**Стратешко вклучување на локалните самоуправи во подготовката на Националната стратегија за развој 2021-2041**

* *Усогласување на локалните и регионалните стратегии за развој со националната стратегија за развој*



**Борче Треновски и Александар Стојков**

**Содржина**

[Извршно резиме 4](#_Toc77150053)

[1. Цел на задачата 6](#_Toc77150054)

[2. Контекст 7](#_Toc77150055)

[3. Методологија 8](#_Toc77150056)

[3.1. Методолошки пристап 8](#_Toc77150057)

[3.2. Водечка рамка 9](#_Toc77150058)

[4. Усогласување на локалните и регионалните стратегии за развој со националната стратегија за развој 11](#_Toc77150059)

[4.1. Стратешко планирање на локално ниво 11](#_Toc77150060)

[4.2. Стратешко планирање на регионално ниво 13](#_Toc77150061)

[4.3. Комуникација помеѓу централната и локалната власт 15](#_Toc77150062)

[4.4. Централната улога на Заедницата на единиците на локалната самоуправа (ЗЕЛС) 17](#_Toc77150063)

[5. Стратешко вклучување 18](#_Toc77150064)

[5.1. Потребата од стратешко вклучување на единиците на локална самоуправа 19](#_Toc77150065)

[5.2. Меѓународни искуства и насоки 19](#_Toc77150066)

[Начела во процесот на стратешко вклучување на локалните самоуправи 19](#_Toc77150067)

[Упатства за граѓанско учество во донесувањето политички одлуки, донесени од Советот на Европа на 27 септември 2017 година 22](#_Toc77150068)

[5.3. Поуки од Националната стратегија за развој на Хрватска за 2030 година 22](#_Toc77150069)

[5.4. Национални искуства и насоки за вклучување на засегнатите страни во националното планирање 24](#_Toc77150070)

[5.4.1. Стратегија за регионален развој на Северна Македонија 2021-2031 година 24](#_Toc77150071)

[5.4.2. Форуми во заедницата 25](#_Toc77150072)

[Box 1. Општинска платформа „Opstinski.mk“ 26](#_Toc77150073)

[5.4.3. Истражување на очекувањата на засегнатите чинители 26](#_Toc77150074)

[6. Препораки за политики 27](#_Toc77150075)

[6.1. Мапирање на засегнатите страни 27](#_Toc77150076)

[6.2. Фази на вклучување 30](#_Toc77150077)

[6.3. Канали за комуникација 31](#_Toc77150078)

[6.4. Форум во заедницата 31](#_Toc77150079)

[6.5. Методолошка рамка и чекори на дејствување 33](#_Toc77150080)

[*6.6.* *Локализирање на националните рамки за развој* 39](#_Toc77150081)

[*6.7.* *Национални аспирации и локално спроведување* 39](#_Toc77150082)

[*6.8.* *Потрагата по рамномерен регионален развој* 40](#_Toc77150083)

# Извршно резиме

* **Стратешка „врева“.** Во последните две децении имаше прекумерно производство на стратегии, што во многу случаи беа без придружни акциски планови или без обезбедено финансирање. Нискиот степен на нивно спроведување создаде средина со ниски очекувања. И покрај тоа, локалните самоуправи беа подготвени активно да учествуваат во донесувањето одлуки и да обезбедат значаен придонес за политиката.
* **Стратешко планирање без доволно финансирање**. Стратегиите што немаат предвидено трошоци за политики и обезбедено финансирање имаат многу помала веројатност да успеат. Обезбедувањето финансии е предуслов (c*onditio sine qua non*) за преминување од реторика на дејствување на политиката.
* **Зајакнување на соработката**. Препознаваме значителен простор за подобрување на процесот на меѓувладини консултации. Низ централната власт (ресорните министерства и агенции) не постои конзистентен пристап за да се искористи искуството на локалните власти, дури и од фазата на започнување на политиката. И покрај задоволителната зачестеност на консултации помеѓу централната власт и локалните јавни службеници, постои систематско раздвојување помеѓу националното и локалното ниво, делумно поради недоволно разбирање на локалната реалност. Со воспоставување постојан форум за консултации на квартални или полугодишни состаноци може да се олесни дијалогот за локалните приоритети и подобро да се објасни формулацијата на националните приоритети за развој.
* **Поттикнување придонес од локалните самоуправи**. Најголемиот предизвик е како да се зголеми процентот на прифатени иницијативи од локалните самоуправи од страна на централната власт во процесот на стратешко планирање. Општиот впечаток на локалните јавни службеници е дека нивниот глас се слуша, но не доволно (извор: интервју со претставници на ЗЕЛС, 2021 г.). Ова сериозно го зголемува ризикот од тоа локалните самоуправи да се доживуваат себеси како пасивни набљудувачи или неми сведоци. Со новодонесените стратегии треба јасно да се образложи како придонесот на локалните самоуправи и Заедницата на единиците на локалната самоуправа (ЗЕЛС) ги менува или не предлозите за политика. Кога мислењата се разликуваат, треба да има изрично образложение од страна на централните владини институции зошто не се прифатени предлозите на локалните самоуправи.
* **Локализирање на националните стратегии за развој**. На локалните самоуправи им треба подобро водство за да развијат соодветно разбирање, стратегии и иницијативи за локализирање на националните рамки. Во голем број случаи, финансиските рамки за локален економски развој се премногу мали за да имаат видливо влијание. Овој проблем може да се ублажи со подобра меѓуопштинска соработка, со воведување систем на меѓувладини грантови за изедначување, со подобра координација со Советот за рамномерен регионален развој и со зголемување на бројот на апликации и капацитетот на општините за примање грантови од ЕУ и други средства од донатори.
* **Рамномерен регионален развој**. Развојните планови и стратегии треба да бидат отворени кон потребите на регионалните услови и да вклучуваат соодветно финансирање на политиките. Социоекономските разлики на локално и регионално ниво вршат огромен притисок врз јавната инфраструктура и животната средина во регионите со високи примања и предизвикуваат депопулација и сиромаштија во регионите со ниски примања. За порамномерен регионален економски развој е потребен развој на сите региони, при што некои региони се развиваат побрзо од другите. Не станува збор само за намалување на значителните разлики, туку и за поддршка на двигателите на регионалниот економски развој за ослободување на синергијата меѓу регионите и изнаоѓање соодветна рамнотежа помеѓу соработката и конкуренцијата.
* **Вклученост во процесот на национално планирање**. Во минатото, општините не биле вклучени во процесот на национално планирање и во подготовката на Националната стратегија за развој.
* **Јасно дефинирање на улогите**. Процесот на локален развој треба да започне со јасно дефинирање на улогите, функциите и процесите, проследено со планирање, спроведување, следење и евалуација.
* **Стратешка вклученост**. Процесот може да биде воден според начелата на процесот на стратешко вклучување на ЕЛС со Аналитичката рамка на ООН за вклучување на повеќе засегнати страни којашто вклучува *вклученост***,** и опфаќа недискриминација и пристапност; *учество*, опфаќајќи пристап до информации во врска со материјата во врска со којашто се одвива вклучувањето и влијание во донесувањето одлуки, и *отчетност***,** што ја опфаќа транспарентноста на процесот на вклучување и отвореност.
* **Препорачаниот методолошки пристап** е резиме на најдобрите меѓународни и национални искуства, во консултација со интервјуа и фокус група со релевантни засегнати страни. *Меѓународните искуства* од Хрватска покажуваат успешен резултат кога е применето начелото на *партнерство*, што подразбира вклученост на главните засегнати страни, како што се јавни власти, претставници на локални и регионални единици (регионални) самоуправи, економски здруженија, социјални партнери, академска и научна заедница, граѓански организации и заинтересираната јавност. *Националните искуства* откриваат дека користењето *дигитални платформи* за локална комуникација, како што е opstinski.mk, и алатки за вклучување на локални засегнати страни, како *форуми во заедницата,* даваат успешни резултати.
* **Управен комитет за локален развој.** Клучниот дел на препорачаната методолошка рамка е воспоставувањето Управен комитет за локален развој со 28 засегнати страни од сите нивоа (национално ниво, ниво на планирање, локално ниво) што ќе одговара пред Националниот управен комитет. Со Управниот комитет за локален развој ќе претседава Министерството за локална самоуправа.
  + Во сржта на методолошката рамка е воспоставувањето седум тематски управни комитети**,** што ќе одговараат пред Управниот комитет за локален развој.Тематските области на седумте тематски управни комитети се: животна средина, образование, економија, социоекономија и здравство, инфраструктура, туризам и добро управување на локално ниво.
  + Управниот комитет за локален развој треба да вклучува 20 чинители во сите нивоа на владата, приватниот сектор, граѓанското општество и академската заедница, што можат да придонесат со нивното искуство, стручност и знаење.
* Треба да се избегнува пристап што одговара на сите (One-size-fits-all). Комитетот треба да биде главна платформа за артикулација на локалните приоритети за да се дефинираат конкретно знаење, вештини, искуство, покрај компетенциите и елементите на различност.
* Мора да има професионален и постојан административен капацитет на национално и локално ниво за управување со процесите, а иницијативите мора да бидат доволно силни и привлечни за да се добие распределба на ресурсите за зголемување.

# Цел на задачата

Се подготвува долгорочна Национална стратегија за развој за периодот 2021-41 година (во понатамошниот текст: НСР) со техничка помош од семејството на ООН (преку УНДП) и финансиска поддршка од Британската амбасада. Овој документ за национална политика ќе понуди средина за олеснување на консензусот за стратешките приоритети што ќе се осврнат на клучните предизвици со коишто се соочува земјата, како одраз на меѓугенерацискиот, меѓупартискиот, меѓуетничкиот и родово-балансиран консензус за националната визија за развој во период од 20 години.[[1]](#footnote-1)

Целта на оваа задача е да се обезбеди аналитички и политички инпут на експертско ниво во документите што се креирани за развој на Националната стратегија за развој 2021-2041, со посебен фокус на заемното дејство помеѓу локалниот развој и националната стратегија за развој. Со оваа задача се обезбедуваат препораки за конструктивно вклучување на локалните самоуправи во процесот на национално планирање. Целта на овој документ е да се дефинираат видовите засегнати страни коишто се вклучени во процесот на стратешко вклучување на општините, да се прецизира зачестеноста и видот на комуникациите, да се предложат алатки за комуникација и да се дефинира рамка за овој процес.

Крајната цел е на релевантните засегнати страни да им се обезбеди преглед на стратешкото вклучување во процесот на подготовка на Националната стратегија за развој во сите фази (подготовка, спроведување, следење и евалуација) за да се обезбеди ефикасно вклучување, како и висококвалитетна и „жива“ национална стратегија за развој, којашто ќе се гради врз начелата на вклученост, учество и отчетност.

Исто така, во документот се дадени насоки за тоа како единиците на локалната самоуправа (ЕЛС) и другите релевантни засегнати страни ќе бидат ангажирани во подготвувањето на Националната стратегија за развој, бидејќи вклучувањето на засегнатите страни е еден од столбовите на целата стратегија и суштински дел од нејзиното успешно остварување.

