институциите од национално ниво се соочуваат со повремени преклопување во нивната работа, националните власти не влијаат доволно за подобрување на процесот на градење на капацитети, улогата на Центрите за развој на планските региони (во натамошниот текст ЦРПР) на моменти е погрешно протолкувана од страна на општините, ЦРПР треба да се фокусираат на постојано подобрување на нивните капацитети, во процесот на донесување одлуки за регионалниот развој да се вклучат сите заинтересирани страни итн.

На национално ниво има можности за подобрување на комуникацијата помеѓу институциите. Иако законската рамка е јасна во поглед на задачите и улогите на Бирото за регионален развој (во натамошниот текст: БРР) и Министерството за локална самоуправа (во натамошниот текст: МЛС), постои потреба од понатамошни активности за поддршка

при градење на тимови и разјаснување на улогите на вработените. Исто така, потребно е унапредување на процесот на донесување одлуки во областа на регионалниот развој во Р. Македонија. Вклучувањето на различни заинтересирани страни во овој процес ќе придонесе за зголемување на ефикасноста и влијанието на регионалните политики. Органот кој ја носи конечната одлука за проекти финансирани од државниот буџет е Националниот совет за регионален развој, кој е составен од министри од неколку различни министерства, донесувајќи одлуки на високо ниво. Од друга страна, некои од проектите кои се поднесени за финансирање до националните фондови немаат регионална компонента во нив. Дополнително, заинтересираните страни инволвирани директно и индиректно не се во можност да дадат свој придонес при составувањето на предлог листите со проекти. Тековната институционална поставеност ги обесхрабрува засегнатите страни да дадат свој придонес и да го зголемат својот ангажман во креирањето на регионалната политика.

Постојат осум Центри за развој на планските региони во Р. Македонија; секој плански регион има ЦРПР. Секој ЦРПР е основан како единица на локалната самоуправа. Во првите пет години, половина од нивните средства се обезбедуваат од државниот буџет, а другата половина од единиците на локалната самоуправа кои го сочинуваат соодветниот плански регион. Бидејќи ЦРПР се кофинансирани од страна на општините, тие се подложни на нивното влијание кое може да го загрози регионалниот интерес на предложените проекти.

ЦРПР треба да работат на подобрување на своите капацитети со цел да можат да ги превземаат и извршуваат своите законски дефинирани обврски и функции. Секој ЦРПР има во просек 4 вработени кои треба да извршуваат голем број на различни задачи: да изготвуваат предлог Програма и предлог акционен план за развој на планскиот регион, да подготвуваат предлог-проекти за развој на планскиот регион, да ги координираат активностите на сите засегнати страни во регионот за реализација на Програмата, да служат како информатор во соодветниот плански регион, да поттикнуваат меѓуопштинската соработка, да обезбедат помош и учество при имплементацијата на регионални проекти. Тековната поставеност на ЦРПР наметнува препреки за ефикасно извршување на поголем дел од наведените активности.

За да функционираат поефикасно, ЦРПР мора да ги унапредат тековните механизми на вмрежување и споделување на искуства. Некои од донаторските институции вклучени во оваа област се свесни за овој проблем и се обидуваат соодветно да му пристапат. Станува збор за тековен напор кој е во почетна фаза. Земајќи предвид дека во

овој период ЦРПР треба да ги подготват новите петгодишни Програми, важно е да се напомене дека секој регион има свои специфичности и треба да се очекува дека регионите ќе имаат делумно различни Програми со различни приоритети.

2.2. Идентификувани проблеми во регионалниот развој преку анализа на Поглавјето 22 од правото на ЕУ

Дел од документите кои го сочинуваат "Пакетот за проширување", усвоен на годишна основа од страна на ЕК, ги вклучуваат и Извештаите на ЕК за напредокот на секоја земја кандидат. Извештајот за напредокот на Р. Македонија го оценуваат остварувањето и усогласувањето на спроведените политики во Р. Македонија со поглавјата од *acquis communautaire* на ЕУ, на годишна основа.

Во овој дел е претставена пет-годишна анализа на Извештаите за напредокот на Р. Македонија (2007-2012), фокусирајќи се на првиот и последниот извештај и користејќи компаративна анализа при идентификацијата на постигнатиот напредок. Извештајот на ЕК за Р. Македонија за 2006 година не е вклучен во анализата, бидејќи Законот за рамномерен регионален развој стапи на сила во 2007 година. Во овој документ има извадоци од Извештајот за напредок од 2007 година кога за прв пат во Р. Македонија беше донесен Законот за рамномерен регионален развој и Извештајот за напредокот од 2012 година, со цел да се споредат добиените резултати од спроведените политики и мерки.

Фокусот е ставен на Поглавјето 22 од правото на ЕУ: Регионална политика и координација на структурните инструменти. Главата е поделена во анализа на шест дела: законодавна рамка; институционалната рамка; административен капацитет; програмирање, мониторинг и евалуација; финансиското управување, контрола и ревизија. Преку детална анализа на секој дел посебно, јасно се идентификувани проблемите во областа на регионалниот развој, претставени од перспективата на ЕУ.

- *Извештај за напредокот на Р. Македонија од 2007 год.*⁴

Законодавна рамка: Донесувањето на Законот за рамномерен регионален развој е забележано како огромен напредок во оваа област. Дополнително зајакнување на законската рамка и кохерентноста во спроведувањето на јавните политики на национално и општинско ниво е задолжително.

Институционална рамка: Со оглед на раната фаза во која се наоѓаат, капацитетите за координација на претпристапните инструменти се опишани како релативно добри, додека акцентот е ставен на потребата од соодветни процеси за градење на капацитетите. Во Извештајот се потенцира недостатокот од административни институции за поддршка на имплементацијата на Законот за рамномерен регионален развој.

Административен капацитет: И покрај раната фаза во која се наоѓа процесот на градење на капацитети, ЕК ја нагласува потребата за постојана, широка и сеопфатна стратегија за градење на капацитетите. Во прилог, ЕК ја нагласува задолжителната инклузија на сите заинтересирани страни во процесот на креирање на политиките.

Програмирање: ЕК известува за добриот напредок во оваа област. Развојот на Оперативната програма за транспорт и животна средина и започнувањето на Националната стратегија за регионален развој се означени како документи од круцијално значење.

Мониторинг и евалуација: ЕК го посочува недостигот на соодветни механизми за мониторинг и оценка на квалитетот и ефектот на развојните програми. Подготовките во ова поле се сеуште во својата почетна фаза.

Финансиски менаџмент, контрола и ревизија: ЕК го поздравува првичното воспоставување на органи и процедури за спроведување на претпристапната финансиска помош.

⁴ Извештај на ЕК за напредокот на Република Македонија (06/11/2007), Влада на Република Македонија, Секретаријат за Европски Прашања, <http://www.sep.gov.mk/Default.aspx?ContentID=36&ControllID=IzvestaiEU.asc>

- *Извештај за напредок на Р. Македонија од 2012 год.*⁵

Законодавна рамка: Неопходен е дополнителен напредок во зајакнувањето и проширувањето на законската рамка. Недостатокот на напредок е особено потенциран кај капацитетите за кофинансирање на национално и локално ниво, флексибилноста на буџетот и повеќегодишното програмирање.

Институционална рамка: ЕК забележува ограничен напредок во институционалната рамка во поглед на координацијата, како и во поглед на капацитетите на институциите. Главните проблеми кои се идентификувани се ниската стапка на координација помеѓу министерствата и неспособноста за апсорбирање на средства од ИПА компонентите III и IV.

Административен капацитет: Процесот на градење на капацитетите е оценет како константно прогресивен, но се препорачува да се забрза целокупниот процес. Главниот проблем кој е идентификуван е нискиот капацитет на персоналот вработен во институциите вклучени во регионалниот развој, како и недостатокот на политика на задржување на вработените кои се веќе соодветно обучени. Забележан е и недостаток на координација и соодветен менаџмент на тековните и планираните проекти.

Програмирање: Забележан е недостаток во искористеноста на ИПА фондовите, особено во рамките на ИПА компонентата III. Задолжителен е повисок степен на вклученост на сите заинтересирани страни во процесот на програмирање.

Мониторинг и евалуација: ЕК го подржува воспоставувањето и развојот на оперативниот капацитет на Комитетот за следење и управувачки информатички систем (МИС). И покрај потребата за административно

„Лимитиран напредок е забележлив во имплементацијата на регионалната политика и координацијата на структурните инструменти. ИПА програмите треба соодветно да се менаџираат за да се овозможи навремено и ефикасно апсорбирање на ЕУ фондовите. Потребни се дополнителни напори за решавање на недостатоците во системот за менаџмент и контрола. Особено, можностите за напредок се видливи кај вработените во оперативните структури на ЦФЦД. Подготовките во оваа област напредуваат со умерена брзина.“

Стратегија за проширување и клучни предизвици 2012-2013", COM(2012)600 финален документ

⁵ Извештај на ЕК за напредокот на Република Македонија (10/10/2012), Влада на Република Македонија, Секретаријат за Европски Прашања, <http://www.sep.gov.mk/Default.aspx?ContentID=36&ControlID=IzvestaiEU.ascx>

јакнење на процесот на мониторинг и евалуација, напредокот во оваа област се смета за соодветен и прифатлив.

Финансиски менаџмент, контрола и ревизија: И покрај делумниот напредок кој е забележан, недостатокот на персонал во Секторот за централно финансирање и склучување договори (ЦФЦД) е идентификуван како елемент кој ја отежнува неговата функционалност. Потенцирана е неопходноста од адекватен процес за градење на капацитетите за финансиски менаџмент и соодветен тренинг помеѓу министерствата за разбирање на целите и процедурите на ИПА.

Компаративна анализа

Споредувајќи ги Извештаите за напредокот на Р. Македонија за 2007 и 2012 година, можат да се извлечат неколку важни заклучоци. Воглавно, она што може да се заклучи е дека од моментот на поставување на законодавната и институционална рамка за регионален развој, Р. Македонија го нема искористено својот потенцијал за регионален развој и кохезија со политиките и препораките на ЕУ.

Потребата за постојано градење на капацитетите на институциите е забележана како главен проблем во областа на регионалниот развој. Процесот на градење на капацитетите напредуваше релативно бавно во изминатите пет години, без никакви позначајни ефекти. ЕК препорачува создавање на долгорочна стратегија за градење на капацитетите, идентификувајќи ги клучните недостатоци со цел дејствување за нивно намалување. Дополнително, кон овој проблем придонесува ниското ниво на конзистентност внатре во институциите кое потекнува од постојаните промени во персоналот. Институциите имаат проблеми со задржување на своите најпродуктивни работници.

ЕК укажува на слабата искористеност на ИПА фондовите. Основните причини се недостатокот на персонал во ЦФЦД и недостатокот на знаење и капацитети на вработените на национално ниво во врска со ИПА целите и процедурите.

Земајќи ги предвид идентификуваните проблеми во поставеноста на регионалниот развој во Р. Македонија, спроведување на длабинско истражување и изнаоѓање на основи и потврдени алтернативи и препораки се смета за неопходно.

3. Компаративна истражувачка анализа

3.1. Истражувачки наоди за Р. Македонија

Комуникација

Овој дел од истражувањето се фокусира на комуникацијата помеѓу заинтересираните страни во областа на регионалниот развој. Акцентот е ставен на текот на неформалната комуникација, од аспект на достапноста на информации и подготвеноста на сите заинтересирани страни активно да се вклучат во размената на информации. Развиена комуникација е од суштинско значење за подобрување на транспарентноста и поттикнување на учеството при донесувањето на одлуки за регионалните политики.

Комуникацијата помеѓу институциите вклучени во регионалниот развој во Р. Македонија е соодветна, иако постојат можности за подобрување на нејзината ефикасност. Процесот на обезбедување на потребните информации се случува да биде непотребно комплициран и нестандардизиран. Основните комуникациски текови помеѓу институциите на моменти се неефикасни, притоа одземајќи многу непотребно време.

Испитаниците одговорија различно на поставените прашања за комуникацијата помеѓу институциите инволвирани во регионалниот развој. Дел од нив одговорија дека комуникацијата е на соодветно ниво, додека останатите испитаници одговорија дека комуникацијата не функционира споредбено со потребите на заинтересираните страни. Дел од испитаниците го делат мислењето дека институциите на национално ниво треба да се стремат кон подобрување на механизмите за комуникација и нивната ефикасност. Мал дел од испитаниците одговорија дека институциите на национално ниво имаат поефикасни механизми на комуникација наспроти останатите институции инволвирани во регионалниот развој.

