

ПОЛИТИКАТА ЗА
РАМНОМЕРЕН
РЕГИОНАЛЕН РАЗВОЈ
ВО МАКЕДОНИЈА

POLITIKA PËR
ZHVILLIMIN E
BARABARTË RAJONAL
NË MAQEDONI

POLICY ON
BALANCED REGIONAL
DEVELOPMENT IN
MACEDONIA

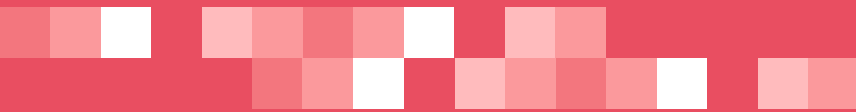
ЦЕЛИ, ПРЕДИЗВИЦИ, ТРЕНДОВИ
QËLLIME, SFIDA, TRENDE
GOALS, CHALLENGES, TRENDS



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE



FOUNDATION ФОНДАЦИЈА
OPEN OTBORENO
SOCIETY OPICTESTBO
MACEDONIA МАКЕДОНИЈА



Издава: Фондација Отворено општество – Македонија

За издавачот: Фани Каранфилова-Пановска

Автори: Слаѓан Пенев и Борче Треновски

Лектура: Абакус

Превод на англиски јазик: Абакус

Превод на албански јазик: Абакус

Дизајн: Кома

Печати: Датапонс

Тираж: 300 примероци

Бесплатен/некомерцијален тираж

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје
352.072.2(497.7)

ПЕНЕВ, Слаѓан

Политиката за рамномерен регионален развој во Македонија : цели, предизвици, трендови / [автори Слаѓан Пенев, Борче Треновски] = Politika për zhvillimin e barbare të rajonal në Maqedoni : qellime, sfida, trende / [autorë Sllagjan Penev, Borçe Trenovski] = Policy on balanced regional development in Macedonia : goals, challenges, trends / [authors Sllagjan Penev, Borçe Trenovski]. - Скопје : Фондација Отворено општество - Македонија = Shkup : Fondacioni shoqëri e hapur - Maqedoni ; = Skopje : Foundation open society - Macedonia, 2017. - 198 стр. : граф. прикази ; 20x20 см

Текст на мак., алб. и англ. јазик. - Фусноти кон текстот. - Библиографија кон деловите

ISBN 978-608-218-247-6

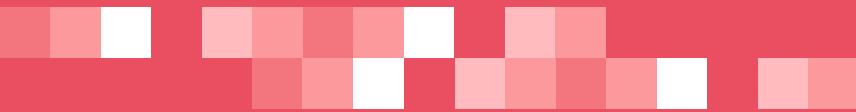
1. Насп. ств. насл. 2. Треновски, Борче [автор]. - I. Penev, Sllagjan види Пенев, Слаѓан. - II. Penev, Sllagjan види Пенев, Слаѓан
а) Локална самоуправа - Развој - Рамномерно финансирање - Македонија

COBISS.MK-ID 102591242

Оваа публикација е овозможена со поддршка од американскиот народ преку Агенцијата на САД за меѓународен развој (УСАИД), во рамките на Проектот на УСАИД за граѓанско општество. Содржината на публикацијата е одговорност на авторите и не ги изразува ставовите на УСАИД или на Владата на Соединетите Американски Држави.

СОДРЖИНА

РЕЗИМИРАНИ НАОДИ	5
ВОВЕД	11
СТАТИСТИЧКИ ПОКАЗАТЕЛИ ЗА РЕГИОНИТЕ - ЗОШТО Е НЕОПХОДНА ПОЛИТИКАТА ЗА РАМНОМЕРЕН РЕГИОНАЛЕН РАЗВОЈ?	15
РАМНОМЕРЕН РЕГИОНАЛЕН РАЗВОЈ - ЗАКОНСКО ЕТАБЛИРАЊЕ	27
РАМКА 1: ПРЕТХОДНИТЕ ПОЛИТИКИ ЗА РЕГИОНАЛЕН РАЗВОЈ	28
РАМКА 2: ВАЖНИ ДАТУМИ ЗА ПОЛИТИКАТА НА РРР	35
СТРАТЕГИЈА И АКЦИОНИ ПЛАНОВИ ЗА РАМНОМЕРЕН РЕГИОНАЛЕН РАЗВОЈ	39
АКЦИОНИ ПЛАНОВИ ЗА СПРОВЕДУВАЊЕ НА СТРАТЕГИЈАТА ЗА РАМНОМЕРЕН РЕГИОНАЛЕН РАЗВОЈ НА МАКЕДОНИЈА	42
ЕФИКАСНОСТ НА ПОЛИТИКАТА ЗА РАМНОМЕРЕН РЕГИОНАЛЕН РАЗВОЈ	51
РАМКА 3: РЕВИЗИЈА НА РЕАЛИЗАЦИЈАТА НА ПРОГРАМАТА ЗА РРР	62
ГЕНЕРАЛНИ ПРЕПОРАКИ	65
КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА	67



РЕЗИМИРАНИ НАОДИ

ЗОШТО Е НЕОПХОДНА ПОЛИТИКАТА ЗА РАМНОМЕРЕН РЕГИОНАЛЕН РАЗВОЈ?

- Над 50% од природниот прираст во државата произлегува од Скопскиот регион, додека **Скопскиот и Полошкиот регион зафаќаат приближно 90% од природниот прираст во државата** – во другите региони имаме скромен прираст, а во Пелагонискиот и во Источниот регион има намалување.
- Зголемениот број жители како параметар покажува дека последниве 10 години само дел од регионите можат да се сметаат за напреднати: **Скопскиот со над 30.000 нови жители, Полошкиот со над 10.000 нови жители, Североисточниот и Југоисточниот регион со минимален раст од 1.500 до 2.500 жители.**
- Споредбата на податоците од периодот 2005-2015 година покажува дека **уделот на младите се намалува, при што најдрастични се примерите во Полошкиот, Југоисточниот и во Југозападниот регион, каде што разликата во уделот на помладото население во вкупното население е променета за околу 5-6%**, додека најголем **раст на постарото население** се забележува во Скопскиот, Југоисточниот, Источниот и во Вардарскиот регион, помеѓу 2 и 3 %.
- **Најголемо намалување на населението кое е социјално најзагрозено има во Пелагонискиот регион, каде што бројот на корисници на социјална помош од 2006 до 2014 се намалил за речиси трипати.** Во Североисточниот, Вардарскиот и во Југоисточниот регион за 8 години бројот на корисници на социјална помош се намалил повеќе од двојно, а во Југозападниот и во Источниот има речиси двојно помалку корисници на социјална помош во однос на 2006 година.
- Дисперзијата на невработеноста по региони, иако благо намалена, води до заклучок дека сепак остануваат огромни разлики, што понатаму треба да бидат основа за различни мерки и активности по различни региони – **во некои региони, како Североисточниот, невработеноста е**

теноста во 2015 година е поголема за речиси 16%, додека во Југозападниот регион 7% во споредба со просекот во државата.

- Скопскиот регион (каде што живеат 1/3 од жителите во државата) креира дури 43% од националниот БДП. Оттука, во податоците за БДП по жител по регионите доминира Скопскиот регион, кој има два и пол пати поголем БДП по глава на жител од Североисточниот регион, кој е најнеразвиен. Само уште Југоисточниот и Вардарскиот регион имаат поголем БДП по глава на жител во однос на просекот. Ова е силен сигнал дека е неопходна сеопфатна и длабока политика за рамномерен регионален развој, која може да даде позитивни ефекти на среден рок.
- Скопскиот регион, константно, има удел од околу 37-38% во вкупниот број активни субјекти, Пелагонискиот регион околу 11-12%, а Југозападниот регион околу 10%. Малку позабележителен напредок има во Полошкиот регион, чиј удел расте од 9,6% (2008) на 10,8% (2015), прстигнувајќи го Југозападниот регион на третото место во однос на овој показател за регионалниот развој.
- Од споредбата на бројот на вработените произлегува дека Југоисточниот, Пелагонискиот и Полошкиот регион во 2015 година имале помалку фирми кои вработувале над 250 лица, а Југоисточниот и Пелагонискиот регион имале помалку фирми кои вработувале помеѓу 50 и 249 лица.
- Анализата на уделот на регионите во вкупните инвестиции во основни средства покажува загрижувачки податок дека повеќе од половината инвестиции се лоцирани во најразвиениот регион, додека во најнеразвиениот регион (Североисточниот) речиси воопшто не се инвестира.
- Вредноста на извршените градежни работи покажува дека иако во 2007 година главно „градилите“ во државата бил Полошкиот регион, со речиси една третина од вкупната вредност на извршените градежни работи, во 2015 година Полошкиот регион е претпоследен по вредноста на градежните работи, пред Југоисточниот, кој според овој параметар константно е во групата ниско ранжирани региони. Во последниве 9 години најмалку се гради во Североисточниот регион, кој освен во 2015 година во сите други е на последното место според вредноста на извршените градежни работи.
- Последните 3 години единиците на локалната самоуправа од Скопскиот регион, вклучително и Град Скопје, оствариле 37,8% од вкупните приходи на ЕЛС во Македонија. Најмалку приходи оствариле општините од Вардарскиот регион (7%) и од Североисточниот регион (7,1%). Следат општините од Југоисточниот (8,3%), Источниот (8,6%), Југозападниот (9,3%), Пелагонискиот (10,6%) и Полошкиот регион (11,2%).


- Последниот податок за **процентот на регионалната дисперзија на БДП, кој го објавува Заводот за статистика, се однесува на 2013 година и според нивната методологија тој бил 29,0%, што е намалување од 0,1% во однос на 2012 година.** Намалувањето на овој процент означува поголема рамномерност во развојот на регионите.

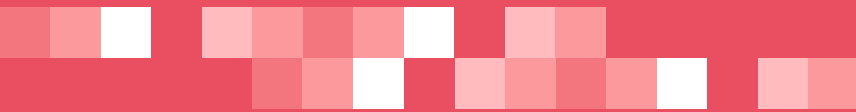
ЕФИКАСНОСТА НА ПОЛИТИКАТА ЗА РАМНОМЕРЕН РЕГИОНАЛЕН РАЗВОЈ

- За поттикнување на PPP од буџетот на Република Македонија преку Министерството за локална самоуправа годишно треба да се **издвојуваат средства во висина од најмалку 1% од бруто-домашниот производ.** Врз основа на класификацијата за развиеност на регионите, Министерството за локална самоуправа и Бирото за регионален развој треба да трансферираат соодветен процент од тие средства на секој од регионите. **Меѓутоа, со секој нов буџет, ребаланс на буџетот и завршна сметка на буџетот на РМ, како и секој нов акционен план за спроведување на стратегијата за PPP, произлегува дека наспроти оваа законска рамка, Владата има поинаква методологија врз основа на која ги пресметува процентите од БДП кои се инвестираат во PPP.**
- Во почетоците на реализацијата на Законот и политиката за PPP, тие се соочија со многу доцнења во спроведувањето на главните компоненти, што значајно влијаеше врз ефикасноста на целиот процес и политика.
- Големиот диспарат во развиеноста на планските региони во Македонија се гледа и од споредбата на развојниот, економско-социјалниот и демографскиот индекс, каде што е **воочлива разликата помеѓу Скопскиот регион, од една страна, и другите региони од друга страна, особено во економско-социјалната сфера.** Особено загрижуваат тенденциите во **најслабо развиениот регион, во кој според последните податоци има висока невработеност од 43,2%, најмногу корисници на социјална помош по глава на жител и во кој уделот на инвестициите во основни средства е околу 2% во однос на вкупните во државата.**
- Во најголемиот дел независни извештаи за политиката на PPP се прикажуваат податоци според кои финансиските средства на Владата за оваа политика во ниту една година не го достигнале посакуваниот **1% од БДП, додека пак извештаите на Владата оперерираат со податоци кои се движат од приближно 1% до 3,25% од БДП, иако е важно тоа што овие проценти се однесуваат само на она што е планирано, а не на тоа што е остварено, односно потврдено со конкретни податоци од завршните сметки на буџетите.** Разликата во двата пристапа е во однос на тоа дали средствата од буџетот на РМ се доделуваат според методологијата за распределба на средствата за регионален развој, врз основа на степенот на развиеност на планските региони (како што е предвидено во Законот за PPP) или врз основа на вкупното издвојување за регионален развој (што е продолжување на

политиката за развој на недоволно развиените подрачја, која постоеше пред донесувањето на Законот за PPP).

- Со секој нов акционен план за спроведување на стратегијата за регионален развој се проширува и бројот на владините министерства и агенции во чии буџети се вклучува регионалниот развој како намена, **но нема податоци за тоа дека распределбата на овие средства се врши според приоритетите за рамномерен регионален развој, односно според степенот на развиеност на планските региони** (покрај тоа што овие средства се алоцирани во буџетите на повеќе министерства и агенции со предзнак „регионални“ и не се управувани од Министерството за локална самоуправа, тоа сепак претставува определен напор на земјата за поддршка на регионалниот развој).
- Со ваквиот пристап, креаторите на оваа политика во еден сегмент го вратија процесот за развој на помалку развиените региони на нивото пред носењето на Законот Стратегијата за PPP. Токму методологијата за поттикнување на развојот на регионите во сооднос со степенот на нивната неразвиеност беше новата специфична разлика во однос на претходната политика, за која носителите на новата политика тврдеа дека била „моноцентрична“.
- Сè уште не е воспоставен информациски систем што треба да содржи ажурирани и веродостојни податоци во врска со степенот на развиеност по региони, од што зависи процентуалната распределба на средствата од буџетот на РМ за PPP по региони.
- Во ниту еден од акционите планови за спроведување на Стратегијата за регионален развој не се презентираат процентите според методологијата која ја предвидува Законот Стратегијата за PPP и кои во периодот од 2008 до 2015 година се движеа меѓу 0,002 и 0,3% од БДП.
- Од анализата на расположливите податоци се добива впечаток дека средствата предвидени за спроведување на политиката за PPP **постепено исчезнуваат низ процесот на јавниот финансиски менаџмент во текот на „алоцирањето“, „одобрувањето“ и „исплаќањето“ средства од буџетот на РМ до реализацијата преку Министерството за локална самоуправа.** Така, на пример, просекот во односот на планирано алоцираните и алоцираните средства од буџетот на РМ за реализација преку МЛС во периодот 2009-2012 изнесува само 45%, додека пак просекот на искористеноста на средствата во овие три години во однос на планираните средства во Акциониот план 2009-2012 е уште понизок и изнесува уште помалку (29%). Меѓутоа, од споредбата на индикаторот исплатени/искористени средства од буџетот на Република Македонија, реализирани преку МЛС и Бирото, во однос на планираните во Акциониот план се гледа дека овој процент во 2013-2015 е зголемен и изнесува 53%, споредено со периодот 2009-2012 кога истиот изнесувал 29%.

- 
- Поради недоволниот износ на средства кои се издвојуваат од буџетот на РМ за регионален развој, како и трендот на намалување на планираните средства со ребалансите на буџетот, **не е постигната задоволителна ефективност во реализацијата на политиката за РРР.**
 - Од презентираниите податоци во акционите планови се гледа скромна напредок кон остварување на поставените цели, **меѓутоа сè уште останува значаен простор за подобрување, во насока на намалување на невработеноста, намалување на разликата во БДП по глава на жител во споредба со ЕУ и меѓу регионите, и порастот на населението во регионите и очекуваното траење на животот.**
 - Некои од параметрите по кои претходно го анализиравме регионалниот развој покажуваат негативни тенденции за политиката на РРР (првенствено податоците за стареењето на населението и за вкупните инвестиции во основни средства), **додека некои податоци даваат наде, макар и мала, дека е можно делумно поправање на последиците од долгогодишното доминантно инвестирање во развојот на главниот град на државата (податоците за активните деловни субјекти и за извршените градежни работи).**



ВОВЕД

Регионалниот развој како концепт подразбира континуирана финансиска поддршка од страна на државата и висок степен на координација на поддршката меѓу министерствата, донаторите и засегнатите страни на регионално и на локално ниво. Регионалната политика е еден од препознатливите белези на функционирањето на Европската Унија, каде што оваа политика се нарекува и кохезиска политика¹, чија цел е подобрување на благосостојбата на регионите во Европа и намалување на регионалните нерамномерности.

Со политиката за регионален развој во Република Македонија е направен обид за усогласување со приоритетите на политиката на ЕУ за економско-социјална кохезија и приоритетите идентификувани во Лисабонската стратегија на ЕУ². Ваквото усогласување е направено со цел да се поттикне развојот на планските региони според зацртаните насоки во ЕУ и да се дејствува во поглед на зајакнување на капацитетите на планските региони и единиците на локалната самоуправа за користење на соодветните компоненти од расположливите ИПА-фондови на ЕУ.

Законот за рамномерен регионален развој, кој во Република Македонија беше донесен во 2007 година, беше еден од најважните чекори за воведувањето нов пристап во однос на проблемот што со децении се третираше како неразвиеност на одредени специфични подрачја, неразвиени региони итн.³ Во Законот експлицитно се дефинираше политиката за поттикнување на рамномерниот регионален развој, како систем од цели, инструменти и мерки насочени кон намалување на регионалните диспаритети и остварување рамномерен и одржлив развој во Република Македонија.

Потребата од овој закон и од оваа политика се оправдуваше со долгогодишното отсуство на политика за регионален развој и со стихијното концентрирање на најголем дел од економските активности во Скопскиот регион и делумно развивање на поголемите урбани центри во другите плански региони. Високата концентрација на населението и економските активности во урбани-

1 За оваа политика се издвојува повеќе од една третина од буџетот на ЕУ.

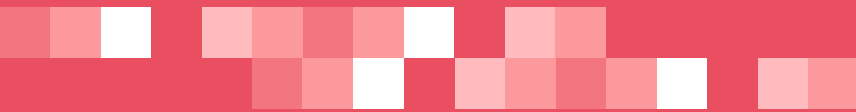
2 Повеќе информации за Лисабонската стратегија на http://www.consilium.europa.eu/en/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm

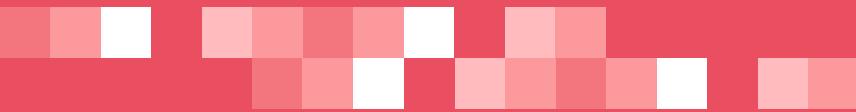
3 Во однос на политиката за помош на неразвиените региони, повеќе информации во рамката 1 „Претходни политики за регионален развој“

те центри негативно се рефлектира врз социјалната и просторната димензија на развојот, зашто резултира со замирање на голем дел од руралните населби, а истовремено создава проблем и во функционирањето на урбаните центри поради непостоењето на соодветна техничка и социјална инфраструктура за високата концентрација на население. Оттаму, се појавуваат големи диспаритети во економскиот, социјалниот и во другите аспекти на развојот помеѓу и во рамките на планските региони, што претставува појдовна основа при планирањето на регионалниот развој.

Сите стратешки, програмски и плански документи кои следуваат по изгласувањето на Законот, како и имплементираните проекти за спроведување на политиката за рамномерен регионален развој (во понатамошниот текст: PPP) во изминативе речиси десет години, покажаа *многу недостатоци и проблеми* во функционирањето на политиката, со многу доцнења и пробивања на законските рокови.

Во оваа анализа најпрво ќе се обидеме, врз основа на расположливите статистички податоци по региони, да ја доловиме сликата за дистрибуцијата на регионалниот развој и за тоа кои се тенденциите во различните региони. Тоа ќе ни биде солидна основа за да видиме, од една страна, дали имаме позитивни придвижувања во регионите, да ги детектираме клучните предизвици за политиката на рамномерен регионален развој, а од друга страна ова е тест за тоа колку оваа политика била ефикасна низ годините. Понатаму, нашиот фокус ќе биде насочен кон законското етаблирање на политиката за рамномерен регионален развој во деценијата што измина, со цел да утврдиме што било планирано и реализирано, да укажеме на слабостите и на пропустите во спроведувањето на политиката, како и да дадеме препораки за спроведување на овие политики во иднина.





ЗОШТО Е НЕОПХОДНА ПОЛИТИКАТА ЗА РАМНОМЕРЕН РЕГИОНАЛЕН РАЗВОЈ - СТАТИСТИЧКИ ПОКАЗАТЕЛИ ЗА РЕГИОНИТЕ

Во последните изданија на публикацијата „Македонија во бројки“, Заводот за статистика објавува податок за дисперзијата на регионалниот БДП. Неговата вредност би била нула кога БДП по жител во сите региони на земјата би бил идентичен, а се зголемува кога се зголемува разликата помеѓу БДП по жител на регионите и просечниот БДП по жител на ниво на државата. Во публикацијата за 2014 година беа презентирани податоците дека во 2010 година дисперзијата на регионалниот БДП била 31,0%, во 2011 година 29,3%, а во 2012 година 31.5%.⁴ Во наредното издание на публикацијата „Македонија во бројки 2015“, беа коригирани овие податоци, па така според новата методологија во 2010 година дисперзијата на регионалниот БДП била 28,9% (корекција за 2,1%), во 2011 година 26,5% (корекција за 2,8%), а во 2012 година 29,1% (корекција за 2,4%)⁵. Во најновото издание за 2016 година, се појавува податокот дека дисперзијата на регионалниот БДП во 2013 година била 29,0%.⁶

4 Македонија во бројки 2014, Завод за статистика, јуни 2014

5 Македонија во бројки 2015, Завод за статистика, јуни 2015

6 Македонија во бројки 2016, Завод за статистика, јуни 2016, http://www.stat.gov.mk/Publikacii/MakedonijaVoBrojki2016_mk.pdf

Иако во акционите планови и во другите документи на Владата се истакнува дека во периодот по усвојувањето на регионалната развојна политика се реализирани мерки и активности за поттикнување на PPP, врз основа на што е постигнато намалување на диспаратите во нивоата на развој на Градот Скопје и другите плански региони,⁷ многу од показателите потврдуваат дека разликите не се намалуваат, туку за некои региони и натаму се зголемуваат во однос на Скопскиот регион.

Во продолжение на анализата претставуваме и елаборираме неколку табели со податоци според кои може да се извлечат некои генерални заклучоци за развојот на регионите во последниве години, како и да изведеме заклучоци за потребите, предизвиците и ефектите од политиката за PPP. Без намера да ги релативизираме класификациите за степенот на развиеност на планските региони од 2008 и од 2012 година, кои ги направиле експерти со исклучителни познавања на економските, демографските и развојните научни дисциплини, ќе наведеме неколку статистички податоци кои покажуваат дека некои битни сегменти од развојот на регионите отстапуваат, понекогаш и драстично, од доминантните тенденции кои се земени како пресудни за определување на степенот на развиеност на регионите.

Табела 1: Основни карактеристики на планските региони

Регион	Површина (во км ²)	Број на општини	Број на жители (2006)	Број на жители (2015)
Република Македонија	25.713	80	2.040.228	2.071.278
Вардарски	4.042	9	154.230	152.917
Источен	3.537	11	180.938	176.877
Југозападен	3.340	9	222.385	219.718
Југоисточен	2.739	10	171.972	173.552
Пелагониски	4.717	9	236.088	230.771
Полошки	2.416	9	310.178	320.299
Североисточен	2.310	6	173.982	176.231
Скопски	1.812	17	590.455	620.913

Извор: Државен завод за статистика на Република Македонија

Ако зголемениот број жители е параметар според кој би се оценувал напредокот во развојот на регионот, последниве 10 години само половина од регионите можат да се сметаат за релативно напреднати: Скопскиот со над 30.000 нови жители, Полошкиот со над 10.000 нови жители, Североисточниот и Југоисточниот со минимален раст од 1.500 до 2.500 жители. Секако, овие податоци се добиени врз база на проекции за населението, бидејќи веќе 14 години нема попис,

⁷ Акционен план за спроведување на Стратегијата за регионален развој на РМ 2016-2018 година, „Службен весник на РМ“, 123/2016, стр. 3

а дополнителна ограничувачка причина е и отсуството на сеопфатна и точна евиденција за лицата кои ја напуштиле државата. Меѓутоа, и во рамките на расположливите податоци и ваквото скромно придвижување на жителите по региони (иако кај дел од нив имаме и благо намалување) сè уште е силно евидентна разликата меѓу регионите и засилената доминација на Скопскиот регион, кој има повеќе од трипати поголем број жители споредено со другите региони.

Табела 2: Старење на населението (по региони)

	2005			2015		
	Население над 65 години (во %)	Население под 15 години (во %)	Природен раст	Население над 65 години (во %)	Население под 15 години (во %)	Природен раст
Македонија	11,0	19,2	4,076	13	16,7	2.614
Пелагониски	15,2	16,6	-557	15,7	15,4	-720
Вардарски	11,9	17,5	-12	14,1	15,8	-173
Југоисточен	10,5	21,1	410	13,2	16,4	50
Југозападен	10,3	20,8	309	11,3	15,4	184
Скопски	10,6	18,5	2.576	13,7	18,3	2.214
Северо-источен	11,3	18,3	221	11,9	17,5	137
Полошки	8,2	23,3	1.366	9,0	17,0	1.197
Источен	11,9	16,7	-237	14,5	14,3	-275

Извор: Национален развоен план 2007-2009 и Државен завод за статистика на Република Македонија

Анализата на старењето на населението по региони покажува дека населението во сите региони старее - се намалува уделот на младите, при што најдрастични се примерите во Полошкиот, Југоисточниот и во Југозападниот регион, каде што разликата во уделот на помладото население во вкупното население е променета за околу 5 до 6 проценти, додека најголем раст на постарото население се забележува во Скопскиот, Југоисточниот, Источниот и во Вардарскиот регион, помеѓу 2 и 3 проценти. Загрижувачките трендови се потврдуваат и со податоците за природниот прираст - во сите региони природниот прираст е намален во однос на десет години претходно, а од друга страна над 50% од прирастот во државата произлегува од Скопскиот регион, додека Скопскиот и Полошкиот регион зафаќаат приближно 90% од природниот прираст во државата.