# Контекст

„Презаситеност“ од стратегии. Отпочнувањето на НСР доаѓа во средина заситена од „стратешки“ документи. Во Северна Македонија никогаш немало недостаток на национални стратешки документи (Слика 2). Меѓутоа, честопати ова малку се однесуваше на административниот капацитет, на трошоците на политиките, на обезбеденото финансирање и на другите тешкотии во спроведувањето. Покрај тоа, ограничените врски меѓу стратегиите го ограничуваат користењето на меѓузависностите и синергијата помеѓу различните стратегии. Доколку не се операционализираат правилно и/или доколку слабо се спроведуваат во пракса, дури и одлични стратешки документи ќе останат неискористени. Проблеми што најчесто се среќаваат во спроведувањето на стратегиите се: (i) прекумерно генерализирање на главните препораки, особено кога стратегиите не се проследени со акциски планови, (ii) недостаток на јасно дефинирани одговорности и неефикасна координација меѓу клучните засегнати страни, (iii) недоволно внимание на трошоците за политики и достапното финансирање и (iv) ограничено внимание на политиките за *ex ante* анализа и *ex post* евалуација на ефектите од нив, за да се информира следниот циклус на процесот на креирање политики.

Слика 1. Национални и локални стратегии во Северна Македонија

Diagram

Description automatically generated

Освен тоа, постои ограничена одговорност за претходно донесени стратешки документи од страна на актуелните владини кабинети или избрани локални службеници. Општо земено, посветеноста кон среднорочен или долгорочен стратешки документ што е донесен од претходниците е исклучително мала. Политичката култура негува една изопачена традиција во којашто прекинувањето на она што претходно се работело и воведувањето новини се сметаат за соодветен почеток на процесот на стратешко планирање. Ова доведува до значително губење на институционалното знаење или институционалната меморија.

Инклузивност на процесот. Бидејќи резултатите од реформите честопати се вон изборниот циклус, властите треба да имаат за цел да промовираат ефикасен дијалог низ целиот политички спектар. Исто така, вклучувањето на деловната заедница, граѓанското општество и меѓународните партнери за развој е исклучително важен предуслов за инклузивен пристап кон осмислувањето и спроведувањето на сеопфатната Национална стратегија за развој, како и мултисекторските или едносекторските развојни политики.

За стратешкото вклучување на единиците на локалната самоуправа во подготовката на Националната стратегија за развој 2021-2041 година, треба да има стратегија за вклучување на засегнатите страни. Второто е стратегија осмислена да го оформи и спроведе активното вклучување и учество на засегнатите страни во спроведувањето проект, иницијатива или кампања.[[2]](#footnote-2) Со овој документ се поставува основата за современа методолошка рамка, со којашто се мапираат сите релевантни локални засегнати страни и се спроведува и предлага методологија за нивно вклучување во процесот на создавање на НСР.

# Методологија

## Методолошки пристап

Овој документ се заснова врз современа методологија, комбинирајќи и традиционален и иновативен пристап и потпирајќи се на најдобрите меѓународни практики и стручноста на многу засегнати страни во земјата (на национално, регионално и локално ниво). За да ги разбереме факторите што влијаат на комуникацијата во стратешкото планирање помеѓу централните и локалните власти и да ги препознаеме добрите практики, ги прегледуваме националните и локалните стратешки документи, спроведуваме прегледи на локалната самоуправа (главно преку телефон) и спроведуваме анкети на избрани локални јавни службеници. При преглед на литературата се земаат предвид различни стратешки документи и најдобри практики од земјата и странство.

Предложената методологија е резултат на меѓународни и национални искуства, квантитативни истражувања со различни локални општествени засегнати страни (анализа на истражување) и анализа на квалитативно истражување, со увид во очекувањата на клучните засегнати страни во локалното управување во Северна Македонија. Методолошкиот пристап е резиме на најдобрите меѓународни и национални искуства, во консултација со интервјуа и фокус група со релевантни засегнати страни. На пример, меѓународните искуства од Хрватска покажуваат успешен резултат кога се применува начелото на партнерство, што подразбира вклучување на најголемите засегнати страни, како јавна власт, претставници на локални и регионални единици (регионални) самоуправи, економски здруженија, социјални партнери, академска и научна заедница, граѓански организации и заинтересираната јавност.

Националните искуства покажуваат дека користењето дигитални платформи за локална комуникација, како што е opstinski.mk, како и алатките за вклучување на локалните засегнати страни, како што се форумите во заедницата, даваат успешни резултати. Методолошката рамка произлегува од различни извори и во овој извештај се претставени само клучните документи, аспекти, теми и начела што биле користени за методологијата. Освен тоа, беше спроведено квалитативно истражување, каде беа интервјуирани клучни локални, регионални и национални засегнати страни (1: 1) во врска со нивното искуство и знаење во однос на вклученоста на општините во националното планирање.[[3]](#footnote-3)

## Водечка рамка

Наша водечка рамка е Интегрираната рамка за локално управување и локален развој (ЛУЛР), една од првичните форми на поддршка од системот на ООН, наменета да им помогне на партнерите во општествата и економиите во различни фази на развој. Оваа рамка дава увид во различни перспективи и знаења поврзани со интервенции и пристапи за тоа како да се вклучат локалните засегнати страни во глобалните и националните стратегии за развој.

Рамката се состои од четири клучни инпути: (1) овозможување демократска одговорност што се заснова врз инклузивни граѓански практики и зајакнување на гласот на граѓаните; (2) силна основа на владеењето на правото за заштита на граѓанските права и обезбедување на сите достапни правни механизми; (3) развој на основни административни капацитети за управување со развој и услуги; и (4) овозможување важни фискални алатки и ресурси и олеснување на создавањето социјален капитал.

Рамката ЛУЛР обезбедува методологија за влијание на иницијативите за локален развој на национално ниво, преку помагање на локалните процеси за одржлив развој.[[4]](#footnote-4) Процесот на локален развој треба да започне со јасно дефинирање на улогите, функциите и процесите, проследено со планирање, спроведување, следење и евалуација. За овие задачи се потребни советодавни инпути за политики од високо ниво за да се осигури дека прашањата поврзани со локализирање на целите за одржлив развој (ЦОР) се соодветно решени. Приоритет ќе им се даде на секторите поврзани со одржлив човечки развој на локално ниво. Препораките за овие сектори се:

* обезбедување поддршка за капацитетите за развој на индикативни планови за конкретни сектори и поставување стандарди и упатства
* олеснување на делувањето на ниво на сектор и меѓусекторски дијалози
* олеснување на учеството на приватниот сектор и граѓанското општество во учеството и влијанието врз делувањето во конкретни сектори на националната и локалната стратегија за развој.

Одржливото и инклузивно планирање на локалниот развој помага во три важни процеси:

* Собирање и групирање на проблемите и потребите на локалното население, со цел тие да се разгледаат во националните стратегии и секторски програми
* Анализа на податоци и креирање цели и стратегии за планови за регионален развој
* Урамнотежување на локалните цели со националните стратешки приоритети.

Со соодветно спроведување на планот за локален развој може да се осигури дека инвестициите, проектите и услугите се испорачуваат со значајно (не само формално) вклучување на заедницата. На ниво на заедница, трите области идентификувани во рамката (вклучување, спроведување и отчетност) се клучни за процесот (слика 1).

Дефинирани се шест клучни капацитети коишто се сметаат за неопходни за операционализирање на локалната вклученост за: (1) управување со национален процес на развивање планови, цели и визии за иднината; (2) планирање на развојот за конкретни сектори; (3) управување со процесот на поднационално планирање на развојот; (4) управување со територијални партнерства и размени; (5) поттикнување социјална кохезија и хетерогено општество; и (6) управување со знаење и застапување.

Исто така, ЛУЛР обезбедува збир на иницијативи коишто се релевантни за стратешкото вклучување на општините во процесот на подготовка на НСР:

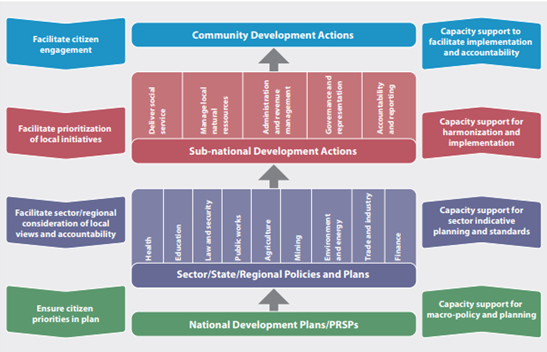
• развој на усогласен работен план за ЛУЛР на ниво на земја

• назначување тим на ниво на земја за координација на задачите на земјата во врска со ЛУЛР

• креирање интегриран механизам за финансирање за ЛУЛР за спроведување на програмата на локално ниво со дефинирани критериуми за пристап; и

• достапност на центар за знаење, алатки и упатства за поддршка на ЛУЛР на ниво на земја.

Слика 2. Процес на развој на национално ниво и влезни точки за поддршка



Друга рана препорака што е релевантна за стратешкиот ангажман на општините во процесот на подготовка на НСР е да се создадат мултидисциплинарни тимови за решенија за развој на различни нивоа, со цел да се вклучат засегнати страни со низа вештини и знаења. Овие мултидисциплинарни тимови можат да обезбедат оптимална комбинација на поддршка за националните влади. Покрај тоа, важна препорака е да се воспостават територијални платформи што ќе го олеснуваат спроведувањето на мултидисциплинарни и ЛУЛР иницијативи со повеќе чинители, на регионално и локално ниво.

# Усогласување на локалните и регионалните стратегии за развој со националната стратегија за развој

## Стратешко планирање на локално ниво

Од стратешка гледна точка, од локалните самоуправи се очекува да ги урамнотежат нивните локални приоритети со потребата да се испорачаат национални цели.

Законска одговорност и отчетност за јавноста. Општините стануваат сè посвесни за придобивките од планирањето (стратешко) на локалниот развој. Процесот на планирање за развој не произлегува само како обврска од член 22 од Законот за локална самоуправа, со којшто се предвидува „општините да бидат одговорни за урбанистичко и рурално планирање, како и за планирање на локалниот економски развој“, туку и заради зголемениот демократски притисок од гласачкото тело за поголема отчетност за јавноста на локално ниво. Освен оваа широко дефинирана законска одговорност, нема подетално - поконкретно - упатство за осмислување интегриран систем на стратешко планирање на локално ниво.

Главни стратегии/документи за планирање. Од стратешкото планирање на локално ниво вообичаено произлегуваат неколку документи: (а) *сеопфатен план за развој* којшто често се нарекува План за локален економски развој (ЛЕР); (б) *мултисекторски (иако не целосно сеопфатни) стратегии,* како што е стратегија/план за рурален развој или Локален акциски план за вработување (ЛАПВ); и (в) едносекторски стратегии/планови за развој, фокусирани на одредени области на развојот, како што се Локалниот акциски план за животна средина (ЛАПЖС), Стратегијата за развој на туризмот, итн. Во продолжение следува многу кратка разработка на нивната главна цел (*видете* и Слика 3).