Сепак, сите испитаници беа едногласни дека е потребно подобрување и модернизирање на комуникацијата меѓу институциите и воведување на нови механизми. Квалитетот на комуникацијата пред се зависи од институциите кои се активно вклучени во размената на информации. Различни институции користат различни комуникациски канали и

механизми, притоа намалувајќи ја ефикасноста и достапноста на сите засегнати страни до протоколот на информации.

Главните препораки на испитаниците се однесуваат на потребите за зголемена транспарентност и стандардизирани комуникациски механизми. Потребата за воведување на стандардизирани комуникациски механизми е поврзана со уште еден важен проблем, процесот на градење на капацитетите на вработените задолжени за комуникација во соодветните институции. Од страна на мнозинството испитаници беше истакнато дека не ретко е случај да се добијат двојни информации за ист предмет на интерес, од исти или различни институции. Ова беше идентификувано како збунувачки проблем кој одзема многу време. Некои од испитаниците ставаат акцент на неефикасноста со која работат дел од институциите одговорни за обезбедување на релевантните информации. Дел од институциите доцнат во обезбедувањето на потребните информации, додека мал дел од нив воопшто не се активни во комуникацискиот тек.

Капацитети

Овој дел ја отсликува институционалната поставеност за регионален развој во Р. Македонија и ги идентификува капацитетите на институциите вклучени во регионалниот развој на локално, регионално и национално ниво.

Цели на политиката за поттикнување рамномерен регионален развој се⁶:

- Рамномерен и одржлив развој на целата територија на Р. 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,

“Регионален развој е процес на идентификување, поттикнување, управување и искористување на развојните потенцијали на планските региони и подрачјата со специфични развојни потреби”

Член 1, став 2, Закон за рамномерен регионален развој (бр.63, 22.05.2007)

⁶ Член 3, став 1, Закон за рамномерен регионален развој, Службен весник на Република Македонија (но.63, 22.05.2007)

- 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.

Целите на политиката за регионален развој јасно укажуваат на главната цел која е да се обезбеди одржлив и рамномерен развој во сите плански региони во Р. Македонија. Горенаведените цели се во согласност со Европска перспектива за просторен развој (ЕСДП)⁷ чија основна мисија е да се воспостави урамнотежен и одржлив развој на територијата на ЕУ⁸.

Регионалниот развој во Р. Македонија има законски добро дефинирана институционална структура. Целата територија на Р. Македонија е поделена на осум плански региони на НТЕС⁹ III ниво: Скопски плански регион, Источен плански регион, Југо-Источен плански регион, Северо-источен плански регион, Пелагониски плански регион, Вардарски плански регион, Југо-западен плански регион и Полошки плански регион. Секој од овие региони претставува статистичка единица.

Постојат шест институции кои се директно одговорни за имплементација на политиките за регионален развој во Р. Македонија: Владата на Р. Македонија која го воспоставува Советот за рамномерен регионален развој на Р. Македонија, Министерството за локална самоуправа, Совет за развој на планскиот регион (еден совет за секој плански регион); Бирото за регионален развој; Центрите за развој на планските региони (еден центар за секој плански регион); и Комисијата за евалуација на предлог проекти (понатаму во текстот Комисија).

Советот за рамномерен регионален развој е составен од следните членови:

- Заменик на претседателот на Владата на Р. 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,

⁷ Во оригинална англиска верзија: European Spatial Development Perspective

⁸ Европска перспектива за просторен развој, Мај 1999, Потсдам, Германија, стр. 10-12

⁹ Номенклатура на територијални единици за статистика

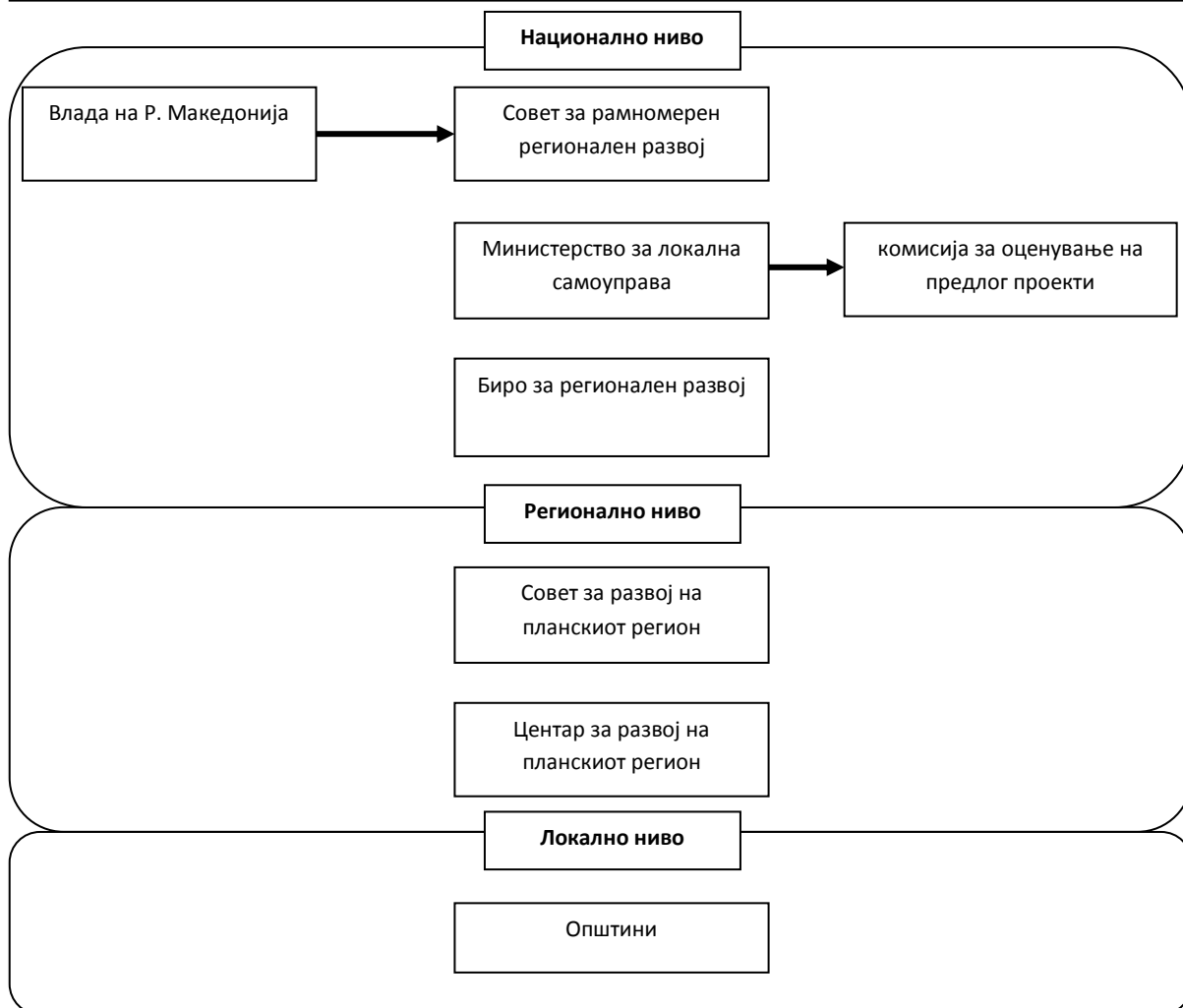
- Претседатели на советите за развој на планските региони и
- Претседателот на Заедницата на единиците на локалната самоуправа.

Советот за рамномерен регионален развој има стратешка улога во тековната институционална поставеност на регионалниот развој во Р. Македонија. Главни обврски на Советот за рамномерен регионален развој се да врши мониторинг на имплементацијата на регионалната политика и да се осигура дека нејзините цели се совпаѓаат со целите на макроекономската политика на Р. Македонија, како и политиките на соодветните министерства. Ова тело е од клучно значење за обезбедување на согласност за програмите за развој на секој од планските региони, како и за изготвување на конкретни проекти за финансирање од буџетот на Р. Македонија наменети за развој на подрачјата со специфични развојни потреби и на селата.

МЛС е институцијата на национално ниво одговорна за имплементација и мониторинг на политиките во областа на регионалниот развој во Р. Македонија. Главни задачи на МЛС се: организирање и координирање на подготовката на националните стратешки документи и на активностите за имплементација на планските документи за регионален развој како и подготвување и доставување Извештаи за евалуација на имплементацијата на планските документи за регионален развој до Владата на Р. Македонија.

БРР е орган во состав на МЛС. Директорот е назначен со одлука на Владата на Р. Македонија. Главната улога на БРР е да изврши аналитичка и документациска подготовка на стратешки и оперативни плански документи за регионален развој. Во надлежност на БРР е да ги постави критериумите за избор на регионални развојни проекти и да одржува постојана комуникација со ЦРПР со цел да се обезбеди помош во креирањето на програмите за развој на планските региони.

Институционалната поставеност за регионален развој во Република Македонија



Слика 1: Институционална структура за регионален развој во Р. Македонија

Секој плански регион има воспоставено свој Совет за развој на планскиот регион. Неговиот состав го чинат градоначалници од сите општини вклучени во планскиот регион. Тие избираат претседател, кој мора да биде член на Советот, со мандат од две години. Законот за рамномерен регионален развој предвидува дека дополнителна помош за работата на Советот може да се обезбеди од експерти,

претставници на граѓанското општество, синдикатите, стопанските комори итн. Советот одобрува прелиминарна листа на предлог проекти за развој на релевантниот плански регион и ги усвојува Програмата за развој на планскиот регион и Акциониот план за имплементација на Програмата, откако тие ќе бидат одобрени од страна на Советот за рамномерен регионален развој на Р. Македонија. Покрај споменатите надлежности ова тело е активно вклучено во организирањето и координирањето на активностите и мониторинг на имплементацијата на стратешките програми за регионален развој во соодветните региони.

ЦРПР се основа во општината со најголема популација во соодветниот регион. ЦРПР е правно лице формирано од страна на единиците на локалната самоуправа во секој плански регион. Неговиот раководител е избран на јавен конкурс, со даден мандат од четири години од страна на Советот за развој на планскиот регион. ЦРПР има обврска да координира и спроведува проекти за развој на планскиот регион, да составува предлог програма и акционен план за развој на планскиот регион, да ги координира и информира сите заинтересирани страни во соодветниот плански регион за активностите во областа на регионалниот развој и да обезбеди помош за единиците на локалната самоуправа во изготвувањето на нивните развојни програми.

ЦРПР се финансираат од Буџетот на Р. Македонија и буџетите на општините вклучени во соодветниот плански регион. Усвоениот принцип на финансирање е 50-50%.

Комисијата за евалуација на предлог проекти е основана од страна на министерот за локална самоуправа и работи во блиска соработка со ресорното министерство. Комисијата е составена од седум члена:

- Претседателот на Комисијата се именува од редот на раководните државни службеници во Министерството за локална самоуправа,
- Еден член на Комисијата се именува од редот на раководни државни службеници на Министерството за финансии,
- Двајца членови на Комисијата се именуваат од редот на државните службеници на Бирото за регионален развој,
- Тројца членови се именуваат од редот на стручни лица од областа на регионалниот развој.

Задачата на Комисијата е да врши оценување на предлог проекти на секој од планските региони одделно и врз основа на оценките да изгради предлог листа (ова се однесува на проекти што ќе бидат

финансирани од државниот буџет). Листата се доставува до Советот за рамномерен регионален развој на Р. Македонија. Врз основа на оваа листа на предлог проекти Советот одлучува за кои проекти да одобри финансиски средства. Должност на Советот е да води сметка за балансирано финансирање на секој од планските региони при распределбата на средствата.

Мнозинството од испитаниците ја идентификуваа сегашната институционална поставеност за регионален развој како соодветна. Тие ја идентификуваа важноста на политичка волја и консензусот како клучни за правилно функционирање на тековната институционална поставеност. Неколку испитаници изјавија дека процесот на одлучување во полето на регионалниот развој треба да има помалку инстанци. Испитаниците ја идентификуваа потребата од анализирање на составот на Советот за рамномерен регионален развој на Р. Македонија. Тука, станува збор за две прашања: прво, високото ниво на членови (министри) и нивната достапност и второ, прашањата кои треба да се дискутираат во Советот (дали треба да се дискутира само за предлог проектите?). Во оваа насока, Советот за рамномерен регионален развој како највисоко тело на национално ниво треба да го земе предвид меѓусекторскиот карактер на регионалната политика и да се фокусира на водењето на соодветни макро политики.

Речиси сите испитаници изјавија дека институциите одговорни за регионален развој на национално ниво треба да ги подобрат своите капацитети. Потребно е МЛС да вложи дополнителни напори во зајакнување на своите институционални и човечки капацитети. БРР е идентификувано како институција која е способна да игра поактивна улога во сегашната институционална поставеност, остварлива со постојано обновување и градење на капацитетите на своите вработени и зголемување на тековниот број на вработени лица.