Табела 3: Корисници на социјална помош

	2006	2010	2014	Промена 2006-2014 (во %)
Македонија	249.619	176.431	128.679	- 48,4%
Вардарски	14.936	9.183	5.977	- 60%
Источен	19.228	11.322	9.694	- 49,6%
Југозападен	22.989	16.233	11.615	- 49,5%
Југоисточен	14.029	8.058	6.331	- 54,9%
Пелагониски	31531	14.649	10.811	-65.7%
Полошки	44694	41.391	25.492	-43%
Североисточен	41685	20.053	16.440	-60,6%
Скопски	60527	55.542	42.319	-30,1%

Извор: Државен завод за статистика на Република Македонија

Овие податоци (види Табела бр. 3) покажуваат голема промена во однос на населението кое е социјално најзагрозено, при што најголемо намалување има во Пелагонискиот регион, каде што бројот на корисници на социјална помош од 2006 до 2014 се намалил за речиси трипати. Бројот на корисници на социјална помош во Североисточниот, Вардарскиот и во Југоисточниот регион за 8 години се намалил повеќе од двојно, а во Југозападниот и во Источниот има речиси двојно помалку корисници на социјална помош во однос на 2006. Полошкиот (-43%) и Скопскиот регион (-30,1%) исто така имаат значително намалување на оваа група социјално загрозено население.

Табела 4: Стапки на активност на населението на возраст на 15 години и повеќе (по региони, по години)

	2009			2012			2015		
	Активност	Вработеност	Невработеност	Активност	Вработеност	Невработеност	Активност	Вработеност	Невработеност
РМ	56,7	38,4	32,2	56,5	39	31	57	42,1	26,1
Вардарски	58,3	35,2	39,7	59,1	37,9	35,9	60,7	45,8	24,5
Источен	59,5	49,4	17	61,5	50,1	18,5	62,5	51,6	17,5
Југозападен	55,8	37,5	32,7	56,2	32,4	42,3	54,9	36,2	33,9
Југоисточен	69,6	59,6	14,4	70,7	60,9	13,8	68,4	56,9	16,7

Пелагониски	63,8	42,6	33,2	62,8	46,9	25,3	66,3	52,2	21,1
Полошки	46,1	33,5	27,3	44,5	29,3	34,2	47,1	33,2	29,6
Североисточен	56,9	20	64,8	52,1	24,6	52,8	54	30,6	43,2
Скопски	54,4	36,2	33,5	55,3	38	31,3	54,4	40,4	25,7

Извор: Државен завод за статистика на Република Македонија

Стапката на активност, вработеноста и невработеноста на населението (види Табела бр. 4) покажуваат некои позитивни трендови во однос на вработеноста на работоспособното население, особено во Североисточниот и во Вардарскиот регион, каде што вработеноста за 6 години се зголемила за повеќе од 10 процентни поени, а невработеноста истовремено се намалила за повеќе од 20, односно за 15 процентни поени. Пелагонискиот регион, исто така, има позитивни показатели за овој период (речиси 10% повеќе вработени и околу 12% помалку невработени). Спротивно на нив, Југозападниот, Југоисточниот и Полошкиот регион забележуваат минимален пад на вработеноста и минимален раст на невработеноста за овие 6 години, додека Источниот регион забележува раст и на вработеноста и на невработеноста. Дисперзијата на невработеноста по региони нè води до заклучокот дека таа и натаму е голем предизвик за политиката за рамномерен регионален развој, имајќи предвид дека - иако е скромно намалена во најголем дел од регионите - сепак остануваат огромни разлики што треба да бидат основа за различни мерки и активности по различни региони. Во некои региони, како на пример во Североисточниот, невработеноста во 2015 година е поголема за речиси 16%, додека во Југозападниот за 7% во споредба со просекот во државата.

Табела 5: БДП (по региони)

2006	БДП (во милиони денари)	Структура на БДП, РМ = 100%	БДП по жител (во денари)	БДП по жител МК =100
Република Македонија	310.915	100	152.392	100
Вардарски	25.498	8,2	165.327	108,5
Источен	19.913	6,4	110.055	72,2
Југозападен	22.855	7,4	102.774	67,4
Југоисточен	23.670	7,6	137.640	90,3
Пелагониски	35.238	11,3	149.258	97,9
Полошки	22.658	7,3	73.047	47,9
Североисточен	13.612	4,4	78.240	51,3
Скопски	147.470	47,4	249.756	163,9

2010	БДП (во милиони денари)	Структура на БДП, РМ = 100%	БДП по жител (во денари)	БДП по жител МК =100
Република Македонија	437.296	100	212.795	100
Вардарски	31.249	7,1	203.102	95,4
Источен	37.850	8,7	210.546	98,9
Југозападен	35.828	8,2	161.492	75,9
Југоисточен	39.161	9	226.550	106,5
Пелагониски	52.923	12,1	226.036	106,2
Полошки	33.707	7,7	107.074	50,3
Североисточен	20.671	4,7	118.092	55,5
Скопски	185.906	42,5	308.467	145

2014	БДП (во милиони денари)	Структура на БДП, РМ = 100%	БДП по жител (во денари)	БДП по жител МК =100
Република Македонија	527.632	100,0	255.206	100,0
Вардарски	42.079	8,0	274.404	107,5
Источен	43.407	8,2	244.272	95,7
Југозападен	41.629	7,9	189.109	74,1
Југоисточен	52.775	10,0	304.140	119,2
Пелагониски	58.412	11,1	251.988	98,7
Полошки	37.413	7,1	117.284	46,0
Североисточен	26.182	5,0	148.745	58,3
Скопски	225.734	42,8	366.482	143,6

Извор: Државен завод за статистика на Република Македонија

БДП по региони е еден од најрелевантните показатели за вкупниот развој на регионите. Податоците за оваа категорија покажуваат дека споредено со 2006 година постои намалување на уделот на Скопскиот регион во вкупниот БДП на државата, минимален, но постојан раст на најнеразвиениот регион, Североисточниот, и веќе сигурен раст на Југоисточниот регион, кој последниве години редовно забележува БДП по глава на жител над просечниот на ниво на државата, а неговиот удел во вкупниот БДП пораснал од 7,6% (2006) на 10% (2014). Вардарскиот, Источниот, Југозападниот, Пелагонискиот и Полошкиот регион имаат осцилации во однос на овој параметар, кога ќе се споредат податоците од 2006, 2010 и 2014 година. Доколку се спореди состојбата од 2006 со онаа од 2014 година, може да се забележи дека намалувањето на уделот во БДП на Скопскиот регион од 4,6 процентни поени и намалувањето на уделот на Пела-

гонискиот, Полошкиот и Вардарскиот регион за 0,2 процентни поени е „компензирано“ со растот на Југоисточниот регион (за 2,4 процентни поени), Источниот регион (за 1,8 процентни поени), Североисточниот (за 0,6 процентни поени) и на Југозападниот регион (за 0,5 процентни поени). Структурата на БДП по региони ни ја дава најдобрата слика за нерамномерноста во развојот по региони во Македонија – Скопскиот регион (во кој живеат 1/3 од жителите во државата) креира дури 42,8% од БДП и има поголем БДП по глава на жител од просекот на државата, додека само уште Југоисточниот и Вардарскиот регион имаат БДП по жител поголем од просекот. Полошкиот регион има под половината (46%) од БДП по глава на жител од просекот, додека Североисточниот околу 58%, а Југозападниот 74% од просекот на државата. За креаторите и спроведувачите на политиката на PPP, ова би требало да биде сигнал за тоа дека на овие три региони треба да им се посвети поголемо внимание во пократкорочен период, бидејќи овие три региони имаат и најголема невработеност (табела 4) и доколку не го фатат чекорот со поразвиените региони можат да останат црни точки на мапата на најнеразвиените региони во Европа.

Табела 6: Инвестиции во основни средства (во милиони денари)

	2010	2011	2012	2013	2014	Вкупно	%
Република							
Македонија	100.851	109.219	109.071	119.003	123.549	561.693	100
Вардарски	6.621	5.642	5.016	8.179	7.350	32.808	5,8
Источен	9.078	5.070	5.964	10.462	10.175	40.749	7,3
Југозападен	5.095	4.241	5.352	5.597	9.473	29.758	5,3
Југоисточен	7.148	5.355	4.728	6.390	6.940	30.560	5,4
Пелагониски	7.690	5.765	10.236	10.745	8.329	42.765	7,6
Полошки	7.105	7.708	9.059	7.558	7.058	38.487	6,9
Североисточен	2.905	1.353	2.645	2.482	2.543	11.927	2,1
Скопски	55.210	74.086	66.072	67.589	71.681	334.638	59,6

Извор: Државен завод за статистика на Република Македонија

Податоците за инвестициите во основни средства (види табела бр. 6) покажуваат најпоразителни резултати за политиката за PPP. Уделот на регионите во вкупните инвестиции покажува дека повеќе од половината (понекогаш и околу 70%) од инвестициите се лоцирани во најразвиениот регион и дека во најнеразвиениот регион (Североисточниот) речиси воопшто не се инвестира, со константен удел под 3% од вкупните инвестиции во основни средства.

Табела 7: Активни деловни субјекти

	2008	2012	2015
Република Македонија	63.193	74.424	70.139
Вардарски	4.828	5.975	5.470
Источен	5.299	5.913	5.692
Југозападен	6.484	7.564	7.127
Југоисточен	5.503	6.373	5.889
Пелагониски	7.523	8.468	8.071
Полошки	6.050	7.285	7.554
Североисточен	3.691	4.283	4.139
Скопски	23.815	28.563	26.197

Извор: Државен завод за статистика на Република Македонија

Податоците за активните деловни субјекти (види табела бр. 7) покажуваат позитивни тенденции во сите региони, доколку се земе предвид вкупниот број регистрирани субјекти. Во однос на уделот на регионот во вкупниот број активни субјекти, со години наназад состојбата е прилично стабилна: Скопскиот регион константно има удел од 37-38% , Пелагонискиот 11-12% и Југозападниот околу 10%. Малку позабележителен напредок има Полошкиот регион, чиј удел расте од 9,6% (2008) на 10,8% (2015), прстигнувајќи го Југозападниот регион на третото место во однос на овој показател за регионалниот развој. Но, ако се споредат регионите според бројот на вработените, ќе се забележи дека Југоисточниот, Пелагонискиот и Полошкиот регион во 2015 имале помалку фирми кои вработувале над 250 лица, а Југоисточниот и Пелагонискиот регион имале помалку фирми кои вработувале помеѓу 50 и 249 лица.

Табела 8: Извршени градежни работи (во илјади денари)

	2007	%	2010	2013	2015	%
Република Македонија	22.258.526	100	25.025.816	37.750.104	41.209.648	100
Вардарски	942.246	4,2	1.184.760	4.193.177	4.158.385	10,1
Источен	811.578	3,6	1.839.722	1.614.495	4.176.346	10,1
Југозападен	3.140.527	14,1	2.378.635	2.754.445	5.386.551	13,1
Југоисточен	1.756.640	7,9	2.195.692	2.127.929	1.421.037	3,4
Пелагониски	1.635.286	7,3	2.475.012	5.107.026	4.788.052	11,6

Полошки	7.470.033	33,6	5.068.724	4.352.401	2.555.666	6,2
Североисточен	288.531	1,3	633.970	1.073.275	4.549.361	11
Скопски	6.213.685	27,9	9.249.301	16.527.356	14.174.250	34,4

Извор: Државен завод за статистика на Република Македонија

Вредноста на извршените градежни работи е исто така важен параметар за споредба на развојот на регионите, иако во однос на оваа компонента можат да се забележат некои големи осцилации. Ако во 2007 година Полошкиот регион бил главното „градилиште“ во државата, со речиси една третина од вкупната вредност на извршените градежни работи (а следните пет години е второрангиран регион, веднаш зад Скопскиот), во 2015 година Полошкиот регион е претпоследен според вредноста на градежните работи, пред Југоисточниот, кој константно е во подолнорангираните региони според овој параметар. Пелагонискиот и Југозападниот регион во овие 9 години се меѓу регионите со поголема вредност на градежните работи, додека Вардарскиот и Источниот регион најчесто се во делот со помала вредност на извршените градежни работи. Во последниве 9 години најмалку се гради во Североисточниот регион, кој освен во 2015 година секогаш е на последното место според вредноста на извршените градежни работи.

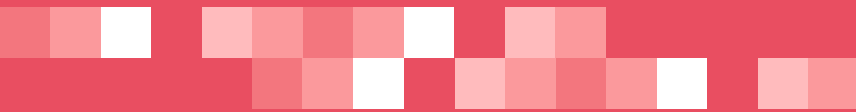
Табела 9: Вкупни приходи и расходи на општините (во илјади денари)

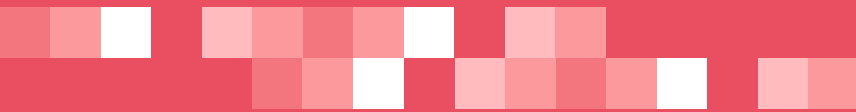
	2013		2014		2015	
	приходи	расходи	приходи	расходи	Приходи	расходи
Република Македонија	28.136.999	27.892.548	28.253.055	27.732.155	30.132.499	29.251.474
Вардарски	1.899.154	1.890.153	2.042.024	2.005.454	2.156.996	2.096.797
Источен	2.352.714	2.328.043	2.532.933	2.452.526	2.536.120	2.509.826
Југозападен	2.648.840	2.603.786	2.624.033	2.594.441	2.793.562	2.759.446
Југоисточен	2.242.866	2.232.939	2.408.557	2.337.640	2.543.821	2.483.198
Пелагони-ски	3.024.743	3.007.182	3.006.346	2.958.032	3.111.393	3.058.696
Полошки	3.108.638	3.072.581	3.270.648	3.207.566	3.353.193	3.326.890
Североисто-чен	2.031.806	2.023.025	2.113.130	2.084.340	2.028.421	2.009.295
Скопски	10.816.665	10.734.839	10.255.383	10.092.156	11.608.994	11.007.326

Извор: sobranie.mk

Во однос на вкупните општински приходи, во последните 3 години единиците на локалната самоуправа од Скопскиот регион, вклучително и Град Скопје, оствариле 37,8% од вкупните приходи на единиците на локалната самоуправа во Македонија. Најмалку приходи оствариле општините од Вардарскиот регион (7%) и од Североисточниот регион (7,1%), а потоа следуваат општините од Југоисточниот регион (8,3%), Источниот (8,6%), Југозападниот (9,3%), Пелагонискиот (10,6%) и Полошкиот регион (11,2%).

Претходните податоци беа презентирани и елаборирани со цел да се направи споредба на развојот на осумте плански региони според некои од поважните параметри за нивниот развој. Кога би се направила подетална анализа на компонентите на некои од овие податоци и кога истите би се споредиле во подолга временска рамка, би се добила поцелосна слика за силните и слабите страни на секој од регионите во однос на потенцијалите за развој. Некои од параметрите според кои се оценува развојот покажуваат негативни тенденции за политиката на PPP (првенствено податоците за стареењето на населението и за вкупните инвестиции во основни средства), додека некои податоци даваат макар и мала надеж дека е можно делумно поправање на последиците од долгогодишното доминантно инвестирање во развојот на главниот град на државата (податоците за активните деловни субјекти и за извршените градежни работи).





РАМНОМЕРЕН РЕГИОНАЛЕН РАЗВОЈ - ЗАКОНСКО ЕТАБЛИРАЊЕ

Собранието на Република Македонија го донесе Законот за рамномерен регионален развој на седницата одржана на 15 мај 2007 година. Со него се нотираа целите, начелата и носителите на политиката за поттикнување на рамномерниот регионален развој, планирањето на регионалниот развој, финансирањето и распределбата на средствата за поттикнување на рамномерниот регионален развој, следењето и оценувањето на спроведувањето на планските документи и проекти и другите прашања поврзани со регионалниот развој.⁸

Со овој закон, регионалниот развој беше дефиниран како процес на идентификување, поттикнување, управување и искористување на развојните потенцијали на планските региони и подрачјата со специфични развојни потреби, а политиката за поттикнување на рамномерниот регионален развој како систем од цели, инструменти и мерки насочени кон намалување на регионалните диспаратети и остварување рамномерен и одржлив развој во Република Македонија. Планскиот регион е дефиниран како функционално-територијална единица воспоставена за потребите на планирањето на развојот и за реализација на политиката за поттикнување на рамномерниот регионален развој.

Како клучни цели на политиката за поттикнување на рамномерниот регионален развој во овој закон се наведени:

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

РАМКА 1: ПРЕТХОДНИТЕ ПОЛИТИКИ ЗА РЕГИОНАЛЕН РАЗВОЈ

Политиката за рамномерен регионален развој, според некои од нејзините документи, е резултат на „непостоењето регионална развојна политика до 2007 година“, иако фактички и претходно постоеше политика на „побрз развој на стопански недоволно развиените подрачја“ и за таа цел постоеја и критериуми за неразвиеност, постоеше Фонд за кредитирање на побрзиот развој на стопански недоволно развиените подрачја, а во 1994 година Собранието донесе Закон за поттикнување на развојот на стопански недоволно развиените подрачја⁹, кој предвидуваше трансферирање финансиски средства во висина од 1% од БДП за стопански недоволно развиените подрачја (за оваа намена во 1994 година беа планирани околу 6 милиони долари годишно¹⁰).

Во првите години по осамостојувањето на РМ постоеше и Министерство за развој, во чија надлежност беше помошта за овие неразвиени подрачја, а тогашната министерка за развој Софија Тодорова во собраниската расправа при носењето на овој закон тврдела дека законските одредби предвидуваат државен интервенционизам со цел да се поттикне развојот на недоволно развиените подрачја.¹¹

Па така, според податоците од Бирото за стопански недоволно развиените подрачја, во 2000 година кон овие подрачја се трансферирани средства во висина од 0,30% од БДП, 0,2% во 2001, 0,4% во 2002, 0,1% во 2003, 0,08 во 2004 и 0,06% во 2005.¹²

9 Стопански недоволно развиените подрачја се однесуваа на 64% од севкупната територија на РМ, во кои живееше 22% од нејзиното население во моментот кога се донесе овој закон (1994)

10 Стенограм од собраниската расправа: <http://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/71sednica7prod12jan94god.pdf>

11 Стенограм од собраниската расправа: <http://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/71sednica7prod12jan94god.pdf>, стр.51

12 Национален развоен план 2007--2009, Влада на РМ, Скопје, февруари 2007, стр.57

Како извори за финансирање на регионалниот развој се наведени: буџетот на Република Македонија, буџетите на единиците на локалната самоуправа, фондовите на Европската Унија, другите меѓународни извори, донациите и спонзорствата од физички и правни лица и другите средства утврдени со закон. За поттикнување на PPP од буџетот на Република Македонија годишно треба да се издвојуваат средства во висина од најмалку 1% од бруто-домашниот производ.

Средствата за поттикнување PPP ги распределува Владата на Република Македонија, и тоа:

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

Средствата за финансирање на проектите за развој на планските региони се распределуваат по плански региони, во согласност со класификацијата на планските региони според степенот на развиеноста. Основа за определување на степенот на развиеност на планските региони се индексот на економска развиеност и демографскиот индекс. Критериумите и индикаторите за определување на степенот на развиеноста на планските региони се утврдуваат со акт на Владата на Република Македонија. Класификацијата на планските региони според степенот на развиеноста се утврдува со акт на Владата на Република Македонија за период од пет години.¹³ Средствата се пренесуваат на сметката на Бирото за регионален развој (во натамошниот текст: Бирото), кое ја спроведува одлуката за нивната распределба.¹⁴

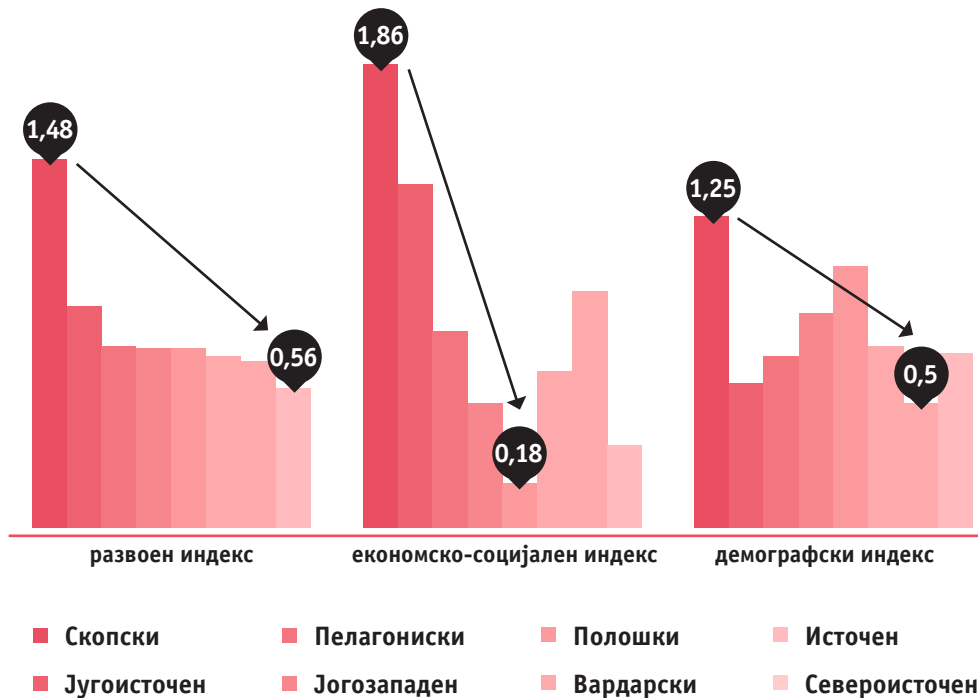
Во периодот кога се носеше Законот за рамномерен регионален развој, Република Македонија имаше просечен БДП по жител од 30% од просекот на ЕУ 27 во 2007 година, и како таква се карактеризираше со низок степен на економски развој. БДП на најразвиениот плански регион (Скопскиот) изнесуваше 44,5% од просекот на ЕУ27, а на најмалку развиениот (Североисточниот) само 13,1%. Во тој период, Скопскиот регион имаше 3,4 пати повисок БДП по жител од Североисточниот регион, што претставуваше значаен диспаритет и предизвик за ефикасноста на

13 Првата класификација за развиеноста на планските региони е направена врз основа на Одлуката за поблиски критериуми и индикатори за определување на степенот на развиеност на планските региони („Службен весник на РМ“ бр. 162/08). Според оваа одлука, развојниот индекс се утврдува како пондериран просек од економско-социјалниот и демографскиот индекс, при што двата индекса имаат подеднакво учество во креирањето на развојниот индекс. При определувањето на економско-социјалниот индекс, како индикатори се користат: бруто-домашниот производ по жител, буџетските приходи по жител, растот на додадената вредност на нефинансискиот сектор и стапката на невработеност, додека демографскиот индекс се определува врз основа на природниот прираст на населението, коефициентот на стареење, салдото на миграции на 1.000 жители и завршени студенти на 1.000 жители.

14 Закон за рамномерен регионален развој, консолидиран текст, „Службен весник на Република Македонија“ бр. 63/2007, 187/2013, 43/2014 и 215/2015, член 33

мерките, целите и активностите за рамномерен регионален развој, чијашто рамка претставуваше донесениот закон. Големиот диспаритет во развиеноста на планските региони во Македонија се гледа и од споредбата на развојниот, економско-социјалниот и демографскиот индекс (види графикон 1 и табела 10 подолу), каде што е воочлива разликата меѓу Скопскиот, од една страна, и другите региони од друга страна, особено во економско-социјалната сфера.

Графикон 1: Споредба на степенот на развиеност на планските региони за периодот 2008-2012 година



Табела 10: Класификација на планските региони според степеност на развиеност за периодот 2008-2012 година

Плански регион	Според развојниот индекс	Според економско-социјалниот индекс	Според демографскиот индекс
Скопски	1,48	1,86	1,25
Југоисточен	0,89	1,38	0,58
Пелагониски	0,73	0,79	0,69
Југозападен	0,72	0,50	0,86
Полошки	0,72	0,18	1,05
Вардарски	0,69	0,63	0,73
Источен	0,67	0,95	0,50
Североисточен	0,56	0,33	0,70

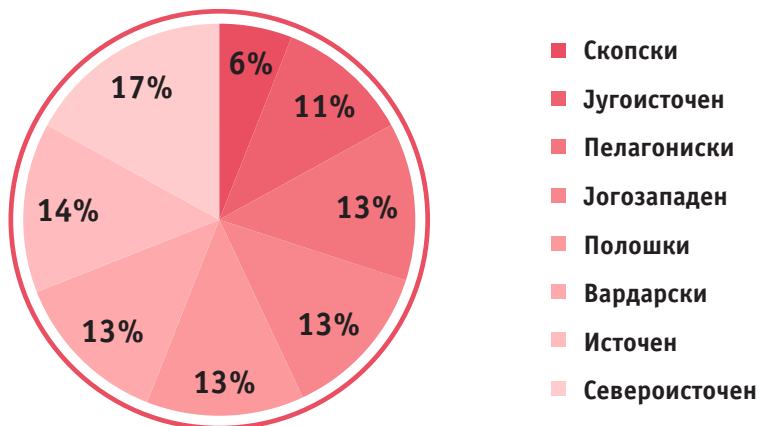
Извор: Одлука за класификација на планските региони според степенот на развиеност за периодот 2008-2012, „Службен весник на РМ“ бр.162/2008

Индексите (развоен, економско-социјален и демографски) на планските региони покажуваат колку регионите отстапуваат во развојот споредено со просекот на земјата, при што:

- **Индекс 1** означува дека нивото на развој на планскиот регион е еднакво на просечниот развој на ниво на Република Македонија;
- **Индекс поголем од 1** означува дека нивото на развој на планскиот регион е повисоко од просечниот развој на ниво на Република Македонија, и
- **Индекс помал од 1** означува дека нивото на развој на планскиот регион е пониско од просечниот развој на ниво на Република Македонија.