1. Плановите за локален економски развој (ЛЕР) често ги подготвуваат самите општини, без или со мала координација со националните институции. Во бројни случаи, предвидените износи се многу мали за да имаат видливо влијание врз локалната економија. Сепак, доколку се спојат со средства од донатори и/или национално координирани проекти за инвестиции, плановите за локален економски развој имаат силен потенцијал за позначајно влијание врз благосостојбата на локалните заедници. Со поддршка од УНДП, 30 мали урбани и рурални општини подготвија интегрирани и инклузивни планови за локален развој (наместо ЛЕР). Подготвена е и методологија за интегрирано и инклузивно планирање на локалниот развој.
2. Локален акциски план за животна средина (ЛАПЖС) – или понекогаш, поконкретно дефиниран како Стратегија за чист воздух – обезбедува релевантни информации за граѓаните и потенцијалните инвеститори во врска со мерки за решавање на негативните последици врз животната средина.
3. Локалниот акциски план за вработување (ЛАПВ)често се заснова врз детална база на податоци за демографската структура и работната сила во општината (број и состав на вработени и невработени лица во општината).
4. Стратегија за развој на туризмот често изработуваат општините што се веќе потврдени туристички дестинации (на пр. Охрид, Струга и Дојран) или што имаат туристички атракции (на пр. Смоларските водопади, водопадите во Ново Село). Со Националната стратегија за туризам на Министерството за економија беа поддржани десет општини за развој на локални стратегии за алтернативен туризам и вински туризам (Кавадарци, Неготино и Демир Капија). Една од главните цели треба да биде подобра координација на развојот на туризмот и да се има регионален (дестинациски) пристап кон развојот, а не локален (општински). Ова има смисла затоа што туристите не ја гледаат дестинацијата за одмор во административни граници.
5. Стратегиите/плановите за рурален развој се изработуваат за осврнување на развојот на економските активности во руралните населби на територијата на општините.

Мали финансиски рамки. Во голем број случаи, финансиските рамки на плановите за локален економски развој се доволно мали за да имаат видливо влијание.

Ризик од ограничена одговорност за стратегиите. За подготовка на овие развојни планови честопати се ангажираат надворешни експерти од невладини организации, академски институции или консултантски фирми, што може да го зголеми ризикот од ограничена одговорност за документите и обврската за нивно спроведување.

Временската рамка на овие планови за развој е многу разновидна, бидејќи се движи од *среден рок:* (i)три години (на пр. Битола и Струмица) и (б) пет години (на пр. Берово, Пехчево) до *долг рок* (од девет години, во случајот на Маврово и Ростуше) до 11 години (како Планот за паметен град за градот Велес 2019-2030).

Процес на учество. Општините се должни да воспостават механизми за учество на граѓаните во подготовката на стратегиите, согласно член 21 од новопредложениот Закон за органски буџет (во собраниска процедура во април 2021 година).

Слика 3. Видови локални стратегии

## Стратешко планирање на регионално ниво

Стратешки документи и институционална структура. Во новиот закон за рамномерен регионален развој (24/2021) се предвидува десетгодишна стратегија за регионален развој и тригодишни акциски планови врз основа на обновување (*rollover*). Институционалната структура се состои од национален Совет за рамномерен регионален развој, совети за развој на секој плански регион составени од сите градоначалници и Биро за регионален развој, тело во рамки на Министерството за локална самоуправа (Слика 4). Секој плански регион има свој Центар за развој на планскиот регион.

Слика 4. Институционалната структура како поддршка на целта за рамномерен регионален развој

Diagram

Description automatically generated

Претходната стратегија за рамномерен регионален развој досега се покажа како неефикасна. Северна Македонија има осум статистички региони за развојно планирање (НТЕС-3 ниво)[[5]](#footnote-5). Социоекономските разлики меѓу регионите се големи и јазот се зголемува во апсолутна смисла: во 2019 година, БДП по глава на жител за скопскиот регион беше трипати поголем од БДП по глава на жител во Полошкиот регион. Односот максимум-минимум меѓу Скопскиот и Полошкиот регион се движеше помеѓу 2,6 и 3,4 пати во изминатите 20 години. И покрај бројните стратегии за развој и посебна стратегија за рамномерен регионален развој, големиот степен на неизбалансиран регионален развој е реалност во земјата уште од нејзината независност.[[6]](#footnote-6)

Слика 5. БДП по глава на жител за статистичките региони на Северна Македонија (2000-2019)

Извор: Врз основа на податоци од Државниот завод за статистика (мај 2021 г.).

Недоволно финансирање. Во реалноста, официјалната реторика во корист на рамномерниот регионален економски развој го губи својот интензитет на ниво на стратегија. Највисок износ досега на буџетските средства наменети за рамномерен регионален развој беше мала сума од 9,2 милиони евра, како што е предвидено со Националниот буџет за 2021 година. Според член 27 точка (2) од Законот за регионален развој, законски пропишаните минимум буџетски средства наменети за ублажување на нерамномерниот регионален развој е 1 % од БДП (еквивалентно на 115,9 милиони евра во 2021 година). Ваквата практика укажува на огромно разидување помеѓу стратешките намери за регионален развој и реалното финансирање на политиките.

Импликации. Социоекономските разлики на локално и регионално ниво вршат огромен притисок врз јавната инфраструктура и животната средина во регионите со високи примања и предизвикуваат депопулација и сиромаштија во регионите со ниски примања. Затоа, за порамномерен регионален економски развој треба некои региони да растат побрзо од другите. Не станува збор само за намалување на значителните разлики, туку и за поддршка на двигателите на регионалниот економски развој за ослободување на синергијата меѓу регионите и изнаоѓање соодветна рамнотежа помеѓу соработката и конкуренцијата.

## Комуникација помеѓу централната и локалната власт

Бидејќи испорачувањето локални јавни услуги станува сè поголема грижа на централната власт, станува сè поважно како централната (министерства и агенции) и локалната власт комуницираат меѓусебно. Тековната практика (информации стекатни претежно преку интервјуа и непотврдени докази) укажува на ограничена ефикасност на комуникацијата на централната со локалната власт и нејзиното вклучување.

Институционализирана соработка. Заедницата на единиците на локалната самоуправа (ЗЕЛС) потпиша формален меморандум за соработка со Владата на Северна Македонија, којшто содржи одредби за задолжително вклучување на ЗЕЛС во процесот на консултации за донесување нови закони или за измени во постоечкото законодавство. Високи претставници на ЗЕЛС изразија огромно задоволство од вклученоста во процесот на консултации со централната власт. ЗЕЛС и општините добиваат голем број стратешки документи, акти и подзаконски акти за коментари.

Глас што не е доволно слушнат. Сепак, целокупниот впечаток е дека „нивните предлози најверојатно нема да бидат земени предвид и нема да доведат до промена на реалноста“.[[7]](#footnote-7) Ограничениот број предлози што ги прифаќа централната власт заслужува испитување сам по себе.

Избрзани јавни консултации. Консултациите со локалните самоуправи понекогаш не се навремени, т.е. доаѓаат во подоцнежна фаза од подготовката на документот.

Празнини во информациите. Во некои случаи, локалните власти имаат празнини во информациите што им се потребни за да дадат инпут до институцијата од централната власт. На пример, за да се предложи реформа на системот за меѓувладини фискални трансфери може да бидат потребни повеќе информации за целокупната фискална рамка, временската рамка, хоризонталната фискална нерамнотежа, итн. Посериозно е тоа што празнините во информациите или одложените информации може да им наштетат на нивната способност за ефикасно планирање или спроведување.

Стил на „команда и контрола“. Непотврдените докази сугерираат дека административниот кадар на локалната власт верува дека службениците од централната власт не ги разбираат доволно добро приоритетите, структурата и работата на локалната власт.[[8]](#footnote-8)

„Проклетството“ на политичката поделба. Различната политичка припадност помеѓу избраните локални функционери и владината коалиција најверојатно ќе доведе до недостаток на ефикасна комуникација со централната власт.

Други проблеми во комуникацијата. Во едно истражување спроведено од ОБСЕ (2016 г.) беа препознаени неколку други проблеми во комуникацијата, вклучувајќи недостаток на подзаконски акти и поконкретно упатство (29,6 %), бавен одговор на иницијативите на локалната самоуправа (27,8 %), немање пристап до лице за контакт или немање лице за контакт (14,8 %), недостаток на доволно информации на веб-локациите на институциите (13,0% ) (Слика 6).

Слика 6. Проблеми во комуникацијата за локалните јавни службеници и локалната јавна администрација

## Централната улога на Заедницата на единиците на локалната самоуправа (ЗЕЛС)

Стратешки план на ЗЕЛС. Стратешкиот план за 2021-2025 на Заедницата на локални самоуправи (ЗЕЛС) содржи три стратешки цели, од коишто првата е да се обезбедат механизми за застапување и лобирање за нејзините членови (општините) во рамки на „дијалогот помеѓу централната власт и општините“. Со стратешкиот план се предвидува осмислување на Протокол за комуницирање со централната власт до крајот на 2022 година.

Улогата на здруженијата на локални власти. Во 2019 година, авторите спроведоа анкета меѓу 50 локални јавни службеници, спонзорирана од НАЛАС (Мрежа на здруженија на локални власти на Југоисточна Европа). Целта на анкетата беше да се процени улогата и вклученоста на здруженијата на локални власти (ЗЛВ) во стратешкото планирање и дијалогот за политика во десет земји од Југоисточна Европа (Албанија, Босна и Херцеговина, Бугарија, Хрватска, Косово, Северна Македонија, Молдавија, Црна Гора, Романија и Словенија). Нивната улога беше оценувана во пет димензии: (i) позиционирање на ЗЛВ за стратешко планирање и дијалог за политики; (ii) консултации на ЗЛВ со нејзините членови (единиците на локалната самоуправа); (iii) меѓувладини практики за консултации; (iv) согледано влијание на предлозите на ЗЛВ; и (v) вклучување на ЗЛВ во дијалогот за политики на меѓународно ниво. Анализата ја ограничуваме само на улогата на ЗЕЛС во Северна Македонија (Табела 1).

Законска позиција. Северна Македонија ја ратификува Европската повелба за локална самоуправа во 1997 година, а дополнителен Протокол беше ратификуван во септември 2015 година. Во член 3 од Повелбата се предвидува дека локалните власти мора да имаат право и можност „да регулираат и управуваат со значителен дел од јавните работи“, а во член 4 се предвидува дека „овластувањата што им се дадени на локалните власти вообичаено се целосни и ексклузивни“. Тешко е да се вршат овие одговорности кога финансиите не се секогаш усогласени со функцијата. Анкетираните локални службеници оценуваат дека во член 8 од Законот за локална самоуправа, улогата на ЗЕЛС е многу широко дефинирана. [[9]](#footnote-9)

Табела 1. Самоевалуација на вклученоста на здруженијата на локални власти во дијалогот за политикиCalendar

Description automatically generated

Извор: Работа на авторите на проектот Регионална опсерваторија за децентрализација (РОД) на НАЛАС (2019 г.).

Недоволно вреднување на инпутот. Администрацијата на ЗЕЛС известува за низок до умерен процент на иницијативи прифатени од централната власт, како и за ограничено земање предвид на нивните повратни информации за владините стратегии и предложените законски измени. Впечатокот на претставниците на локалната самоуправа го делат и претставниците на ЗЕЛС.

Практики на меѓувладини консултации. Локалните јавни службеници претпочитаат почести контакти меѓу ЗЕЛС, локални јавни службеници и претставници на централната власт.