Мнозинството од испитаниците останаа внимателни во оценувањето на ефикасноста на институциите на регионално ниво. Недостатокот на персонал беше идентификуван како главна пречка со која се соочуваат овие институции. Бројот на персонал не соодветствува со бројот на задачи кои овие институции треба да ги извршат. Неколку од испитаниците ставија акцент и на постојаните промени на персоналот како фактор кој влијае врз недоследноста на перформансите на ЦРПР. Во фокусот останува и прашањето за финансирањето на ЦРПР, кое наидува на голем број проблеми во праксата, и според испитаниците влијае негативно врз мотивацијата на вработените. Улогата на Советите за развој на планските региони сеуште не е доволно интегрирана и поддржана од другите институции. Потребна е стратегија за долгорочно градење на капацитетите на заинтересираните страни на регионално ниво.

Речиси сите испитаници се согласија дека ЦРПР треба да ги подобрат постоечките човечки капацитети од квалитативен и квантитативен аспект. Потребно е ЦРПР да ја прошират својата мрежа која ги соединува сите заинтересирани страни инволвирани во регионалниот развој од соодветниот плански регион. Поголем дел од испитаниците истакнаа дека функционалноста на ЦРПР во голема мера зависи и од раководителот на ЦРПР. Во тековната институционална поставеност за регионален развој во Р. Македонија, постојат ЦРПР кои се способни и ефикасни, и други кои својата работа ја вршат помалку ефикасно.

Надлежности

Мнозинството на испитаници се согласија дека институционалната поставеност, како што е дефинирана со Законот за рамномерен регионален развој, е соодветна и има потенцијал да функционира ефикасно. Надлежностите на институциите кои се вклучени во

регионалниот развој се поделени помеѓу три нивоа: национално, регионално и локално ниво. Сепак на оперативно ниво се појавуваат повремени проблеми. Вработените во институциите не можат во целост да одговорат на задачите и обврските кои се должни да ги спроведат.

Мнозинството од испитаниците се согласија дека институциите на национално ниво работат во согласност со нивните задачи, но сепак постојат повремени преклопувања на надлежностите. Ова преклопување на надлежностите повремено се јавува при реализацијата на задачите од страна на МЛС и БРР. Дел од испитаниците изјавија дека при донесувањето на краткорочните одлуки, фокусот треба да остане на долгорочната стратешка определба.

Од друга страна институциите на регионално ниво треба да продолжат со зајакнување на своите капацитети со цел да работат во согласност со предвидените задачи. Еден од најчесто наведените проблеми со кои се соочуваат ЦРПР е несоодветниот број на вработени согласно задачите кои треба да ги

“ЦРПР релативно успешно ја извршуваат нивната задача имајќи во предвид дека се формирани во 2009 год. Мора да ја зацврнат својата врска со бизнис секторот.”

испитаник од Р. Македонија

“ЦРПР треба да претставуваат линк кој ќе ги поврзува институциите со НВО и бизнис секторот. Центрите имаат добра соработка со општините, со дел од НВО но со бизнис секторот таа е на многу ниско ниво.”

испитаник од Р. Македонија

исполнат. Зголемувањето и обезбедувањето на квалитетен персонал ќе ја подобри оперативната ефикасност на ЦРПР и ќе го осигура исполнувањето на задачите во согласност со пре-дефинираните цели.

На прашањето дали ЦРПР дејствуваат како мрежа која ги обединува сите заинтересирани страни за регионален развој во соодветниот регион, испитаниците дадоа различен вид на одговори. Некои од испитаниците изјавија дека иако постојат некои иницијативи и напори, ЦРПР се уште не го достигнале статусот според кој тие можат да се идентификуваат себеси како мрежа на сите заинтересирани страни во планскиот регион. Другиот дел од испитаниците изјавија дека земајќи го предвид неодамнешното основање на ЦРПР и релативно малото искуство во оваа улога, задачата на вмрежување може да се идентификува како соодветно прогресивна. Сите испитаници се согласија дека ЦРПР треба да се стремат кон подобрување на нивната улога во поврзување на сите заинтересирани страни во соодветниот плански регион.

Формалната комуникација помеѓу институции е нешто кое треба да се подобри во иднина, и да се зголеми ефикасноста на протокот на информации. Сите испитаници потврдија дека постојат механизми за формална комуникација, но сепак различни институции користат различни групи на механизми. Нивото на формална комуникација зависи од врските помеѓу институциите како и капацитетот на вработените одговорни за комуникацискиот тек во релевантните институции.

Мнозинството од испитаниците изјавија дека Законот за рамномерен регионален развој јасно ги дефинира задачите на институциите. Сепак на терен повремено се јавува судир на надлежности, кој влијае врз функционирањето на тековната институционална поставеност во полето на регионалниот развој во Р. Македонија.

Правна форма

ЦРПР се основани како единици на локална самоуправа. Постојат две мислења помеѓу испитаниците во врска со ова прашање. Дел од испитаниците велат дека ЦРПР би биле поефикасни кога вработените би добиле статус на државни службеници. Главното објаснување е дека ЦРПР се уште не се самоодржливи, и ако се остават без поддршка на централната власт поголемиот дел од нив ќе се сочат со потешкотии. Од друга страна дел од испитаниците изјавија дека е потребно ЦРПР да имаат правна форма која ќе им овозможи да станат конкурентни на пазарот и на тој начин ќе се обезбеди нивната позиција

и ќе се зголемат нивните капацитети. Тие се согласија дека правната форма мора да биде флексибилна и да им овозможи на ЦРПР да аплицираат за различни видови на странски грантови и да останат во конкуренција за буџетските средства. Една од најмногу посочуваните правни форми според кои ЦРПР треба да работат е фирма за консултантски услуги. Дел од испитаниците изјавија дека правната форма не е важна се додека ЦРПР остануваат активни, компетентни и работат во согласност со нивните задачи. Искористувајќи ги целосните капацитети ќе им помогне да ја зајакнат нивната позиција во регионот и да се здобијат со довербата од останатите заинтересирани страни во планскиот регион. Како пример ги посочија неколкуте ЦРПР на територијата на Р. Македонија работат исклучително успешно и покрај рестриктивниот законски статус.

Финансирање

Член 27, став 1 од Законот за рамномерен регионален развој ги претставува изворите на финансирање:¹⁰:

- Буџетот на Р. Македонија,
- Буџетите на единиците на локалната самоуправа,
- Фондовите на ЕУ,
- Други меѓународни извори,
- Донации и спонзорства од физички и правни лица и
- Други средства утврдени со закон.

Член 28, став 1 и став 2 ги презентираат инструментите за финансирање на рамномерниот регионален развој во Р. Македонија¹¹:

- Капитални влогови,
- Неповратни грантови,
- Финансирање и кофинансирање на подготовка на анализи, студии, плански документи и акциони планови,
- Финансирање на градењето на институционалните капацитети за регионален развој во Р. Македонија,
- Државна помош (поовластени кредити, кредитно осигурување и сл).

¹⁰ Член 27, став 1, Закон за рамномерен регионален развој, Службен весник на Република Македонија (бр.63, 22.05.2007)

¹¹ Член 28, став 1, став 2, Закон за рамномерен регионален развој, Службен весник на Република Македонија (по.63, 22.05.2007)

Со цел да се обезбеди константно финансирање на регионалниот развој во Р. Македонија, во согласност со Законот за рамномерен регионален развој, средства во висина од најмалку 1% од БДП треба да бидат распределени на годишна основа од буџетот на Р. Македонија. Согласно член 29, став 2 од Законот за рамномерен регионален развој овој 1% е поделен на следниот начин:

- 70% за финансирање на проекти за развој на планските региони,
- 20% за финансирање на проекти за развој на подрачјата со специфични развојни потреби,
- 10% за финансирање на проекти за развој на селата.

Сите испитаници изјавија дека механизмите за распределба на буџетски средства во областа на регионалниот развој треба да се подобрат. Испитаниците исто така изјавија дека институциите треба да се фокусираат на трендот на финансирање на регионални развојни проекти, кој во текот на изминатите неколку години е негативен. Испитаниците заклучија дека поголем износ на буџетски средства треба да се посвети на проекти од областа на регионалниот развој.

Процесот за добивање на средства од буџетот за проекти од областа на регионалниот развој вклучува неколку елементи. Секој од Советите за развој на планските региони има рок до 15 декември од тековната година да изработи листа на потенцијални предлог проекти, која ја доставува до БРР. Листата потоа се доставува до Комисијата која ги оценува проектите според тоа дали исполнуваат соодветни критериуми. Откако листите на потенцијални предлог проекти ќе се филтрираат, тие се доставуваат до Советот за рамномерен регионален развој на Р. Македонија. Советот одлучува на кои проекти ќе им додели финансирање.

Кога испитаниците беа прашани за нивното мислење за постојните механизми за распределба на фондовите одговорите беа многу разновидни. Еден дел од испитаниците изјавија дека процесот на донесување на одлуки вклучува голем број на инстанци. Со поедноставување на процесот ќе се зголеми неговата ефикасност и праведност во одлучувањето. Другиот дел на испитаниците изјавија дека процесот на донесување на одлуки не е круцијален, туку капацитетите на сите засегнати страни инволвирани во полето на регионален развој. Останатиот дел од испитаниците потенцираа дека наместо да се трансферира приближно еднаков износ на средства во секој регион, планските региони треба да се натпреваруваат со проекти меѓу себе. На тој начин квалитетот на предлог проектите ќе се подобри.

Мнозинство од испитаниците изјавија дека постоечкиот начин на финансирање на ЦРПР треба да се промени, при што поголем дел од износот за финансирање ќе се обезбедува од општините и други извори на финансирање, и притоа ќе се намалат буџетските средства. Останатите испитаници изјавија дека ЦРПР треба да ги добиваат нивните средства целосно од МЛС и Бирото. Ова ќе ја зголеми независноста и одговорноста на ЦРПР, а за возврат ќе доведе до зголемена имплементација на регионални проекти во соодветните плански региони.

Како финален коментар сите испитаници се согласија дека системот е способен да работи ефикасно се додека сите институции имаат соодветни капацитети и сите заинтересирани страни се вклучени во процесот на донесување на одлуки.

3.2. Истражувачки наоди за Словенија

Надлежности

Институционалната поставеност за регионален развој во Словенија има значајни сличности со институционалната поставеност во Р. Македонија. Од таа причина словенечките искуства во оваа област се од големо значење за македонскиот случај.

Во Словенија постојат вкупно 12 статистички региони. Секој регион има Агенција за регионален развој, одговорна за развојот на соодветниот регион. Општините и статистичките региони припаѓаат на НТЕС III ниво, додека за целите на спроведување на кохезионата политика на ЕУ се создадени два кохерентни региони на НТЕС II ниво. Овие региони имаат формирано совети за развој составени од 5 претставници на секој статистички регион.

На национално ниво, Министерството за економски развој и технологија (во натамошниот текст: Министерството) е институција одговорна за регионалната политика во Словенија. До неодамна, владината канцеларија за локална самоуправа и регионална политика (во натамошниот текст: Канцеларија) беше одговорна за регионалниот развој во земјата. Но, словенечките власти одлучија да извршат реструктурирање на институционалната рамка, и притоа одговорностите на национално ниво ги превзема Министерството, додека Канцеларијата е укината. Главните задачи кои треба да ги

извршува Министерството се: спроведување на соодветната легислатива, имплементирање на регионалната политика, поддршка и мониторинг на Агенциите за регионален развој, координирање на процесот на имплементација на програмите и нацрт договорите за регионален развој како и координирање на словенечкиот фонд за регионален развој.

Слично како и Советот за рамномерен регионален развој на Р. Македонија, Словенија го создаде Советот за територијална координација на развојните иницијативи со цел да ја координира работата на различните министерства кои влијаат и го поддржуваат спроведувањето на регионалната политика. Со ова тело претседава премиерот. Овој пристап е во насока на поддршка на меѓусекторскиот карактер на регионалната политика и обезбедува координација на секторските политики во корист на регионалниот развој во земјата.

Словенија има воспоставено словенечки фонд за регионален развој кој има за цел промоција на рамномерен регионален и рурален развој. Целта на овој фонд е финансиски да се поддржат напорите за развој на сите заинтересирани страни (општините, претприемачите, земјоделците) во соодветните региони. Фондот е основан од страна на Владата и членовите на органите на управување со фондот се назначени од страна на Владата.

На регионално ниво, Агенциите за регионален развој и Советите за регионален развој се одговорни за координирање на регионалниот развој во соодветните региони.