Врз основа на класификацијата за степенот на развиеност на планските региони е направена пресметка за учеството на планските региони во распределбата на средствата за финансирање на проектите за развој на планските региони во периодот 2008-2012 година. Според неа, за речиси сите региони е предвидено да добиваат барем двојно повеќе средства споредено со Скопскиот плански регион, за кој ќе се издвојуваат 6,4% од вкупните расположливи средства што ќе се издвојат од буџетот на Република Македонија на годишно ниво.

Графикон 2: Учество на планските региони во распределбата на средствата за регионален развој за периодот 2008-2012 (во %)



Извор: Одлука за класификација на планските региони според степеност на развиеност за периодот 2008-2012, „Службен весник на РМ“ бр.162/2008

Средствата за поттикнување на регионалниот развој се наменети за намалување на диспаратите меѓу регионите и во самите региони. Во согласност со законската и подзаконската регулатива, искористувањето на средствата е директно условено од поднесувањето и реализацијата на квалитетни проекти за поттикнување на развојот на регионите, што пак зависи од капацитетите за планирање и имплементација на развојни проекти во регионите. Оттаму, при поставувањето на системот за регионален развој особено внимание мора да се посвети на компонентата - развивање на капацитетите на релевантните институции, која е значајна детерминанта за добивањето/искористувањето на средствата од планските региони.¹⁵

Во 2013 година Владата донесе нова класификација на планските региони според степенот на развиеност за периодот 2013-2017:¹⁶

¹⁵ Стратегија за регионален развој на Република Македонија 2009-2019 година, „Службен весник на РМ“ бр. 119 од 30. 9.2009 година, Стр. 13,14.

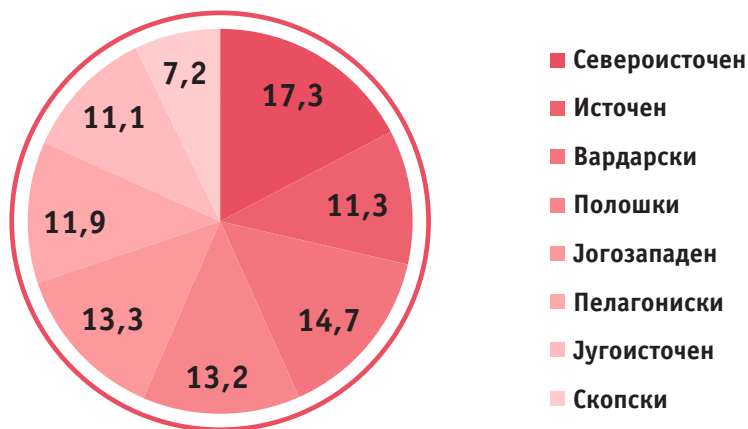
¹⁶ Одлука за класификација на планските региони според степенот за развиеност за периодот 2013-2017, „Службен весник на Република Македонија“, бр.88/2013

Табела 11: Класификација на планските региони според степеност на развиеност за периодот 2013-2017 година

Плански регион	Според развојниот индекс	Според економско- социјалниот индекс	Според демографскиот индекс
Скопски	1,51	1,48	1,53
Југоисточен	0,97	1,29	0,72
Источен	0,96	1,36	0,65
Пелагониски	0,91	1,09	0,80
Полошки	0,82	0,50	1,07
Југозападен	0,81	0,98	0,69
Вардарски	0,73	0,70	0,76
Североисточен	0,63	0,27	0,90

Врз основа на неа, учеството на планските региони во распределбата на средствата за регионален развој во овие 4 години е скромно променето и треба да биде во следниов размер:

Графикон 3: Учество на планските региони во распределбата на средствата за регионален развој (во %) во периодот 2013-2017



Табела 12: Учество на планските региони во распределбата на средствата за регионален развој

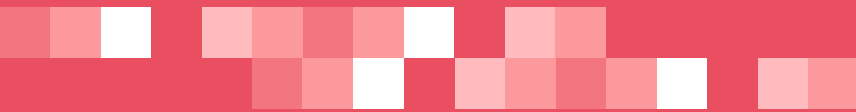
Регион (учество во распределбата на средствата)	2008-2012 (во %)	2013-2017 (во %)	Промена
Североисточен	16,7	17,3	+ 0,6
Источен	14	11,3	-2,7
Вардарски	13,5	14,7	+1,2
Полошки	13	13,2	+0,2
Југозападен	13	13,3	+0,3
Пелагониски	12,9	11,9	- 1
Југоисточен	10,6	11,1	+0,5
Скопски	6,4	7,2	+0,8

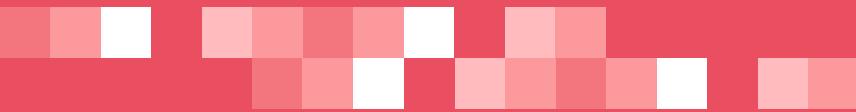
Развојните индекси на планските региони во Република Македонија покажуваат дека единствено Скопскиот плански регион се карактеризира со натпросечен степен на развој, додека сите други региони се под националниот просек. Притоа, разликата меѓу Скопскиот и вториот по развиеност - Југоисточниот плански регион - е значајна (индекс 1,48 и индекс 0,89, соодветно), меѓутоа јазот во развојот помеѓу Скопскиот и последниот по развиеност – Североисточниот плански регион е исклучително голем (индекс 1,48 и индекс 0,56, соодветно).

РАМКА 2: ВАЖНИ ДАТУМИ ЗА ПОЛИТИКАТА НА PPP

- **1994** - Донесен е Закон за поттикнување на развојот на стопански недоволно развиените подрачја, кој предвидуваше генерирање средства за развој на стопански недоволно развиените подрачја од Централниот буџет, во износ од 1% од БДП годишно.
- **2001** - Донесена е номенклатурата на статистичките територијални единици (НТЕС) во Македонија, според која целата територија на Македонија е една единица на НТЕС нивоата 1 и 2, додека на НТЕС ниво 3 има осум статистички региони.
- **15 мај 2007** - Собранието на Република Македонија го донесе Законот за рамномерен регионален развој.
- **2007-2009** - Се формираат осумте центри за развој на планските региони. Прв е формиран Полошкиот регион, во законски предвидениот рок од 9 месеци од влегувањето во сила на Законот за PPP, а последен е формиран Скопскиот, во мај 2009.
- **Август 2008** - Советот за рамномерен регионален развој донесе одлука за класификација на планските региони според степенот на развиеноста за периодот 2008 – 2012 година и одлука за поблиски критериуми и индикатори за определување на степенот на развиеност на планските региони.
- **Декември 2008** - Направена е класификација на планските региони според степенот на развиеност.
- **Јануари 2009** - Владата ги донесе програмите за финансиска поддршка на регионалниот развој во 2009 година (Програма „Атрактивни плански региони за 2009 година“, која се спроведува преку Министерството за локална самоуправа, со вкупен буџет од 150.000.000 денари, и Програма за рамномерен и одржлив регионален развој, која се спроведува преку Бирото за регионален развој во износ од 166.500.000 денари.)
- **Мај 2009** - Советот за рамномерен регионален развој донесе одлука за поблиски критериуми и индикатори за определување на подрачјата со специфични развојни потреби и одлука за определување на подрачјата со специфични развојни потреби во Република Македонија за периодот од 2009 до 2013 година. , ???
- **Август 2009** - Бирото за регионален развој за првпат објави јавен повик за прибирање проекти за развој на подрачјата со специфични развојни потреби и развој на селата кои ќе се финансираат од програмите на МЛС, а истовремено испрати и циркуларно писмо до претседателите на планските региони за подготвеноста да прибира предлог-проекти за развој на планските региони. Иако Владата донесе одлуки за финансирање на проекти, за нив не се исплатија доволно средства од буџетот на центрите за развој на планските региони, па затоа средствата предвидени за 2010 година се насочија за финансирање на проектите одобрени во 2009 година. Пристигнатите проекти за 2010 година се пренесоа во 2011 година и затоа во 2011 година не се распиша јавен повик за аплицирање за проекти.

- **29 септември 2009** - Собранието на РМ ја усвои Стратегијата за РР на РМ.
- **Ноември-декември 2009** – Центрите за развој на планските региони ги донесуваат програмите за развој на планските региони. Скопската и Североисточната се однесуваат на периодот 2009-2014, Источната и Југоисточната за периодот 2009-2013, Вардарската за периодот 2008-2013, Пелагониската и Југозападната за периодот 2010-2015.
- **Декември 2009** – Владата на РМ донесува одлука за финансирање на проекти за развој на планските региони, издвојувајќи 131.810.000 денари од буџетот на РМ.
- **Март 2010** – Владата на РМ усвојува Акционен план за спроведување на Стратегијата за регионален развој на Република Македонија 2010–2012.
- **2012** - Владата на РМ го вклучи PPP во состав на своите приоритети.
- **Април 2013** – Владата на РМ донесува Одлука за класификацијата на планските региони според степенот на развиеност за периодот 2013-2017, според која Скопскиот регион има развоен индекс 1,51 во однос на просекот на РМ, Југоисточниот 0,97, Источниот 0,96, Пелагонискиот 0,91, Полошкиот 0,82, Југозападниот 0,81, Вардарскиот 0,74 и Североисточниот 0,63. Врз основа на оваа класификација е направена пресметка за учеството на планските региони во распределбата на средствата за финансирање проекти за развој на планските региони во периодот 2013-2017
- **Јуни 2013** - Владата на РМ усвојува Акционен план за спроведување на Стратегијата за регионален развој на Република Македонија 2013-2015.
- **Февруари 2014** – Владата на РМ донесува одлука за определување на подрачја со специфични развојни потреби 2014-2018
- **2014** -Донесена е Стратегија за изменување и дополнување на Стратегијата за регионален развој, во која се намалени параметрите за очекуваните резултати во 2019 (првично планираното: просечен БДП по жител да достигне 50% од просекот на ЕУ – намалено на 42%; планираното: најмалку развиен плански регион да има БДП по жител не понизок од 35% од просекот на ЕУ – намалено на 26%; планираното: разликата во БДП по жител од најразвиен и најмалку развиен регион да не надминува 2,5 пати – намалено на 2,2 пати)
- **Ноември - декември 2014** - Центрите за развој на планските региони ги донесуваат програмите за развој на планските региони со важење од 2014 до 2019 .
- **Јуни 2016** - Владата на РМ усвојува Акционен план за спроведување на Стратегијата за регионален развој на Република Македонија 2016 - 2018.





СТРАТЕГИЈА И АКЦИОНИ ПЛАНОВИ ЗА РАМНОМЕРЕН РЕГИОНАЛЕН РАЗВОЈ

Стратегијата за PPP, која во многу аспекти се базираше на проекциите во Националниот развоен план 2007- 2009, се планираше според макроекономските политики на државата кои се насочени кон обезбедување годишна стапка на раст од околу 6,5% во споменатиот период, а доколку растот и натаму би се одвивал со слично темпо, би се постигнале следниве резултати:

- просечниот БДП по жител (според ПКМ) во Република Македонија да достигне 50% од просекот на ЕУ во 2019 година;
- најмалку развиениот плански регион во Република Македонија да има БДП по жител (според ПКМ) не понизок од 35% од просекот на ЕУ во 2019 година, и
- разликата во БДП по жител на најразвиениот и најмалку развиениот плански регион да не надминува 2,5 пати во 2019 година.

За жал, ваквите преамбициозни проекции не се остварија, и покрај тоа што голем дел од нив се правеа токму во периодот кога светот го зафати големата финансиска криза, која неизбежно ќе имаше ефекти и врз македонската економија, па поради тоа требаше да бидат пореалистични.

Во наредните години растот на БДП на државата ниту еднаш не се доближи до проектираните 6,5% (според податоците од Министерството за финансии, највисоките дострели се постигнаа во 2008 година, со раст на БДП од 5,5%, и во 2015 година со 3,8% раст на БДП)¹⁷, а според последниот извештај на ЕУ за напредокот на Македонија, БДП по глава на жител во 2014 достигнал 37% од просекот на 28-те членки на ЕУ.¹⁸

Во 2014 година Владата, односно Министерството за локална самоуправа, направи ревизија на Стратегијата за регионален развој, а Собранието на РМ изгласа Стратегија за изменување и дополнување на Стратегијата за регионален развој од 2014 година. Некои од поважните измени се однесуваат на стратешките цели, при што наместо просечниот БДП по жител да достигне 50% од просекот на ЕУ, како што беше планирано во 2009, во новиот документ таа проекција е намалена на 42% од просекот на ЕУ. Наместо најмалку развиениот плански регион да има БДП по жител не понизок од 35% од просекот на ЕУ, со новиот документ се проектира тој параметар да биде намален на 26%. И наместо разликата во БДП по жител помеѓу најразвиениот и најмалку развиениот да не надминува 2,5 пати (како што се предвидуваше во Стратегијата од 2009 година), во 2014 година оваа разлика е намалена на 2,2 пати.¹⁹

Покрај промашените проекции, политиката се соочи и со многу доцнења во спроведувањето на главните компоненти. Еден од најбитните сегменти во спроведувањето на оваа политика се центрите за развој на планските региони, кои требаше да се формираат најдоцна 9 месеци од донесувањето на Законот, меѓутоа освен полошкиот центар, сите други го пречекорија овој рок. Последен беше формиран скопскиот центар, во мај 2009 година, со доцнење од 14 месеци по истекот на законскиот рок. Нивната функција, меѓу другото, е координирање на помошта од Владата и од донаторите за регионален развој, како и носење на петгодишните програми за развој на планските региони. Рокот беше пречекорен и при донесувањето на програмите (требаше да се заврши во рок од 9 месеци од влегување во сила на Законот, т.е. во март 2008 година, а сите се донесоа кон крајот на 2009 година).

Од самиот почеток на функционирањето на центрите за планските региони, тие имаа проблеми околу нивното финансирање. Според Законот, 50% од нивните приходи треба да доаѓаат од буџетот на РМ, а другите 50% треба да бидат трансферирани од буџетите на единиците на локалната самоуправа (во натамошниот текст: ЕЛС) кои се опфатени во регионот што го покрива секој од осумте центри за развој на ПР. Значителен дел од ЕЛС не ја завршуваа навреме оваа своја обврска (а некои немаат платено и неколку години наназад), што ја отежнува работата на центрите. Кај некои од центрите овој проблем

17 Податоците се земени од веб-страницата на Министерството за финансии, Категорија: Макроекономија, Поткатегорија: Индикатори и проекции, <http://finance.gov.mk/mk/node/401>, пристапено на 5 ноември 2016 година.

18 The former Yugoslav Republic of Macedonia 2016 Report, Brussels, 9.11.2016, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2016/20161109_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf

19 Стратегија за изменување и дополнување на Стратегијата за регионален развој на Република Македонија 2009-2019, Министерство за локална самоуправа, септември 2014

сè уште ја успорува нивната работа, а тоа, меѓу другото, има за последица помала ефикасност во собирањето средства од странските донатори за развој на некои региони.

Од друга страна, пак, и покрај тоа што во текот на август 2009 година Бирото објави јавен повик за прибирање проекти за развој на подрачјата со специфични развојни потреби и развој на селата кои треба да се финансираат од буџетот на РМ (а истовремено испрати и циркуларно писмо до претседателите на планските региони за подготвеноста да прибира предлог-проекти за развој на планските региони) и, иако Владата донесе одлуки за финансирање проекти, за нив не се исплатија доволно средства од буџетот кон центрите за развој на планските региони, па затоа средствата предвидени за 2010 година се насочија за финансирање на проектите одобрени во 2009 година. Пристигнатите проекти за 2010 година се пренесоа во 2011 година и поради тоа во 2011 година не се распиша јавен повик за аплицирање за проекти.²⁰ Потоа повиците за аплицирање за проекти се распишуваа со релативно редовна динамика.

Преку веб-страницата на Бирото за регионален развој, може да се дојде до податоци за тоа колку средства доделила Владата преку Бирото во изминатите години (види табела подолу)²¹:

Табела 13: Издвоени средства од буџетот на РМ за РРР, преку Бирото за регионален развој

Година	За проекти за развој на планските региони	За развој на подрачјата со специфични развојни потреби	За проекти за развој на селата
2016	179.315.540	51.233.010	25.118.635
2015	91.276.253	26.385.800	13.192.900
2014	42.095.533	12.027.295	6.013.648
2013**		14.845.732	7.422.866
2012	13.322.925	3.806.550	1.903.000
2011	92.065.766	26.304.505	13.152.252
2010*			
2009	131.810.000	37.660.000	18.481.250

Извор: Биро за регионален развој;

* во 2010 година не се издвоени средства за проекти за развој на планските региони

**за 2013 година на интернет страницата на Бирото за регионален развој не е достапен податок за издвоени средства за проекти за развој на планските региони

20 Степен на развиеност и класификација на планските региони (експертски елаборат), Влабор, Скопје, мај 2013 година, стр.17

21 www.brr.gov.mk (пристапено на 24.10.2016)

Една од најважните компоненти во законската рамка за финансирање на оваа политика е трансферот на 1% од БДП до Министерството за локална самоуправа и Бирото, кои потоа врз основа на класификацијата за развиеноста на регионите, ќе трансферираат соодветен процент од тие средства на секој од регионите (најмногу пари за најмалку развиениот, најмалку за најразвиениот). Со секој нов буџет, ребаланс на буџет и завршна сметка на буџетот на РМ, како и секој нов акционен план за спроведување на Стратегијата за PPP дознаваме дека, наспроти оваа законска рамка, Владата има поинаква методологија врз основа на која ги пресметува процентите од БДП што се инвестираат во PPP.

Акциони планови за спроведување на Стратегијата за РР на Република Македонија

Досега се донесени три акциони плана за спроведување на Стратегијата за РР на РМ – сите три акциони плана со доцнење во однос на законски утврдениот рок од најдоцна шест месеци пред истекот на тековниот плански период.²²

Првиот Акционен план за спроведување на Стратегијата за регионален развој на Република Македонија 2010–2012, Владата на Република Македонија го донесе на седницата одржана на 20 април 2010 година.

Со овој документ се потврди она што се насетуваше претходните две години, со одложувањето на процедурите за спроведување на законските обврски за PPP и издвојувањето средства за PPP преку државните буџети и ребалансите на буџетите за 2008 и 2009 година. Наместо да се придржува до законската обврска да распределува 1% од БДП за регионалниот развој, преку МЛС (или Бирото за регионален развој), со овој документ се официјализира ставот на Владата тие средства да ги алоцира во буџетите на повеќе министерства и агенции чишто надлежности вклучуваат и регионални компоненти, без обврска да ги дели според методологијата за учество на планските региони во распределбата на средствата за финансирање проекти за развој на планските региони. Со ваквиот пристап, всушност, креаторите на оваа политика во еден сегмент го вратија процесот за развој на помалку развиените региони на ниво што постоеше и пред носењето на Законот и Стратегијата за PPP. Токму методологијата за поттикнување на развојот на регионите во сооднос со степенот на нивната (не)развиеност беше новата специфична разлика во однос на претходната политика, за која носителите на новата политика тврдеа дека била „моноцентрична“. Поради тоа, во најголемиот дел независни извештаи за политиката на PPP се прикажуваат податоци според кои финансиските средства на Владата за оваа политика во ниту една година не го достигнале фамозниот 1% од БДП, додека пак извештаите на Владата

²² Закон за рамномерен регионален развој, консолидиран текст, („Службен весник на Република Македонија“ бр. 63/2007, 187/2013, 43/2014 и 215/2015, член 10

оперерираат со податоци кои се движат од приближно 1% до 3,25% од БДП. Интересно е тоа што овие проценти се однесуваат само на она што е планирано, а не на она што е остварено, односно потврдено со конкретни податоци од завршните сметки на буџетите.

Имајќи ги предвид овие податоци, се наметнува заклучокот дека во ниту еден од акционите планови не се презентираат процентите на доделените финансиски средства според методологијата што ја предвидуваат Законот и Стратегијата за PPP, кои во периодот од 2008 до 2015 година се движеа меѓу 0,002 и 0,3% од БДП.

Меѓутоа, мораме да посочиме дека во Акциониот план за 2010-2012 може да се прочита следново: „Во буџетот на Република Македонија за 2009 година беа планирани 4.568 милиони денари за поддршка на регионалниот развој, што претставуваше 1,15% од бруто-домашниот производ. И покрај тоа што овие средства беа алоцирани (со предзнак „регионални“) и не беа управувани од Министерството за локална самоуправа, тоа сепак претставува некое подобрување – различна практика и сериозен напор на земјата за поддршка на регионалниот развој. Ќе биде потребно време за да се развијат механизми и да се зајакне регионалната политика на земјата на таков начин што ќе овозможи дистрибуција на овие средства директно за поддршка на рамномерниот регионален развој“.²³

Од истиот документ ги издвојуваме следниве извадоци кои ја потврдуваат позицијата на Владата за поинаква методологија за пресметка на инвестирањето во PPP во однос на законски пропишаната:

„Со буџетот на Република Македонија за 2010 година се обезбедени средства во вкупен износ од 6.307,85 милиони денари, кои претставуваат 1,53% од оценетиот бруто-домашен производ за 2010 година од 413.066 милиони денари. Тоа се вкупните средства кои се планирани за поддршка на проекти со регионална развојна компонента и се планирани во одвоени програми и потпрограми во различни министерства, што значи дека се спроведуваат според нивните политики на поддршка на развојот.“²⁴

23 Акционен план за спроведување на Стратегијата за регионален развој на Република Македонија 2010–2012, Министерство за локална самоуправа, март 2010 (стр. 1,2)

24 Акционен план за спроведување на Стратегијата за регионален развој на Република Македонија 2010–2012, Министерство за локална самоуправа, март 2010 (стр. 42)

Табела 14: Планирани средства од буџетот на РМ за регионален развој, 2009-2012
(во милиони денари)

Извор на финансирање	2009	2009 (ребаланс)	2010	2011	2012	Вкупно 2010- 2012
ИПА*						
Министерство за локална самоуправа	425,23	372,13	333,52	442,24	464,35	1.240,11
Други линиски министерства	4.143,34	3.397,51	5.974,33	6.213,30	6.523,97	18.711,60
Вкупно	4.568,57	3.769,64	6.307,85	6.655,54	6.988,32	19.951,71

Извор: Акционен план за спроведување на Стратегијата за регионален развој на РМ 2010-2012

* Во Акциоониот план нема податок за финансирањето од ИПА фондвите

Табела 15: Планирани средства од буџетите на министерствата кои во себе имаат регионална развојна компонента и се наменети за поддршка на регионалниот развој
(во милиони денари)

Институција	2009	2009 (ребаланс)	2010	2011	2012	Вкупно 2010 - 2012
Министерство за финансии	26,74	19,99	442,29	459,98	482,98	1.385,25
Министерство за економија	233,13	199,83	590,00	613,60	644,28	1.847,88
Министерство за животна средина и просторно планирање	248,40	243,35	215,50	224,12	235,33	674,95

Министерство за транспорт и врски	823,78	607,70	1.616,60	1.681,26	1.765,33	5.063,19
Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	654,47	276,43	770,62	801,44	841,52	2.413,58
Министерство за земјоделство, шумарство и водостопанство	500,00	500,00	632,00	657,28	690,14	1.979,42
Агенција за развој на земјоделството	74,00	66,29	75,48	78,50	82,42	236,40
Министерство за образование и наука	642,90	804,00	628,89	654,05	686,75	1969,68
Агенција за млади и спорт	390,00	300,00	471,00	489,84	514,33	1475,17
Министерство за здравство	49,92	49,92	201,95	210,03	220,53	632,51
Агенција за државни патишта	500,00	330,00	330,00	343,20	360,36	1033,56
Вкупно:	4.143,34	3.397,51	5.974,33	6.213,30	6.523,97	18.711,60

Извор: Акционен план за спроведување на Стратегијата за регионален развој на РМ, 2010-2012

Образложението дадено во овој акционен план во врска со тоа зошто овие средства се прикажани во оваа табела е дека со нив ќе бидат финансирани проекти кои се фокусирани на регионалниот развој, односно придонесуваат за поттикнување на рамномерниот одржлив регионален развој на целата територија на Република Македонија, односно тоа се проекти кои имаат

развоен карактер и можат да дадат придонес за зголемувањето на бруто-домашниот производ и вработеноста во одделни региони.²⁵

Во август 2013 година Владата на РМ го донесе вториот Акционен план за спроведување на Стратегијата за регионален развој на РМ 2013-2015 година. И во овој документ се продолжува со истата методологија за пресметка на законски предвидениот 1% од БДП за РРР. „Со буџетот од 2012 година (по ребалансот) се обезбедени 4.259,98 милиони денари, кои претставуваат 0,88% од оценетиот БДП за 2012 година (481.808 милиони денари). И покрај тоа што овие средства се алоцирани во буџетите на повеќе министерства и агенции (со предзнак „регионални“) и не се управувани од Министерството за локална самоуправа, тоа сепак претставува сериозен напор на земјата за поддршка на регионалниот развој.“²⁶

Табела 16: Финансиски средства за поддршка на регионалниот развој 2012-2015 (во илјади денари)

Извор на финансирање	2012	2012 (ребаланс)	2013	2014	2015	Вкупно (2013-2015)
МЛС и БРР	175.600	77.360	99.035	103.780	118.880	321.695
Други линиски министерства	4.774.500	4.181.520	4.492.836	4.331.619	4.835.600	13.661.055
Вкупно	4.950.100	4.258.880	4.591.871	4.430.654	4.954.480	13.982.750

Извор: Акционен план за спроведување на Стратегијата за регионален развој на РМ 2013-2015 година

Табела 17: Финансиски средства за поддршка на регионалниот развој 2012-2015 за МЛС и Бирото (во илјада денари)

Раздел	Институција	Намена	2012	2012 (ребаланс)	2013	2014	2015	Вкупно
19101	МЛС	РРР	109.000	27.860	49.992	53.780	63.880	167.652

²⁵ Овде недостига и образложение за тоа дали средствата од другите буџети на „другите линиски министерства“ се распределуваат во согласност со одлуката за класификација на планските региони според степенот на развиеноста. Доколку бил таков случајот, би можеле да се прифатат аргументите на изготвачите на Акционите планови дека овие средства придонесуваат за поттикнување на рамномерен одржлив регионален развој на целата територија на Република Македонија.