Подобрување на нивото на прифаќање на ставовите. Постои значителен простор за подобрување во однос на процентот на иницијативи на ЗЕЛС прифатени од централната власт. Заеднички одговор во нашите интервјуа со претставници на ЗЕЛС е „тие сигурно ќе не поканат на консултации, но само неколку од нашите предлози ќе бидат прифатени“.

# Стратешко вклучување

Насоките за стратешко вклучување на локалните самоуправи се подготвуваат во согласност со УНДП-УНДЕСА.[[10]](#footnote-10) Исто така, ние даваме концизно упатување на националната правна рамка, стратешките документи, претходни наоди од истражувања и анализа во врска со јазовите во стратешкото вклучување на општините во изработката на национални стратегии, како и воведување нови препораки за подобрување. Покрај тоа, дефинирани се структурата за управување со проекти, задачите, одговорностите и постапките на сите нивоа на вклучување на општините.

Дополнително, овој документ содржи документација и стандарди за комуникација со цел да се овозможи брза и ефикасна комуникација во рамки на општините и помеѓу општините и националното раководење.

*„Ефикасни комисии не се случуваат на среќа. Тие се комбинација од вистинските поединци, мисија, добро лидерство и добро работење на кадарот.“*

## Потребата од стратешко вклучување на единиците на локална самоуправа

Во минатото, локалните самоуправи не биле вклучени во процесот на национално планирање и во подготовката на националните стратегии за развој. Постоечкото национално законодавство не бара нивно вклучување во процесот на планирање и донесување одлуки во врска со поставените цели.

Развивање капацитетиза вклучување на локалните засегнати страни во националното планирање е од суштинско значење не само за изработката на НСР, туку и за поддршка на процесот на создавање поодговорна, отчетна и поинклузивна централна власт за локалните засегнати страни. Покрај тоа, методолошката рамка може да се искористи за дополнителни активности за вклучување на засегнатите страни во редовните работни активности на централната власт.

Холистичката природа на НСР бара мултисекторска перспектива за разбирање на односите помеѓу локалните клучни играчи, развојните проблеми и предизвици, потенцијали и перспективи. Изборот на пристап мора да се приспособи на контекстот на локалниот развој и политичкиот систем и зависи од филозофија што обезбедува концептуален, но уште поважно, практичен одговор на развојните потреби. За конверзија на политиките на националниот сектор во локални политики потребен е ефикасен процес на децентрализација и активно учество на сите засегнати страни - вклучително и граѓанското општество, приватниот сектор и локалните власти. [[11]](#footnote-11)

## Меѓународни искуства и насоки

За создавање методологија за вклучување на ЕЛС во процесот на национално стратешко планирање беа земени предвид различни стратешки документи, упатства и препораки. Оваа методологија е заснована врз начела што се утврдени и прифатени од ООН и Советот на Европа.

### Начела во процесот на стратешко вклучување на локалните самоуправи

Агендата на ООН за одржлив развој за 2030 година и нејзините цели за одржлив развој (ЦОР) им припишуваат важна улога на различните засегнати страни во спроведувањето. Одделот за економски и социјални работи на ООН создаде рамка за квалитетно вклучување на засегнатите страни. Рамката може да се применува: (1) на различни механизми за вклучување на засегнатите страни; (2) во различни фази од циклусот на ЦОР, како што се формулирање политики, спроведување, надзор, известување и следење; (3) за проценка на квалитетот на практиките за вклучување, како и за утврдување на научените лекции и препораки за подобрување на практиките.

Рамката се заснова врз три клучни начела, од коишто секое има по две димензии: вклученост, којашто опфаќа недискриминација и пристапност; учество, коешто опфаќа пристап до информации во врска со материјата за којашто се врши вклучувањето и има влијание врз процесот на одлучување и отчетност, којашто опфаќа транспарентност во врска со процесот на вклученост и одзив.

Суштината на рамката е изведена од различни извори: Агендата за 2030 година, 16-те ЦОР, постоечка литература за квалитетно вклучување на засегнатите страни изготвена од агенциите на ООН и искуствата на локалните самоуправи, граѓанските здруженија и другите засегнати страни.

За секоја димензија на рамката, утврдени се четири нивоаво континуитет, за да се претстават растечките нивоа на квалитетно вклучување на засегнатите страни.

Во нулта нивото се вклучени многу ограничени заложби во рамки на квалитетот на вклучувањето на засегнатите страни. Во однос на недискриминацијата, спроведувачот на оваа практика не прави заложби да вклучи разновиден опсег на сектори и чинители, особено општини коишто традиционално се изоставени од процесите на донесување одлуки и креирање политики (помали и финансиски послаби општини). Во однос на пристапноста, спроведувачот на практиката не се осврнува на прашањата за пристапност како што е безбедноста и сигурноста на ранливите групи. Во однос на пристапот до информации, спроведувачот на практиката не обезбедува јавно официјални податоци или информации. Во однос на влијанието во донесувањето одлуки, спроведувачот на практиката не ги вклучува засегнатите страни во ниту една точка од процесите на донесување одлуки. Во однос на транспарентноста, спроведувачот на практиката не споделува информации од јавен карактер за процесот, вклучително временски рамки, вклучени засегнати страни и одговорни институции. Во однос на одзивот, спроведувачот на практиката не им нуди на заинтересираните страни можност да обезбедат повратни информации за тоа како процесот ги рефлектира принципите на вклучување, учество и отчетност.

Во врска со првото ниво на недискриминација, спроведувачот на практиката повремено поканува неколку групи (честопати, тоа се истите групи). Другите што се засегнати од проблемот немаат отворена покана и не се распределени средства за поддршка на вклученоста. Пристапноста е утврдена како барање и спроведувачот на практиката, на барање или на ад хок основа, распределува доволно ресурси за решавање на барањата за пристапност. Во однос на пристапот до информации, спроведувачот на практиката обезбедува информации, на барање, но првичните контакти или податоци се достапни само за ограничена група. Во врска со влијанието во донесувањето одлуки, спроведувачот на практиката од засегнатите страни бара коментари, повремено и ад хок. Во случај на транспарентност на информациите, спроведувачот на практиката обезбедува ограничени информации за процесот, јавно или на барање, што резултира со нејаснотии околу адресата на точката за контакт и со ограниченост на избраните засегнати страни на кои им се обезбедени целосни информации. Во однос на **одзивот**, спроведувачот на практиката добива повратни информации за процесот.

Слика 7: Начела и димензии на аналитичката рамка на ООН

Diagram

Description automatically generated

Извор: https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/capacity-building/accountability/multi-stakeholder-engagement-processes.html

Во врска со второто ниво на недискриминација, спроведувачот повремено ги идентификува секторите и чинителите што се изоставени и што треба да бидат вклучени. Спроведувачот вклучува засегнати страни што избрале свои претставници и обезбедува ресурси за олеснување на вклучувањето. На полето на пристапност, спроведувачот на практиката рано ги препознава проблемите со пристапноста и ги користи овие информации за да го осмисли процесот на вклучување со распределени ресурси, колку што е потребно. Во врска со пристапот до информации, спроведувачот на практиката обезбедува информации повремено, преку социјални медиуми, веб-локација или платформа. Во однос на влијанието во донесувањето одлуки, спроведувачот на практиката редовно се консултира со засегнатите страни. Има и одредени елементи на соработка, но засегнатите страни не учествуваат активно во повеќето одлуки. Информациите за процесот се обезбедуваат јавно и се следат, а спроведувачот на практиката добива повратни информации за процесот од засегнатите страни и ветува дека ќе ги отстрани слабостите.

Во врска со третото ниво, најдобар резултат од недискриминацијата би бил ако спроведувачот на практиката ги препознае разните сектори и чинители што се изоставени, вклучува засегнати страни што избрале свои претставници, вклучува разни чинители и оние што се најмногу изоставени во креирањето на процесот, распределува доволно ресурси за оние што се најмногу изоставени во процесот на осмислување. Во врска со пристапноста, спроведувачот на практиката создава систем за препознавање на барањата за пристапност, тековно и во консултација со засегнатите страни; користи информации во врска со пристапноста за да го осмисли процесот на вклучување заедно со засегнатите страни; и овозможува достапни ресурси за да се намалат пречките најмногу што може. Во врска со пристапот до информации, спроведувачот на практиката произведува и јавно споделува релевантни информации и податоци пред одлуките, со доволно време за консултации со изборните единици и можност за реагирање; произведува и споделува информации за напредокот на практиката заедно со релевантните засегнати страни и објаснува како се постапува со различните ставови. Во врска со влијанието во донесувањето одлуки, спроведувачот има механизми што овозможуваат партнерство и ко-креирање со засегнатите страни во процесите на утврдување дневен ред и донесување одлуки; објаснува како се користени добиените инпути и како влијаеле врз резултатите; се осврнува на нерамнотежата на моќта помеѓу засегнатите страни, на пример, развој на капацитет. Во врска со транспарентноста, спроведувачот на практиката прави сè од следново, информациите за процесот ги прави широко достапни, за да бидат информирани засегнатите страни, парламентот и медиумите; го следи процесот; објаснува како се постапува со различни ставови/инпути.

Во врска со одзивот, спроведувачот на практиката обезбедува силен механизам за да ги охрабри засегнатите страни да даваат повратни информации и поплаки за тоа како процесот ги рефлектира принципите на вклучување, учество и отчетност; и ги поправа слабостите на процесите со релевантните засегнати страни.

### Упатства за граѓанско учество во донесувањето политички одлуки, донесени од Советот на Европа на 27 септември 2017 година

Начела од упатствата што се релевантни за стратешкото вклучување на општините во процесот на подготовка на Националната стратегија за развој се следниве[[12]](#footnote-12):

* заемна **почит меѓу сите чинители** како основа за искрена интеракција и заемна доверба
* **почит** за независноста на **невладините организации** без оглед на тоа дали нивните мислења се усогласени со оние на **јавните органи**
* почит за ставот на јавните органи коишто имаат **одговорност и отчетност** за донесување одлуки
* **отвореност,** транспарентност и отчетност
* **одзив,** при што сите чинители даваат релевантни повратни информации
* **недискриминација и инклузивност** за да се слушнат и земат предвид гласовите на оние што се помалку привилегирани и најранливи
* **родова еднаквост** и еднакво учество на сите групи, вклучувајќи ги и оние со посебни интереси и потреби, како што се млади лица, стари лица, лица со попреченост или малцинства
* **пристапност** преку употреба на разбирлив јазик и **соодветни средства за учество**, офлајн или онлајн, и на каков било уред.

Истиот документ обезбедува голем број основи, врз коишто треба да се одвива граѓанското учество во политичкото донесување одлуки и тука ги посочуваме клучните релевантни основи за локалното вклучување:

* Јавните власти **треба да планираат и управуваат** со граѓанското учество и **јасно да ги дефинираат целите, чинителите, процесот и временската рамка**, како и користените методи.
* Јавните власти треба да обезбедуваат ажурирани, **сеопфатни информации за процесот на донесување одлуки и постапките за учество**.
* Јавните власти и невладините организации може ќе сакаат да склучат **рамковни договори** за соработка за поддршка на граѓанското учество.

## Поуки од Националната стратегија за развој на Хрватска за 2030 година

Најсоодветен пример за споредба од регионот е хрватската Национална стратегија за развој за 2030 година. Хрватскиот модел овозможува мерење на ефикасноста на различни мерки, проекти и активности што се дефинирани во стратешките документи на јавните власти на национално, регионално и локално ниво.