Во секој статистички регион во Словенија постои Агенција за регионален развој чии главни задачи се подготовка и спроведување на регионалната развојна програма, имплементација на регионални проекти, како и подготовка на договор за развој на регионот. Како дополнителна активност, некои Агенции за регионален развој имаат одговорност за спроведување на регионални финансиски шеми и стипендии. Агенциите за регионален развој се основани воглавно од страна на општините, но се овластени од страна на националните власти да работат во полза на развојот на соодветниот регион. Во случај некоја Агенција за регионален развој да не работи во согласност со обврските, овластувањето може да биде отповикано. Агенциите за регионален развој исто така активно соработуваат со Советите за регионален развој и со сите заинтересирани страни во регионот. Според словенечките испитаници, задачите кои тековно ги извршуваат Агенциите за регионален развој се совпаѓаат со задачите пропишани во Законот, но исто така тие се согласуваат дека приоритетни задачи на Агенциите за регионален развој треба да бидат воспоставување на мрежа и поврзување на заинтересираните страни во регионот. Дадена агенција за регионален развој не треба да го имплементира секој

регионален проект во регионот, туку треба да обезбеди поддршка за оние институции/организации кои се подготвени да ги спроведат. Понатаму, некои од испитаниците се изјаснија дека авторитетот и работењето на Агенцијата за регионален развој се под знак прашање во некои региони. Имено, со оглед на фактот дека регионите се статистички, а не административни, Агенциите за регионален развој не можат да го постигнат потребното влијание да ги водат и координираат сите страни во соодветниот регион.

Со најновите измени во законската рамка за регионален развој, словенечката влада направи напор за спојување, односно комбинирање на Регионалниот совет и Советот за регионален развој. Овие институции постојат во секој регион.

Регионалниот совет се состои од градоначалници во соодветниот регион, додека Советот за регионален развој е тристрано тело составено од претставници на општините, претставници на приватниот сектор и претставници на невладиниот сектор. Поделбата на членството е следна: 2/5 од членовите се претставници на општините, 2/5 од членовите го претставуваат приватниот сектор и 1/5 од членовите ги претставуваат невладините организации. Една од причините зад овие промени лежи во карактерот на проектите кои се идентификувани како регионални. Имено, едно од клучните прашања кои се идентификувани од страна на испитаниците во областа на регионалниот развој во Словенија е карактерот на проектите. Поради влијанието на градоначалниците во советите на регионално ниво, многу од проектите кои се поднесени се спроведуваат како регионални, а во суштина имаат локално влијание. Оваа ситуација е слична со тековната состојба во Р. Македонија. Тристраното тело е формирано во обид да се реши овој проблем. Сепак, важно е да се напомене дека иако постои мешано членство во Советот за регионален развој, гласовите на претставниците на општините имаат двојно важење.

Советот за регионален развој е еден од најзначајните органи на регионално ниво и има задача да го контролира спроведувањето на програмата за регионален развој и да дава одобрение на договорите за развој на регионот. Исто така, Советот може да формира комисии составени од експерти, претставници на локалната самоуправа итн., кои ќе работат на конкретни прашања. Раководител на овие комисии е Агенцијата за регионален развој.

На регионално ниво постојат два клучни "механизми" за регионален развој: програма за регионален развој и договор за развој на регионот.

Програмата за регионален развој (во натамошниот текст ПРР) се однесува на програмскиот период од ЕУ (седум години) и е поврзана со националната стратегија за развој на Словенија. Општите насоки за

подготовка на ПРР се обезбедени од страна на владата. Целта на ПРР е да служи како стратешка рамка за развој на соодветниот регион. Програмата ја опишува постојната ситуација во регионот, неговата перспектива и целите кои треба да се постигнат. ПРР имаат тригодишен оперативен план за имплементација, и не се задолжителни за општините или за институциите на национално ниво. Секоја ПРР се усвојува од страна на соодветните совети за регионален развој.

Како одговор на проблемите кои се појавија во Словенија, поради необврзувачкиот карактер на ПРР, извршени се законски измени во обид да се интегрираат приоритетите на ПРР во работата на властите. Имено, со последните законски измени, "Договори за развој на регионите" се воведени како еден вид на инструмент или механизам за регионален развој. Овие договори се валидни за период од четири години и претставуваат листа на проекти кои се договорени помеѓу Владата и Советот за регионален развој и се задолжителни за двете страни. Накратко овие договори претставуваат механизми за спроведување на ПРР. Особено е важно да се нагласи дека голем дел од испитаниците го идентификувале повременото влијание на некои градоначалници како пречка за имплементирањето на регионални проекти. Досега, градоначалниците (водени од страна на локалните интереси во нивните општини) ги преферирале локалните наспроти регионалните проекти. Сепак, новите измени во Законот успешно го решаваат ова прашање преку воведување на пристап кој ги вклучува и овозможува влијание од сите заинтересирани страни во Советите за регионален развој. Во исто време, споменатите договори со националните власти придонесуваат да се обезбеди регионалниот интерес на проектите.

Комуникација

Во принцип, комуникацијата помеѓу заинтересираните страни вклучени во регионалниот развој во Словенија е на задоволително ниво. Кога се зборува за засегнати страни, се мисли на државните институции на национално, регионално и локално ниво, приватниот сектор и непрофитниот сектор. Соработката помеѓу нив е добра и соодветните институции се достапни во процесот на комуникација.

Сепак, нивото на комуникација помеѓу различните заинтересирани страни може да се разликува во голема мера пред се поради правната форма на Агенциите за регионален развој. Имено, оние Агенции кои имаат правна форма на фирма, имаат подобра соработка и

комуникација со приватниот сектор, додека оние Агенции кои се јавни и целосно основани од општините имаат подобра комуникација со градоначалниците, односно општините.

Мнозинството од испитаниците главниот проблем во однос на комуникацијата и соработката со Агенциите за регионален развој го посочуваат во перцепцијата на заинтересираните страни, пред се кај приватниот сектор од аспект на моќта, влијанието и надлежностите на Агенциите. Ова се однесува на фактот дека станува збор за статистички, а не административни региони, и од таа причина влијанието и надлежноста на Агенциите за регионален развој е под знак прашалник.

Во однос на политичката ориентација, значајни проблеми не се идентификувани. Ова значи дека државните службеници имаат професионален однос при извршувањето на својата работа.

Комуникацијата со Министерството е соодветна. Во секоја Агенција за регионален развој постои службеник кој е одговорен за комуникацијата со Министерството. Еден проблем кој беше истакнат повеќе пати во текот на интервјуата е недостатокот на континуитет, односно честите промени на водечкото лице на националната институција одговорна за регионален развој. Големиот број на промени на министерската позиција ја ослабнал координацијата на регионалната политика и придонел за променливо ниво на комуникација помеѓу институциите.

Интеракцијата помеѓу заинтересираните страни дополнително ќе се зајакне како резултат на воведувањето на промени во структурата на советите за регионален развој (2/5 претставници на општините, 2/5 претставници на приватниот сектор, 1/5 претставници на непрофитниот сектор). Оттука, се очекува подобрување на комуникацијата и соработката помеѓу заинтересираните страни во областа на регионалниот развој.

Капацитети

Испитаниците ги идентификуваа капацитетите на вработените во институциите за регионален развој во Словенија и пред се во Агенциите за регионален развој како соодветни (иако постојат разлики во персоналот помеѓу Агенциите). Испитаниците идентификуваа три мерки кои во изминатите години дадоа најголем придонес во градењето на човечките капацитети во регионалниот развој:

- Претпристапна помош - Претпристапните инструменти како што се PHARE, SAPARD итн. (пред да се интегрираат во ИПА) помогнаа многу во врска со градењето на капацитети за подготовка на предлог проекти и спроведување на проекти. Во овој поглед, испитаниците ја истакнаа важноста на активната улога на институциите во имплементирањето на проектите.
- Искуствено учење - овој пристап им помогна на Агенциите за регионален развој да ги зајакнат нивните капацитети. Но, тука мора да се внимава, бидејќи учењето преку работа е можно само доколку институциите вклучени во регионалниот развој се искрено посветени на својата работа и вработените имаат силна волја за учење и работа.
- Неформално образование - вработените во Агенциите за регионален развој учествувале на многу обуки, работилници, студиски посети итн. Сепак, учествувањето во овие активности не мора да води кон подобрување на капацитети, односно нема да има позитивни резултати доколку вработените не се навистина посветени и подготвени да учат.

Испитаниците во Словенија ја идентификуваа потребата за специјализација на работната сила, што значи дека секој вработен во Агенција за регионален развој треба да се специјализира за одредена задача. Ова им овозможува на Агенциите за регионален развој да ги извршуваат активности на поефикасен начин.

Како проблем кој треба да се напомене идентификуван во Словенија и директно поврзан со капацитетите на институциите е тенденцијата на градоначалниците да размислуваат за проекти од локален интерес, и да го поддржуваат имплементирањето на истите. Испитаниците ја идентификуваа волјата на градоначалниците за поддржување на проектите од регионален интерес како еден од главните фактори кој ќе доведе до подобро спроведување на регионалната политика.

Агенциите за регионален развој се идентификувани како институции кои ефикасно ги извршуваат предвидените задачи. Имено, бројот на вработени во секоја Агенција се разликува, меѓутоа постојат Агенции за регионален развој кои вработуваат или ангажираат дури и повеќе од 30 лица. Важно е да се напомене дека некои од тие лица се ангажирани на различни проекти (не се финансираат од буџетот на Агенциите), но без оглед на тоа, тие луѓе се константно на располагање на Агенциите за регионален развој. Ова го покажува капацитетот на Агенциите за регионален развој да вклучат соодветна работна сила. Агенциите за регионален развој имаат развиена практика за аутсорсинг за некои нивни активности. На тој начин се истакнува способноста за приоритизација и разбирање на улогата на Агенциите за регионален

развој. На овој начин, Агенциите за регионален развој ефикасно ги ангажираат своите партнери (или засегнати страни) во развојот на регионите.

Хоризонталната координација помеѓу институции на регионално ниво е предмет на критика. Најголемиот број од испитаниците се изјаснија дека постои недостиг на соработка помеѓу овие институции. Овој проблем ги попречува процесите за размена на информации, искуства, идеи итн.

Правна форма

Постојат два вида на Агенции за регионален развој во Словенија:

- Приватни Агенции за регионален развој- овие Агенции во минатото се занимавале со поддршка на претприемнички активности.
- Јавни Агенции за регионален развој - повеќето се основани од страна на општините.

Законската рамка во Словенија е пофлексибилна отколку во Р. Македонија, што значи дека едно претпријатие може да биде Агенција за регионален развој со приложување на изјава дека работи за непрофитни цели. Секоја организација која е заинтересирана да стане Агенција за регионален развој мора да биде овластена од страна на властите. Исто така секоја општина не мора да биде еден од основачите на одредена Агенција за регионален развој, напротив доколку е потребно може да се формираат повеќе

„Агенциите за регионален развој мора да ги исполнуваат следните услови:

- Мнозинство од својот акционерски капитал да биде во државна сопственост, каде општините може да поседуваат повеќе од една третина од уделот на основачот.

- Да имаат соодветно обучен кадар, кој успешно ќе ги извршува своите задачи за развојот на регионот.

- Да имаат доказ дека се дел од мрежите за регионален развој и дека ја покриваат целата област во регионот.

- Да изработат стратегија според која ќе се реализираат главните задачи за развој на регионот.

- Да имаат доказ дека склучиле договор за партнерски односи за целата развојна област според поделбата на општите развојни задачи во целиот регион.

- Да имаат доказ дека склучиле договор за партнерски односи со останатите правни лица каде мнозинството од акционерскиот капитал е во државна сопственост според поделбата на општите развојни задачи во целиот регион.

Закон за промоција на балансиран регионален развој (неофицијален пречистен текст), 2012, Словенија

Агенции за регионален развој во еден регион.

Однесувањето на Агенциите за регионален развој во Словенија е тесно поврзано со нивното минато и нивните основачи, што значи дека приватните Агенции сеуште имаат тенденција да извршуваат активности поврзани со претприемништвото, додека тоа не е случај со јавните Агенции.

Сите испитаници ги наведоа добрите и лошите страни на различните правни форми и нивните мислења беа речиси еднакво поделени кога стана збор за избор на најсоодветната правна форма. Заклучно се појавија две важни прашања, едното прашање е регионалниот интерес, а другото прашање е флексибилноста. Доколку Агенциите за регионален развој се основани како приватна компанија, таа им овозможува поголема флексибилност, меѓутоа го доведува во прашање регионалниот интерес. Властите треба да ги пронајдат соодветните механизми за да се осигураат дека Агенциите за регионален развој ќе работат за регионален интерес, а не за своите профитни интереси. Од друга страна, Агенциите за регионален развој кои се наоѓаат во јавна сопственост имаат неколку недостатоци како што се мала флексибилност, недостаток на про-активност, и влијанието на градоначалниците, односно основачите. Сепак, најголема предност кај јавните Агенции е малата веројатност дека тие ќе работат од интерес за профит и нивната работа ќе биде насочена кон доброто на граѓаните.