²⁶ Акционен план за спроведување на Стратегијата за регионален развој на РМ 2013-2015 година, Службен весник на РМ, 122/2013, стр. 2

28001	БРР	Рамно- мерен и одржлив региона- лен развој	65.500	49.500	49.043	50.000	55.000	154.043
	Вкупно		174.500	77.360	99.035	103.780	118.880	321.695

Покрај наведените средства за РР, буџетот на РМ за 2013 година, во буџетите на другите линиски министерства, содржи средства кои во себе имаат регионална развојна компонента и се наменети за поддршка на РР.²⁷

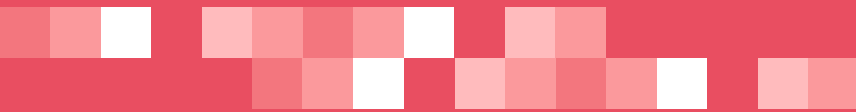
Последниот акционен план, објавен во јуни 2016 година, оценува дека со буџетот на РМ за 2016 година се предвидени средства во висина од 19.000.512.000 денари (или околу 3,25% од проценетиот БДП за 2016 година).²⁸ Треба да се напомене дека во овие средства авторите ги пресметуваат и средствата од проектите на министерствата кои не се членки на Советот за рамномерен регионален развој на РМ (како Министерството за образование и наука и Министерството за здравство), така што не треба да зачудува тоа што во следните документи Владата тврди дека и поголемиот дел од буџетот на РМ е во функција на спроведување на политиката на РРР.

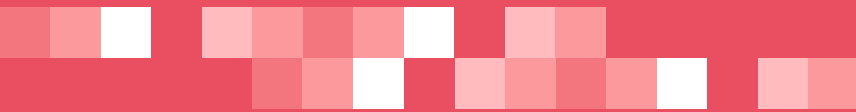
27 Акционен план за спроведување на Стратегијата за регионален развој на РМ 2013-2015 година, „Службен весник на РМ“, 122/2013, стр. 45,46. Во документот се наведени проектите за кои се планира да бидат финансирани со средствата од буџетот на РМ, а се фокусирани на регионалниот развој, односно придонесуваат за поттикнување на рамномерен одржлив регионален развој на целата територија на РМ. Образложението за нивното вбројување е дека тоа се проекти што имаат развоен карактер и можат да придонесат за зголемување на БДП и на вработеноста во одделни региони. Меѓу нив има и буџетски ставки кои по раздел, програма, потпрограма, категорија и ставка имаат регионален карактер, според расположливиот опис, но најчесто без јасно образложение за регионалниот ефект и влијание на активностите. На пример, меѓу нив се набројани планираните средства за технолошките индустриски развојни зони, кои се под надлежност на Министерството за економија, средствата за инвестиции во животната средина, кои се под надлежност на Министерството за животна средина и просторно планирање, инвестициите во железничката инфраструктура, кои се под надлежност на Министерството за транспорт и врски, средствата за поттикнување на вработувањата, што се во надлежност на Министерството за труд и социјална политика, средствата за развој на човечките ресурси од програмата МГ на Министерството за финансии итн.

28 Ова зголемување на буџетот е истакнато и во последниот извештај за напредокот на Македонија, подготвен од ЕУ за 2016 година, во кој се истакнува дека рамномерниот регионален развој е важен дел од Охридскиот рамковен договор, дека Акциониот план 2016-2019 предвидува потранспарентно и рамномерно дистрибуирање на државните средства, дека буџетот за регионален развој во 2016 е удвоен и дека буџетот за 2017 предвидува уште едно зголемување, но дека тоа повторно нема да биде доволно.

Во овој акционен план се истакнува дека во периодот по усвојувањето на регионалната развојна политика се реализирани мерки и активности за поттикнување на PPP, врз основа на што е постигнато намалување на диспаратите во нивоата на развој на Градот Скопје и другите плански региони. Презентирани се податоци дека за поттикнување на PPP се одобрени 230 проекти во вредност од 264.820.014 денари и дека биле финансирани 390 развојни проекти, во вкупна вредност од 602 милиона денари (речиси 10 милиони евра) од страна на МЛС, врз основа на идентификуваните развојни приоритети на планските региони и развојните стратегии.²⁹

По овие податоци се наметнува заклучокот дека во ниту еден од акционите планови за спроведување на Стратегијата за регионален развој не се презентираат процентите според методологијата што ја предвидуваат Законот и Стратегијата за PPP и кои во периодот од 2008 до 2015 година се движеа меѓу 0,002 и 0,3% од БДП.





ЕФИКАСНОСТА НА ПОЛИТИКАТА ЗА РАМНОМЕРЕН РЕГИОНАЛЕН РАЗВОЈ

Имајќи предвид дека податоците за ефикасност на политиката за PPP се релативно ограничени, во продолжение ќе се обидеме да ги презентираме и анализираме достапните податоци што се однесуваат на индикаторите за оценка на ефектите (влијанијата) од спроведувањето на Стратегијата за PPP 2009–2019, прикажани во трите акциони планови.

Во првиот акционен план е презентирана следнава табела:³⁰

³⁰ Акционен план за спроведување на Стратегијата за регионален развој на Република Македонија 2010–2012, Министерство за локална самоуправа, март 2010 (стр. 20)

Табела 18: Индикатори за оценка на ефектите (влијанијата) од спроведувањето на Стратегијата 2009–2019

Индикатор	2009 Вредност	2019 Вредност
1 Просечен регионален БДП по жител во Република Македонија (според ПКМ)		најмалку 50% од просекот на ЕУ
2 БДП по жител (според ПКМ) на најмалку развиениот плански регион во РМ		најмалку 35% од просекот на ЕУ
3 Разлика во БДП по жител на најразвиениот и најмалку развиениот плански регион	3,6 пати*	најмногу 3 пати
4 Очекувано траење на животот при раѓање	73,4 години*	75 години
5 Пораст на населението во регионите во однос на порастот на населението во РМ		
Регион со најголем пораст во однос на порастот во РМ	3,96%***	2%****
Регион со најмал пораст во однос на порастот во РМ	РМ -5,68%***	-2%****
6 Образовно ниво на населението		
	Ниско 53,1%	35% (намалување за 40% на регионално ниво)
	Средно 36,9%	45% (зголемување за 20% на регионално ниво)
	Високо 10%	20% (зголемување за 100% на регионално ниво)
7 Број на невработени	341.893**	250.000 (намалување за 30% на регионално ниво)

* 2007 година; ** септември 2009; *** 1994 – 2002; **** 2002 – 2012

Извор: Акционен план за спроведување на Стратегијата за регионален развој на Република Македонија 2010–2012

Во вториот акционен план наоѓаме слична табела со ист назив, но со сменета структура.³¹ Податоците од втората табела се ажурирани и, во споредба со податоците од првата табела, покажуваат поконкретни ефекти во однос на вредностите проектирани за 2019 година, особено во однос на две од седумте цели - разликата во БДП по глава на жител на најразвиениот и најмалку развиениот плански регион и бројот на невработени. Од презентираниите податоци во акционите планови се гледа скромна напредок кон остварување на поставените цели, меѓутоа сè уште останува значаен простор за подобрување во полето на намалувањето на невработеноста, разликата во БДП по глава на жител во споредба со ЕУ и меѓу регионите, порастаот на населението во регионите и очекуваното траење на животот.

Табела 19: Индикатори за оценка на ефектите (влијанијата) од спроведувањето на Стратегијата 2009 – 2019

Индикатор	2009	2010	2011	2019 Вредност
1 Просечен БДП по жител во РепубликаМакедонија	3.269 евра	3.434 евра	3.630 евра	најмалку 50% од просекот на ЕУ
2 БДП по жител на најмалку развиениот плански регион во РМ	1.527 евра	1.606 евра	1.718 евра	најмалку 35% од просекот на ЕУ
3 Разлика во БДП по жител на најразвиениот и најмалку развиениот плански регион	3,32 пати	3,18 пати	3,04 пати	Најмногу 3 пати
7 Број на невработени	341.295***	321.341****	281.341*****	250.000 (намалување за 30% на регионално ниво)

*** декември 2009; **** декември 2010; ***** декември 2011

Извор: Акционен план за спроведување на Стратегијата за регионален развој на Република Македонија 2012–2015

Во следнава табела се презентираат податоци од кои се добива впечаток дека средствата предвидени за спроведување на политиката за PPP постепено исчезнуваат во процесот на јавниот финансиски менаџмент во текот на „алоцирањето“, „одобрувањето“ и „исплаќањето“ средства од буџетот на РМ до реализацијата преку Министерството за локална самоуправа. Така, на пример, ако се земе само просекот во односот на планирано алоцираните и алоцираните средства од буџетот на РМ за реализација преку МЛС во периодот 2009-2012, истиот изнесува само 45%, додека пак просекот во овие три години на искористеност на средствата во однос на планираните средства во Акциониот план 2009-2012 е уште понизок и изнесува помалку 1/3 (29%). Во овој контекст не е наведен уште еден клучен податок - колкав процент претставуваат овие средства во однос на вкупниот БДП на државата во 2009-2012 година и, евентуално, колку тој процент се разликува во споредба со обврската пропишана во член 27, став 2 од Законот за рамномерен регионален развој, кој гласи: „За поттикнување на рамномерниот регионален развој, од буџетот на Република Македонија годишно се издвојуваат средства во висина од најмалку 1% од БДП“.

Табела 20: Индикатори за оценка на ефектите и резултатите од спроведувањето на мерките од Акциониот план во периодот 2010-2012³²

Индикатор	2010	2011	2012
	во милиони денари		
Алоцирани средства од буџетот на РМ за кои е планирано да се реализираат преку Министерството за локална самоуправа	333,52	451,08	473,64
Одобрени (планирани за 2012) средства од буџетот на РМ за реализација преку Министерството за локална самоуправа	246	202,29	77,4
Однос на планирано алоцираните и алоцираните средства од буџетот на РМ за реализација преку МЛС	73,8%	44,8%	16,3%
Исплатени средства од буџетот на РМ реализирани преку МЛС	138,8	140,6	67,3
Искористеност на средствата алоцирани во буџетот на РМ за реализација преку МЛС	56,4%	69,4%	87%
Искористеност на средствата во однос на планираните средства во Акциониот план 2009-2012	41,6%	31,1%	14,2%

Извор: Акционен план за спроведување на Стратегијата за регионален развој на Република Македонија 2012-2015

³² Акционен план за спроведување на Стратегијата за регионален развој на РМ 2013-2015 година, „Службен весник на РМ“, 122/2013, стр.25

Во однос на остварувањето на планираните вредности на развојниот индекс за одредување на степенот на развиеноста на планските региони, во вториот акционен план се презентирани податоци кои покажуваат дека планираните вредности за развојот на регионите во 2008 година во поголемиот дел од регионите се приближно остварени во 2012 година.³³

Табела 21: Планирани и остварени вредности на развојниот индекс на регионите во 2012 година

Плански регион	2008	2012 (планиран)	2012 (остварен)
Скопски	1,48	1,62	1,51
Југоисточен	0,89	1,03	0,97
Пелагониски	0,73	0,80	0,91
Југозападен	0,72	0,74	0,81
Полошки	0,72	0,75	0,82
Вардарски	0,69	0,75	0,73
Источен	0,67	0,72	0,96
Североисточен	0,56	0,60	0,63

Извор: Акционен план за спроведување на Стратегијата за регионален развој на Република Македонија 2012–2015

Во последниот акционен план издвојуваме неколку податоци поврзани со индикаторите и нивното остварување.

Табелата бр.22 има многу подетални податоци за остварувањето на седумте главни индикатори за спроведување на Стратегијата за РРР до 2019 година, во однос на претходните табели со истите индикатори во двата акциони плана.

Според првиот индикатор, просечниот БДП по глава на жител во Република Македонија (според ПКМ), постои евидентен напредок, но најверојатно недоволен за да се оствари целта од најмалку 50% од просекот на ЕУ, предвиден во Стратегијата од 2009 година. Но, со оглед на тоа дека во 2014 година оваа стратегија беше изменета и целта беше спуштена на 42% од просекот на ЕУ, постои можност да се оствари ревидираната цел доколку државата во следните години постигнува солиден раст на БДП.

³³ Акционен план за спроведување на Стратегијата за регионален развој на РМ 2013-2015 година, „Службен весник на РМ“, 122/2013, стр. 26

Остварувањето на вториот таргет, БДП по глава на жител (според ПКМ) на најмалку развиениот плански регион во РМ да биде најмалку 35% од просекот на ЕУ, изгледа сосема невозможно, бидејќи двата најмалку развиени региона (Полошкиот, според најнизок БДП по глава на жител, и Североисточниот според развојниот индекс) имаат 17,7, односно 22,4 проценти од просекот на ЕУ. Но, со оглед на тоа дека во ревидираната стратегија се предвидува во најмалку развиениот плански регион БДП по глава на жител да биде 26% од просекот на ЕУ во 2019 година, постои можност да биде достигната и оваа изменета цел.

Третата цел, разликата во БДП по глава на жител на најразвиениот и најмалку развиениот плански регион да биде најмногу трипати, е остварена веќе во 2013 година, иако со ревидираната стратегија во 2014 г. оваа разлика е намалена на 2,2 пати, што изгледа преамбициозно, имајќи ги предвид податоците презентирани во погорните табели, кои покажуваат дека најмалку развиениот регион, Североисточниот, и натаму продолжува да заостанува во однос на поголемиот дел од регионите во однос на речиси сите параметри.

За четвртата цел нема податоци по региони, туку само за националниот просек за очекуваното траење на животот.

Во однос на петтата цел (порастот на населението во регионите во однос на порастот на населението во РМ), се претставени податоците за 2009 и 2013 година, од кои се добива впечаток дека демографската ситуација почнува да се стабилизира, без големи осцилации во растот или во намалувањето на населението во поединечни региони, како што било случај во 2009 година. Во 2013 година најголем раст на населението, во однос на просекот на државата, е забележан во Скопскиот регион (со 1,63% поголем пораст во однос на државниот пораст). Истата година, најголемо намалување на населението е забележано во Источниот регион, каде што имало за 1,85 помал процент на раст на населението во однос на државниот. Доколку се продолжи со таквиот раст во регионите, можно е во 2019 година да се оствари посакуваната ситуација од најмногу 2% разлика во растот на населението по региони во однос на државниот просек.

И за шестата и за седмата цел (образовното ниво на работоспособното население и бројот на невработените), податоците презентирани во најновиот акционен план за спроведување на Стратегијата за PPP 2009-2019 покажуваат позитивни движења, иако и овде, како и во четвртата цел, податоците кои се презентирани се само за националниот просек.

Табела 22: Индикатори за оценка на ефектите (влијанијата) од спроведувањето на Стратегијата 2009-2019³⁴

Индикатор	2007	2009	2013	2019 вредност
1 Просечен БДП по жител во Република Македонија (според ПКМ)	7.512€ (30% од просекот на ЕУ27)	8.424€ (35% од просекот на ЕУ27)	9.500€ (36% од просекот на ЕУ28)	Најмалку 50% од просекот на ЕУ
2 БДП по жител (според ПКМ) на најмалку развиениот плански регион во РМ	3.571€	3.952€	4.636€ (Полошки регион, како плански регион со најнизок БДП е 17,7% од просекот на ЕУ28) 5.918€ (Североисточен регион, како вкупно најслабо развиен плански регион е 22,4% од просекот на ЕУ28)	Најмалку 35% од просекот на ЕУ
3 Разлика во БДП по жител на најразвиениот и најмалку развиениот плански регион	3,47 пати	3,32 пати	2,94 пати	Најмногу 3 пати
4 Очекувано траење на животот при раѓање	73,4 години	74,7 години	74,98 вкупно 77,05 жени* 72,97 мажи	80 години жени 75 години мажи

³⁴ Акционен план за спроведување на Стратегијата за регионален развој на РМ 2016-2018 година, „Службен весник на РМ“, 123/2016, стр. 21

5	Пораст на населението во регионите во однос на порастот на населението во РМ				
	Регион со најголем пораст (разлика во однос на порастот во РМ)	/	3,96%	1,63%** (Скопски плански регион)	2%
	Регион со најмал пораст (разлика во однос на порастот во РМ)	/	-5,68%	-1,85%** (Источен плански регион)	-2%
6	Образовно ниво на работоспособното население				
	Ниско	/	53,1%	38,92%***	35% (намалување за 40%)
	Средно	/	36,9%	46,11%***	45% (зголемување за 20%)
	Високо	/	10%	14,97%***	20% (зголемување за 100%)
7	Број на невработени (и други лица кои бараат работа)	341.893****	272.392*****	223.808*****	250.000 (намалување за 30%)

Извор: Државен завод за статистика:

*2010 **2010 во однос на 2014 ***2014

Извор: Завод за вработување на РМ

**** септември 2009 ***** април 2012 ***** декември 2014

Во следниве табели (23 и 24) се презентирани податоци за средствата предвидени за спроведување на политиката за РРР, од моментот кога се испланирани со тригодишните акциони планови или со програмите за рамномерен економски развој до моментот кога се реализирани од буџетот на РМ преку Министерството за локална самоуправа или Бирото за регионален развој. И овде се потврдува тезата за неефикасниот јавен финансиски менаџмент и „загубата/ намалувањето“ на средствата во процесот на нивното планирање и реализирање. Меѓутоа, ако се спореди индикаторот исплатени средства од буџетот на Република Македонија реализирани преку МЛС и Бирото, во однос на планираните во акциониот план, се гледа дека овој процент во 2013-2015 е зголемен и изнесува 53%, споредено со периодот 2009-2012 година, кога истиот изнесувал само 29%. Дobar впечаток остава големото зголемување на планираните средства за оваа намена во 2016, 2017 и 2018 година, за што се дава пофалба и во најновиот извештај на ЕУ за напредокот на Македонија, но постои можност (имајќи ги предвид претходните трендови до моментот на реализацијата) и овие средства да „исчезнат“ во ребалансите на буџетите, во „алоцирањата“, „одобрувањата“ и „исплаќањата“.

Табела 23: Индикатори за оценка на ефектите и резултатите од спроведувањето на мерките од Акциониот план во периодот 2013-2015

Остварени (во милиони денари)

Индикатор	2013	2014	2015
Планирани средства во МЛС и БРР со Акциониот план 2013-2015	99,4	206,5	227,2
Планирани средства во МЛС и во Бирото со годишните програми за рамномерен економски развој	99,41	117,11	147,71
Исплатени средства од буџетот на Република Македонија реализирани преку МЛС и Бирото	50,91	112,33	123,56

Табела 24: Индикатори за оценка на ефектите и резултатите од спроведувањето на мерките од Акциониот план во периодот 2016-2018

Планирани

Индикатор ³⁵	2016	2017	2018
	во милиони денари		
1 Алоцирани средства од буџетот на РМ кои ќе се реализираат преку МЛС и Бирото за регионален развој	570,17	870,17	980,98
Искористеност на средствата алоцирани во буџетот на РМ кои ќе се реализираат преку МЛС	90%	90%	95%
2 Алоцирани средства од буџетот на РМ кои ќе се реализираат преку други министерства**	17.157,88	19.509,71**	19.962,42***
Искористеност на средствата алоцирани во буџетот на РМ кои ќе се реализираат преку други министерства	70%	75%	80%

“Во табелата се прикажани средствата од следниве програми: Програма ОА Рамномерен регионален развој, МБ прекугранична соработка, од која се исклучени од ставка 420 – Стоки и услуги од основен буџет и 4А Плоштад.

** Средства алоцирани во ИПА и ИПА2, релевантни за регионалниот развој, се соодветно прикажани во буџетите на институциите кои се одговорни за управувањето со нив, а произлегуваат од Буџетот на РМ за 2016 година.

*** Во сумата алоцирани средства од буџетот на РМ за реализација на развојни активности релевантни за рамномерниот регионален развој, кои ќе се реализираат преку линиските министерства, во програмите со развојна компонента за 2017 и 2018 година не се вклучени планираните средства, затоа што не постојат податоци.

35 „Финансиските средства наведени во табелата, а алоцирани во буџетите на институциите надвор од МЛС, ќе бидат искористени во согласност со процедурите на соодветните институции. Сепак, имајќи ја предвид големината на тие средства, нивното значење за регионалниот развој во Македонија, како и потребата од нивно искористување како двигател на рамномерниот развој, потребно е тие да бидат сумарно прикажани, односно да биде следено нивното искористување како влезни параметри во целиот систем на финансиска поддршка на регионалниот развој на Македонија (без оглед на тоа дали се средства алоцирани во МЛС или во некоја друга институција).“ Акционен план за спроведување на Стратегијата за регионален развој на РМ 2016-2018 година, „Службен весник на РМ“, 123/2016, стр. 22

Во последниот акционен план се прикажани и нови цели за развојниот, економско-социјалниот и демографскиот индекс на сите региони во 2018 година, според кои се очекува дека четири од осумте региони ќе го надминат просечниот развоен индекс на ниво на Македонија и дека Скопскиот регион ќе остане со истата вредност на овој индекс. Во овие проекции, единствени назадувања ќе се забележат во демографскиот индекс кај вредностите за Скопскиот и за Пелагонискиот регион. За сите други параметри, се очекува регионите да забележат напредок (види табела бр.25).

Табела 25: Индикатори врзани за индексите за одредување на степенот на развој на планските региони

Развоен индекс				
Плански регион	2008	2012 (планиран)	2012 (остварен)	2018
Скопски	1,48	1,62	1,51	1,51
Југоисточен	0,89	1,03	0,97	1,10
Пелагониски	0,73	0,80	0,91	1,05
Југозападен	0,72	0,74	0,81	0,92
Полошки	0,72	0,75	0,82	0,93
Вардарски	0,69	0,75	0,73	0,85
Источен	0,67	0,72	0,96	1,08
Североисточен	0,56	0,60	0,63	0,80
Економско-социјален индекс				
Плански регион	2008	2012 (планиран)	2012 (остварен)	2018
Скопски	1,86	1,95	1,48	1,50
Југоисточен	1,38	1,45	1,29	1,35
Пелагониски	0,79	0,87	1,09	1,15
Југозападен	0,5	0,58	0,98	1,05
Полошки	0,18	0,20	0,50	0,70
Вардарски	0,63	0,72	0,70	0,84
Источен	0,95	1,05	1,36	1,40
Североисточен	0,33	0,38	0,27	0,40

Плански регион	Демографски индекс			2018
	2008	2012 (планиран)	2012 (остварен)	
Скопски	1,25	1,29	1,53	1,50
Југоисточен	0,58	0,62	0,72	0,80
Пелагониски	0,69	0,74	0,80	0,65
Југозападен	0,86	0,90	0,70	0,70
Полошки	1,05	1,08	1,07	1,10
Вардарски	0,73	0,78	0,76	0,85
Источен	0,5	0,54	0,65	0,70
Североисточен	0,7	0,75	0,90	1,05

36 Ревизија на успешноста – Ефективност од спроведувањето на Програмата за рамномерен регионален развој, Конечен извештај на овластениот државниот ревизор, Резиме на резултатите, Државен завод за ревизија, 2013

37 „Ефектот од неажурираните податоци влијае врз процентот на распределба на средствата по региони, за наредниот период.“ (Ревизија на успешноста – Ефективност од спроведувањето на Програмата за рамномерен регионален развој, Конечен извештај на овластениот државниот ревизор, Ревизорски наоди, Државен завод за ревизија, 2013)

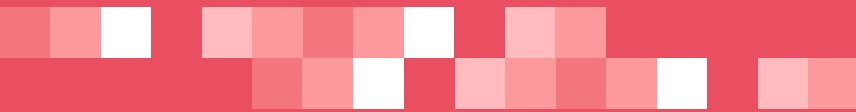
РАМКА 3: РЕВИЗИЈА НА РЕАЛИЗАЦИЈАТА НА ПРОГРАМАТА ЗА PPP ОД СТРАНА НА ЗАВОДОТ ЗА РЕВИЗИЈА

Во текот на 2012 година (од септември до декември), Заводот за ревизија на РМ спроведе ревизија на успешноста која се однесува на активностите поврзани со оценката на ризиците и можностите за подобрување на ефикасноста од реализацијата на Програмата за PPP. Периодот кој беше опфатен со ревизијата е 2009-2012 година. Во нивната ревизија се насочиле на неколку ризични области:

- законската регулатива за PPP;
- финансирањето на PPP (планирани и реализирани средства за РР во буџетот на РМ за периодот 2009-2012);
- изборот на предлог-проекти и нивното финансирање, и
- надзорот на користењето на средствата доделени за PPP.