Темите што се обработени во националната стратегија се следни:

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| Теми | | | | |
| Здравје | Енергија | Транспорт | Животна средина | Пазар на труд |
| Макроекономска стабилност, фискална политика и оданочување | Раст, конкурентност и иновации | Политики за семејство | Регионална достапност на социјални услуги | Даночни олеснувања за деца и предлози за подобрувања |
| Образование и вештини | Модернизација на јавната администрација | Управување со државна сопственост | Сектор на правда | Територијален развој |

Овие теми биле земени предвид при дефинирањето на темите за Тематските управни комитети, како дел од Методолошката рамка за стратешко вклучување на општините во процесот на изготвување на Националната стратегија за развој за 2021 година. Аналитичките заднини на темите се сумираат во еден единствен извештај со преглед на областите во коишто има потреба да се интервенира преку јавните политики.

Хрватската национална стратегија е подготвувана во четири фази**:**

1. Развој на национална визија и насоки до 2030 година.

2. Дефинирање стратешки цели, клучни области за интервенција и индикатори на влијание

3. Дефинирање механизми за спроведување, структурни реформи и стратешки проекти

4. Дефинирање финансиска рамка и сеопфатна рамка за спроведување, следење и евалуација на стратегијата.

За време на процесот на изготвување применето е начелото на партнерство, што подразбира вклучување на најголемите засегнати страни како што се јавни власти, претставници на локални и регионални единици (регионални) самоуправи, економски здруженија, социјални партнери, академска и научна заедница, граѓански организации и заинтересираната јавност.

Шематската структура на вклучување на засегнатите страни во хрватската национална стратегија за развој за 2030 година може да се најде во Анекс 3. Формирани се следниве тела за вклучување на засегнатите страни:

* Управен комитет за изготвување на НСР, составен од премиерот и сите министри, претставници на хрватскиот парламент, Кабинетот на Претседателот на Републиката, **жупанија на хрватската заедница, Здружение на градови во Република Хрватска, Хрватско здружение на општини, Здружение на општини во Република Хрватска**, Здружение на работодавци на Хрватска, Комора на хрватско економско здружение, Занаетчиска комора на Хрватска, синдикати на повисоко ниво, Хрватска народна банка и Хрватска академија на науките и уметностите. Улогата на Комитетот е да го води и надгледува целиот процес на изготвување на НСР.
* **Меѓусекторската работна група** за изготвување на НСР се состои од седум тематски работни групи (здравје и квалитет на живот; енергија и одржлива средина; сообраќај и мобилност;безбедност; храна и биоекономија; дигитално општество, туризам и креативно општество) и пет работни групи за хоризонтални политики (територијален развој; макроекономски политики, судство и добро управување; образование, наука и развој на човечки ресурси; демографија и социјални политики; конкурентност, индустриски развој и развој на претприемништво и занаетчиство). Како дел од работните групи имаше претставници и од **единиците на локалната и регионалната самоуправа, регионални координатори** и други засегнати страни од регионално и локално ниво**.**
* **Форуми за развој на жупаниите** на коишто присуствуваат претставници на релевантни институции на ниво на жупанија и **регионални координатори** што се грижат за територијалниот пристап до НСР. Целта била да се дефинираат долгорочните визии за развој на жупаниите и подобро да се препознаат нивните проблеми и потенцијали за развој, клучните економски гранки и проекти за стратешки развој.
* **Работилници со учество** – окружни претставници на јавниот, деловниот, научно-истражувачкиот и граѓанскиот сектор. Тие се одржувани во **соработка со регионалните координатори**, а нивната цел била да разменат мислења и ставови за идниот развој.
* **Лидерски групи** од претставници на **деловниот сектор**, што вклучува претставници на приватни компании од релевантните сектори што би можеле да придонесат за развојот на НСР.
* **Фокус групи за стратешки проекти/програми**, чијашто задача била да подготват акциски планови за подготовката на проектна документација за стратешки проекти и планови за спроведување со временски распоред.
* **Заинтересираната јавност** учествувала во **онлајн анкета** за развојните прашања што се важни за обликување на НСР. Исто така, во развојот на НСР биле вклучени и ученици од основните училишта кои создавале уметнички и литературни дела на тема хрватски развој.

Овие добри практики за процесот на вклучување со ЕЛС беа земени предвид во предложената рамка за методологија за стратешко вклучување на општините во процесот на подготовка на НСР.

## 

## Национални искуства и насоки за вклучување на засегнатите страни во националното планирање

### Стратегија за регионален развој на Северна Македонија 2021-2031 година

На почетокот на 2021 година, беше донесен клучен стратешки документ - Стратегија за регионален развој на Северна Македонија 2021-2031 година, којшто е долгорочен документ за планирање со којшто се дефинираат начелата, целите и приоритетите на регионалниот развој во Северна Македонија, како и мерките, инструментите и финансиските и други средства за нивна реализација. Едни од клучните постулати за спроведување на оваа стратегија, релевантни за вклучување на засегнатите страни се:

* **Партнерство -** соработка во подготовката, спроведувањето, следењето и евалуацијата на документите за планирање на регионалниот развој помеѓу органите на централната власт и општините, економските и социјалните партнери и другите релевантни претставници на граѓанското општество.
* **Транспарентност -** редовно, навремено и објективно информирање на јавноста за мерките на политиката за поттикнување рамномерен регионален развој, како и обезбедување бесплатен пристап до информации за засегнатите страни.

Во Стратегијата за регионален развој на Северна Македонија за 2021-2031 година се дефинирани 14 главни теми:

1. Јавни инвестиции за рамномерен регионален развој и развој на планските региони
2. Демографски развој и области со специфични потреби за развој
3. Просторно планирање
4. Економски карактеристики на развојот на планските региони
5. Индустриски развој на планските региони
6. Земјоделство и рурален развој
7. Поддршка за развој на мали и средни претпријатија, претприемништво, иновации, паметна специјализација и конкурентност
8. Пазар на труд
9. Социјален развој
10. Инфраструктура
11. Енергија
12. Животна средина и климатски промени
13. Образование
14. Други тематски области (култура, спорт и рекреација, заштита од пожари)

Овие главни теми беа земени предвид при дефинирањето на темите за тематските управни комитети, како дел од Методолошката рамка за стратешко вклучување на општините во процесот на подготовка на Националната стратегија за развој за 2021 година, во *поглавје 5.*

Во таа насока, важно е да се истакне и еден друг клучен документ – Законот за рамномерен регионален развој[[13]](#footnote-13), во којшто се утврдуваат следниве цели (во член 3):

* **рамномерен и одржлив развој на** целата територија на Северна Македонија, врз основа на моделот на полицентричен развој,
* намалување на разликите помеѓу и во рамки на планските региони и подигнување на **квалитетот на животот** на сите граѓани,
* зголемување на конкурентноста на планските региони преку зајакнување на нивниот иновативен капацитет, оптимално искористување и вреднување на природните ресурси, човечкиот капитал и економските карактеристики на различните региони,
* **зачувување и развој** на посебниот идентитет на планските региони, како и нивна афирмација и развој,
* развој на **урбани области**,
* развој на области со **посебни потреби за развој**,
* развој на **селата** и
* поддршка на **меѓуопштинската и прекуграничната соработка** на единиците на локалната самоуправа со цел да се поттикне рамномерен регионален развој.

Последната цел е директно поврзана со предложената методолошка рамка за стратешко вклучување на општините во процесот на подготовка на Националната стратегија за развој за 2021 година, во *поглавје 5*.

### Форуми во заедницата

Форуми во заедницата е **алатка за вклучување на граѓаните во процесот на донесување одлуки на општинско ниво,** што во Северна Македонија започна да се спроведува во 2006 година, на иницијатива на Швајцарската агенција за развој и соработка (СДЦ).

Форумот во заедницата е уште една форма на вклучување на граѓаните во донесувањето одлуки што се важни за секојдневниот живот на заедницата, од страна на локалната самоуправа. Оваа алатка ѝ служи на општината да развие транспарентни практики на донесување одлуки со вклучување на граѓаните, но исто така и на граѓаните да развијат чувство на одговорност за трошење на општинските средства. Главните карактеристики на пристапот на форумите се тоа што форумите се отворени за сите граѓани и функционираат преку структурирани дискусии водени од надворешен модератор. Учесниците на форумите се поделени во групи, т.н. „работни маси“ во согласност со нивните социјални и економски интереси. Форумите развиваат решенија, им даваат препораки на локалните институции, а одлуките за тоа кои решенија ќе бидат спроведени ги донесуваат граѓаните преку форумот. Овој процес се одвиваше паралелно со процесот на децентрализација во земјата, што овозможи законите што беа донесени претходните години да започнат да стапуваат во сила. За време од **10 години**, програмата имаше неколку фази и **59 општини** спроведоа **111 форумски процеси** со неколку вида форуми - проектни, меѓуопштински и буџетски. [[14]](#footnote-14) Форумите во заедницата продолжуваат да се спроведуваат преку проект поддржан од проект на УНДП и СДЦ во 24 општини до 2021 година и има план да се продолжи со негово спроведување во следните 5 години.

Поради досегашното успешно спроведување на моделот во општините, Форуми во заедницата е дел од главните канали за комуникација и организација во предложената методологија, во *поглавје 5.*

### Box 1. Општинска платформа „Opstinski.mk“

**Opstinski.mk.** - Оваа платформа е развиена како дел од проектите „Зајакнување на општинските совети“ и „Подобрување на општинското управување“ финансирани од Швајцарската агенција за развој и соработка и Европската Унија, а спроведени од Програмата за развој на Обединетите нации во соработка со локалните партнери.[[15]](#footnote-15) Главната цел на оваа алатка, финансирана од Швајцарската агенција за развој и соработка, е да ги поддржи општините во постигнување **поголема отвореност и инклузивност**, помагајќи да се изгради јавната доверба во локалните институции.[[16]](#footnote-16)

Во рамки на Националната стратегија за развој 2021-2041, ќе се развие стратегија за комуникација и електронска платформа за вклучување на засегнатите страни. [[17]](#footnote-17)

Оваа платформа служи како една од главните алатки за комуникација и соработка меѓу засегнатите страни во предложената методологија во *поглавје 5.*

### 

### Истражување на очекувањата на засегнатите чинители

Во првата фаза од подготовката за методологијата за стратешко вклучување на општините во подготовката на НСР, беше подготвен документ за национална политика од Индаго, финансиран од УНДП. Документот „Истражување на очекувањата на засегнатите чинители“ постави цел да се спроведе национално истражување за мислењето на граѓаните за Националната стратегија за развој и улогата што клучните засегнати страни треба да ја имаат. Истражувањето е направено со спроведување на квалитативно и квантитативно истражување, коешто вклучува репрезентативен примерок на национално ниво (1000 испитаници).

Истражувањето даде увид во каналите за комуникација и учество коишто ги претпочитаат граѓаните. Резултатите покажаа дека нема голема разлика помеѓу дадените алтернативи: јавна дискусија (37 %), учество во анкета (31 %) учество на интернет-форум (23 %).