Финансирање

Кога станува збор за финансирање на регионалниот развој можеме да го одвоиме овој дел за финансирањето на Агенциите за нивно правилно функционирање и финансирање на регионалните развојни проекти.

Според новите законски измени, националната влада е должна да кофинансира 60% од трошоците потребни за Агенциите да ги спроведуваат задачите предвидени со нивните надлежности. Останатите 40% се обезбедени од страна на општините. Ова значи дека националните и локалните власти имаат обврска да ги покријат основните трошоци со цел Агенциите за регионален развој да може да опстојуваат и да бидат функционални. Сепак, како што веќе спомнавме некои Агенции имаат поголем тим на луѓе, а некои од тие луѓе се ангажирани на различни проекти, што значи дека националните и локалните власти не се оние кои ги обезбедуваат нивните плати. Кога

станува збор за основното функционирање на Агенциите за регионален развој, прашањето на одржливост се истакнува исто како и во многу други земји. Во Словенија, искуствата покажуваат дека основната поддршка од националната или од локалната власт е неопходна. Сепак дел од испитаниците изјавиле дека 100% финансиска поддршка за Агенциите за регионален развој би можела да ја намали нивната ефикасност.

Од аспект на средствата кои Словенија ги обезбедува за регионален развој се покажа како доста успешна. Тие успеале да се здобијат со два пати повеќе средства од ЕУ наспроти големината на средства кои тие ги придонесле. Постојат многу можности за финансирање за институции и организации кои се вклучени во регионалниот развој во Словенија, како што се структурните фондови на ЕУ, специјалните национални програми за развој на помалку развиени региони итн. Општините се подобни за да аплицираат за голем дел од европските фондови, и можат да имаат општински инвестициски проекти кофинансирани од страна на владата (кои изнесуваат од 10% до 70% во зависност од инвестицијата).

Како што беше предходно споменато, Словенечкиот фонд за регионален развој е голем поддржувач на регионалниот развој, сепак Агенциите за регионален развој не се подобни да аплицираат за овие фондови. Но општините, земјоделците и компаниите можат да се здобијат со овие средства кои имаат форма на кредити, субвенции, гаранции итн.

3.3. Истражувачки наоди за Германија

Надлежности

Германија се карактеризира со силна меѓузависност помеѓу федерално, државно, регионално и локално ниво. Институционалната поставеност за регионален развој во Германија се состои од четири нивоа:

1. Федерална власт
2. Lander¹² (Федерална единица)

¹² Länder - Федерална Република Германија е федерална држава составена од 16 конститутивни држави - Länder. Соодветно на тоа, постојат Сојузни закони кои се применуваат на целата територија на Федерацијата, и Länder закони кои имаат

3. Дистрикти (*Kreise*)¹³

4. Општини (*Gemeinden*)

На врвот на одлучувачката пирамида во областа на регионалниот развој во Германија се федералната влада и владите на секој *Länder*. Федералното ниво се состои од пет главни министерства кои ја координираат и вршат мониторинг на имплементацијата на политиката за регионален развој во Германија:

- Сојузното министерство за земјоделство и заштита на потрошувачите
- Сојузното министерство за економска соработка и развој
- Сојузното министерство за труд и социјални работи
- Сојузното министерство за економија и технологија
- Сојузното министерство за животна средина, заштита на природата и нуклеарна безбедност

Федералната влада ја дефинира рамката според која *Länder* треба да функционираат и го координира и следи спроведувањето на донесените политики. Федералното ниво има на располагање две алатки кои му овозможуваат да врши мониторинг врз имплементацијата на стратешките цели на регионалната политика:

- Уникатна надлежност да ја формулира регионалната политика на национално ниво;
- Надлежност да ја дефинира рамката според која регионалните политики на ниво на *Länder* треба да функционираат.

Целата територија на Германија е поделена на 16 конститутивни федерални единици – *Länder*. Освен градовите-држави Берлин, Бремен и Хамбург, секој *Länder* содржи голем број на општини (*Gemeinden*). Секој *Länder* делува како посебно управувана област, спроведувајќи сопствена правна рамка и уникатна регионална политика. Во Германија постојат регионални политики колку што постојат и *Länder*, додавајќи комплексност на самиот систем. *Länder* се

важност само во *Länder* за кој станува збор. Некои *Länder* се поделени на единици наречени *Regierungsbezirke* или округ. NUTS нивото на кое административната единица припаѓа се утврдува врз основа на бројот на население. *Regierungsbezirke* е германски име за регионите и е слично на провинциите во Франција. Припаѓаат на NUTS II ниво во ЕУ Систематика на територијалните единици.

¹³ *Kreise* - округ. *Kreise* припаѓа на НТЕС III ниво во ЕУ

целосно одговорни за координација и мониторинг на имплементацијата на регионалната политика на ниво на федералните единици (земјишно планирање)¹⁴. Секој Länder подготвува сопствена Програма за регионална политика, планови и подрегионални планови кои содржат насоки и цели на регионалната политика. Подрегионални планови се од особено значење, бидејќи тие се врската помеѓу развојните програми и планови на Länder и локалните развојни планови на општините. Главните стратешки документи од областа на регионалниот развој во Германија се: Федералната програма за регионална политика, развојните програми и планови на Länder, како и подрегионалните планови. Следниве задачи се дефинирани со овие документи:

- Координирање на активностите на федералните, државните и локалните органи;
- Обезбедување долгорочна стратешка рамка за регионален развој;
- Донесување одлуки за проекти кои имаат приоритет при имплементирање;
- Обележување на области кои бараат посебна финансиска помош и регионална поддршка.

Мнозинството од испитаниците ги идентификуваа структурните социоекономски разлики помеѓу старите и новите Länder како еден од главните проблеми кај регионалниот развој во Германија. Новите Länder заостануваат зад старите Länder и се карактеризираат со високи стапки на невработеност и ниски нивоа на БДП по глава на жител. Во изминатите три години економската криза направи дополнителен притисок врз перформансите на новите Länder.¹⁵ Федералната влада во Германија се соочува со нови прашања поврзани со воспоставувањето на соодветна регионална политика со цел да се обезбеди одржлив развој и ниска стапка на миграција на активната работна сила од новите Länder.

Имплементацијата на политиката за регионален развој е одговорност на секој Länder, нивните дистрикти и општини.¹⁶ Секој Länder е поделен на неколку административни дистрикти. Во секој од административните

¹⁴ др. Гантер Мертинс и др. Михаела Пал (2006) „Регионално планирање во Германија, институционалната рамка, инструментите и ефикасноста“ Филипс Марбург Универзитет

¹⁵ Родригез-Посе, А и Задемак, Х. М. (2003) „Растечки метрополи: Географијата позади спојувањата и аквизициите во Германија“ Урбани Студии, 40, 10, 1895-923

¹⁶ Член 28 и член 30 од Уставот на Федерална Република Германија

дистрикти, општините се обединуваат заедно во рурални дистрикти. Формирањето на ваков вид на дистрикти им дава можност на општините да имплементираат проекти и искористуваат ресурси кои се поголеми од капацитетите на секоја општина поединечно, и во исто време да работат според регионалната рамка. Сите главни министерства на ниво на Länder имаат воспоставено свои одделенија во дистриктите преку кои тие извршуваат мониторинг врз имплементацијата на регионалната политика.

Задачите на локалните власти се јасно распределени помеѓу руралните дистрикти и општините. Ако некои задачи не можат да бидат реализирани од страна на општините, тие се обезбедуваат од страна на повисоко ниво на локална власт – руралните дистрикти. На пример ако некоја задача ги надминува финансиските капацитети на поединечната општина, руралниот дистрикт ја реализира оваа задача за сите општини кои припаѓаат на соодветниот дистрикт.

На локално ниво постојат три видови на организации кои работат во областа на регионалниот развој: Локални акциони групи (во натамошниот текст ЛАГ), Единици за регионален менаџмент (во натамошниот текст ЕРМ) и интегриран рурален развој (во натамошниот текст ИРР). ЛАГ се формирани како дел од програмата ЛИДЕР плус¹⁷ во согласност со регионалната и руралната развојна програма на ЕУ. ЛАГ се асоцијации составени од тим на практиканти, експерти и сите останати засегнати страни во соодветната област. Лаговите се особено ефикасни во обезбедувањето на bottom-up пристапот при донесувањето на одлуки во областа на регионалниот развој. Тие претставуваат мрежа која поврзува голем број на економски и социјални партнери како што се фармери, рурални жени, млади луѓе и нивните асоцијации, како и претставници на граѓанскиот сектор. ЛАГ ги имаат следните главни задачи¹⁸:

- Оптимизација на искористеноста на расположливите човечки и финансиски ресурси од јавниот, приватниот, граѓанскиот и волонтерскиот сектор;
- Поттикнување и инклузија на различни сектори во реализацијата на колективни проекти и мулти секторски активности со цел да се постигне синергија, заедничка сопственост и соодветна критична маса потребна за да се подобри економската конкурентност во областа.

¹⁷ http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/index_en.htm

¹⁸ Јерг Егерс, Еви Метепенинген, Волкер Бекман (2007); Оценка на ефикасноста на ЛАГ и аукциите за дизајнирање и имплементација на земјоделско-еколошки мерки во ЕУ http://oega.boku.ac.at/fileadmin/user_upload/Tagung/2007/07_eggerts_mettepenningen.pdf

- Зајакнување на дијалогот и соработката помеѓу различни рурални актери кои често имаат малку искуство при заедничката работа;
- Олеснување на процесот на адаптација и промени во земјоделскиот сектор преку интеракција помеѓу различни партнери (на пример, квалитетни производи, синџири на храна и сл.), интеграција на еколошките елементи, диверзификација на руралната економија и квалитетот на живот.



Слика 2: Институционалната структура за регионален развој во Германија

ЛАГ и ЕРМ отставуваат блиска соработка. Всушност ЛАГ и ЕРМ понекогаш работат како една организација, искористувајќи ги истите капацитети, објекти, вработени и останатите достапни ресурси. Овој концепт е од голема корист за двете организации бидејќи ги делат трошоците и можат да користат финансиски ресурси од различни извори.

Главните задачи на ЕРМ се: развој на проекти, имплементација на проекти и идентификација на повици за доставување предлог проекти. ЛАГ и ЕРМ пишуваат предлог проекти и често имплементацијата на истите се координира помеѓу ЛАГ и ЕРМ. Фокусот на ЛАГ главно се однесува на „меки“ инвестиции додека ИРР се фокусираат повеќе кон реализација на „тврди“ инвестиции во инфраструктурата.

Сите ЛАГ и ЕРМ имаат своја раководна група. Раководната група е одговорна за изработка на стратешки документи и обезбедување на мислења и заклучоци за проектите кои треба да се финансираат. Раководните групи обично се состојат од 12-15 луѓе, сепак бројот на членови варира и сеуште не е утврден минимален или максимален број на членови. Раководната група е составена од претставници на јавниот и бизнис секторот. Мнозинството го сочинуваат претставници од бизнис секторот. Членовите на бизнис секторот сочинуваат 51%, додека членовите на јавниот сектор 49% од вкупниот број на учесници во раководната група. Тие се состануваат два пати во годината. Бизнис секторот има огромен интерес за вклучување на овие средби, бидејќи преку нив тие можат активно да учествуваат во изготвување на регионалните политики, со што дополнително влијаат врз развојот на регионот според сопствените потреби.

Еден од најкористените инструменти на регионалната политика во Германија е Заедничката задача за подобрување на регионалната економска структура (*Gemeinschaftsaufgabe Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur – GRW*). Мерките кои се користат како помош преку овој инструмент се инвестициските грантови, капитални грантови кои се исплаќаат преку Заедничката задача за подобрување на регионалната економска структура во соодветните области. Целта на инструментот е да се намалат диспаратите помеѓу регионите и да се зголеми партиципацијата на послабите региони во економските развојни процеси.

Комуникација

Овој дел ја опишува комуникацијата помеѓу различните нивоа на власт во Германија кои се вклучени во регионалниот развој. Ефикасната комуникација помеѓу институциите има позитивен ефект врз регионалниот развој во земјата.

Регионалниот развој е комплексен процес со високо ниво на вертикална зависност помеѓу институциите. Федералното и *Länder* нивото соработуваат на начин кој ја надминува нивната фискална врска. Тие работат на принципот на ко-одлука. Ова значи дека се

користат “top-down” и “bottom-up” пристапите при процесот на донесување на одлуки. Министерствата на федерално ниво имаат главна улога во процесот на координирање и спроведување на регионалната политика помеѓу регионите во Германија.