Некои од позначајните наоди се³⁶:

- Областа е доуредена со подзаконска регулатива, чиешто донесување бележи задоцнување од една до четири години;
- Има недоследности во примената на Законот, поради што во практиката се јавуваат разлики во начинот и органот преку кој се пренесуваат средствата од буџетот на РМ за финансирање на планските региони;
- Не е воспоставен информациски систем што треба да содржи ажурирани и веродостојни податоци во врска со степенот на развиеност по региони, од што зависи процентуалната распределба на средствата од буџетот на РМ по региони за PPP.³⁷
- Постои тренд на намалување на средствата кои се издвојуваат од буџетот на РМ за PPP.
- Ретроактивното финансирање на проектите за РР (се носат одлуки од страна на Владата за доделување средства за финансирање проекти кон крајот на годината, како што е случајот во 2009 и 2012, за финансирање проекти кои биле одобрени во претходната година.
- Исклучително ниско ниво на издвоени средства за PPP. Процентуалното учество на издвоените средства од Буџетот на РМ за PPP, во однос на БДП за периодот 2009-2011 се движи меѓу 0,03 и 0,2%, наместо да се во висина на најмалку 1% од БДП
- Утврден е ризик во работата на Комисијата за оценување на предлог-проектите за PPP. Недостатокот на прецизни законски одредби за начинот на работа на комисијата и утврденото дискреционо право во законот на министерот за ЛС за избор на членови во Комисијата можат да имаат влијание на изборот на проекти и нивниот придонес за РР
- Поради недоволниот износ на средства кои се издвојуваат од Буџетот на РМ за РР како и трендот на намалување на планираните средства со ребалансите на буџетот, не е постигната задоволителна ефективност од реализацијата на Програмата за PPP



ГЕНЕРАЛНИ ПРЕПОРАКИ

Како што може да се забележи од податоците од официјалните државни институции, презентирани погоре, политиката за рамномерен регионален развој се соочува со сериозни предизвици и пред истата стои сериозна работа во иднина. Направен е мал напредок, дел од регионите забележуваат позитивни трендови во однос на економските параметри, но како што забележува и Заводот за ревизија во анализата на успешноста на оваа политика „не е постигната задоволителна ефективност од реализацијата на Програмата за PPP“. Неповолни се податоците кои покажуваат дека повеќе од половината од инвестициите продолжуваат да се генерираат во најразвиениот регион, природниот прираст во поголемиот дел од регионите е негативен, додека трите најнеразвиени региони (Североисточниот, Полошкиот и Југозападниот) се соочуваат со најголема невработеност и во последните години немаат значајно подобрување на уделот во БДП во однос на другите региони во државата.

Законското решение за издвојување на 1% од БДП за поттикнување на рамномерниот регионален развој од буџетот на Република Македонија годишно, Владата го толкува на начин што ги наведува сите буџетски алокации од разните министерства и агенции кои имаат некаква поврзаност со областа регионален развој, но не конкретно со рамномерниот регионален развој. За да биде регионалниот развој рамномерен, треба да се следи постоечката методологија или да се предложи нова методологија за поделба на буџетските средства, според која средствата во висина од 1% од БДП (или 3,25%, како што наведува Владата во еден од своите документи) ќе бидат доделени според соодветна пропорција што произлегува од степенот на развиеност на секој од планските региони.

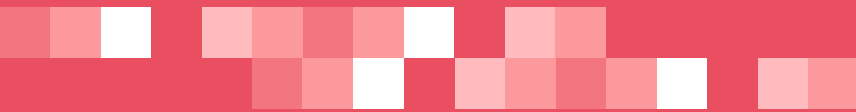
Потребно е преку Советот за рамномерен регионален развој или Министерството за локална самоуправа во најбрз рок да се воспостави транспарентен систем на известување за сите параметри за развиеноста на регионите, со кој ќе се помогне во зголемувањето на интересот и свесноста на граѓаните за оваа важна политика за иднината на државата. И во самата Стратегија за регионален развој 2009-2019 е спомнат информациски систем кој ќе овозможи доследно по-

читување на принципите на транспарентност и отчетност при имплементацијата на Стратегијата, како и при обезбедувањето пристап до информациите од јавен карактер поврзани со имплементацијата на Стратегијата.

Имајќи предвид дека политиката за рамномерен регионален развој е во согласност со стратешките цели на Република Македонија за членство во ЕУ, како и во согласност со насоките за развој на децентрализацијата предвидени во Уставот на Република Македонија, авторите на оваа анализа сметаат дека е потребен консензус меѓу главните политички фактори во државата за натамошно и попосветено спроведување на Законот за PPP. Со оглед на тоа дека законот и стратегијата постојат речиси една деценија, без некој видлив напредок во однос на свеста во општеството и во однос на политичката волја, се чини како истиот да не постои. Покрај поголема волја и посветеност од страна на раководните структури во релевантните институции (тела) за градење на капацитетите за регионален развој, може да се разгледа можноста за посебно Министерство за регионален развој, како што постои во Бугарија (Министерство за регионален развој и јавни работи), Хрватска (Министерство за регионален развој и за фондови на ЕУ), Чешка (Министерство за регионален развој), Романија (Министерство за регионален развој и јавна администрација), Полска (Министерство за регионален развој, кое во 2013 година се преименувало во Министерство за инфраструктура и развој), Латвија (Министерство за заштита на околината и регионален развој), Украина (Министерство за регионален развој и градежништво), Молдавија (Министерство за регионален развој и градежништво), Грузија (Министерство за регионален развој и инфраструктура) или Норвешка (Министерство за локална самоуправа и регионален развој).

КОРИСТЕНА ЛИТЕРАТУРА

- Акционен план за спроведување на Стратегијата за регионален развој на Република Македонија 2010–2012, Министерство за локална самоуправа, март 2010
- Акционен план за спроведување на Стратегијата за регионален развој на РМ 2013-2015 година, „Службен весник на РМ“, 122/2013
- Акционен план за спроведување на Стратегијата за регионален развој на РМ 2016-2018 година, „Службен весник на РМ“, 123/2016
- Државен завод за статистика, Попис на населението, домаќинствата и становите, 2002
- Закон за рамномерен регионален развој, консолидиран текст („Службен весник на Република Македонија“ бр. 63/2007, 187/2013, 43/2014 и 215/2015)
- Македонија во бројки 2014, Државен завод за статистика, јуни 2014
- Македонија во бројки 2015, Државен завод за статистика, јуни 2015
- Македонија во бројки 2016, Државен завод за статистика, јуни 2016
- Национален развоен план 2007-2009, Влада на РМ, Скопје, февруари 2007
- Одлука за доделување средства за финансирање проекти за развој на планските региони во 2016 година, „Службен весник на Република Македонија“, бр.86/2016
- Одлука за класификација на планските региони според степенот за развиеност за периодот 2013-2017, „Службен весник на Република Македонија“, бр.88/2013
- Планските региони во Република Македонија, Министерство за локална самоуправа, 2011
- Ревизија на успешноста – ефективност од спроведувањето на Програмата за рамномерен регионален развој, Конечен извештај на овластениот државниот ревизор, Државен завод за ревизија, 2013
- Регионите во Република Македонија, Државен завод за статистика, 2016
- Социјална заштита на децата, младите и возрасните лица во Република Македонија, 2015, Државен завод за статистика, октомври 2016
- Степен на развиеност и класификација на планските региони (експертски елаборат), Влабор, Скопје, мај, 2013.
- Стратегија за изменување и дополнување на Стратегијата за регионален развој на Република Македонија 2009-2019, Министерство за локална самоуправа, септември 2014
- Стратегија за регионален развој на Република Македонија 2009-2019 година, „Службен весник на РМ“ бр. 119/2009
- The former Yugoslav Republic of Macedonia 2016 Report, Brussels, 9.11.2016, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2016/20161109_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf



Publikues: Fondacioni Shoqëri e Hapur – Maqedoni

Mbi publikuesin: Fani Karanfillova - Panovska

Autorë: Sllagjan Penev dhe Borçe Trenovski

Lekturë: Abakus

Përkthimi në gjuhën angleze: Abakus

Përkthimi në gjuhën shqipe: Abakus

Dizajni: Koma

Shtypi: Datapons

Tirazhi: 300 kopje

Tirazh falas/jo-komercial

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје
352.072.2(497.7)

ПЕНЕВ, Слаѓан

Политиката за рамномерен регионален развој во Македонија : цели, предизвици, трендови / [автори Слаѓан Пенеv, Борче Треноvски] = Политика për zhvillimin e barbareтë rajonal në Maqedoni : qëllime, sfida, trende / [autorë Sllagjan Penev, Borçe Trenovski] = Policy on balanced regional development in Macedonia : goals, challenges, trends / [authors Sllagjan Penev, Borçe Trenovski]. - Скопје : Фондација Отворено општество - Македонија = Shkup : Fondacioni shoqëri e hapur - Maqedoni ; = Skopje : Foundation open society - Macedonia, 2017. - 198 стр. : граф. прикази ; 20x20 см

Текст на мак., алб. и англ. јазик. - Фусноти кон текстот. - Библиографија кон деловите

ISBN 978-608-218-247-6

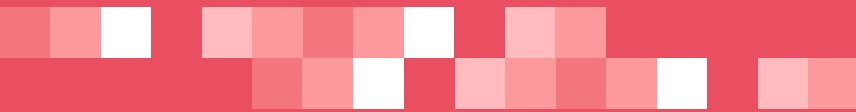
1. Насп. ств. насл. 2. Треноvски, Борче [автор]. - I. Пенеv, Sllagjan види Пенеv, Слаѓан. - II. Пенеv, Sllagjan види Пенеv, Слаѓан
а) Локална самоуправа - Развој - Рамномерно финансирање - Македонија

COBISS.MK-ID 102591242

Ky publikim është mundësuar me mbështetjen e popullit amerikan me anë të Agjencisë së SHBA për Zhvillim Ndërkombëtar (USAID) në kuadër të Projektit të USAID për shoqëri qytetare. Përbajtja e publikimit është përgjegjësi e autorëve dhe nuk i shpreh qëndrimet e USAID ose Qeverisë së Shteteve të Bashkuara të Amerikës.

CONTENTS

ZBULIME TË PËRMBLEDHURA	73
HYRJE	79
PËRSE ËSHTË E NEVOJSHME POLITIKA PËR ZHVILLIM TË BARABARTË RAJONAL - TREGUES STATISTIKOR PËR RAJONET	83
ZHVILLIMI I BARABARTË RAJONAL – THEMELIMI LIGJOR	93
KORNIZA 1: POLITIKAT PARAPRAKE PËR ZHVILLIM RAJONAL	94
KORNIZA 2: DATA TË RËNDËSISHME PËR POLITIKËN E ZHBR	101
STRATEGJIA DHE PLANE TË VEPRIMIT PËR ZHVILLIMIN E BARABARTË RAJONAL	105
PLANE VEPRIMI PËR ZBATIMIN E STRATEGJISË PËR ZHVILLIM TË BARABARTË NË REPUBLIKËN E MAQEDONISË	108
EFIKASITETI I POLITIKËS SË ZHVILLIMIT TË BARABARTË RAJONAL	115
KORNIZA 3: REVIZIONI I REALIZIMIT TË PROGRAMIT PËR ZHBR NGA ANA E ENTIT PËR REVIZION	126
REKOMANDIME TË PËRGJITHSHME	129
LITERATURA E PËRDORUR	131



ZBULIME TË PËRMbledhura

PËRSE ËSHTË E NEVOJSHME POLITIKA E ZHVILLIMIT TË BARABARTË RAJONAL

- Mbi 50% të rritjes natyrale të shtetit del nga Rajoni i Shkupit, ndërsa **rajoni i Shkupit dhe Pollogut përbëjnë diku rreth 90% të rritjes natyrale në vend** – në rajonet tjera kemi një rritje modeste, ndërsa në rajonin e Pellagonisë dhe Lindor kemi edhe ulje.
- Numri i rritur i banorëve si parametër tregon që gjatë 10 viteve të fundit vetëm një pjesë e rajoneve mund të konsiderohen si të avancuar: **Rajoni i Shkupit me mbi 30.000 banorë të rinj, i Pollogut me mbi 10.000 banorë të rinj, Verilindor dhe Juglindor me rritje minimale prej 1.500 deri 2.500 banorë.**
- Krahasimi i të dhënave 2005-2015 tregon që **zvogëlohet pjesa e të rinjve, që më drastike janë shembujt në rajonin e Pollogut, Juglindor dhe Jugperëndimor, ku dallimi në pjesën e popullatës së re në gjithsej popullatën është ndryshuar rreth 5-6%, ndërsa rritje më të madhe të popullatës së moshuar vërehet në rajonin e Shkupit, Juglindor, Lindor dhe Vardarit, mes 2-3%.**
- **Ulje më të madhe të popullatës që është e rrezikuar në kuptimin social ka në Rajonin e Pellagonisë, ku numri i përdoruesve të ndihmës sociale nga viti 2006 deri në vitin 2014 është zvogëluar për rreth tre herë.** Rajoni Verilindor, Vardarit dhe Juglindor për 8 vite më tepër se dyfish kanë zvogëluar numrin e përdoruesve të ndihmës sociale, ndërsa ai Jugperëndimor dhe Lindor kanë zvogëluar pothuaj se dyfish numrin e përdoruesve të ndihmës sociale në krahasim me vitin 2006.
- Shpërndarja e papunësisë sipas rajoneve, ndonëse e zvogëluar në nivel të ultë, shpie në konkluzion që sërisht mbeten dallime të mëdha, që më tutje duhet të jenë bazë për masa dhe aktivitete të ndryshme nëpër rajone të caktuara – **në disa rajone si Verilindor, papunësia në vitin 2015 është më e madhe për pothuaj se 16% ndërsa në atë Jugperëndimor 7% në krahasim me mesataren në shtet.**

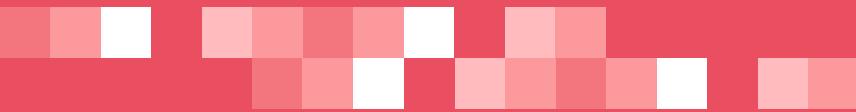
- **Rajoni i Shkupit, (ku jetojnë 1/3 e popullatës në vend) krijon madje 43% të PBB kombëtar. Nga kjo, të dhënat për PBB për banor për rajonet dominon Rajoni i Shkupit që ka dy herë e gjysmë PBB më të madhe për kokë banor nga Rajoni Verilindor, që është rajoni më pak i zhvilluar. Vetëm edhe rajoni Juglindor dhe i Vardarit kanë PBB më të lartë për banorë nga mesatarja. Ky është një sinjal që duhet një politikë të domosdoshme dhe gjithëpërfshirëse për zhvillim të barabartë rajonal që në afatin e mesëm mund të jep efekte pozitive.**
- **Rajoni i Shkupit vazhdimisht ka pjesë prej rreth 37-38% të numrit të plotë subjekteve aktive, ai i Pellagonisë rreth 11-12% dhe Juglindor rreth 10%. Përparim pak të theksuar ka Rajoni i Pollogut, pjesa e të cilës rritet prej 9.6% në 2008 në 10.8% në vitin 2015, duke e arritur Rajonin Jugperëndimor në vendin e tretë në lidhje me këtë tregues për zhvillimin rajonal.**
- **Nga krahasimi sipas numrit të punësuarve del që Rajoni Juglindor, Pellagonisë dhe Pollogut në vitin 2015 kanë pasur më pak kompani që kanë punësuar mbi 250 persona, ndërsa ai Juglindor dhe i Pellagonisë kanë pasur më pak kompani që kanë punuar mes 50 dhe 249 persona.**
- **Analiza e pjesës së rajoneve nga gjithsej investimet e plota në mjete themelore tregon një të dhënë shqetësuese që më shumë se gjysma e investimeve gjenden në rajonin më të zhvilluar dhe që rajoni më i pazhvilluar (Verilindor) pothuaj nuk merr asnjë prej investimeve.**
- **Vlera e punëve të kryera ndërtimore tregon që ndonëse në vitin 2007 Rajoni i Pollogut ka qenë vendi kryesor i “ndërtimit” në vend, me pothuaj se një të tretën e vlerës së plotë të punëve të kryera ndërtimore në vitin 2015. Rajoni i Pollogut është i parafundit sipas vlerës së punëve ndërtimore, para Juglindor, që vazhdimisht gjendet në pjesën e poshtme të renditjes së rajoneve sipas këtij parametri. Më pak, gjatë 9 viteve të fundit, ndërtohet në Rajonin Verilindor, që përveç në vitin 2015, në gjitha vitet tjera është në vendin e fundit sipas vlerës së punëve të kryera ndërtimore.**
- **Gjatë 3 viteve të fundit, njësitë e vetëqeverisjes lokale nga Rajoni i Shkupit, përfshirë edhe Qytetin e Shkupit kanë realizuar 37.8% prej gjithsej të ardhurave të NJVL në Maqedoni. Më pak të ardhura kanë realizuar komunat nga Rajoni i Vardarit (7%) dhe të Rajonit Verilindor (7.1%). Vijnë komunat nga Rajoni Juglindor (8.3%), Lindor (8.6%), Jugperëndimor (9.3%), Pellagonisë (10.6%) dhe Pollogut (11.2%).**
- **Të dhënat e fundit për përqindjen e shpërndarjes rajonale të PBB, që e publikon Enti për Statistikë, ka të bëjë me vitin 2013 dhe sipas metodologjisë së tyre ajo ka qenë 29.0% që është zvogëlim në lidhje me vitin 2012 për 0.1%. Zvogëlimi i kësaj përqindjeje shënon barazi më të madhe në zhvillimin rajoneve.**

EFIKASITETI I POLITIKËS SË ZHVILLIMIT TË BARABARTË RAJONAL

- Për nxitje të ZHBR nga Buxheti i Republikës së Maqedonisë, nëpërmjet Ministrisë së Vetëqeverisjes Lokale, në vit duhet të **ndahen mjete në shumë prej së paku 1% të produktit të brendshëm bruto**. Ministria e Vetëqeverisjes Lokale dhe Byroja për Zhvillim Rajonal më tutje në bazë të klasifikimit të zhvillimit të rajoneve duhet të transferojnë një përqindje përkatëse nga këto mjete të secilit prej rajoneve. **Megjithatë, me çdo buxhet të ri, rebalanc të buxhetit dhe llogari përfundimtare të buxhetit të RM, si dhe çdo plan i ri i aksionit për zbatimin e strategjisë për ZHBR del që përkundër kësaj kornize ligjore, Qeveria ka metodologji tjetër në bazë të cilës e kalkulon përqindjen nga PBB që investohen në ZHBR.**
- Fillimet e realizimit të **Ligjit dhe politikave për ZHBR janë përballur me shumë vonesa të zbatimit të komponentëve kryesore, që dukshëm ka ndikuar mbi efikasitetin e gjithë procesit dhe politikës.**
- Dallim i lartë në zhvillim të rajoneve planore në Maqedoni vërehet edhe nga krahasimi i indeksit zhvillimor, ekonomik-social dhe demografik, ku **dukshëm vërehet dallimi mes Rajonit të Shkupit nga njëra anë dhe rajonet tjera nga ana tjetër, veçanërisht në fushën ekonomike-sociale.** Veçanërisht shqetësojnë tendencat në rajonin më dobët të zhvilluar, në të cilin sipas të dhënave të fundit ka papunësi më të lartë prej 43.2%, më tepër përdorues të ndihmës sociale për kokë banorë dhe në të cilën pjesa e investimeve në mjete themelore është rreth 2% për dallim nga ato të plotat në vend.
- Në pjesën më të madhe të raporteve të pavarura për politikën e ZHBR shfaqen të dhëna sipas të cilave mjetet financiare të **Qeverisë për këtë politikë në asnjë vit nuk ka arritur nivelin e preferuar prej 1% të PBB, ndërsa raportet e Qeverisë disponojnë me të dhëna që lëvizin diku rreth 1% deri më 3.25% të PBB, ndonëse me rëndësi është që këto përqindje kanë të bëjnë vetëm me atë që është planifikuar, dhe jo atë që është realizuar, gjegjësisht konfirmuar me të dhëna konkrete nga llogaritë përfundimtare të buxheteve.** Dallimi në dy qasjet është në lidhje me atë nëse mjetet që ndahen nga Buxheti i RM shpërndahen sipas metodologjisë së shpërndarjes së mjeteve për zhvillim rajonal në bazë të shkallës së zhvillimit të rajoneve planore (siç është parashikuar në Ligjin për ZHBR) ose në bazë të ndarjes së plotë për zhvillim rajonal (që është vazhdim i politikave për zhvillim të rajoneve më pak të zhvilluar, që ka ekzistuar para miratimit të Ligjit për ZHBR).

- Me çdo plan të ri të veprimit për zbatimin e strategjisë për zhvillim rajonal zgjerohet numri i ministrive qeveritare dhe agjencive në buxhetet e të cilave përfshihet zhvillimi rajonal i qëllim, **por nuk ka të dhëna që shpërndarja e këtyre mjeteve bëhet sipas prioriteteve për zhvillim rajonal, gjegjësisht sipas shkallës së zhvillimit të rajonit planor** (ndonëse këto pjete alokohen në buxhetet e më tepër ministrive dhe agjencive me parashenjën “rajonale” dhe nuk janë të menaxhuar nga Ministria e Vetëqeverisjes Lokale, por ajo sërish nuk paraqet një përpjekje e caktuar e vendit për mbështetje të zhvillimit rajonal).
- Me këtë qasje në fakt krijuesit e kësaj politike në një segment e kanë kthyer procesin e zhvillimit të rajoneve më pak të zhvilluar në nivel që ka ekzistuar edhe para miratimit të ligjit dhe strategjisë për ZHBR. Pikërisht **metodologjia për nxitjen e zhvillimit të rajoneve në përpjesëtim me shkallën e mungesës së zhvillimit të tyre ishte dallimi i ri specifik në lidhje me politikën paraprake**, për të cilën bartësit e politikës së re kanë pohuar që ka qenë “mono-centrik”.
- Ende **nuk është vendosur një sistem informativ që duhet të përmbajë të dhëna të përditësuar dhe besueshme në lidhje me shkallën e zhvillimit sipas rajoneve, prej të cilëve varet shpërndarja procentuale e mjeteve të Buxhetit të RM sipas rajoneve** për ZHBR.
- Në asnjë prej planeve të veprimit për zbatimin e Strategjisë për Zhvillim Rajonal **nuk prezantohen përqindjes sipas metodologjisë që e parashikon ligjin dhe strategjinë për ZHBR dhe të cilët në periudhën prej 2008 deri 2015 kanë qenë mes 0.002 dhe 03% nga PBB.**
- Nga analiza e të dhënave në dispozicion fitohet përshtypja që mjetet e parashikuar për zbatimin e politikës për ZHBR **gradualisht zhduken gjatë procesit të menaxhimit publik financiar gjatë “alokimit”, “aprovimit” dhe “pagesës” së mjeteve nga Buxheti i RM-së nëpërmjet Ministrisë së Vetëqeverisjes Lokale.** Ashtu, për shembull, **mesatarja në përpjesëtimin e mjeteve të planifikuar për alokim dhe mjete të alokuara nga Buxheti i RM për realizimin nëpërmjet MVL në periudhën 2009-2012 është vetëm 45%**, ndërsa mesatarja në këto tre vite të përdorimit të mjeteve në lidhje me mjetet e planifikuar në Planin e Veprimit 2009-2012 është më i ultë dhe është madje edhe **më pak (29%)**. Megjithatë, krahasimi i treguesit të mjeteve të paguara/shfrytëzuara nga Buxheti i Republikës së Maqedonisë të realizuar nëpërmjet MVL dhe Byrosë në lidhje me ato të planifikuarat në planin e veprimit vërehet që kjo përqindje në 2013-2015 është rritur dhe paraqet 53%, në krahasim me periudhën 2009-2012 kur i njëjti ka qenë 29%.