Речиси сите испитаници се согласуваат за областите предложени во Националната стратегија за развој 2021-2041 година. Области на коишто им е даден најголем приоритет се:

* квалитетен здравствен систем,
* квалитетно образование,
* чиста природа и животна средина,
* правична/редовна исплата на плати/пензии
* владеење на правото и добро управување.

Овие области беа земени предвид при дефинирањето на темите за тематските управни комитети, како дел од методолошката рамка. Резултатите за прашањето „*Кој треба да биде вклучен во процесот на креирање на Националната стратегија за развој 2021-2041*?“ покажаа дека речиси половина од испитаниците (45 %) се согласуваат дека општините треба да бидат вклучени во процесот, а околу две третини (62 %) од испитаниците сметаат дека општата јавност (граѓаните) треба да биде вклучена во процесот на креирање на Националната стратегија за развој за 2021-2041 година.

# Препораки за политики

## Мапирање на засегнатите страни

Во рамки на стратегијата за вклучување на засегнатите страни може да се идентификуваат различни нивоа на вклученост на засегнатите страни, почнувајќи од собирање податоци и споделување информации, до соработка и проактивно вклучување во процесите на донесување одлуки, како и во спроведувањето на Националната стратегија за развој. Врз основа на нивото на вклученост и видот на активност, засегнатите страни во локалното управување може да се дефинираат во неколку категории:

**•** За **клучни засегнати страни** се сметаат оние на раководни позиции, како што се градоначалници на општини, директори на локални јавни претпријатија, високо раководство на државни училишта, медицински установи итн.

**• Внатрешни засегнати страни** се сите административни службеници кои ќе бидат активно вклучени во процесот на собирање податоци, комуникација, анализа итн. Овие засегнати страни се под силно влијание на Националната стратегија за развој и ќе бидат вклучени во сите подоцнежни фази (спроведување, следење, евалуација).

**• Надворешни засегнати страни** се сите приватни засегнати страни кои работат на локално ниво и имаат интерес за Националната стратегија за развој и можат, во различна мера, да влијаат врз нејзиното спроведување. Оваа група ги вклучува сите локални граѓански организации и групи, локални компании итн.

*Табела 2: Дефинирање на засегнатите страни*

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| Вид | Засегнати страни | Клучни активности | Улоги |
| Клучна засегната страна | * Министер за локална самоуправа | Координирање на процесот на вклучување на засегнатите страни | Претседавач со УКЛР[[18]](#footnote-18) |
| * Претседатели на Советите на 8-те плански региони | Претставување на регионалниот интерес на секој регион | Членови на УКЛР |
| * Претседател на ЗЕЛС | Претставување на заедничките проблеми за сите општини | Членови на УКЛР |
| * Градоначалници | Претставувње на интересите на нивните општини | Членови на УКЛР и ТУК[[19]](#footnote-19) |
| * Претседател на Националната комисија за финансирање на ЕЛС | Претставување на финансиските аспекти на ЕЛС | Членови на УКЛР |
| * Претседател на Комитетот на совети при ЗЕЛС | Претставување на интересите на граѓаните | Членови на УКЛР |
| * Директор на Бирото за регионален развој | Претставување на регионалниот интерес | Членови на УКЛР |
| Внатрешни засегнати страни | * Административен кадар од Министерството за локална самоуправа | Обезбедување информации и поддршка | Членови на ПВЗС[[20]](#footnote-20) |
| * Совети за развој на секој од 8-те плански региони | Претставување на интересите на граѓаните од регионите | Членови на ТУК |
| * Комитети на ЗЕЛС | Претставување на интересите на граѓаните | Членови на ТУК |
| * Административен кадар од општините | Обезбедување информации и поддршка | Членови на ПВЗС[[21]](#footnote-21) |
| Надворешни засегнати страни | * Комори, здруженија и професионални органи | Претставување на интересите на индустријата | Членови на ТУК |
| * Граѓански организации | Претставување на интересите на граѓаните | Членови на ТУК |
| * Мали и средни претпријатија (МСП) | Претставување на интересите на малите и средни претпријатија | Членови на ТУК |
| * Големи претпријатија | Претставување на интересите на големите претпријатија | Членови на ТУК |
| * Академска заедница (универзитети, истражувачки институти итн.) | Претставување на интересите на академската заедница и обезбедување експертиза | Членови на ТУК |
| * Меѓународни донатори (на пр. УНДП) | Обезбедување експертиза | Членови на ТУК |

При дефинирање на засегнатите страни, земени се предвид следниве меѓународни и национални стратешки документи:

* Интегрирана рамка за поддршка на локалното управување и локалниот развој, УНДП, *поглавје 3.2.*
* Хрватската Национална стратегија за развој за 2030 година, *поглавје 3.4.*
* Стратегија за регионален развој на Северна Македонија 2021-2031, *поглавје 4.1*
* Подготвително истражување на УНДП во Северна Македонија – Истражување на очекувањата на засегнатите чинители, *поглавје 4.4.*

Понатаму, засегнатите страни беа дефинирани во консултации со оние засегнати страни коишто беа интервјуирани во рамки на подготовките на оваа методологија (видете повеќе во *поглавје 2*).

## Фази на вклучување

Стратешкото вклучување на општините во процесот на подготвување на Националната стратегија за развој 2021-2041 ќе има 4 фази, коишто ќе ги опфаќаат сите фази од стратегијата:

1. **Планирање** – Оваа фаза ќе биде најинтензивна фаза и ќе вклучува заедничко дејствување во поставување цели на национално ниво, потоа поставување цели на локално ниво и мерки како да се измери напредокот; комуникација со релевантни засегнати страни при креирање на идните политики; учество во Управниот комитет за локален развој и Тематските управни комитети; активно вклучување во Платформата за вклучување на засегнатите страни и сите други прашања поврзани со изготвувањето на Националната стратегија за развој 2021-2041.
2. **Спроведување** – Оваа фаза ќе трае во следните 20 години, откако Стратегијата ќе биде одобрена. Се очекува сите релевантни чинители во општините да преземат активна улога во исполнувањето на поставените цели и да ги користат каналите за комуникација што се воспоставени за оваа намена, за да продолжат со вклучување на општините во централната власт.
3. **Следење** – Оваа фаза ќе се одвива истовремено со претходната фаза и ќе ги вклучува процесите на известување за мерењата на поставените цели од Националната стратегија за развој 2021-2041.
4. **Евалуација.** Оваа фаза ќе се случува откако ќе поминат 20 години, кога ќе се подготвува новата Национална стратегија за развој 2041-2061 и во неа ќе се земат предвид резултатите од претходната стратегија, ќе се предложи препорака и научена лекција.

## Канали за комуникација

Каналите за комуникација ќе го поддржуваат процесот на национално планирање и ќе помогнат во целите на планот, приоритетните програми, целите и индикаторите. Каналите за комуникација имаат важна улога во различни аспекти од процесот на национално планирање: информирање, влијание, учество, вклучување, интеграција и имплементација.

Еден од најистакнатите модели што ги објаснува разните нивоа на граѓанска вклученост во процесите на планирање е оној на Шери Арнстајн – „скалило на граѓанско учество“.[[22]](#footnote-22)

Процесот на локално вклучување во Националната стратегија за развој 2021 треба да има за цел да ја достигне барем фазата на *консултации*, каде што учесниците се пасивно вклучени. Најдобро сценарио е *партнерство*, во коешто локалните чинители ќе бидат дел од процесот на донесување одлуки.

За да се утврдат начините на комуникација што успешно ќе овозможат локално вклучување во процесите на планирање на националниот развој, беа земени предвид различни стратегии и меѓународни и национални искуства. Како заклучок, како главни комуникациски алатки беа избрани 4 начини на комуникација: Платформа за вклучување на засегнатите страни, Форум во заедницата, јавни дебати и работни средби.

**Платформа за вклучување на засегнатите страни**

Препораката на овој документ е Националниот управен комитет да го спроведува процесот и да биде составен од сите четворица вицепремиери, како и претставници на ООН и Британската амбасада и други релевантни засегнати страни што допрва треба да се дефинираат. Планирано е сите релевантни засегнати страни да бидат поканети да бидат дел и да се **вклучат во процесот и да се постави дигитална платформа на национално ниво**, со што ќе се овозможи учество и можност за граѓаните да придонесат со своите идеи.[[23]](#footnote-23)

На ниво на локално вклучување, оваа **платформа** има потенцијал да поддржува не само прашања од Националната стратегија за развој 2021-2041, туку и тековните комуникациски процеси. Ова ќе биде соодветно решение за јазот што постои во комуникацијата помеѓу општините, регионите, Министерството за локална самоуправа и другите министерства.

Во врска со Националната стратегија за развој 2021-2041, платформата ќе обезбеди услови за исполнување на начелата на ООН за вклучување на засегнатите страни: **вклученост** (недискриминација, пристапност), **учество** (пристап до информации и влијание врз донесувањето одлуки) и **отчетност** (транспарентност и одзив). Видете повеќе во *поглавје 3.1.*

## Форум во заедницата

**Форум во заедницата** е уште една алатка за комуникација и соработка што ќе овозможи постојана и лесна комуникација помеѓу различните видови на локални засегнати страни. Форумот во заедницата може да се одржи преку интернет или во живо, во зависност од потребата и условите.

Во процесот на развој/подготовка на Националната стратегија за развој 2021-2041, форумот во заедницата е алатка за собирање информации, дискусии и активно вклучување на надворешните релевантни засегнати страни (невладини организации, деловни заедници, медиуми, итн.), како и на внатрешните засегнати страни на локално ниво.

**Јавни дебати**

**Јавните дебати** имаат силен историски преседан и се столбот на секое демократско општество. Учеството на јавноста во Северна Македонија се спроведува претежно преку јавни дебати, како начин за информирање и вклучување на граѓаните во донесувањето одлуки. Овој начин на комуникација им е многу познат на сите засегнати страни (надворешни, внатрешни и клучни) и е алатка што е особено важна за локално вклучување, бидејќи граѓаните можат подиректно и неформално да им пристапат на своите локални претставници. Во зависност од прашањата, може да се користат различни форми на дебати. Дебатите може да се одржат на локално, регионално и национално ниво, и во живо и на интернет.

**Работни средби**

Работните средби се важен дел од процесот на локално вклучување, бидејќи на помалите групи тие ќе им обезбедат рамка за средба, размена на информации и подготовка за поголемите процеси на вклучување (форум во заедницата и јавна дебата). Препорачливо е да се одржат неколку работни средби со помала група на засегнати страни пред секој состанок на Управните комитети, за учесниците да бидат подготвени и да ја разберат агендата, а процесот на вклучување да биде попродуктивен и временски поефикасен. Исто така, препорачливо е работните средби да се одржуваат меѓу истите видови на засегнати страни (на пр. претставници од приватниот сектор), но и меѓусекторски (на пр. претставници од приватниот сектор и центрите за регионален развој).

Независно од алатката за комуникација, многу е важно да се почитуваат начелата на **Аналитичката рамка на ООН за вклучување повеќе засегнати страни**. За да може да се почитуваат овие начела, многу е важно да се обрне внимание на следниве препораки:

* Информациите треба да се **споделуваат** пред почетокот на процесот на вклучување
* Техничките извештаи треба да имаат **концизни и јасни напомени**
* **Јазикот** на ваквата комуникација треба да се **приспособи** на целната публика и нејзините интереси[[24]](#footnote-24)

Учеството е процес што не може да се случи преку ноќ и се очекува да се зголеми во текот на целата временска рамка на Националната стратегија за развој 2021-2041. Важно е да се истакне дека учеството ќе биде дел од сите 4 фази: планирање, спроведување, следење и евалуација.