Länder има обврска да поднесува редовни извештаи до Федералната влада и парламентот во врска со ефикасноста при спроведување на инструментот Заедничка задача за подобрување на регионалната економска структура. Процесот на известување вклучува: поднесување на известување за одобрување; извештаи за потрошувачката на фондовите; извештаи за ефектите за зголемување на вработувањето за период од пет години; информации за приоритетите на ниво на Länder; месечни извештаи за искористување на средствата од инструментот¹⁹.

Координативниот комитет е тело кое се формира на федерално ниво, составено од федерални министерства и министерствата во секој Länder надлежни за економија.²⁰ Координативниот комитет е одговорен за доставување на извештаи до Бундестагот за имплементацијата на регионалната политика. Постои под-комитет како дел од координативниот комитет составен од федерални и Länder службеници, каде се дискутираат и усвојуваат процедурални прашања.

Комитетот за планирање е орган кој ги поврзува федералното и Länder нивото и се состои од федералниот министер за финансии и соодветните министри од секој Länder. Преку комитетот за планирање секој Länder комуницира директно со федералните органи во врска со конкретни прашања поврзани со регионалниот развој. Двете влади, и федерална и Länder активно учествуваат во подготовката на стратешки плански документи за регионален развој. Одлучувачката моќ во комитетот за планирање е поделена помеѓу федерално ниво и Länder ниво на принципот 50:50%, каде федералната влада има 50% од гласовите (16 гласови), а останатите 50% од гласовите им припаѓаат на Länder (секој Länder има право на еден глас). Комитетот за планирање донесува одлуки со три-четвртинско мнозинство од вкупниот број на гласови.

Советодавниот комитет на регионите (KoP)²¹ го користи “bottom-up” пристапот со цел да ја доближи моќта за донесување одлуки поблиску до граѓаните на Германија. Главните прашања во врска со работата на

¹⁹X. Јакоби (2006) Оценувањето како дел од животниот циклус на регионалната политика: следејќи го примерот на Северна Рајна – Вестфалија, Регионални студии 40(2)

²⁰ОЕЦД, (2010) Регионални Политики за Развој во ОЕЦД Земјите

²¹Советодавниот комитет на регионите е формиран 1994 год. во Мастрихт

Советодавниот комитет на регионите се однесуваат на регионалниот и економскиот развој, локалните и регионалните финансии.

Капацитети

Постои јасно дефинирана хиерархија помеѓу институциите вклучени во регионалниот развој во Германија. На федерално ниво, задачите се јасно поделени помеѓу петте главни министерства²².

Институциите на федерално ниво се одговорни за координирање на имплементацијата на регионалната политика, процесот на користење на фондовите на ЕУ, како и следење на соработката помеѓу Länder. Секој Länder има своја влада одговорна за подготовка на развојни програми и планови.²³ Регионалниот развој во Германија, започна да го проширува својот опсег во текот на последната деценија. Првата генерација на вработени во ова поле немаа пристап до соодветни образовни настани и програми, па преку пристапот на искусно учење и обуки на работните места ги градеа сопствените капацитети. Првите програми за регионален развој во Германија се формирани пред 6-7 години. Проектот „Активни региони“ беше развиен во Германија како проектен модел во 2001 година, со цел да се воспостави и развие регионалната соработка на мрежите за ИПР во избраните региони. Овие цели требаше да се остварат преку пет принципи: регионализам, партнерство, рефлексивност, интеграција и конкурентност. Позитивните резултати од овој проект се користат за ефикасно поврзување на регионалните мерки за управување со индивидуалните развојни приоритети на регионите.

Институциите кои се вклучени во регионалниот развој во Германија на федерално ниво, Länder и локално ниво, поседуваат соодветни капацитети кои им овозможуваат ефикасна имплементација на регионални политики. Испитаниците сепак ја идентификуваа ситуацијата со ЕРМ како најспецифична. ЕРМ се соочуваат со потешкотии при процесот на самоодржливост и незадоволителни капацитети од аспект на бројот на вработени. Прашањето за самоодржливост е поврзано со механизмите за финансирање на ЕРМ. ЕРМ се финансираат на принципот на 3+2+3 години. Ова значи дека во првите три години 50% од финансирањето на ЕРМ е обезбедено од страна на владите на секој од соодветните Länder, а останатите 50 %

²² За детален преглед на релевантните министерства, проверете ја страна 41 од овој документ

²³ ОЕЦД (2007) Поврзување на регионите и властите на национално ниво

се обезбедуваат од страна на дистриктите и општините. Средствата за наредните две години се опциони и зависат од способноста на ЕРМ за самоодржливост. Моделот на финансирање останува ист. Финансирањето за последните три години е исто опционо и зависи од способноста на ЕРМ за самоодржливост. Процентите на финансирање за последните три години се менуваат, 25% се финансираат од страна на владите на Länder, 50% од страна на дистриктите и општините, а останатите 25% се обезбедуваат од страна на ЕРМ. Вториот проблем се однесува на бројот на вработени лица кои се ангажирани активно да работат на полето на регионалниот развој како дел од ЕРМ. Мнозинството на испитаници се изјаснија дека со цел ефикасно да ги извршуваат своите активности ЕРМ мора да вработат дополнителен квалификуван персонал.

Правна форма

На локално ниво регионалниот развој е одговорност на ЛАГ, ЕРМ и ИРР. Во суштина ЛАГ имаат правна форма на асоцијации. Тие одржуваат редовни координативни состаноци во текот на целата година на кои што предложуваат идеи и интегрирана стратегија за локален развој. ЛАГ ја зголемуваат економската ефикасност и еколошката ефективност во регионот.

ЕРМ работи на принципот на јавно-приватно партнерство. ЕРМ се ангажирани од страна на ЛАГ за имплементација на различни задачи поврзани со регионалниот развој. Во германскиот закон не постои одредба според која е дефинирана правната форма на ЕРМ. Правната форма на ЕРМ е флексибилна и зависи од идеите и потребите на ЛАГ. Во принцип ЕРМ користат форма на друштво со ограничена одговорност или фондација. ЕРМ се предмет на супервизија на Министерството за правда дел од владите на секој Länder.

Финансирање

Регионалниот развој во Германија е финансиран од неколку главни извори: ЕУ програми, административни единици, општините и Länder.

Како дел од Европската унија, Германија има на располагање три ЕУ фондови кои придонесуваат за намалување на регионалните диспаратети:

- Европскиот фонд за регионален развој (ЕРДФ)
- Европскиот социјален фонд (ЕСФ)
- Фондот за кохезија

Германија се одлучи да го користи Федералниот – Länder пристап на регионална политика.²⁴ Со цел да се намалат локалните недостатоци на структурно послабите региони, и да се зголеми нивното учество во процесот на економски развој и намалување на вкупните развојни разлики, Германија одлучи дека секој Länder треба да биде одговорен за имплементација на регионалната политика (избор на проекти, стапки за помош, приоритети) додека Федералното ниво треба да биде одговорно за креирање, координирање и спроведување на регионалната политика на ниво на цела држава. Преку фондовите на ЕУ се обезбедуваат 50% од вкупните финансии за регионални проекти. Останатите 50% се обезбедуваат преку национално кофинансирање од страна на Федералната влада, Länder и општините.

Заедничката задача за подобрување на регионалната економска структура (GRW) е инструмент на регионалната политика на Германија. Федералната влада и индивидуалните Länder обезбедуваат финансирање за GRW според принципот 50-50%. Проектите кои се ориентирани кон економски развој и деловна активност се кофинансирани од страна на инструментот. Средствата се во форма на неповратни грантови кои обезбедуваат директна помош за бизнисите. Преку овој инструмент се обезбедуваат 10-50% од вредноста на проектот во зависност од неговата потреба, големина на фирмата и областа во која ќе се реализира.

Во последната декада нивото на финансирање на регионалниот развој во Германија започна да се намалува. Постојат две главни причини за ваквиот негативен тренд.²⁵ Прво, средствата за регионален развој започнаа да опаѓаат поради механизмите за распределба на финансиите. Имено, односот на распределба на финансиски средства помеѓу новите и старите Länder изнесува 6:1, и се заснова врз база на четири индикатори (невработеност, ниво на плата, прогнози за вработување и инфраструктурни показатели). Второ, порастот на побарувачката за јавни ресурси (пензиско и здравствено осигурување, социјална помош), повисоките трошоци и потребата од дополнителни средства. Новите Länder и покрај сите намалувања на средствата за

²⁴Завршен извештај (2011) “ЕУ Кохезиона политика во глобален контекст: компаративна студија на Кохезионите политики на ЕУ и меѓународните развојни политики“ Истражувачки Центар на Европските Политики

²⁵ОЕЦД (2010) Регионални Политики во ОЕЦД Земјите

регионален развој, сеуште примаат дополнителни финансиски средства наспроти старите Länder.

Главен заклучок од овој дел, кој воедно се однесува и на тековната ситуација во Р. Македонија е високо-развиената свест кај сите заинтересирани страни за регионалниот развој. Ова е особено релевантно кога станува збор за принципот на кофинансирање. Исто така, регионалната компонента на проектите е целосно разбрана, што придонесува за имплементацијата на што повеќе регионални проекти наспроти проекти од локален интерес.

4. Алтернативни решенија и препораки

Проблем: *Подобрување на комуникацијата помеѓу институциите на национално ниво*

Алтернативно решение 1: Одржување на настани за взаимно градење на капацитети

Взаемното градење на капацитетите на вработените во институциите на национално ниво ќе придонесе за подобрување на нивните тимски способности. Ова ќе ја олесни формалната комуникација на национално ниво, со тоа олеснувајќи го протокот на информации меѓу национално, регионално и локално ниво. Создавањето врски помеѓу вработените и постојаното споделување на информации ќе го олесни воведувањето на нови вработени во системот, кои полесно ќе се прилагодат и ќе ги користат веќе воспоставените канали на комуникација.

Алтернативно решение 2: Стандардизирање на комуникациските протоколи

Институциите вклучени во регионалниот развој треба да воведат нови и стандардизирани механизми на комуникација. Постојната формална комуникација во голем дел се спроведува преку дописи, додека дел од комуникацијата се спроведува преку електронска пошта. Неформалната комуникација се спроведува преку електронска пошта или преку телефон. Воведувањето на стандардизиран комуникациски протокол ќе го подобри протокот на информации и ќе ја формализира целокупната комуникација меѓу засегнатите страни. Нашата препорака се состои од воведување на Систем за следење (ИТС) кој ќе ги поврзе сите институции вклучени во регионалниот развој. Овој начин на комуникација ќе ги вклучи сите заинтересирани страни, а воедно ќе ги

“Tracking system” или Систем за следење (ИТС) е компјутерски софтвер кој менаџира и одржува листа на прашања. Системите за следење најчесто се користат за креирање, ажурирање и решавање на пријавените клиентски прашања, или други прашања најавени од други вработени кон организацијата. Системите за следење се покажаа како ефикасно решение за подобрување на комуникацијата помеѓу различни заинтересирани страни.

распределува информациите соодветно според намената. Воведувањето на стандардизиран комуникациски протокол ќе бара соодветно познавање на механизмот на комуникација на засегнатите страни. Соодветна техничка опрема, капацитети и обезбедување на комуникацискиот механизам, ќе бидат задолжителни во процесот на стандардизација. Воведувањето на софтвер за споделување на информации треба да ги олесни и стандардизира комуникациските протоколи во областа.

Алтернативно решение 3: Организирање на чести состаноци меѓу засегнатите страни на национално ниво

Со цел да се зголеми достапноста на информациите за сите засегнатите страни на национално ниво, потребно е да се организираат постојани и чести состаноци. На овие состаноци присуството на релевантни членови од сите институции ќе биде задолжително и ќе бидат дискутирани различни проблеми од областа на регионалниот развој. Честите состаноци ќе обезбедат можност за споделување различни идеи и погледи за одредени прашања, како и остварување на постојана комуникација. Преку вклучување на засегнати страни од регионално и локално ниво, состаноците ќе го прошират своето влијание врз сите активни учесници во креирањето на политика за регионалниот развој и процесот на имплементација на истата.