- Për shkak të shumës së pamjaftueshme të mjeteve që ndahen nga Buxheti i RM për zhvillim rajonal, si dhe trendi i zvogëlimit të mjeteve të planifikuar me rebalancin e buxhetit, **nuk është arritur efektivitet i mjaftueshëm i realizimit të politikës për ZHBR.**
- Nga të dhënat e prezantuar në planet e veprimit vërehet një përparim modest ndaj realizimit të synimeve të caktuara, **megjithatë ende mbetet një hapësirë e madhe për përmirësim në fushën e: zvogëlimit të papunësisë, dallimi në PBB për kokë banor në krahasim me BE dhe mes rajoneve, rritja e popullatës në rajonet dhe kohëzgjatja e pritur e jetës.**
- Disa prej parametrave sipas të cilave paraprakisht kemi analizuar zhvillimin rajonal tregojnë tendenca negative për politikën e ZHBR (fillimisht të dhënat për mplakjen e popullatës dhe investimet e plota në mjete themelore), **ndërsa disa prej të dhënave japin një pikë shpresë që është e mundshme përmirësimi i pjesshëm i pasojave nga investimi dominues shumëvjeçar në zhvillimin e kryeqytetit të vendit (të dhënat për subjektet aktive afariste dhe për punët e kryera ndërtime).**



HYRJE

Zhvillimi rajonal si koncept nënkupton mbështetje të vazhdueshme financiare nga ana e shtetit dhe shkallë të lartë të koordinimit të mbështetjes mes ministrive, donatorëve dhe palëve të interesuara në nivelin rajonal dhe lokal. Politika rajonale është një prej shenjave më të dalluara të funksionimit të Bashkimit Evropian, ku kjo politikë quhet edhe politikë e kohezionit¹ që ka për qëllim të përmirësojë mirëqenien e rajoneve në Evropë dhe uljen e pabarazive rajonale.

Me politikën për zhvillim rajonal në Republikën e Maqedonisë është bërë një tentim për përputhje me prioritetet e politikës së BE për kohezion ekonomik-social dhe prioritetet e identifikuara në Strategjinë e Lisbonës për BE². Kjo përputhje është bërë me qëllim të nxitjes së zhvillimit të rajoneve planore sipas udhëzimeve të përcaktuara nga BE dhe të veprohet në kuptim të arritjes së kapaciteteve të rajoneve planore dhe njësive të vetëqeverisjes lokale për përdorim të komponentëve përkatëse të IPA fondeve të BE-së në dispozicion.

Ligji për Zhvillim të Barabartë Rajonal që në Republikën e Maqedonisë ishte miratuar në vitin 2007 ishte një prej hapave më të rëndësishme për të prezantuar një qasje të re në lidhje me problemin që me dekada trajtoheshe si mungesë e zhvillimit të rajoneve specifike, rajone të pazhvilluara, etj.³ Në këtë ligj në mënyrë eksplicite përcaktohet politika e nxitjes së zhvillimit të barabartë rajonal si sistem i qëllimeve, instrumente dhe masa të drejtuara për uljen e mangësive rajonale dhe realizimin e zhvillimit të barabartë dhe të qëndrueshëm në Republikën e Maqedonisë.

Nevoja për këtë ligj dhe për këtë politikë arsyetohej me mungesën shumëvjeçare të politikës për zhvillim rajonal dhe përqendrimin e vullshëm të pjesës më të madhe të aktiviteteve ekonomike në Rajonin e Shkupit dhe pjesërisht zhvillimin e qendrave më të mëdha urbane në rajonet tjera planore. Përqendrimi i lartë i popullatës dhe aktiviteteve ekonomike në qendrat urbane pasqyrohet në mënyrë negative mbi dimensionin social dhe hapësinor të zhvillimit sepse rezulton me shuarjen e një pjese

1 Për këtë politikë ndahet më shumë se një e treta e Buxhetit të BE.

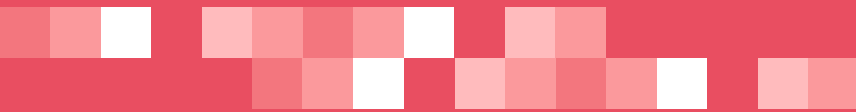
2 Më tepër informacione për Strategjinë e Lisbonës në http://www.consilium.europa.eu/en/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm

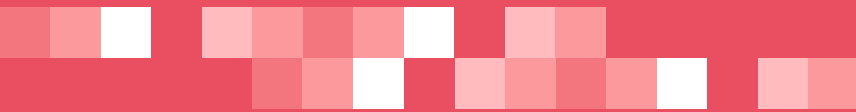
3 Në lidhje me politikën për ndihmë të rajoneve të pazhvilluara, më tepër informacione në kornizën 1 "Politika paraprake për zhvillim rajonal"

të madhe të lagjeve rurale, dhe në kohën e njëjtë krijon probleme në funksionimin e qendrave urbane për shkak të mungesës së infrastrukturës përkatëse teknike dhe sociale për përqendrimin e lartë të popullatës. Nga kjo, paraqiten shumë mangësi në aspektin ekonomik, social dhe tjera të zhvillimit si në mes ashtu edhe në kuadër të rajoneve planore që paraqesin një bazë nisjeje planore të zhvillimit rajonal.

Të gjitha dokumentet strategjike, programore dhe planore që vijuan pas miratimit të ligjit, si dhe projektet e zbatuara për zbatimin e politikës për zhvillimin e barabartë rajonal (në tekstin më tutje: ZHBR) gjatë pothuaj dhjetë viteve të fundit kanë shfaqur *shumë mangësi dhe probleme* në funksionimin e politikës, me shumë vonesa dhe shkelje të afateve ligjore.

Në këtë analizë në fillim do të mundohemi në bazë të dhënave statistikore në dispozicion të krijojmë një pasqyrë të shpërndarjes së zhvillimit rajonal dhe cilat janë tendencat nëpër rajonet e ndryshme. Kjo më tutje do të jetë bazë për të shikuar nga njëra anë nëse kemi parashikime pozitive për rajonet, të zbulojmë sfidat kryesore të politikës për zhvillim rajonal ndërsa nga ana tjetër kjo është një test sa ka qenë efikase kjo politikë me kalimin e viteve. Më tutje fokusi ynë do të drejtohet në themelimin ligjor të politikës për zhvillim të barabartë rajonal në dekadën që kaloi, të përcaktojmë çfarë ka qenë e planifikuar dhe realizuar, të tregojmë për dobësitë dhe lëshimet në zbatimin e politikës, si dhe të japim rekomandime për zbatimin e këtyre politikave.





PËRSE ËSHTË E NEVOJSHME POLITIKA PËR ZHVILLIM TË BARABARTË RAJONAL - TREGUES STATISTIKOR PËR RAJONET

Në publikimet e fundit të edicionit “Maqedonia në Numra” Enti Shtetëror i Statistikës publikon të dhëna për shpërndarjen e PBB rajonal. Vlera e saj do të ishte zero kur PBB për banor në gjithë vendin do të ishte identik, ndërsa rritet kur rritet dallimi mes PBB për banor në rajonet dhe PBB mesatar për banor në nivel të vendit. Në publikimin për vitin 2014 ishin prezantuar të dhënat që në vitin 2010 shpërndarja e PBB rajonal ka qenë 31.0%, në vitin 2011, 29.3% ndërsa në vitin 2012 31.5%.⁴ Në publikimin e vitit e ardhshëm, në edicionin “Maqedonia në Numra 2015”, ishin korrigjuar këto të dhëna, ashtu që sipas metodologjisë së re, në vitin 2010 shpërndarja e PBB rajonal ka qenë 28.9% (korrigjim për 2.1%), për vitin 2011 26.5% (korrigjim për 2.8%), ndërsa për vitin 2012 - 29.1% (korrigjim për 2.4%)⁵. Në botimin më të ri për vitin 2016, paraqitet e dhëna se shpërndarja e BPV në vitin 2013 ka qenë 29.0%.⁶

Edhe pse në planet e aksionit dhe dokumentet tjera të qeverisë theksohet se në periudhën pas miratimit të politikave rajonale zhvillimore janë realizuar masa dhe aktivitete për nxitjen e ZHBR, në bazë të cilës është arritur zvogëlim i dallimeve në zhvillim në qytetin e Shkupit dhe rajonet tjera

4 Maqedonia në Numra 2014, Enti Shtetëror i Statistikës, qershor 2014

5 Maqedonia në Numra 2015, Enti Shtetëror i Statistikës, qershor 2015

6 Maqedonia në Numra 2016, Enti Shtetëror i Statistikës, qershor 2016, http://www.stat.gov.mk/Publikacii/MakedonijaVoBrojki2016_mk.pdf

planore⁷, shumë prej treguesve konfirmojnë që dallimet nuk zvogëlohen por për disa rajone edhe më tutje rriten në krahasim nga ajo e Shkupit.

Në vazhdim të analizës ju prezantojmë dhe elaborojmë disa tabela me të dhënave sipas të cilave mund të arrihen disa prej konkluzioneve të përgjithshme për zhvillimin e rajoneve në vitet e fundit, si dhe të arrijmë në konkluzione për nevojat, sfidat dhe efektet e politikës për ZHBR. Pa qëllim të relativizojmë klasifikimin e shkallës së zhvillimit të rajoneve planore, që edhe në vitet 2008 dhe 2012, e kanë bërë ekspertë me njohuri të shkëlqyeshme të disiplinave ekonomike, demografike dhe zhvillimore, do të theksojmë disa të dhëna statistikore që tregojnë disa segmente kryesore të zhvillimit të rajoneve ngecin, ndonjëherë edhe në masë drastike, nga tendencat dominuese që janë marrë si vendimtare për përcaktimin e shkallës së zhvillimit të rajoneve.

Tabela 1: Veçori themelore të rajoneve planore

Rajoni	Sipërfaqe në km ²	Numri i komunave	Numri i banorëve – 2006	Numri i banorëve – 2015
Republika e Maqedonisë	25.713	80	2.040.228	2.071.278
Vardari	4.042	9	154.230	152.917
Lindor	3.537	11	180.938	176.877
Jugperëndimor	3.340	9	222.385	219.718
Juglindor	2.739	10	171.972	173.552
Pellagonisë	4.717	9	236.088	230.771
Pollogu	2.416	9	310.178	320.299
Verilindor	2.310	6	173.982	176.231
Shkupit	1.812	17	590.455	620.913

Burimi: Enti Shtetëror i Statistikës së Republikës së Maqedonisë

Nëse numri i rritur i banorëve është parametër sipas të cilit do të vlerësohej përparimi në zhvillimin e rajonit, gjatë 10 viteve të fundit, vetëm gjysma e rajoneve mund të konsiderohen si të përparuar relativisht: Rajoni i Shkupit me mbi 30.000 banorë të rinj, i Pollogut me mbi 10.000 banorë të rinj, Verilindor dhe Juglindor me rritje minimale prej 1.500 deri 2.500 banorë. Këto të dhëna, gjithsesi, janë bazë të projektimit të popullsisë, sepse më 14 vite nuk ka regjistrim të popullsisë, dhe një arsye tjetër kufizuese paraqet edhe mungesa e evidencës së plotë dhe saktë për personat që kanë braktisur shtetin. Megjithatë edhe në kuadër të dhënave në dispozicion edhe ky parashikim modest i banorëve sipas rajoneve (ndonëse tek një pjesë prej tyre kemi edhe zvogëlim të vogël) ende është evidentuar dukshëm dallimi mes rajoneve dhe dominimin e përforcuar të Rajonit të Shkupit që ka më tepër se herë banorë në krahasim me rajonet tjera.

Tabela 2: Mplakja e popullsisë sipas rajoneve

	2005			2015		
	Popullsi mbi 65 vjeç, në vjeç, në %	Popullsi nën 15 vjeç, në %	Rritja natyrore	Popullsi mbi 65 vjeç, në %	Popullsi nën 15 vjeç, në %	Rritja natyrore
Maqedoni	11,0	19,2	4,076	13	16,7	2.614
Pellagoni	15,2	16,6	-557	15,7	15,4	-720
Vardari	11,9	17,5	-12	14,1	15,8	-173
Juglindor	10,5	21,1	410	13,2	16,4	50
Jugperëndimor	10,3	20,8	309	11,3	15,4	184
Shkupit	10,6	18,5	2.576	13,7	18,3	2.214
Verilindor	11,3	18,3	221	11,9	17,5	137
Pollogu	8,2	23,3	1.366	9,0	17,0	1.197
Rajoni lindor	11,9	16,7	-237	14,5	14,3	-275

Burimi: Plani Kombëtar i Zhvillimit 2007-2009 dhe Enti Shtetëror i Statistikës së Republikës së Maqedonisë

Analiza e mplakjes së popullatës sipas rajoneve tregon që në gjitha rajonet popullata plaket - zvogëlohet pjesa e të rinjve, që më drastike janë shembujt në rajonin e Pollogut, Juglindor dhe Jugperëndimor, ku dallimi në pjesën e popullatës së re në gjithsej popullatën është ndryshuar rreth 5-6 për qind, ndërsa rritje më të madhe të popullatës së moshuar vërehet në rajonin e Shkupit, Juglindor, Lindor dhe Vardarit, mes 2-3 për qind. Trendët shqetësuese konfirmohen edhe me të dhënat për rritjen natyrore – në gjitha rajonet është zvogëluar rritja natyrore për dallim nga dhjetë vitet më herët, ndërsa nga ana tjetër mbi 50% në shtet i njëjti del nga Rajoni i Shkupit, ndërsa rajoni i Shkupit dhe Pollogut përshijnë diku rreth 90% të rritjes natyrore në shtet.

Tabela 3: Përdorues të ndihmës sociale

	2006	2010	2014	Ndryshim 2006-2014 %
R. e Maqedonisë	249.619	176.431	128.679	- 48,4%
Vardari	14.936	9.183	5.977	- 60%
Lindor	19.228	11.322	9.694	- 49,6%
Jugperëndimor	22.989	16.233	11.615	- 49,5%
Juglindor	14.029	8.058	6.331	- 54,9%
Pellagonisë	31531	14.649	10.811	-65,7%
Pollogu	44694	41.391	25.492	-43%
Verilindor	41685	20.053	16.440	-60,6%
Shkupit	60527	55.542	42.319	-30,1%

Burimi: Enti Shtetëror i Statistikës së Republikës së Maqedonisë

Të gjitha këto tabela (shiko Tabelën Nr. 3) tregojnë një ndryshim të madh të popullatës që është e rrezikuar në kuptimin social ka në Rajonin e Pellagonisë, ku numri i përdoruesve të ndihmës sociale nga viti 2006 deri në vitin 2014 është zvogëluar për rreth tre herë. Rajoni Verilindor, Vardarit dhe Juglindor për 8 vite më tepër se dyfish kanë zvogëluar numrin e përdoruesve të ndihmës sociale, ndërsa ai Jugperëndimor dhe Lindor kanë zvogëluar pothuaj se dyfish numrin e përdoruesve të ndihmës sociale në krahasim me vitin 2006. Pollogu (-43%) dhe Rajoni i Shkupit (-30.1%) kanë gjithashtu një ulje të konsiderueshme të këtij grupi të popullatës së rrezikuar sociale.

Tabela 4: Shkalla e aktivitetit të popullatës në moshë prej 15 vjeçe e më tepër sipas rajoneve, të ndarë në vite

	2009			2012			2015		
	Aktivitet	Të punësuar	Të papunë	Aktivitet	Të punësuar	Të papunë	Aktivitet	Të punësuar	Të papunë
RM	56,7	38,4	32,2	56,5	39	31	57	42,1	26,1
Vardari	58,3	35,2	39,7	59,1	37,9	35,9	60,7	45,8	24,5
Lindor	59,5	49,4	17	61,5	50,1	18,5	62,5	51,6	17,5
Jugperëndimor	55,8	37,5	32,7	56,2	32,4	42,3	54,9	36,2	33,9
Juglindor	69,6	59,6	14,4	70,7	60,9	13,8	68,4	56,9	16,7
Pellagoni	63,8	42,6	33,2	62,8	46,9	25,3	66,3	52,2	21,1
Pollogu	46,1	33,5	27,3	44,5	29,3	34,2	47,1	33,2	29,6
Verilindor	56,9	20	64,8	52,1	24,6	52,8	54	30,6	43,2
Shkupit	54,4	36,2	33,5	55,3	38	31,3	54,4	40,4	25,7

Burimi: Enti Shtetëror i Statistikës së Republikës së Maqedonisë

Shkalla e aktivitetit, punësisë dhe papunësisë së popullatës (shiko Tabelën Nr. 4) tregon që disa trendë pozitive në lidhje me papunësinë dhe popullatën e aftë për punë, veçanërisht në Rajonin Verilindor dhe të Vardarit ku punësimi për 6 vitet është rritur për më tepër se 10 pikë përqindjeje, ndërsa papunësia në kohën e njëjtë është zvogëluar për më tepër se 20, gjegjësisht 15 pikë përqindjeje. Rajoni i Pellagonisë gjithashtu ka tregues pozitiv për këtë periudhë (pothuaj se 10% më tepër të punësuar dhe rreth 12% më pak të papunë). Përkundër këtyre, Rajoni Jugperëndimor, Juglindor dhe Pollogut kanë shënuar ulje të punësisë dhe rritje minimale të papunësisë gjatë këtyre 6 viteve. Megjithatë, Rajoni lindor shënon rritje të punësisë dhe papunësisë. Shpërndarja e papunësisë sipas rajoneve mundëson të arrijmë në konkluzion që e njëjta paraqet një sfidë e madhe për politikën për zhvillim të barabartë rajonal duke marrë parasysh që ajo ndonëse ka ulje modeste në pjesën më të madhe të rajoneve, sërish mbeten dallime të mëdha, që më tutje duhen të jenë bazë për masa të ndryshme dhe aktivitete sipas rajoneve të ndryshme. Në disa rajone si Verilindor, papunësia në

vitin 2015 është më e madhe për pothuaj se 16% ndërsa në atë Jugperëndimor 7% në krahasim me mesataren në shtet.

Tabela 5: PBB sipas rajoneve

2006	PBB (në milion denarë)	Struktura e PBB, RM=100%	PBB, për banor, në denarë	PBB, për banorë, MK=100
R. e Maqedonisë	310,915	100	152.392	100
Vardari	25,498	8.2	165.327	108,5
Lindor	19,913	6.4	110.055	72,2
Jugperëndimor	22,855	7.4	102.774	67,4
Juglindor	23,670	7.6	137.640	90,3
Pellagonisë	35,238	11.3	149.258	97,9
Pollogu	22,658	7.3	73.047	47,9
Verilindor	13,612	4.4	78.240	51,3
Shkupit	147,470	47.4	249.756	163,9
2010	PBB, në milion denarë	Struktura e PBB, RM=100%	PBB, për banor, në denarë	PBB, për banorë, MK=100
R. e Maqedonisë	437.296	100	212.795	100
Vardari	31.249	7,1	203.102	95,4
Lindor	37.850	8,7	210.546	98,9
Jugperëndimor	35.828	8,2	161.492	75,9
Juglindor	39.161	9	226.550	106,5
Pellagonisë	52.923	12,1	226.036	106,2
Pollogu	33.707	7,7	107.074	50,3
Verilindor	20.671	4,7	118.092	55,5
Shkupit	185.906	42,5	308.467	145
2014	PBB, në milion denarë	Struktura e PBB, RM=100%	PBB, për banor, në denarë	PBB, për banorë, MK=100%
R. e Maqedonisë	527.632	100,0	255.206	100,0
Vardari	42.079	8,0	274.404	107,5
Lindor	43.407	8,2	244.272	95,7
Jugperëndimor	41.629	7,9	189.109	74,1
Juglindor	52.775	10,0	304.140	119,2
Pellagonisë	58.412	11,1	251.988	98,7
Pollogu	37.413	7,1	117.284	46,0
Verilindor	26.182	5,0	148.745	58,3
Shkupit	225.734	42,8	366.482	143,6

Burimi: Enti Shtetëror i Statistikës së Republikës së Maqedonisë

PBB sipas rajoneve është një prej treguesve më relevant për numrin e plotë të rajoneve. Të dhënat për këtë kategori tregojnë që në krahasim me vitin 2006, ka një ulje të pjesës së Rajonit të Shkupit në PBB të plotë të vendit, rritje minimale, por e vazhdueshme për rajonin më pak të zhvilluar, Verilindor, dhe një rritje të sigurt të Rajonit Juglindor që gjatë viteve të fundit vazhdimisht vërehet si PBB për kokë banorë mbi nivelin mesatar të shtetit dhe që pjesë e së cilës në PBB të plotë është rritur nga 7.6% në vitin 2006 në 10% në vitin 2014. Rajoni i Vardarit, Lindor, Jugperëndimor, Pellagonisë dhe Pollogut kanë lëvizje në lidhje me këtë parametër kur do të krahasohen vitet 2006, 2010 dhe 2014. Nëse krahasohet gjendja nga viti 2006 dhe 2014, mund të vërehet që ulja në pjesën e PBB të Rajonit të Shkupit prej 4.6 pikë përqindjeje dhe ulja e rajonit të Pellagonisë, Pollogut dhe Vardarit për 0.2 për qind është “kompensuar” me rritjen e Rajonit Juglindor për 2.4 pikë përqindjeje, me rritjen e Rajonit Lindor për 1.8 pikë përqindjeje, me rritjen e Verilindor për 0.6 pikë përqindjeje dhe me rritjen e Juglindor për 0.5 pikë përqindjeje.

Struktura e PBB sipas rajoneve na jep pasqyrën më të mirë për pabarazinë e zhvillimit sipas rajoneve në Maqedoni – Rajoni i Shkupit (në të cilin jetojnë 1/3 e popullsisë së vendit) krijon madje 42.8% të PBB dhe ka PBB më të lartë për kokë banor nga mesatarja e shtetit, ndërsa vetëm edhe Rajoni Juglindor dhe Vardarit kanë PBB më të lartë për kokë banor nga mesatarja. Rajoni i Pollogut ka nën gjysmën (46%) të PBB për kokë nga mesatarja, ndërsa ai Verilindor rreth 58%, ndërsa Jugperëndimor 74% të mesatares së shtetit. Kjo do të duhet të jetë sinjal për krijuesit dhe zbatuesit e politikës së ZHBR që në këto tre rajone duhet të dedikohet më tepër vëmendje në periudhën më afatshkurtër, sepse këto tre rajone kanë papunësi më të madhe (tabela 4) dhe nëse nuk e arrijnë hapin me rajonet më të zhvilluara mund të mbeten pika të zeza në hartën e rajoneve më të pazhvilluara në Evropë.

Tabela 6: Investime në mjete themelore, në milion denarë

	2010	2011	2012	2013	2014	Gjithsej	%
R. e Maqedonisë	100.851	109.219	109.071	119.003	123.549	561.693	100
Vardari	6.621	5.642	5.016	8.179	7.350	32.808	5,8
Lindor	9.078	5.070	5.964	10.462	10.175	40.749	7,3
Jugperëndimor	5.095	4.241	5.352	5.597	9.473	29.758	5,3
Juglindor	7.148	5.355	4.728	6.390	6.940	30.560	5,4
Pellagonisë	7.690	5.765	10.236	10.745	8.329	42.765	7,6
Pollogu	7.105	7.708	9.059	7.558	7.058	38.487	6,9
Verilindor	2.905	1.353	2.645	2.482	2.543	11.927	2,1
Shkupit	55.210	74.086	66.072	67.589	71.681	334.638	59,6

Burimi: Enti Shtetëror i Statistikës së Republikës së Maqedonisë

Të dhënat për investimet në mjetet themelore (shiko Tabelën Nr. 6) tregojnë rezultate më të dobët për politikën e ZHBR. Pjesa e rajoneve në investime e plota tregojnë që më tepër se gjysma (ndonjëherë edhe 70%) e investimeve janë vendosur në rajonin më të zhvilluar dhe që në rajonin më pak të zhvilluar (Verilindor) pothuaj se asgjë nuk investohet, me pjesë konstante prej 3% të investimeve të plota në mjetet themelore.

Tabela 7: Subjekte aktive afariste

	2008	2012	2015
R. e Maqedonisë	63.193	74.424	70.139
Vardari	4.828	5.975	5.470
Lindor	5.299	5.913	5.692
Jugperëndimor	6.484	7.564	7.127
Juglindor	5.503	6.373	5.889
Pellagonisë	7.523	8.468	8.071
Pollogu	6.050	7.285	7.554
Verilindor	3.691	4.283	4.139
Shkupit	23.815	28.563	26.197

Burimi: Enti Shtetëror i Statistikës së Republikës së Maqedonisë

Të dhënat për subjektet aktive afariste (shikoni Tabelën Nr. 7) tregojnë tendenca pozitive në gjitha rajonet nëse merret parasysh numri i plotë i subjekteve të regjistruar. Në lidhje me pjesën e rajonit në numrin e plotë të subjekteve aktive, gjendja është e qetë gjatë viteve, Rajoni i Shkupit vazhdimisht ka pjesë prej rreth 37-38% të numrit të plotë subjekteve aktive, ai i Pellagonisë rreth 11-12% dhe Juglindor rreth 10%. Përparim pak të theksuar ka Rajoni i Pollogut, pjesa e të cilës rritet prej 9.6% në 2008 në 10.8% në vitin 2015, duke e arritur Rajonin Jugperëndimor në vendin e tretë në lidhje me këtë tregues për zhvillimin rajonal. Por, nëse krahasohet numri i të punësuarve del që Rajoni Juglindor, Pellagonisë dhe Pollogut në vitin 2015 kanë pasur më pak kompani që kanë punësuar mbi 250 persona, ndërsa ai Juglindor dhe i Pellagonisë kanë pasur më pak kompani që kanë punuar mes 50 dhe 249 persona.