* 1. Методолошка рамка и чекори на дејствување

Предложената методолошка рамка е резултат на сите презентирани меѓународни и национални искуства, во консултација со интервјуа и фокус група со релевантни засегнати страни. Оваа предложена методолошка рамка дополнително ќе се ревидира во процесот на развој на Националната методологија за вклучување во НСР.

Препорака на авторите е дека клучно тело на методолошката рамка е **Управен комитет за локален развој**, којшто ќе одговара пред Националниот управен комитет и ќе биде дел од структурата на процесот на вклучување во Националната стратегија за развој 2021-2041.

Следејќи ги препораките од прегледот на литературата, Управниот комитет за локален развој е **мултисекторско** тело коешто се состои од различни засегнати страни во сите нивоа на владата, приватниот сектор, граѓанското општество, академската заедница итн.

Препораката од интервјуата и фокус групите беше дека телото не треба да вклучува премногу членови, бидејќи практиката покажува дека големите тела се премногу крути, формални, тешки за вклучување и процесот на донесување одлуки оди побавно.

Следејќи ги сите препораки, **Управниот комитет за локален развој вклучува 28 засегнати страни од сите нивоа (национално, регионално, локално)**, коишто се претставени на слика 7.Различните засегнати страни се означени со различна боја: **црвена** – засегнати страни од национално ниво, **жолта** – засегнати страни од локално и регионално ниво, **зелена** – надворешни засегнати страни и **портокалова** – мултисекторско ниво.

**Претседавач** со Управниот комитет за локален развој е Министерството за локална самоуправа. Членовите мора да се назначуваат како претставници на нивните институции и тематски групи**.**

Министерот може да свика состанок на негово или на нечие друго барање. Првично, ќе се воспостави план за работа и ќе се одржува еден **форум во два месеци и најмалку 5 помали работни средби**. Овој процес ќе биде поткрепен од **дигитална платформа.** Потоа, состаноците на комитетот и форумите може да бидат повеќе или помалку чести, со утврдување временска рамка и распоред што им одговара.

Одговорностите на **членовите на Управниот комитет за локален развој** вклучуваат:

* Етичко спроведување и следење на **начелата на ООН** за локално вклучување.
* **Подготовка** за дневниот ред на состанокот пред да дојдат на состанокот на комитетот и следење само на точките што се на дневен ред за состанокот.
* **Служат како ресурс** за прегледите на Управниот комитет за локален развој и кој било друг Национален комитет при изготвувањето на Националната стратегија за развој 2021-2041
* Со континуираниот развој на Националната стратегија за развој 2021-2041, се очекува овој комитет да има задача да **развива дополнителни задачи** како што се процеси и постапки за планирање на хиерархија, термини и процеси на ротација и проценки.
* На Комитетот може да му бидат зададени и **други теми**, надвор од рамките на Националната стратегија за развој 2021-2041.

*Слика 8: Методолошка рамка за стратешко вклучување на општините*

**Национална стратегија за развој**

**Национален управен комитет**

**2021-2041**

Управен комитет за локален развој

**Координативно тело**

* Министер за локална самоуправа
* Претставници (претседатели) на центри/совети за развој на

секој од 8-те плански региони

* Претседател на ЗЕЛС
* Претседател на Националната комисија за финансирање на ЕЛС
* Претседател на Комитетот на Совети при ЗЕЛС
* Претставник (директор) на Бирото за регионален развој
* 2 релевантни претставници од НВОи
* 2 релевантни претставници од академската заедница
* 2 релевантни претставници од индустрија/дејност
* 2 претставници од меѓународни донатори (на пр. УНДП)
* Претставник за секоја стратешка тема

(7 тематски управни комитети)

TG

SW

PO

CC

ID

AC

TG

ZELS

TG

TG

BRD

NGO

AC

IND

IND

NC

NE

VA

EA

SK

SE

PE

**MLS**

NGO

ID

TG

TG

TG

Тематски управни комитети

**Економија**

**Инфраструкура**

**Животна средина**

**Социоекономија и здравство**

**Туризам**

**Образование**

**Добро локално управување**

Со Методолошката рамка се воспоставени **7 тематски управни комитети**, коишто одговараат пред **Управниот комитет за локален развој.**

Темите беа избрани врз основа на компаративна анализа на документите презентирани во Поглавје 3 и 4, како и интервјуа и консултации со клучните актери на локално, регионално и национално ниво.

*Табела 3:Избрани теми за тематски управни комитети и компаративна анализа*

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Избрани теми за тематски управни комитети** | **Теми од Хрватска** | **Теми од Стратегијата за регионален развој 2021-2031** | **Теми од Истражување на очекувањата на засегнатите чинители** |
| **Животна средина** | Животна средина  Енергија | Енергија  Животна средина и климатски промени | Чиста природа и животна средина |
| **Образование** | Образование и вештини | Образование | Квалитетно образование |
| **Економија** | Пазар на труд  Макроекономска стабилност, фискална политика и оданочување  Раст, конкурентност и иновации  Територијален развој. | Јавни инвестиции за рамномерен регионален развој и развој на планските региони  Економски карактеристики на развој на планските региони  Индустриски развој на планските региони  Земјоделство и рурален развој  Поддршка за развој на МСП, претприемништво, иновации, паметна специјализација и конкурентност  Пазар на труд | Подобрување на бизнис климата  Правична/редовна исплата на плати и пензии  Животен стандард  Земјоделство и производство на храна  Вработување/пристојна работа |
| **Социоекономија и здравство** | Здравје  Политики за семејство  Регионална достапност на социјални услуги  Даночни олеснувања за деца и предлози за подобрување | Демографски развој и области со специфични развојни потреби  Социјален развој | Квалитетен здравствен систем  Соодветна социјална грижа и социјални услуги |
| **Инфраструктура** | Транспорт | Просторно планирање  Инфраструктура | Инфраструктура |
| **Туризам** | Туризам | - | - |
| **Добро локално управување** | Модернизација на јавната администрација  Сектор за правда  Управување со државна сопственост | - | Владеење на правото и добро управување  Безбедност и спречување на криминал  Еднакви можности за мажи/жени  Дигитализација/пристап до Интернет |

Следејќи ги препораките од прегледот на литературата, **Тематските управни комитети** опфаќаат различни стратешки теми, каде што различни засегнати страни **од сите нивоа** на владата, приватниот сектор, граѓанското општество и академската заедница можат да придонесат со своето искуство, стручност и знаење.

*Препораката на интервјуата и фокус групите беше дека од една страна ова тело треба да биде инклузивно, но во исто време не треба да вклучува премногу членови, бидејќи големите тела се премногу крути, формални, тешки за вклучување и процесот на донесување одлуки оди побавно.*

Следејќи ги сите препораки, **Управниот комитет за локален развој вклучува 20 засегнати страни од сите нивоа (национално, регионално, локално)**, коишто се претставени подолу. Различни засегнати страни се означени со различна боја.

**Претседавачот** со тематските управни одбори го бираат и гласаат членовите на Комитетот и тој треба да го застапува интересот на тематските управни комитети пред Управниот комитет за локален развој.

**Претседавачот** може да свика состанок на негово или нечие друго барање. Првично, ќе се одржат еден **форум во два месеци и најмалку 5 помали работни средби** откако ќе се воспостави план за работа. Овој процес ќе биде поткрепен со дигиталната платформа. После тоа, состаноците на Комитетот и Форумите може да бидат повеќе или помалку чести, со утврдување временска рамка и распоред што им одговара.

Одговорностите на **членовите на тематските управни комитети** вклучуваат:

* Етичко спроведување и следење на **начелата на ООН** за локално вклучување.
* **Подготовка** за дневниот ред на состанокот пред да дојдат на состанокот на комитетот и следење само на точките што се на дневен ред за состанокот.
* **Служат како ресурс** за прегледите на Управниот комитет за локален развој и кој било друг Национален комитет при изготвувањето на Националната стратегија за развој 2021-2041
* Со континуираниот развој на Националната стратегија за развој 2021-2041, се очекува овој комитет да има задача да **развива дополнителни задачи** како што се процеси и постапки за планирање на хиерархија, термини и процеси на ротација и проценки.
* На Комитетот може да му бидат зададени и **други теми**, надвор од рамките на Националната стратегија за развој 2021-2041.

Тематска група: Животна средина

* Претставници (професионалци во областа) назначени од Центарот за регионален развој
* Избрани градоначалници (најмалку 3) од општините, особено засегнати од темата
* Избрани (најмалку 3) претседатели на општински совети, особено засегнати општини
* Претставник на Министерството за локална самоуправа
* Претставник (претседател) на соодветната комисија за темата од ЗЕЛС
* Претставник од Министерството за животна средина и просторно планирање
* Претставник од Државниот инспекторат за животна средина
* Претставници од индустријата (2)
* Претставник од академската заедница (2)
* Претставници од невладиниот сектор (1)
* Претставници на меѓународни донатори (2)
* Други релевантни експерти поканети од членовите на групата

Секој тематски управен комитет на својот прв состанок избира свој претседавач кој ќе го претставува во Управенот комитет за локален развој (на национално ниво).

Избраните претставници од регионите, градоначалниците и советниците може да ротираат и да се менуваат според утврдениот редослед на работа.

RC

M

M

M

MC

MC

ME

SIE

NGO

AC

ID

EX

RC

MC

ZELS

IND

NGO

AC

ID

MLS

Тематска група: Образование

* Претставници (професионалци во областа) назнаечни од Центарот за регионален развој
* Избрани градоначалници (најмалку 3) од општините, особено засегнати од темата
* Избрани (најмалку 3) претседатели на општински совети, особено засегнати општини
* Претставник на Министерството за локална самоуправа
* Претставник (претседател) од соодветната комисија во ЗЕЛС
* Претставник од Министерството за образование и наука
* Претставници од индустријата (2)
* Претставник од академската заедница (2)
* Претставници од невладиниот сектор (1)
* Претставници од меѓународни донатори (2)
* Други релевантни експерти поканети од членовите на групата

Секој тематски управен комитет на својот прв состанок избира свој претседавач кој ќе го претставува во Управниот комитет за локален развој (на национално ниво).

Избраните претставници од регионите, градоначалниците и советниците може да ротираат и да се менуваат според утврдениот редослед на работа.

M

M

RC

RC

MC

M

MC

MC

ZELS

IND

EX

AC

MLS

MES

NGO

ID

ID

AC

NGO

IND

Тематска група: Економија

* Претставници (професионалци во областа) назначени од Центарот за регионален развој

• Избрани градоначалници (најмалку 3) од општините, особено засегнати од темата

• Избрани (најмалку 3) претседатели на општински совети, особено засегнати општини

• Претставник на Министерството за локална самоуправа

• Претставник (претседател) од соодветната комисија во ЗЕЛС

• Претставник од Министерството за финансии

• Претставник од Министерството за економија

• Претставници од индустријата (2)

• Претставник од академската заедница (2)

• Претставници од невладиниот сектор (1)

• Претставници од меѓународни донатори (2)

• Други релевантни експерти поканети од членовите на групата

Секој тематски управен комитет на својот прв состанок избира свој претседавач кој ќе го претставува во Управниот комитет за локален развој (на национално ниво).