Препораки: *Ја препорачуваме алтернативата два, воведувањето на процес на стандардизација за комуникациските протоколи, кој е клучен елемент за успехот на формалниот комуникациски механизам. Воведувањето на Системот за следење ќе ја подобри размената на информации помеѓу институциите вклучени во регионалниот развој во Р. Македонија. Покрај тоа, воведувањето на технолошко решение (во форма на комуникациски софтвер) ќе ја зголеми ефикасноста и истовремено ќе ги модернизира комуникациските текови. Софтверското решение е пропратено со одредени трошоци за негово креирање и одржување. Меѓутоа релевантните примери посочуваат на фактот дека ова е долгорочно решение, со кое постигнатата долгорочна ефикасност ги надминува трошоците.*

Проблем: *Подобрување на комуникацијата меѓу засегнатите страни на регионално ниво*

Алтернативно решение 1: Воведување на партиципативен пристап

Сите заинтересирани или засегнати страни од регионалниот развој треба да бидат вклучени во сите фази на процесот на носење на одлуки: фазата на истражување, фазата на имплементација и фазата на евалуација. Вклучувањето на сите заинтересирани страни ќе ја зголеми ангажираноста и посветеноста, како и ќе обезбеди поширок опсег на идеи, коментари и сугестии. Освен тоа, ќе ги засили врските меѓу засегнатите страни, креирајќи меѓусебна доверба и почит. Вклучувањето на сите заинтересирани страни во процесот на носење на одлуки носи ризик од непотребно пролонгирање на процесот.

Алтернативно решение 2: Модернизација на начините на комуникација

Засегнатите страни на регионално ниво се сочинети од различни видови на институции и организации, со различна институционална позадина, историја на вработените и институционални капацитети. Тешко е да се воспостави информациски тек еднакво достапен и корисен за сите релевантни засегнати страни. Ова бара процес на таргетирање и внимателна дисеминација на информации. Користењето на социјалните мрежи и Интернетот како комуникациски механизам би требало да ги олесни комуникациските текови. Покрај тоа, може да биде воспоставен софтвер за комуникација меѓу релевантните институции и организации, како средство за постојан, ажуриран и релевантен извор на информации.

Алтернативно решение 3: Воведување на заеднички тренинзи за сите заинтересирани страни на регионално ниво

Преку присуството на заеднички тренинзи и други настани, засегнатите страни на регионално ниво ќе ги засилат работните врски и ќе ја подобрат меѓусебната комуникација. Создавањето на врски меѓу различни групи на заинтересирани страни ќе придонесе за подобрување на информациските текови на регионално ниво, и ефикасна имплементација на политиките на регионален развој. Постојаниот процес на заеднички тренинзи ќе го покачи нивото на доверба меѓу засегнатите страни.

Препорака: *Ја препорачуваме првата алтернатива, воведување на партиципативен пристап - особено вклучување на претставници од бизнис и граѓанскиот сектор. Бизнис секторот и граѓанскиот сектор треба да имаат свои претставници во Советите за развој на планските региони, кога ќе се креира листата на регионални проекти и ќе се дискутираат прашања поврзани со регионалниот развој. Покрај ова, имплементацијата на третата алтернатива драстично ќе ја подобри комуникацијата помеѓу заинтересираните страни на регионално ниво и ќе овозможи градење на идни партнерства.*

Проблем: *Човечкиот капитал на институциите вклучени во регионалниот развој*

Алтернативно решение 1: Искуствено учење (learning-by-doing)

Искуственото учење е процес на градење на капацитети кое резултира од практичното искуство и негова примена во секојдневните работни задачи и активности. Испитаниците од Словенија и Германија се согласија дека засегнатите страни во полето на регионален развој во соодветните држави имале најголеми придобивки од имплементацијата на различни проекти, особено на прекугранични проекти кои им дозволиле да споделат различни искуства и идеи и истите да ги имплементираат во својата држава. Таков процес на искуствено учење е круцијален за лицата кои работат на полето на регионалниот развој во Р. Македонија. Искуственото учење гради доверба и способност кај вработените за воведување на ефикасни промени. Покрај тоа, обезбедува можност за откривање и имплементација на ефикасни решенија од подобро функционирачките системи на регионален развој.

Алтернативно решение 2: Воведување на формални образовни програми

Општата свест за темата наречена регионален развој е на многу ниско ниво. На младата популација и недостасува интерес за изучување на регионалниот развој. Доколку заинтересираните страни се вклучат во формални образовни програми во полето на регионалниот развој, нивните капацитети ќе бидат подобрени и тие дефинитивно ќе имаат подобра стартна позиција од оние кои немале формално образование во оваа област. Сепак, носителите на политиката мора да ја нагласат

потребата за овој вид на човечки капацитет, преку задолжителни познавања од областа на регионалниот развој како предуслов за вработување во некоја од институциите одговорни за оваа област.

Алтернативно решение 3: Организирање на настани за градење на капацитети кои се поврзани со одредени цели

Организирање на настани за градење на капацитети кои се поврзани со одредена цел го ограничува ризикот од слаба посветеност и достигнувања на учесниците. Словенечките испитаници тврдеа дека ваквиот начин на градење на капацитети обезбедил одлични резултати. Поделбата на процесот на градење на капацитети на неколку краткорочни цели ја зголемува посветеноста и обезбедува филтрација на учесниците. Само учесниците кои ќе бидат активно вклучени во целиот процес на градење на капацитети, ќе имаат можност за успешна доквалификација.

Препораки: *Посветеност кон учење! Образовниот процес за потенцијалните вработени во полето на регионалниот развој треба да започне уште во првиот циклус на додипломски студии. Составен дел на образованието на вработените во полето на регионалниот развој е искусственото учење (learning-by-doing) – Центрите за развој на планските региони да започнат со вклучување и имплементација на што е можно повеќе проекти, особено прекугранични проекти. Преку овие проекти, тие ќе бидат во можност да се здобијат со нови идеи, да се запознаат со нови мислења и вештини како и да споделат искуства со нивните странски колеги. Сите испитаници од Словенија, Германија и Македонија го посочија овој елемент како главна патека кон градењето на капацитетите на вработените. Сепак, земајќи ги сите искуства предвид, клучниот елемент е желбата и посветеноста за учење од сите засегнати страни, без разлика дали се работи за формално, неформално или искусствено учење.*

Проблем: Бројот на вработени во Центрите за развој на планските региони

Алтернативно решение 1: Зголемување на персоналот во институциите вклучени во регионалниот развој

На институциите вклучени во регионалниот развој им недостасува соодветен број на персонал. Ова особено е случај во Центрите за развој на планските региони. Земајќи ги предвид задачите кои им се доделени, се поставува прашањето дали бројот на вработени е адекватен. Зголемувањето на бројот на вработени ќе ја зголеми флексибилноста и ефикасноста на институциите, како и капацитетот истовремено да превземаат различни задачи. Посебно внимание при зголемувањето на персоналот треба да се даде на квалитетот на нововработениот персонал. Вработувањето на неквалификуван персонал може да води до неефикасна работна средина и искористеност на работното време во која сите засегнати страни ќе се соочат со негативни последици. Она што е потребно е квалификуван и способен персонал да биде одбран преку внимателно дефиниран процес на селекција на вработените.

Алтернативно решение 2: Аутсорсинг (outsourcing) на активности

Доколку постојните задачи и обврски не соодветствуваат со постојниот број на персонал, одредени активности можат да бидат предмет на аутсорсинг. Аутсорсингот е процес на склучување договор за извршување на активност со надворешна организација. Преку аутсорсинг, Центарот за развој на планскиот регион може да префрли дел од неговите задолженија на експерти и организации кои имаат искуство во областа и претходни успеси во спроведувањето на слични активности. Покрај земање предвид на видот на активност која може да биде предмет на аутсорсинг, аутсорсингот во основа го зголемува трошокот за спроведување на активност. Од друга страна, аутсорсингот може да ја зголеми експертизата и релевантноста на задачата која се спроведува, доколку најмените експерти и организации се специјализирани во конкретната задача која ја извршуваат. Аутсорсингот на задачи дополнително претставува неформален, индиректен начин за вклучување на сите заинтересирани страни во процесот на носење на одлуки, особено заинтересираните страни со релевантна експертиза во областа.

Алтернативно решение 3: Мобилизирање на заинтересираните страни во регионот

Додека креирањето на мрежа помеѓу заинтересираните страни во секој плански регион претставува суштински елемент за секој Центар за развој на планскиот регион, особено е важно искористување на мрежата на најефикасниот можен начин. Интересот на заинтересираните страни за регионалниот развој и за влијанието на имплементацијата на одредени активности може да биде искористено за зголемување на ефикасноста на процесот на комплетирање на задачата. Кога се имплементираат одредени активности кои бараат специфична оперативна помош, поефикасно е доколку некои заинтересирани страни во одредената област се најмат за извршување на активностата. На пример, доколку во областа се организираат некои настани, невладина организација може да има подобри ресурси за спроведување на соодветната активност. Освен тоа, преку воспоставените контакти со нејзините партнери, Центарот за развој на планскиот регион може да ја мобилизира и постигне таргет групата која е неопходна за присуство на настаните.

Препорака: *Оптимизацијата на користењето на неговата мрежа, а со тоа мобилизирање на заинтересираните страни во регионот е клучно за успешна имплементација на задачите на Центарот за развој на планскиот регион. Делови од задачите кои не можат да се изведат со постојните капацитети на Центрите за развој на планските региони, треба да се доделат на релевантни експерти и организации со експертиза во соодветното поле, со искуство кое ќе гарантира успешна имплементација на задачите. Преку овие активности, Центрите за развој на планските региони ќе ги градат нивните капацитети на долг рок, и ќе добијат доверливи и цврсти деловни врски со други институции и организации.*

Проблем: *Одржливо финансирање на Центрите за развој на планските региони со цел нивно успешно функционирање*

Алтернативно решение 1: Центрите за развој на планските региони треба да бидат самоодржливи

Со комплетирањето на првите програми за регионален развој, предвидено е Центрите за развој на планските региони да бидат самоодржливи и да продолжат да работат во интерес на развој на регионот. Центрите досега имаат добиено финансиска поддршка од владата и општините и таа поддршка послужи за зајакнување на

капацитетите, па се очекува понатаму да продолжат самостојно и ефикасно да ги извршуваат предвидените задачи.

Алтернативно решение 2: Центрите за развој на планските региони треба да имаат 100% финансиска поддршка од националните власти

Второто решение на проблемот на одржливоста може да биде целосна финансиска поддршка од страна на националните власти. Некои од Центрите за регионален развој во Македонија имаат потешкотии со постојниот механизам на финансирање (50% од националната влада, 50% од локалната влада). Сите општини не се подеднакво спремни да ги поддржат Центрите, додека истовремено националната влада чека најпрво општините да ги трансферираат нивните средства. Доколку централната влада целосно го финансира функционирањето на Центрите, ова повеќе нема да биде проблем.

Алтернативно решение 3: Центрите за регионален развој треба делумно да бидат поддржани од властите

Потребно е националната и локалната власт да ги поддржат Центрите за регионален развој со што ќе се обезбеди поголема посветеност кон регионалниот развој во земјата. Две работи треба да се земат предвид:

- Прво, поддршката да биде поделена во согласност со капацитетите на институциите. Доколку некои општини имаат слаби финансиски капацитети, односно не се финансиски во можност целосно да ги поддржат Центрите, треба да се очекува помала поддршка од нивна страна.
- Второ, Центрите да не добиваат целосна финансиска помош. Ова ќе обезбеди проактивен пристап од страна на Центрите за регионален развој и ќе избегне можност за пасивен став кон нивните задачи и обврски.

Препораки: *Ја препорачуваме третата алтернатива како решение за проблемот на одржливост на Центрите за развој на планските региони. Во речиси секоја земја во ЕУ, може да се слушнат мислења дека Центрите за регионален развој (или Агенциите за регионален развој) треба да бидат самоодржливи, но сепак факт е дека речиси не постои доказ за самоодржливост на овие институции. Ниту регионалната власт во Германија (Единица за регионален менаџмент), ниту во Словенија (Агенциите за регионален развој) е*

самоодржлива и оваа дебата се води со години. Водејќи се од искуствата на другите земји, нема смисла да се принудат Центрите за регионален развој на самоодржливост. Друго прашање кое е доста битно е јавниот или регионален интерес. Активностите на Агенциите за регионален развој се од јавен интерес, затоа се очекува помош од властите, односно од даночните обврзници.

Проблем: Регионални наспроти локални проекти

Алтернативно решение 1: Промена на структурата на советот за развој на планскиот регион

Воведувањето на партиципативен пристап на ниво на регионалното управување е нешто што е често присутно во другите европски земји. Со промена на структурата на советот за развој на планскиот регион, приватниот и граѓанскиот сектор ќе имаат можност да земат директно учество во регионалната политика на земјата. Неодамна ова се случи во Словенија и Хрватска, и истото се спроведува во Германија. Овој проблем беше идентификуван и во Словенија и ова е едно од решенијата кое националните власти го применија за негово решавање.

Овој концепт е многу сличен со концептот на формирање на советите за регионален развој во Словенија. Бројот на претставници од невладиниот сектор не треба да биде повеќе од $\frac{1}{2}$ и не помалку од $\frac{1}{4}$ од бројот на претставници на општините.