Tabela 8: Punë ndërtimore të kryera, në mijëra denarë

	2007	%	2010	2013	2015	%
R. e Maqedonisë	22.258.526	100	25.025.816	37.750.104	41.209.648	100
Vardari	942.246	4,2	1.184.760	4.193.177	4.158.385	10,1
Lindor	811.578	3,6	1.839.722	1.614.495	4.176.346	10,1
Jugperëndimor	3.140.527	14,1	2.378.635	2.754.445	5.386.551	13,1
Juglindor	1.756.640	7,9	2.195.692	2.127.929	1.421.037	3,4
Pellagonisë	1.635.286	7,3	2.475.012	5.107.026	4.788.052	11,6
Pollogu	7.470.033	33,6	5.068.724	4.352.401	2.555.666	6,2
Verilindor	288.531	1,3	633.970	1.073.275	4.549.361	11
Shkupit	6.213.685	27,9	9.249.301	16.527.356	14.174.250	34,4

Burimi: Enti Shtetëror i Statistikës së Republikës së Maqedonisë

Vlera e punëve të kryera ndërtimore është gjithashtu një parametër i rëndësishëm për krahasim të zhvillimit të rajoneve, ndonëse në lidhje me këtë komponentë vërejmë disa lëvizje të mëdha. Nëse në vitin 2007 Rajoni i Pollogut ka qenë vendi kryesor i “ndërtimit” në vend, me pothuaj se një të tretën ë vlerës së plotë të punëve të kryera ndërtimore (ndërsa pesë vitet vijuese është rajoni i dytë, pas atij të Shkupit) në vitin 2015. Rajoni i Pollogut është i parafundit sipas vlerës së punëve ndërtimore, para Juglindor, që vazhdimisht gjendet në pjesën e poshtme të renditjes së rajoneve sipas këtij parametri. Rajoni i Pellagonisë dhe Jugperëndimor në këto 9 vitet janë mes rajoneve me vlerë më të madhe të punëve ndërtimore, ndërsa i Vardarit dhe Lindor janë shpesh në pjesën e vlerës më të vogël të punëve të kryera ndërtimore. Më pak gjatë 9 viteve të fundit ndërtohet në Rajonin Verilindor, që përveç në vitin 2015, në gjitha vitet tjera është në vendin e fundit sipas vlerës së punës së kryera ndërtimore.

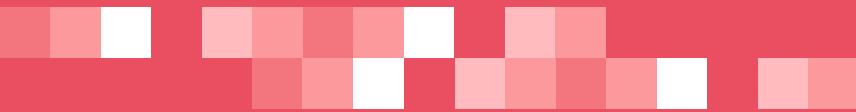
Tabela 9: Të ardhura dhe shpenzime të plota të komunave, në mijëra denarë

	2013		2014		2015	
	Të ardhura	Shpenzime	Të ardhura	Shpenzime	Të ardhura	Shpenzime
R. e						
Maqedonisë	28.136.999	27.892.548	28.253.055	27.732.155	30.132.499	29.251.474
Vardari	1.899.154	1.890.153	2.042.024	2.005.454	2.156.996	2.096.797
Lindor	2.352.714	2.328.043	2.532.933	2.452.526	2.536.120	2.509.826
Jugperëndimor	2.648.840	2.603.786	2.624.033	2.594.441	2.793.562	2.759.446
Juglindor	2.242.866	2.232.939	2.408.557	2.337.640	2.543.821	2.483.198
Pellagonisë	3.024.743	3.007.182	3.006.346	2.958.032	3.111.393	3.058.696
Pollogu	3.108.638	3.072.581	3.270.648	3.207.566	3.353.193	3.326.890
Verilindor	2.031.806	2.023.025	2.113.130	2.084.340	2.028.421	2.009.295
Shkupit	10.816.665	10.734.839	10.255.383	10.092.156	11.608.994	11.007.326

Burimi: sobranie.mk

Në lidhje me shpenzimet e plota të komunave, gjatë 3 viteve të fundit, njësitë e vetëqeverisjes lokale nga Rajoni i Shkupit, përfshirë edhe Qytetin e Shkupit kanë realizuar 37.8% prej gjithsej të ardhurave të NJVL në Maqedoni. Më pak të ardhura kanë realizuar komunat nga Rajoni i Vardarit (7%) dhe të Rajonit Verilindor (7.1%). Vijnë komunat nga Rajoni Juglindor (8.3%), Lindor (8.6%), Jugperëndimor (9.3%), Pellagonisë (10.6%) dhe Pollogut (11.2%).

Të dhënat më lartë ishin prezantuar dhe elaboruar me qëllim të bëhen krahasime të zhvillimit të tetë rajoneve planore sipas disa prej parametrave më të rëndësishme për zhvillimin e tyre. Nëse kalohet në analizë më të hollësishme të komponentëve të disa prej këtyre të dhënave dhe kur të njëjtat do të krahasoheshin në kornizë më të gjatë kohore, do të fitohej një pasqyrë më të plotë të anëve të dobëta dhe të fuqishme të cilit prej rajoneve në lidhje me potencialet për zhvillim. Disa prej parametrave sipas të cilave paraprakisht kemi analizuar zhvillimin rajonal tregojnë tendenca negative për politikën e ZHBR (fillimisht të dhënat për mplakjen e popullatës dhe investimet e plota në mjete themelore), ndërsa disa prej të dhënave japin një pikë shpresë që është e mundshme përmirësimi i pjesës nga investimi dominues shumëvjeçar në zhvillimin e kryeqytetit të vendit (të dhënat për subjektet aktive afariste dhe për punët e kryera ndërtimore).



ZHVILLIMI I BARABARTË RAJONAL – THEMELIMI LIGJOR

Ligji për Zhvillim të Barabartë Rajonal ishte miratuar nga Kuvendi i Republikës së Maqedonisë në seancën e zhvilluar më 15 maj 2007. Me atë janë theksuar qëllimet, parimet dhe bartësit e politikave për nxitjen e zhvillimit të barabartë rajonal, planifikimin e zhvillimit rajonal, financimin dhe shpërndarjen e mjeteve për nxitje të zhvillimit të barabartë rajonal, ndjekja dhe notimi i vlerësimit të dokumenteve planore dhe projekte dhe çështje tjera të lidhur me zhvillimin rajonal.⁸

Me këtë ligj, zhvillimi rajonal ishte përcaktuar si një proces për identifikimin, nxitjen, menaxhimin dhe shfrytëzimin e potencialeve zhvillimore të rajoneve planore dhe rajonet me nevoja specifike zhvillimore, ndërsa politika për nxitjen e zhvillimit të barabartë rajonal

si sistem i qëllimeve, instrumente dhe masa të drejtuara për uljen e mangësive rajonale dh realizimin e zhvillimit të barabartë dhe të qëndrueshëm në Republikën e Maqedonisë. Rajoni planor është përcaktuar si një njëri funksionale-territoriale e caktuar për nevojat e planifikimit të zhvillimit dhe realizimit të politikës për nxitjen e zhvillimit të barabartë rajonal.

Si qëllime kryesore të politikës për nxitje të zhvillimit të barabartë rajonal në këtë ligj janë theksuar:

- zhvillim i barabartë dhe i qëndrueshëm në gjithë territorin e Republikës së Maqedonisë, në bazë të modelit të zhvillimit poli-centrik,

- ulja e dallimeve mes dhe në kuadër të rajoneve planore dhe ngritja e cilësisë së jetës për gjithë qytetarët,
- rritja e konkurrencës së rajoneve planore me anë të përforcimit të kapacitetit të tyre inovativ, përdorimit optimal dhe vlerësim të pasurive natyrore, kapitalin njerëzor dhe aftësitë ekonomike të rajoneve të ndryshme,
- rritje dhe zhvillim të identitetit të veçantë të rajoneve planore, si dhe afirmimi i tyre dhe zhvillimi,
- ringjallja e fshatrave dhe zhvillimi i rajoneve me nevoja të posaçme zhvillimore, dhe
- mbështetja e bashkëpunimit mes komunave dhe ndërkufitar të njësisë të vetëqeverisjes lokale në funksion të nxitjes së zhvillimit të barabartë rajonal.

KORNIZA 1: POLITIKAT PARAPRAKE PËR ZHVILLIM RAJONAL

Politika për Zhvillim të Barabartë Rajonal, sipas disa prej dokumenteve të saja është rezultat i “mungesës së politikës rajonale zhvillimore deri në vitin 2007”, ndonëse në fakt edhe më herët ka ekzistuar politika e “zhvillimit më të shpejtë ekonomik të rajoneve më pak të zhvilluara”, dhe për atë qëllim ka ekzistuar kritere për pa zhvillim, ka pasur Fond për kreditim të zhvillimit më të shpejtë të rajoneve dobët të zhvilluara ekonomike, ndërsa në vitin 1994 Kuvendi ka miratuar Ligjin për nxitjen e Zhvillimit të Rajoneve më Pak të Zhvilluara⁹, që ka parashikuar transferim të mjeteve financiare në shumë prej 1% të PBB për rajonet më pak të zhvilluar ekonomike (rreth 6 milion dollarë mjete në vitin në 1994 ishin planifikuar për këtë qëllim¹⁰).

Gjatë viteve të para pas pavarësimit të RM ka pasur edhe Ministri të Zhvillimit, që ka pasur kompetenca edhe për ndihmën e rajoneve të pazhvilluara, ndërsa Ministrja e atëhershme për Zhvillim, Sofija Todorova, në debat kuvendor gjatë miratimit të këtij ligji ka pohuar që dispozitat ligjore kanë parashikuar intervenim shtetërorë për të nxitur zhvillimi i rajoneve më pak të zhvilluara.¹¹

Ashtu, sipas të dhënave nga Byrja për Rajone Ekonomike më pak të Zhvilluara, në vitin 2000 janë transferuar mjete në shumë prej 0.30% të PBB për këto rajone, në vitin 2001 – 0.2%, në vitin 2002 - 0.4%, në vitin 2003 0.1%, në vitin 2004 – 0.08, ndërsa në vitin 2005 – 0.06%.¹²

9 Rajonet më pak të zhvilluara ekonomike ishin 64% të territorit të plotë të RM, në të cilat ka jetuar 22% e popullatës në momentin që ishte miratuar ky ligj (1994)

10 Stenogram i debatit në Kuvend: <http://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/71sednica7prod12jan94god.pdf>

11 Stenogram i debatit në Kuvend: <http://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/71sednica7prod12jan94god.pdf>, fq. 51

12 Plani Kombëtar Zhvillimor 2007-2009, Qeveria e RM, Shkup, shkurt 2007, fq. 57

Si burime të financimit të zhvillimit rajonal janë theksuar: Buxheti i Republikës së Maqedonisë, buxhetet e njësisë të vetëqeverisjes lokale, fondet e Bashkimit Evropian, burime tjera ndërkombëtare, donacione dhe sponsore nga persona fizik dhe juridik dhe mjete tjera të përcaktuar me ligj. Për nxitje të ZHBR nga Buxheti i Republikës së Maqedonisë në vit duhet të ndahen mjete në shumë prej së paku 1% të produktit të brendshëm bruto.

Mjetet për nxitjen e ZHBR i shpërndan Qeveria e Republikës së Maqedonisë, edhe atë:

- 70% për financim të projekteve për zhvillim të rajoneve planore,
- 20% për financim të projekteve për zhvillim të rajoneve me nevoja specifike zhvillimore, dhe
- 10% për financim të projekteve për zhvillim të fshatrave.

Mjetet për financim të projekteve për zhvillim të rajoneve planore shpërndahen nëpër rajonet planore në përputhje me klasifikimin e rajoneve planore sipas shkallës së zhvillimit. Bazë për përcaktimin e shkallës së zhvillimit të rajoneve planore paraqesin indeksi i zhvillimit ekonomik dhe indeksi demografik. Kriteria më të afërt dhe indikatorë për caktimin e shkallës së zhvillimit të rajoneve planore përcaktohen me akt të Qeverisë së Republikës së Maqedonisë. Klasifikimi i rajoneve planore sipas shkallës së zhvillimit përcaktohet me akt të Qeverisë së Republikës së Maqedonisë për periudhë prej pesë viteve.¹³ Mjetet transferohen në llogari të Byrosë për Zhvillim Rural (në tekstin e mëtuajtshëm: Byroja) që zbaton vendimin për shpërndarjen e tyre.¹⁴

Në periudhën kur miratohej Ligji për Zhvillim të Barabartë Rajonal, Republika e Maqedonisë kishte PBB mesatar për banor prej 30% nga mesatarja e BE 27 në vitin 2007, dhe me atë veçohej me shkallë të ultë të zhvillimit ekonomik. PBB-ja në rajonin më të zhvilluar planor (i Shkupit) ishte 44.5% nga mesatarja e BE27, ndërsa për më pak të zhvilluar (Verilindor) vetëm 13.1%. Në atë periudhë Rajoni i Shkupit ka pasur 3.4 herë PBB më të lartë për banor në Rajonin Verilindor që ka paraqitur një mospërputhje e rëndësishme dhe sfidë për efikasitetin e masave, qëllimeve dhe aktiviteteve për zhvillim të barabartë rajonal që për kornizë kanë pasur ligjin e miratuar. Mospërputhja e lartë në zhvillim të rajoneve planore në Maqedoni vërehet edhe nga krahasimi i indeksit zhvillimor, ekonomik-social dhe demografik (shikoni Figurën 1 dhe Tabelën 10 më poshtë), ku dukshëm vërehet

¹³ Klasifikimi i parë për nivelin e zhvillimit të rajoneve planore është bërë në bazë të Vendimit për kritere dhe indikatorë të afërt për përcaktimin e shkallës së zhvillimit të rajoneve planore (Gazeta Zyrtare nr. 162/08). Sipas këtij vendimi, indeksi zhvillimor përcaktohet si një mesatare e caktuar nga indeksi ekonomik-social dhe demografik, gjatë së cilës dy indekset kanë pjesëmarrje të njëjtë në krijimin e indeksit zhvillimor. Gjatë përcaktimit të indeksit ekonomik-social si indikatorë përdoren: produkti i brendshëm bruto për banorë, të ardhurat buxhetore për banorë, rritja e vlerës së shtuar të sektorit jo-financiar dhe shkalla e papunësisë, ndërsa indeksi demografik përcaktohet në bazë të rritjes natyrore të popullsisë, koeficientit të plakjes, saldoja e migracionit të 1000 banorëve dhe studentë të diplomuar në 1000 banorë.

¹⁴ Ligji për Zhvillim të Barabartë Rajonal, teksti i konsoliduar ("Gazeta Zyrtare e Republikë së Maqedonisë" nr. 63/2007, 187/2013, 43/2014 и 215/2015), Neni 33

dallimi mes Rajonit të Shkupit nga njëra anë dhe rajonet tjera nga ana tjetër, veçanërisht në fushën ekonomike-sociale.

Figura 1 – Krahasim i shkallës së zhvillimit të rajoneve planore për periudhën 2008-2012

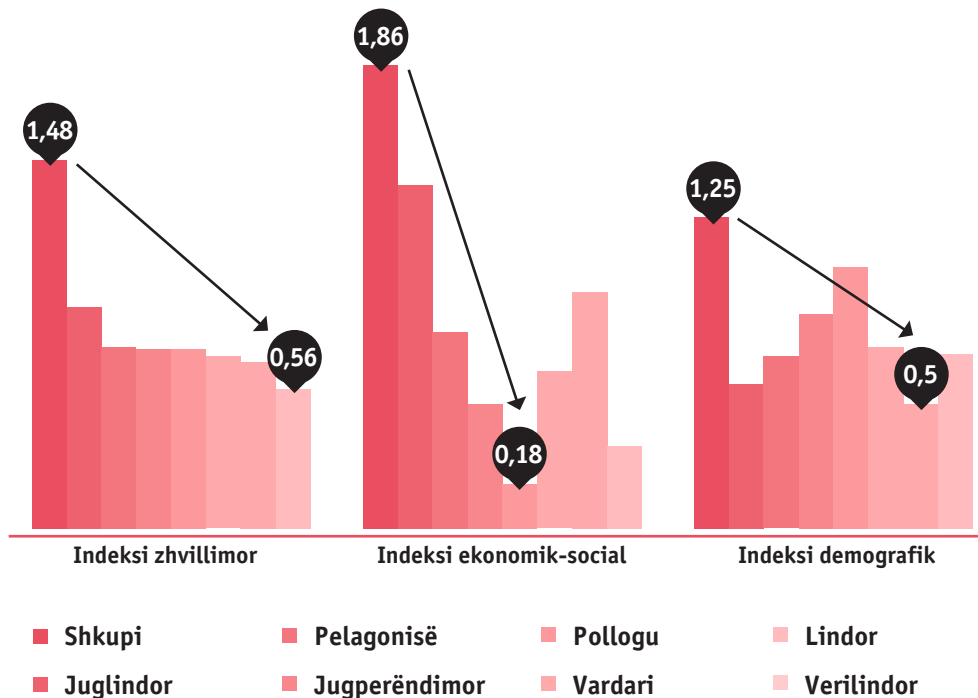


Tabela 10: Klasifikimi i rajoneve planore sipas shkallës së zhvillimit të rajoneve planore për periudhën 2008-2012

Rajoni planor	Sipas indeksit zhvillimor	Sipas indeksit ekonomik-social	Sipas indeksit demografik
Shkupit	1,48	1,86	1,25
Juglindor	0,89	1,38	0,58
Pellagonisë	0,73	0,79	0,69
Jugperëndimor	0,72	0,50	0,86
Pollogu	0,72	0,18	1,05
Vardari	0,69	0,63	0,73
Lindor	0,67	0,95	0,50
Verilindor	0,56	0,33	0,70

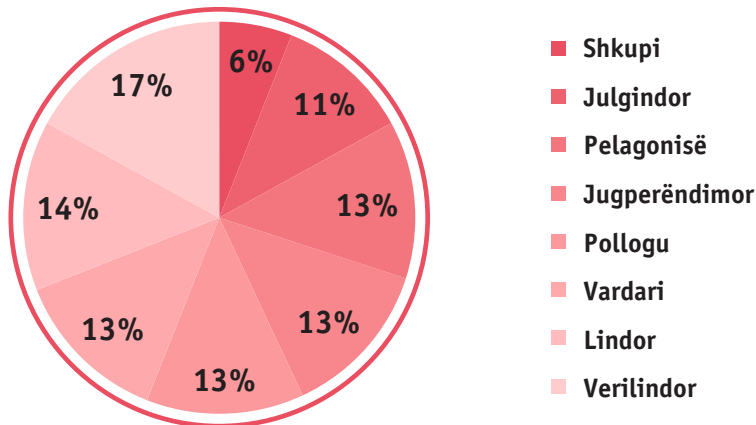
Burimi: Vendim për klasifikim të rajoneve planore sipas shkallës së zhvillimit për periudhën 2008-2012, Gazeta Zyrtare Nr. 162/2008

Indekset (zhvillimor, ekonomik-social dhe demografik) të rajoneve planore tregojnë sa rajonet dallohen në zhvillim në krahasim me mesataren e vendit, gjatë së cilës:

- Indeksi 1 shënon që niveli i zhvillimit të rajonit planor është e barabartë me zhvillimin mesatar në nivel të Republikës së Maqedonisë;
- Indeksi më i lartë se 1 shënon që niveli i zhvillimit të rajonit planor është më i lartë nga zhvillimi mesatar në nivel të Republikës së Maqedonisë dhe
- Indeksi më i vogël se 1 shënon që niveli i zhvillimit të rajonit planor është më i ultë nga zhvillimi mesatar në nivel të Republikës së Maqedonisë.

Në bazë të klasifikimit të shkallës së zhvillimit të rajoneve planore është bërë një kalkulim i pjesëmarrjes së rajoneve planore në shpërndarjen e mjeteve për financim të projekteve për zhvillimin e rajoneve planore në periudhën 2008-2012. Në krahasim me atë, pothuaj se gjitha rajonet është parashikuar të fitojnë së paku dy herë më shumë mjete në krahasim me Rajonin Planor të Shkupit, për të cilin do të ndahen 6.4% të mjeteve të plota në dispozicion, që në nivelin vjetor, do të ndahen nga Buxheti i Republikës së Maqedonisë.

Figura 2 - Pjesëmarrje e rajoneve planore në shpërndarjen e mjeteve për zhvillimin rajonal për periudhën 2008-2012 (në %)



Burimi: Vendimi për klasifikimin e rajoneve planore sipas shkallës së zhvillimit të rajoneve planore për periudhën 2008-2012, Gazeta Zyrtare Nr. 162/2008

Mjetet për nxitjen e zhvillimit rajonal janë synuar për zvogëlimin e mospërputhjeve mes dhe brenda rajoneve. Në përputhje me rregulloren ligjore dhe nënligjore, shfrytëzimi i mjeteve është drejtpërdrejtë kushtëzuar nga parashtrimi dhe realizimi i projekteve cilësore për nxitjen e zhvillimit të rajoneve, që nga ana tjetër, varet nga kapacitetet e planifikimit dhe zbatimit të projekteve zhvillimore në rajonet. Nga kjo, gjatë vendosjes së sistemit për zhvillim rajonal vëmendje të posaçme duhet të dedikohet edhe atij komponenti – zhvillimi i kapaciteteve të institucioneve relevante që është një përcaktues i rëndësishëm për fitimin/shfrytëzimin e mjeteve nga rajonet planore.¹⁵

Në vitin 2013 Qeveria miratoi klasifikim të ri të rajoneve planore sipas shkallës së zhvillimit të rajoneve planore për periudhën 2013-2017:¹⁶

¹⁵ Strategjia për Zhvillim Rajonal të Republikës së Maqedonisë 2009-2019, "Gazeta Zyrtare e RM, nr. 119 të 30.09.2009 (Fq. 13,14)

¹⁶ Vendimi për klasifikimin e rajoneve planore sipas shkallës së zhvillimit të rajoneve të planifikimit për periudhën 2013-2017, Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë, Nr.88/2013

Tabela 11: Klasifikimi i rajoneve planore sipas shkallës së zhvillimit të rajoneve planore për periudhën 2013-2017

Rajoni planor	Sipas indeksit zhvillimor	Sipas indeksit ekonomik-social	Sipas indeksit demografik
Shkupit	1,51	1,48	1,53
Juglindor	0,97	1,29	0,72
Lindor	0,96	1,36	0,65
Pellagonisë	0,91	1,09	0,80
Pollogu	0,82	0,50	1,07
Jugperëndimor	0,81	0,98	0,69
Vardari	0,73	0,70	0,76
Verilindor	0,63	0,27	0,90

Në bazë të kësaj, pjesëmarrja e rajoneve planore në shpërndarjen e mjeteve për zhvillim rajonal gjatë këtyre 4 viteve është ndryshuar për një fraksion dhe duhet të jetë në përpjesëtimin vijues:

Figura 3 - Pjesëmarrje e rajoneve planore në shpërndarjen e mjeteve për zhvillimin rajonal (në %) për periudhën 2013-2017

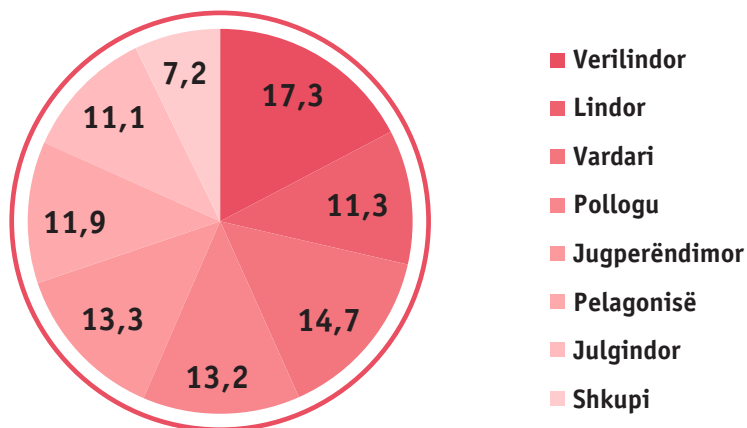


Tabela 12 - Pjesëmarrje e rajoneve planore në shpërndarjen e mjeteve për zhvillimin rajonal

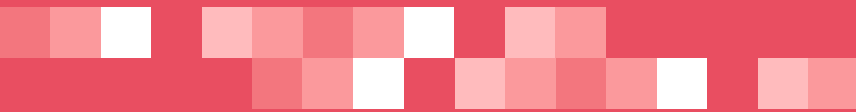
Rajoni (pjesëmarrje në shpërndarjen e mjeteve)	2008-2012 (në %)	2013-2017 (në %)	Ndryshimi
Verilindor	16,7	17,3	+ 0,6
Lindor	14	11,3	-2,7
Vardari	13,5	14,7	+1,2
Pollogu	13	13,2	+0,2
Jugperëndimor	13	13,3	+0,3
Pellagonisë	12,9	11,9	- 1
Juglindor	10,6	11,1	+0,5
Shkupit	6,4	7,2	+0,8

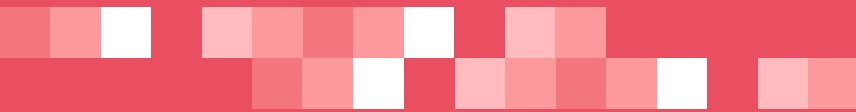
Indekset zhvillimore të rajoneve planore në Republikën e Maqedonisë tregojnë që vetëm Rajoni Planor i Shkupit veçohet me shkallë mbi mesatare të zhvillimit, ndërsa gjitha rajonet tjera janë nën mesataren kombëtare. Gjatë kësaj, dallimi mes rajonit të Shkupit, dhe të dytit me rend sipas zhvillimit – Juglindor, është e rëndësishme (indeksi 1.48 dhe 0.89) megjithatë dallimi mes rajonit të Shkupit dhe të fundit me rend sipas zhvillimit – Verilindor është mjaft i madh (indeks 1.48 dhe indeks 0.56).