Избраните претставници од регионите, градоначалниците и советниците може да ротираат и да се менуваат според утврдениот редослед на работа.

M

M

RC

RC

MC

MC

MC

M

MF

ME

ZELS

MLS

AC

NGO

IND

IND

EX

ID

ID

AC

Тематска група: Социоекономија и здравство

* Претставници (професионалци во областа) назначени од Центарот за регионален развој
* Избрани градоначалници (најмалку 3) од општините, особено засегнати од темата
* Избрани (најмалку 3) претседатели на општински совети - од особено засегнатите општини
* Претставник на Министерството за локална самоуправа
* Претставник (претседател) од соодветната комисија во ЗЕЛС
* Претставник од Министерството за труд и социјална политика
* Претставник од Министерството за здравство
* Претставници од индустријата (1)
* Претставник од академската заедница (2)
* Претставници од невладиниот сектор (2)
* Претставници од меѓународни донатори (2)
* Други релевантни експерти поканети од членовите на групата

Секој тематски управен комитет на својот прв состанок избира свој претседавач кој ќе го претставува во Управниот комитет за локален развој (на национално ниво).

Избраните претставници од регионите, градоначалниците и советниците може да ротираат и да се менуваат според утврдениот редослед на работа.

M

M

RC

RC

MC

M

MC

MC

MH

ZELS

MLS

ML

AC

NGO

ID

ID

AC

NGO

IND

EX

Тематска група: Инфраструктура

* Претставници (професионалци во областа) назначени од Центарот за регионален развој
* Избрани градоначалници (најмалку 3) од општините, особено погодени од темата
* Избрани (најмалку 3) претседатели на општински совети, особено погодени општини
* Претставник на Министерството за локална самоуправа
* Претставник (претседател) од соодветната комисија во ЗЕЛС
* Претставник од Министерството за транспорт и врски
* Претставници од индустријата (1-2)
* Претставник од академската заедница (1)
* Претставници од невладиниот сектор (1-2)
* Претставници од меѓународни донатори (2)
* Други релевантни експерти поканети од членовите на групата

Секој тематски управен комитет на својот прв состанок избира свој претседавач кој ќе го претставува во Управниот комитет за локален развој (на национално ниво).

Избраните претставници од регионите, градоначалниците и советниците може да ротираат и да се менуваат според утврдениот редослед на работа.

M

M

RC

RC

MC

M

MC

MC

AC

EX

MT

MLS

IND

NGO

NGO

IND

ID

ID

ZELS

AC

## *Локализирање на националните рамки за развој*

Од можност до законска обврска. Сите општини треба да имаат законска одговорност да имаат стратегии/планови за локален економски развој (барем со временска рамка од пет години), усвоени од советите на општините. Во случај општинскиот административен капацитет да е слаб, треба да се земат предвид придобивките од меѓуопштинската соработка или опциите за вклучување надворешни соработници. Заеднички план за развој од неколку општини исто така може да биде опција.

Интегрирано и инклузивно планирање за ЛЕР.

Подобро усогласување. Плановите за локален економски развој треба подобро да се усогласат со националните приоритети.

Поистакната улога на ЗЕЛС. На Заедницата на општини (ЗЕЛС) во Северна Македонија мора да ѝ се даде поистакната улога во процесот на подготовка на Националната стратегија за развој и поспецифичните национални стратегии. Во моментов, механизмите за консултации ја третираат ЗЕЛС како и секоја друга надворешна засегната страна.

Следење. ЗЕЛС треба да објави краток годишен извештај којшто содржи проценка на нивото на прифатеност на иницијативите на локалната самоуправа од страна на централната власт. Особено, треба да се осврне на неуспесите во спроведувањето на националната стратегија за развој и стратешките документи за конкретните сектори.

## *Национални аспирации и локално спроведување*

Објавување на политичките намери. Наместо разменување многу пораки преку електроснка пошта или водење телефонски разговори, би било добра практика Владата да објави краток полугодишен или годишен билтен. Тој треба да содржи соопштенија за нови стратегии и политички иницијативи од страна на централната власт (ресорните министерства и агенции) што ќе имаат или би можеле да имаат влијание на локално ниво.

Редовни форуми за консултации. Со воспоставувањето постојан форум за консултации на квартални или полугодишни состаноци може да се олесни дијалогот за локалните приоритети и подобро да се објасни формулацијата на националните приоритети за развој. Добра практика е практиката на Чешка, којашто институционализира редовни форуми за консултации меѓу централните и локалните власти. „Естонија воведе електронски постапки за консултации за нацрт-законодавството и таквите електронски постапки активно се користат од страна на здружението на локалните власти“ (Совет на Европа, 2007 година). Невклучувањето на локалното мислење во изготвувањето на националните стратегии може да биде штетно за нивниот успех.

Засилени заложби за здружено работење. Официјална покана за коментар и/или предлагање амандмани, за сеопфатната Национална стратегија за развој, мултисекторски или единечни стратегии со значителни импликации на локално ниво, е само ад хок решение. Централната власт и ресорните министерства треба да формираат работна група за дефинирање на приоритетите во фазата на започнување на политиката.

Благодарност за придонесот на локалните самоуправи. Со новодонесените стратегии треба јасно да се објасни како придонесот на локалната самоуправа или на ЗЕЛС ги менува или не, предлозите за политики. Кога мислењата се разминуваат, треба да има изрично образложение зошто предлозите на ЛС не се прифатени.

*Слика 9. Линии на координација помеѓу локалното и централното ниво*

Diagram

Description automatically generated

## *Потрагата по рамномерен регионален развој*

Обезбедување законски минимум за финансирање на политиките. На развојните планови и стратегии им треба финансиска рамка за да одговорат на потребите на локалните и регионалните услови. Тие мора да обезбедат соодветно финансирање на политиките, барем во износ од 1 % од БДП на земјата, како што е пропишано со закон.

Координација со Министерството за финансии. Стратегијата за регионален развој мора да биде во тесна координација со Комисијата за следење на развојот на системот за децентрализација и Министерството за финансии. Дел од меѓувладините трансфери (особено грантовите за изедначување и дел од грантот за ДДВ за општа намена) мора да бидат усогласени со Стратегијата за регионален развој.

1. Истражување за очекувањата на засегнатите чинители, УНДП, март 2021 г. [↑](#footnote-ref-1)
2. <https://www.multiact.eu/wp-content/uploads/2020/02/D9.1.pdf> [↑](#footnote-ref-2)
3. Спроведовме 12 интервјуа (1:1) со: г. Горан Милевски, Министер за локална самоуправа, г. Аце Коцевски, Претседател на Комисијата за финансирање при ЗЕЛС и градоначалник на општина Велес, Душица Перишиќ, директор на ЗЕЛС, г. Максим Димитриевски, градоначалник на општина Куманово, г. Анго Ангов, градоначалник на општина Дојран, г. Милаим Амети, Шеф на кабинет на заменик министерот за економија г. Зоран Јанкуловски, директор на Здружението на финансиски работници, проф. д-р Сузана Макрешанска, Економски факултет - Скопје, УКИМ, г. Фисник Шабани, Специјалист за проекти во демократско управување, УНДП, директорот на Бирото за регионален развој, г. Рамиз Реџепи, г. Димитар Караташев, шеф на кабинет на градоначалникот на Карпош и г-а Душица Перишиќ, Претседател на Заедницата на единиците на локална самоуправа (ЗЕЛС). [↑](#footnote-ref-3)
4. ЛУЛР нуди поддршка на локално ниво во следниве процеси: (1) подготвување препораки за развој и спроведување на стратегии за регионален развој и*соодветни обуки за локални службеници и лидери*; (2) насочување на *регионалните планови* кон потребите на малцинските групи, локален економски развој, одржлива животна средина и отпорност на ризик од катастрофа; и (3) *учество* на членови на заедницата, граѓанското општество и приватниот сектор во плановите за локален развој. [↑](#footnote-ref-4)
5. Номенклатура на територијални единици за статистика (НТЕС). [↑](#footnote-ref-5)
6. Претходната стратегија за рамномерен регионален развој се однесува на периодот 2009-2019 година, а последната се однесува на периодот 2021-2031 година. [↑](#footnote-ref-6)
7. Интервјуа со претставници на општините Карпош, Илинден, Маврово-Ростуше и Охрид. [↑](#footnote-ref-7)
8. Меѓутоа, лицата кои одговарале на анкетата не сакале да ги откријат своите имиња. [↑](#footnote-ref-8)
9. Во член 81 (Здружение на општини во Северна Македонија) е предвидено следново: „(1) Здружението на општини, во коешто заради заштита и унапредување на заедничките интереси се здружиле повеќе од 2/3 од општините од целата територија на Република Македонија, има право да: - соработува со Владата по прашања што се од значење за општините; - иницира донесување на законите што се однесуваат на унапредување на локалната самоуправа; - дава предлози за проектирање на предлогот на Буџетот на Република Северна Македонија во делот што се однесува на доделување средства на општините наменети за вршење на надлежностите утврдени со закон […].” [↑](#footnote-ref-9)
10. „Рамка за анализа на квалитетот на вклученоста на засегнатите страни во спроведувањето и следењето на агендата за 2030 година“. [↑](#footnote-ref-10)
11. Mainstreaming into National Planning Process – UNDP. [↑](#footnote-ref-11)
12. <https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016807509dd> [↑](#footnote-ref-12)
13. <http://mls.gov.mk/images/laws/zakoni/Zakon%20za%20ramnomeren%20regionalen%20razvoj.pdf> [↑](#footnote-ref-13)
14. <http://lokalnademokratija.mk/mk-mk/%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%82%D0%BE%D0%B2%D0%B8/%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D0%BE%D1%81%D1%82%D0%B8-%D0%BE%D0%B4-%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BD%D1%82%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B8%D1%82%D0%B5/artmid/739/articleid/132/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%B0-%D0%A4%D0%BE%D1%80%D1%83%D0%BC%D0%B8-%D0%B2%D0%BE-%D0%B7%D0%B0%D0%B5%D0%B4%D0%BD%D0%B8%D1%86%D0%B8%D1%82%D0%B5-2006-2016> [↑](#footnote-ref-14)
15. <http://opstinski.mk/login/index.php> [↑](#footnote-ref-15)
16. <http://opstinskisoveti.mk/en/> [↑](#footnote-ref-16)
17. <https://vlada.mk/node/24186> [↑](#footnote-ref-17)
18. Управен комитет за локален развој [↑](#footnote-ref-18)
19. Тематски управни комитети [↑](#footnote-ref-19)
20. Платформа за вклучување на засегнатите страни [↑](#footnote-ref-20)
21. Платформа за вклучување на засегнатите страни [↑](#footnote-ref-21)
22. S. Arnstein: A ladder of citizen participation; Journal of the American Institute of Planners; 1969 [↑](#footnote-ref-22)
23. <https://vlada.mk/node/24186> [↑](#footnote-ref-23)
24. Mainstreaming into National Planning Process - UNDP [↑](#footnote-ref-24)