Алтернативно решение 2: Подобрување на разбирањето на градоначалниците за концептот на регионален развој

Доколку градоначалниците навистина ја разбираат важноста на регионалниот развој, се очекува дека нивната поддршка за регионалните проекти ќе биде поголема. Се разбира, ова не ја намалува важноста на локалните проекти, туку едноставно ја нагласува потребата да се мисли регионално кога станува збор за извори на финансирање кои го поддржуваат регионалниот развој. Германија е водечки пример за справување со ова прашање преку градење на капацитетите на градоначалниците, насочувајќи ги да ја разберат важноста на регионалниот интерес. Ова прашање е решено во Германија и потребата за регионални проекти апсолутно не е предмет на дебата.

Алтернативно решение 3: Воведување на договори за регионални проекти

Ова алтернативно решение е базирано на словенечкото искуство. Како што погоре е објаснето, Словенија неодамна го вовеле овој механизам каде советот за развој на планскиот регион и централната влада потпишуваат договор кој повеќе или помалку е листа на проекти кои овие две нивоа на власт се обврзуваат да ги имплементираат. На овој начин, овие проекти добиваат буџетска поддршка додека истовремено националната влада има инструмент за контрола на карактерот на проектите кои се препорачани од регионалните власти.

Препорака: *Препорачуваме имплементација на првото и второто алтернативно решение. Двете алтернативи се комплементарни и би можеле значително да придонесат за решение на проблемот за реализација на регионалните проекти. Оваа идеја ќе воведат партиципативен пристап во советот за развој на планскиот регион која ќе им дозволи на заинтересираните страни да бидат слушнати и да ги споделат нивните идеи и ставови по одредени прашања. Она што го препорачуваме е следната структура на членство во советот за развој на планскиот регион:*

- 40% претставници на општините
- 30% претставници на приватниот сектор
- 30% претставници на граѓанскиот сектор

Идејата за нашата препорака има емпириска основа. Како што беше објаснето, ова веќе беше воведено во многу земји (вклучително Германија и Словенија). Ова исто така ќе претставува ефективен начин за градење на партнерства меѓу заинтересираните страни во регионот и за зголемување на видливоста на регионалните власти.

Со цел зголемување на разбирањето на регионалниот развој од страна на локалната власт и градоначалниците, препорачуваме советување (советодавни услуги) и споделување на искуството на други региони и други градоначалници кои придонесуваат кон успешна регионална политика.

Проблем: Селекција на проекти за регионален развој (на кој проект да му се даде приоритет при ограничени средства)

Алтернативно решение 1: Регионите да имаат слобода да одлучат за себе

Она што се поставува како прашање е чувството или способноста на Националниот совет за регионален развој за приоритизацијата на проектите во планските региони според нивната потреба. Ако ова прашање не е соодветно решено, ризикот е дека проектите кои се одбрани за финансирање не се оние на кои треба да им се даде приоритет. Имајќи го ова предвид, еден начин за решавање на ова прашање е давање одговорност на регионите и дозволување на регионите да решаваат за себе. Ова ќе поттикне дискусија помеѓу засегнатите страни во регионот, ќе ја притисне регионалната власт да превземе целосна одговорност за селекцијата на проекти и исто така ќе ја зголеми нивната вклученост и посветеност знаејќи дека е на нив да одлучат за алокацијата на средствата во регионот.

Алтернативно решение 2: Подобрување на функционирањето на Националниот совет за регионален развој

Членовите на Националниот совет за регионален развој се министри од различни засегнати министерства и тие се среќаваат неколку пати во годината. Изгледа дека ова ниво е превисоко, особено кога фондовите кои се достапни за регионални проекти (преку Бирото за регионален развој) беа значително намалени. Во оваа насока потребно е да се обрне внимание на две работи:

- Прво, покрај Националниот совет за регионален развој, треба да бидат формирани работни групи кои ќе ги претставуваат различните министерства со цел ова тело да биде пооперативно. Овие работни групи често ќе се среќаваат што ќе обезбеди поголем континуитет на процесот на регионален развој и подобро мониторирање на активностите во тек.
- Второ, нешто што треба да се дискутира на Националниот совет за регионален развој е алокацијата на средствата за проектите кои се поднесени до Бирото за регионален развој. Сепак, тоа е само еден дел од причините зошто ова тело треба да се состане. Регионалниот развој е меѓусекторско прашање и бара координација и усогласување на мерките и политиките во различни сектори. Ова е многу важно прашање кое бара големо разбирање, заложба и посветеност.

Алтернативно решение 3: *Поголема вклученост на експерти во Комитетот за евалуација на проектни предлози поднесени до Бирото за регионален развој*

Иако во моментот помал број на експерти се вклучени во Комитетот за евалуација на проектни предлози поднесени до Бирото за регионален развој, сепак нивното влијание и право да бидат слушнати е доста ограничено. Зголемувањето на бројот на експерти ќе обезбеди поквалитетна селекција на проекти и поголема непристрасност (ослободен од секаков вид на дискриминација) во процесот на селекција.

Препорака: *Ги препорачуваме алтернативата 2 и алтернативата 3. Земајќи го предвид малиот износ на средства кое се алоцира за регионален развој преку Бирото за регионален развој, нема смисла така високо тело како Националниот совет за регионален развој да се среќава и одлучува по ова прашање. Наместо тоа, поголемата инволвираност на експерти во комитетот за евалуација и создавањето на работна група со претставници на соодветните министерства ќе биде доволно за поефективна и поефикасна селекција на регионални проекти. Освен тоа, Националниот совет е тело кое е најповеќе потребно за обезбедување на координирана и добро планирана регионална политика.*

Проблем: *Соодветна правна форма на Центрите за развој на планските региони*

Алтернативно решение 1: *Обезбедување на флексибилност на Центрите за развој на планските региони*

Голем проблем кај правната форма на Центрите за развој на планските региони е нефлексибилниот карактер на македонската легислатива кога се работи за наоѓање на соодветната правна форма. Во Словенија, организации/институции со различни правни форми може да бидат Агенции за регионален развој се додека имаат одобрение од националните власти. Ова не е случај во Македонија. Обезбедување на поголема флексибилност на Центрите за развој на планските региони, пред се во форма на поедноставни административни процедури, ќе им овозможи да се фокусираат повеќе на развојот на регионот. Во оваа насока, можеби треба да се размисли за правната

форма на непрофитна (невладина) организација, при што истата би имала мандат да делува во областа на регионалниот развој.

Алтернативно решение 2: Вработени во Центрите за развој на планските региони со статус на државни службеници

Ова е тековна дебата во Македонија. Треба ли вработените во Центрите за развој на планските региони да бидат државни службеници? Доколку одговорот е да, ова ќе им дозволи на Центрите да се фокусираат стриктно на регионалниот развој и да не се грижат за прашања како самоодржливост и сл. Од друга страна, да се биде државен службеник значи придржување до многу правила и процедури што може да влијае на флексибилноста на вработените.

Алтернативно решение 3: Центрите за развој на планските региони како компании

Често се случува кај профитниот сектор, односно во случајот на компаниите, вработените да бидат помотивирани за извршување на своите работни обврски, за разлика од јавниот сектор. Приватниот сектор во многу случаи докажа дека е подобар менаџер и извршител на задачите отколку јавниот сектор. Ова може да биде апликативно и во поглед на регионалниот развој. Оваа правна форма ќе им дозволи на Центрите за развој на планските региони да бидат пофлексибилни, да имаат повеќе можности за повисоки заработки и можеби да бидат повеќе проактивни.

Препорака: *Секоја правна форма има свои предности и слабости. Особено е тешко да се одговори ова прашање во постојната констелација на работите. Главен проблем е рестриktivниот карактер на македонската легислатива. Во таа насока, потребно е да се случат две работи:*

- *Прво, сеопфатна анализа на овој проблем со соодветна методологија како да се пристапи на ова прашање (фокус групи, и сл.) и можеби што е уште поважно силна решителност и обврска од страна на засегнатите страни (најповеќе на Центрите за регионален развој) да учествуваат во овој процес*
- *Второ, подготвеност од страна на националните носители на одлуки да го решат ова прашање и да ги имплементираат соодветните чекори*

Во секој случај, земајќи го сето ова предвид, препорачуваме Центрите за регионален развој да бидат ослободени од основните финансиски грижи. На овој начин Центрите за регионален развој нема да мислат на нивното опстојување и ќе можат целосно да се фокусираат на јавниот регионален интерес. Истовремено, која и правна форма да се утврди како најдобра, треба да се воспостави соодветен мониторирачки механизам кој ќе го обезбеди интересот на регионот.

Додаток А. Методологија

Трудот користи квалитативни и квантитативни алатки за собирање на податоци. Процесирањето на собраните податоци се извршува преку два методи: канцелариско истражување и теренско истражување. Се користи компаративна анализа како алатка за извлекување на клучните споредбени варијабли, обезбедување на релевантна интерпретација и конструирање на соодветни препораки.

Трудот е изработен врз основа на “a posteriori” знаење кое е добиено од користењето на комбиниран пристап на канцелариско и теренско истражување.

Канцелариското истражување пренесува теоретска основа и конструкција на работните хипотези. Канцелариското истражување главно е фокусирано на колекцијата на релевантна литература и испитување на тестираните хипотези и нивната валидност во однос на идентификуваниот проблем.

Полу-структурирани интервјуа се користат како методологија за спроведување на теренското истражување. Интервјуата се состојат од прашања кои се поделени во пет главни делови: комуникација, капацитети, надлежности, правен статус и финансирање. Интервјуата беа спроведени во трите целни земји, во согласност со можноста за користење на бараните резултати, и тоа: Р. Македонија - 20 интервјуа; Словенија - 12 интервјуа; Германија - 10 интервјуа. Идентификуваните целни групи беа соодветните заинтересирани страни: државни службеници, официјални претставници на Министерства, претставници на Агенции за регионален развој, невладини организации, консултанти и учесници во процесот на одлучување.

Компаративната анализа служи како алатка за извлекување на вредни информации од добиените податоци, и создавање на клучните споредбени варијабли. Идентификувањето и испитувањето на клучните двигатели е суштински чекор кој беше превземен за обезбедување на релевантни препораки.

Користена Литература

- Армстронг, Х., Тејлор, Џ., „Регионална Економија и Политика“, 3то издание. Лондон, Блеквел, 2000
- Устав на Федерална Република Германија; Член 28 и член 30
- Завршен извештај “ЕУ Кохезиона политика во глобален контекст: Компаративна студија на Кохезионите политики на ЕУ и меѓународните развојни политики“ Истражувачки Центар на Европските Политики, 2011
- ГТЗ, Локален/Регионален Економски Развој на Југоисточна Европа, 2006
- Управување со Регионалните политики за развој, ОЕЦД,
- др. Гантер Мертинс и др. Михаела Пал „Регионално планирање во Германија, институционалната рамка, инструментите и ефикасноста“ Филипс Марбург Универзитет, 2011
- Прирачник за Економски Глобализациски Индикатори, ОЕЦД, 2005
- Х. Јакоби „Оценувањето како дел од животниот циклус на регионалната политика: следејќи го примерот на Северна Рајна – Вестфалија“, Регионални Студии 40(2), 2006

- Јерг Егерс, Еви Метепенинген, Волкер Бекман „Оценка на ефикасноста на ЛАГ и аукциите за дизајнирање и имплементација на земјоделско-еколошки мерки во ЕУ“, 2007
- Џонатан Потер, „Оценка на политиките за регионална конкурентност: Увид во Новата Економска Географија“, Регионални студии, Вол. 43.9, стр. 1225-1236, Ноември 2009
- Закон за рамномерен регионален развој на Република Македонија, 2007
- Поврзување на регионите и властите на национално ниво, ОЕЦД, 2007
- Манзела, Г. П., Мендес, Ц. „Пресвртница во ЕУ кохезионата политика“, Извештај: Агенда за реформирана кохезиона политика, 2009
- Пајк, А., Родригез-Посе, А., Томанеј, Ц., „Каков вид на Локален и Регионален развој и за кого?“, 2007, Регионални студии, Вол. 41.9, стр. 1253-1269
- Регионални развојни политики во ОЕЦД Земјите, ОЕЦД, 2010
- Родригез-Посе, А и Задемак, Х. М. „Растечки метрополи: Географијата позади спојувањата и аквизициите во Германија“ Урбани студии, 40, 10, 1895-923, 2003
- Сторпер, М., „Регионалниот Свет. Територијален развој во Глобалната Економија“, 1997, Гилфорд, Лондон

- Територијални Прегледи: Словенија, ОЕЦД, 2011
- Веб страна на Организацијата за Економска Соработка и Развој
[http://www.oecd.org/gov/regionaldevelopment/regionaldevelopment.
htm](http://www.oecd.org/gov/regionaldevelopment/regionaldevelopment.htm)