KORNIZA 2: DATA TË RËNDËSISHME PËR POLITIKËN E ZHBR

- **1994** – Miratohet Ligji për Nxitjen e Zhvillimit të Rajoneve Ekonomike më pak të Zhvilluara, që ka parashikuar gjenerimin e mjeteve për zhvillim të rajoneve ekonomike më pak të zhvilluara nga Buxheti Qendror, në shumë prej 1% të PBB në vit
- **2001** – Miratohet nomenklatura e njësisve statistikore territoriale (NNJST) në Maqedoni sipas të cilës gjithë territori i Maqedonisë është një njësi NJST nivelet 1 dhe 2, ndërsa NNJST niveli 3 ka tetë rajone statistikore.
- **15 maj 2007** - Kuvendi i Republikës së Maqedonisë miraton Ligjin për Zhvillim të Barabartë Rajonal
- **2007-2009** – Themelohen tetë Qendrat për Zhvillim të Rajoneve Planore I pari ishte themeluar ai i Pollogut, në afatin e parashikuar ligjor prej 9 muajve nga hyrja në fuqi e ligjit për ZHBR, ndërsa i fundit ishte themeluar i Shkupit në maj 2009.
- **Gusht 2008** – Këshilli për Zhvillim të Barabartë Rajonal ka miratuar vendim për klasifikim të rajoneve planore sipas shkallës së zhvillimit për periudhën 2008-2012 dhe vendim për kriteret më të afërt dhe tregues për përcaktimin e shkallës së zhvillimit të rajoneve planore
- **Dhjetor 2008** – Ishte bërë klasifikim i rajoneve planore sipas shkallës së zhvillimit.
- **Janar 2009** – Qeveria ka miratuar Programet për mbështetje financiare të zhvillimit rajonal në vitin 2009 (programi “Plane Tërheqëse Planore për vitin 2009” që zbatohet me anë të Ministrisë së Vetëqeverisjes Lokale me buxhet të plotë prej 150.000.000 denarë dhe Programi për zhvillim rajonal i barabartë dhe i qëndrueshëm, që zbatohet nëpërmjet Byrosë për Zhvillim Rajonal në shumë prej 166.500.000 denarë).
- **Maj 2009** – Këshilli për Zhvillim të Barabartë Rajonal ka miratuar vendim për kriteret dhe tregues më të afërt për caktimin e rajoneve me nevoja specifike zhvillimore dhe vendim për përcaktimin e rajoneve me nevoja specifike zhvillimore në Republikën e Maqedonisë për periudhën 2009 deri 2013. Sipas tyre
- **Gusht 2009** – Byroja për Zhvillim Rajonal për herë të parë ka publikuar Thirrje Publike për mbledhjen e projekteve për zhvillim të rajoneve me nevoja specifike zhvillimore dhe zhvillim të fshatrave që do të financohen nga programet e MVL, ndërsa në kohën e njëjtë ka dërguar letër qarkullimi tek kryetarët e rajoneve planore për gatishmërinë të mbledhin propozim projekte për zhvillim të rajoneve planore. Ndonëse Qeveria ka miratuar vendime për financim të projekteve, për ata nuk ishin paguar mjete të mjaftueshme nga buxhetet në qendrat për zhvillim të rajoneve planore, andaj mjetet e parashikuara për vitin 2010 u drejtuan për financim të projekteve të aprovuar në vitin 2009. Projektet e arritura për vitin 2010 u transferuan në vitin 2011 dhe prandaj në vitin 2011 nuk u shpall thirrje publike për aplikim të projekteve.

- **29 shtator 2009** – Kuvendi i RM ka miratuar Strategjinë për ZHR në RM
- **Nëntor-dhjetor 2009** – Qendrat për zhvillim të rajoneve planore i miratojnë programet për zhvillim të rajoneve planore. Rajoni i Shkupit dhe Verilindore kanë të bëjnë me periudhën 2009-2014, lindor dhe Juglindore për 2009-2013, Vardarit për 2008-2013, Pellagonisë dhe Jugperëndimore për 2010-2015.
- **Dhjetor 2009** – Qeveria e RM miraton vendim për financim të projekteve për zhvillim të rajoneve planore, duke ndarë 131.810.000 milion denarë nga Buxheti i RM-së.
- **Mars 2010** – Qeveria e RM miraton Plan Veprimi për miratimin e Strategjisë për Zhvillim Rajonal të Republikës së Maqedonisë 2010-2012.
- **2012** – Qeveria e RM ka kyçur ZHBR në përbërje të prioriteteve
- **Prill 2013** – Qeveria e RM miraton Vendim për klasifikimin e rajoneve planore sipas shkallës së zhvillimit për periudhën 2013-2017, sipas të cilës Rajoni i Shkupit ka indeks zhvillimi 1051 në krahasim me mesataren e RM, Juglindor 0.97, Lindor 0.96, Pellagonisë 0.91, Pollogut 0.82, Jugperëndimor 0.81, Vardarit 0.74 dhe Verilindor 0.63. Në bazë të këtij klasifikimi, është bërë kalkulimi për pjesëmarrje të rajoneve planore në shpërndarjen e mjeteve për financim të projekteve për zhvillim të rajoneve planore në periudhën 2013-2017
- **Qershor 2013** – Qeveria e RM miraton Plan Veprimi për miratimin e Strategjisë për Zhvillim Rajonal të Republikës së Maqedonisë 2013-2015.
- **Shkurt 2014** – Qeveria e RM miraton Vendim për përcaktimin e rajoneve me nevoja specifike zhvillimore 2014-2018
- **2014** – Miratohet Strategjia për ndryshimin dhe plotësimin e Strategjisë për Zhvillim Rajonal, me të cilën janë zvogëluar parametrat për rezultatet e pritura në 2019 (fillimisht ishte planifikuar: PBB mesatar për banorë të arrijë 50% nga mesatarja e BE – e zvogëluar në 42%; rajoni më pak i zhvilluar planor të ketë PBB për banor jo më të ultë se 35% nga mesatarja e BE – e zvogëluar për 26%; e planifikuar: dallimi në PBB për banor nga rajoni më i zhvilluar dhe më pak i zhvilluar të mos tejkalojë 2.5 herë – e zvogëluar në 2.2 herë)
- **Nëntor-dhjetor 2014** – Qendrat për zhvillim të rajoneve planore i miratojnë programet për zhvillim të rajoneve planore me kohëzgjatje prej 2014 deri 2019.
- **Qershor 2016** – Qeveria e RM miraton Plan Veprimi për miratimin e Strategjisë për Zhvillim Rajonal të Republikës së Maqedonisë 2016-2018.





STRATEGJIA DHE PLANE TË VEPRIMIT PËR ZHVILLIMIN E BARABARTË RAJONAL

Strategjia për ZHBR, që në shumë aspekte bazohej në projektimet e Planit Kombëtar Zhvillimor 2007-2009, planifikohej sipas politikave makro-ekonomike të shtetit që janë drejtuar për sigurimin e nivelit vjetor të rritjes prej rreth 6.5% në periudhën e përmendur, dhe nëse rritja ende do të zhvillohet më tutje me shpejtësi të njëjtë, do të arrihen rezultatet vijuese:

- PBB mesatar për banor (sipas PKM) në Republikën e Maqedonisë të arrijë 50% nga mesatarja e BE në vitin 2019;
- rajoni më pak i zhvilluar planor në Republikën e Maqedonisë të ketë PBB për banorë (sipas PKM) jo më të ultë se 35% nga mesatarja e BE në vitin 2019, dhe
- dallimi në PBB për banorë në rajonin më të zhvilluar dhe më pak të zhvilluar planor mos të tejkalojë 2.5 herë në vitin 2019.

Për fat të keq, këto projekte tepër ambicioze nuk u realizuan, ndonëse pjesa më e madhe prej tyre ishin bërë në periudhën kur botën e kaploi kriza e madhe financiare që pa dyshim do të kishte efekte edhe mbi ekonominë maqedonase dhe për këtë duhej të jenë më të vërteta. Gjatë viteve të fundit

rritja e PBB në shtet asnjëherë nuk ka arritur 6.5% të projektuar (sipas të dhënave të Ministrisë së Financave, niveli më i lartë u arrit në vitin 2008 me 5.5% rritje të PBB dhe në vitin 2015 me 3.8% rritje të PBB)¹⁷, ndërsa sipas raportit të fundit të BE për përparimin e Maqedonisë, PBB për kokë në vitin 2014 ka arritur 37% nga mesatarja e 28 shteteve anëtare të BE.¹⁸

Në vitin 2014, Qeveria, gjegjësisht Ministria e Vetëqeverisjes Lokale, ka bërë revizion të Strategjisë për Zhvillim Rajonal dhe Kuvendi i RM ka miratuar Strategji për Ndryshimin dhe Plotësimin e Strategjisë për Zhvillim Rajonal të vitit 2014. Disa prej ndryshimeve më të rëndësishme kanë të bëjnë me qëllimet strategjike, gjatë së cilës në vend të PBB mesatare për banor të arrihet 50% nga mesatarja e BE, siç ishte planifikuar në vitin 2009, në dokumentin e ri ky projektim është zvogëluar në 42% nga mesatarja e BE. Në vend që rajoni më pak i zhvilluar planor të ketë PBB për banor jo më të ultë se 35% nga mesatarja e Be, me dokumentin e ri projektohet ky parametër të zvogëlohet në 26%. Gjithashtu, në vend që dallimi në PBB për banorë mes rajonit më të zhvilluar dhe më pak të zhvilluar të mos kalojë 2.5 herë (siç parashikohen me strategjinë e vitit 2009), në vitin 2014 ky dallim është zvogëluar në 2.2 herë.¹⁹

Përveç projekteve të gabuara, politika u përballua edhe me shumë vonesa të zbatimit të komponentëve kryesore. Një prej segmenteve më kryesore të zbatimit të kësaj politike janë Qendrat për Zhvillim të Rajoneve Planore që duhet të formohen më të voni 9 muaj nga miratimi i Ligjit, megjithatë përveç qendra e Pollogut, gjitha tjerët e kanë tejkaluar këtë afat. I fundit ishte formuar qendrat e Shkupit, në maj 2009, me vonesë prej 14 muajve, pas skadimit të afatit ligjor. Funkzioni i tyre, mes tjerash, është koordinim i ndihmës nga Qeveria dhe donatorët për zhvillim rajonal, si dhe miratimi i Programeve pesëvjeçare për zhvillim të rajoneve planore. Madje edhe në lidhje me programet ishte tejkaluar afati për miratimin e tyre (duhet të përfundohet në afat prej 9 muajve nga hyrja në fuqi e ligjit, gjegjësisht mars 2008 dhe të gjithë janë miratuar në fund të vitit 2009).

Nga fillimi i funksionimit të Qendrave të Rajoneve Planore, ata kanë pasur probleme rreth financimit të tyre. Sipas ligjit, 50% të të ardhurave të tyre duhet të vijnë nga Buxheti i RM, ndërsa 50% tjerat duhet të transferohen nga buxhetet e njësisve të vetëqeverisjes lokale (në tekstin e më tutjeshëm: NJVL) të cilat janë përfshirë në rajonin që mbulon secila prej tetë qendrave për zhvillim të RP. Një pjesë e madhe e NJVL nuk kanë përfunduar me kohë këtë obligim (ndërsa disa nuk kanë paguar dhe disa vite më tutje) dhe ajo e përfundon punën e qendrave. Ky problem tek disa prej qendrave ende e ngadalëson punën e tyre, dhe ajo, mes tjerave, ka për pësojë efikasitet të vogël në mbledhjen e mjeteve nga donatorëve të huaj për zhvillimin e disa rajoneve.

17 Të dhënat janë marrë nga ueb faqja e Ministrisë së Financave, Kategoria: Makro-ekonomi, nën-kategoria: indikatorë dhe projekte, <http://finance.gov.mk/mk/node/401>, qasur më 5 nëntor 2016.

18 The former Yugoslav Republic of Macedonia 2016 Report, Brussels, 9.11.2016, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2016/20161109_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf

19 Strategjia për Ndryshimin dhe Plotësimin e Strategjisë për Zhvillim Rajonal të Republikës së Maqedonisë 2009-2019, Ministria e Vetëqeverisjes Lokale, shtator 2014

Nga ana tjetër, sërish, edhe përse gjatë gushtit 2009 Byroja shpalli Thirrje Publike për mbledhjen e projekteve për zhvillim të rajoneve me nevoja specifike zhvillimore dhe zhvillim të fshatrave që duhet të financohen nga Buxheti i RM (dhe në kohën e njëjtë të dërgojë edhe letër qarkulluese tek kryetarët e rajoneve planore për gatishmërinë e mbledhjes së propozim projekteve për zhvillim të rajoneve planore) dhe ndonëse Qeveria ka marrë vendime për financim të projekteve, për ata nuk u paguan mjaft mjete të buxhetit ndaj qendrat për zhvillim të rajoneve planore, dhe prandaj mjetet e parashikuar për vitin 2010 u orientuan për financim të projekteve të aprovuar në vitin 2009. Projektet e arritura për vitin 2010 u transferuan në vitin 2011 dhe prandaj në vitin 2011 nuk u shpall thirrje publike për aplikim të projekteve.²⁰ Pastaj thirrjet për aplikim për projekte shpallëshin me dinamikë relative të rregullt.

Me anë të ueb faqes së Byrosë për Zhvillim Rajonal, mund të arrihet në të dhëna për atë sa mjete ka shpërndarë Qeveria me anë të Byrosë gjatë viteve të fundit (shiko tabelën më poshtë)²¹:

Tabela 13: Mjete të ndara nga Buxheti i RM për ZHBR nëpërmjet Byrosë për Zhvillim Rajonal

Viti	Për projekte për zhvillim të rajoneve planore,	Për zhvillim të rajoneve me nevoja specifike zhvillimore	Për projekte për zhvillim të fshatrave
2016	179.315.540	51.233.010	25.118.635
2015	91.276.253	26.385.800	13.192.900
2014	42.095.533	12.027.295	6.013.648
2013**		14.845.732	7.422.866
2012	13.322.925	3.806.550	1.903.000
2011	92.065.766	26.304.505	13.152.252
2010*			
2009	131.810.000	37.660.000	18.481.250

Burimi: Byroja për Zhvillim Rajonal

* në vitin 2010 nuk janë paraparë mjete për projekte për zhvillim të rajoneve planore

**për vitin 2013 në internet faqen e Byrosë për zhvillim rajonal nuk është në dispozicion e dhëna për mjetet e parapara për projekte për zhvillim të rajoneve planore

20 Shkalla e Zhvillimit dhe Klasifikimi i Rajoneve Planore (elaborat i ekspertëve), Vlabor, Shkup, maj 2013, fq.17

21 www.brr.gov.mk (qasur më 24.10.16)

Një prej komponentëve më kryesore në kornizën ligjore për financim të kësaj politike është transferimi i 1% të PBB deri në Ministrinë e Vetëqeverisjes Lokale dhe Byrosë, që pastaj në bazë të klasifikimit të zhvillimit të rajoneve, do të transferojnë përqindje përkatëse të këtyre mjeteve në secilin prej rajoneve (për më pak të zhvilluarit, më shumë mjete, për më të zhvilluarit, më pak mjete). Me çdo buxhet të ri, rebalanc të buxhetit dhe llogari përfundimtare të buxhetit të RM, si dhe çdo plan i ri i aksionit për zbatimin e strategjisë për ZHBR del që përkundër kësaj kornize ligjore, Qeveria ka metodologji tjetër në bazë të cilës i kalkulon përqindjes nga PBB që investohen në ZHBR.

Plane Veprimi për zbatimin e Strategjisë për Zhvillim të Barabartë në Republikën e Maqedonisë

Deri më tani, janë miratuar tre Plane Veprimi për zbatimin e Strategjisë për Zhvillim të Barabartë në Maqedoni. - të gjitha tre planet e veprimit me vonesë në lidhje me afatin e caktuar ligjor deri më vonë gjashtë muaj nga skadimi i periudhës aktuale planore.²²

Plani i Veprimit i parë për zbatimin e Strategjisë për Zhvillim Rural të Republikës së Maqedonisë 2010-2012 Qeveria e Republikës së Maqedonisë ka miratuar në seancën e zhvilluar më 20 prill 2010.

Me këtë dokument u konfirmua ajo që dy vitet më para vërehej me shtyrjen e procedurave për zbatimin e obligimeve ligjore për ZHBR dhe ndarjen e mjeteve për ZHBR nëpërmjet buxheteve shtetërore dhe rebalancët e buxheteve për vitet 2008 dhe 2009. Në vend që të respektohet obligimi ligjor për shpërndarjen e 1% të PBB për zhvillimin rajonal nëpërmjet NJVL (ose Byrosë për Zhvillim Rural), me këtë dokument bëhet zyrtare qëndrimi i Qeverisë që këto mjete të alokojë në buxhetet e më tepër ministrive dhe agjencive që kanë si kompetencë komponentët rajonale pa obligim të ndajë sipas metodologjisë për pjesëmarrje në rajonet planore në shpërndarjen e mjeteve për financim të projekteve për zhvillim të rajoneve planore. Me këtë qasje në fakt krijuesit e kësaj politike në një segment e kanë kthyer procesin e zhvillimit të rajoneve më pak të zhvilluar në nivel që ka ekzistuar edhe para miratimit të ligjit dhe strategjisë për ZHBR. Pikërisht metodologjia për nxitjen e zhvillimit të rajoneve në përpjesëtim me shkallën e mungesës së zhvillimit të tyre ishte dallimi i ri specifik në lidhje me politikën paraprake, për të cilën bartësit e politikës së re kanë pohuar që ka qenë “monocentrik”. Në pjesën më të madhe të raporteve të pavarura për politikën e ZHBR shfaqen të dhëna sipas të cilave mjetet financiare të Qeverisë për këtë politikë në asnjë vit nuk ka arritur nivelin e preferuar prej 1% të PBB, ndërsa raportet e Qeverisë disponojnë me të dhëna që lëvizin diku rreth 1% deri më 3.25% të PBB, ndonëse me rëndësi është që këto përqindje kanë të bëjnë vetëm me atë që është planifikuar, dhe jo atë që është realizuar, gjegjësisht konfirmuar me të dhëna konkrete nga llogaritë përfundimtare të buxheteve.

²² Ligji për Zhvillim të Barabartë Rajonal, teksti i konsoliduar (“Gazeta Zyrtare e Republikë së Maqedonisë” nr. 63/2007, 187/2013, 43/2014 и 215/2015), Neni 10

Duke pasur parasysh këto të dhëna imponohet konkluzion asnjë prej planeve të veprimit për zbatimin e Strategjisë për Zhvillim Rajonal nuk prezantohen përqindjes sipas metodologjisë që e parashikon Ligji dhe Strategjia për ZHBR dhe të cilët në periudhën prej 2008 deri 2015 kanë qenë mes 0.002 dhe 03% nga PBB.

Megjithatë, duhet të theksojmë që në Planin e Veprimit për 2010-2012 mund të lexohet kjo: “në Buxhetin e Republikës së Maqedonisë për vitin 2009 ishin planifikuar 4.568 milion denarë për mbështetje të zhvillimit rajonal, që ka paraqitur 1.15% të prodhimit të brendshëm bruto. Ndonëse këto mjete ishin alokuar (me parashenjën “rajonale) dhe nuk kanë qenë të menaxhuar nga Ministria e Vetëqeverisjes Lokale, ajo sërish paraqet një lloj përmirësimi – praktikë e ndryshme dhe përpjekje serioze e vendit për mbështetje të zhvillimit rajonal. Do të duhet një kohë që të zhvillohen mekanizma dhe të përforcohet politika e përforcuar rajonale e vendit dhe në këtë mënyrë do të mundësohet shpërndarje e mjeteve drejtpërdrejtë për mbështetje të zhvillimit të barabartë rajonal”.²³ Nga ky dokument mund të veçojmë edhe pjesët vijuese që konfirmojnë pozitën e Qeverisë për metodologji të ndryshme për kalkulimin e investimit në ZHBR në krahasim me përcaktimin ligjor:

“Me Buxhetin e Republikës së Maqedonisë për vitin 2010 janë siguruar mjete me shumë të plotë prej 6.307.85 milion denarë, që paraqesin 1.53% të prodhimit të brendshëm buro të vlerësuar për vitin 2010 prej 413.066 milion denarë. Ato janë mjetet e plota që janë planifikuar për mbështetje të projekteve me komponentë zhvillimore rajonale dhe janë planifikuar në programe të ndara dhe nën-programe në ministri të ndryshme, që do të thotë se zbatohen sipas politikave të tyre të mbështetjes së zhvillimit.”²⁴

23 Plan Veprimi për zbatimin e Strategjisë për Zhvillim Rajonal të Republikës së Maqedonisë 2010-2012, Ministria e Vetëqeverisjes Lokale, mars 2010 (fq. 1,2)

24 Plan Veprimi për zbatimin e Strategjisë për Zhvillim Rajonal të Republikës së Maqedonisë 2010-2012, Ministria e Vetëqeverisjes Lokale, mars 2010 (fq. 42)

Tabela 14: Mjete të planifikuara nga Buxheti i RM për zhvillim rajonal, 2009-2012, në milion denarë

Burimi i financimit	2009	2009 (rebalanc)	2010	2011	2012	Gjithsej 2010- 2012
IPA*						
Ministria e Vetëqeverisjes Lokale	425,23	372,13	333,52	442,24	464,35	1.240,11
Ministri tjera lineare	4.143,34	3.397,51	5.974,33	6.213,30	6.523,97	18.711,60
Gjithsej	4.568,57	3.769,64	6.307,85	6.655,54	6.988,32	19.951,71

Burimi: Plani Veprimit për zbatimin e Strategjisë për Zhvillim të Barabartë në Maqedoni 2010-2012

** Në Planin e Aksionit nuk ka të dhëna për financim nga IPA fondet

Tabela 15: Mjete të planifikuara nga buxhetet e ministrive që në vete kanë komponentë rajonale zhvillimore dhe janë të synuar për mbështetje të zhvillimit rajonal, në milion denarë

Institution	2009	2009 (budget adjustment)	2010	2011	2012	Total 2010 - 2012
Ministria e Financave	26,74	19,99	442,29	459,98	482,98	1.385,25
Ministria e Ekonomisë	233,13	199,83	590,00	613,60	644,28	1.847,88
Ministria e Mjedisit Jetësor dhe Planifikimit Hapësinor	248,40	243,35	215,50	224,12	235,33	674,95
Ministria e Transportit dhe Lidhjeve	823,78	607,70	1.616,60	1.681,26	1.765,33	5.063,19

Ministria e Bujqësisë, Pylltarisë dhe Ekonomisë së Ujit	654,47	276,43	770,62	801,44	841,52	2.413,58
Ministria e Bujqësisë, Pylltarisë dhe Ekonomisë së Ujit	500,00	500,00	632,00	657,28	690,14	1.979,42
Agjencia për Zhvillimin e Bujqësisë	74,00	66,29	75,48	78,50	82,42	236,40
Ministria e Arsimit dhe Shkencës	642,90	804,00	628,89	654,05	686,75	1969,68
Agjencia për të Rinj dhe Sport	390,00	300,00	471,00	489,84	514,33	1475,17
Ministria e Shëndetësisë	49,92	49,92	201,95	210,03	220,53	632,51
Agjencia për Rrugë Shtetërore	500,00	330,00	330,00	343,20	360,36	1033,56
Gjithsej:	4.143,34	3.397,51	5.974,33	6.213,30	6.523,97	18.711,60

Burimi: Plani Veprimit për zbatimin e Strategjisë për Zhvillim të Barabartë në Maqedoni 2010-2012

Arsyetimi në këtë plan veprimi përse këto mjete janë shfaqur në këtë tabelë është se me ata do të financohen projekte që kanë fokus zhvillimin rajonal, gjegjësisht kontribuojnë për nxitjen e zhvillimit të barabartë dhe të qëndrueshëm në gjithë territorin e Republikës së Maqedonisë, gjegjësisht ato janë projekte që kanë karakter zhvillimor dhe mund të japin kontribut për rritjen e produktit të brendshëm bruto dhe punësinë në rajone të caktuara.²⁵

²⁵ Këtu mungon edhe arsyetimi nëse mjetet e buxheteve tjera të “ministrive tjera lineare” shpërndahen në përputhje me vendimin për klasifikim të rajoneve planore sipas shkallës së zhvillimit. Nëse ndodh ajo, do të mund të pranohen argumentet e përgatitësve të Planeve të Veprimit që këto mjete kontribuojnë për zhvillim të barabartë rajonal në gjithë territorin e Republikës së Maqedonisë.

Në gusht të vitit 2013, Qeveria e RM ka miratuar Planin e Veprimit të dytë për zbatimin e Strategjisë për Zhvillim në Maqedoni 2013-2015. Gjithashtu, në këtë dokument vazhdohet me metodologjinë e njëjtë të kalkulimit të 1% PBB të parashikuar me ligj për ZHBR. “Me buxhetin e vitit 2012 (pas rebalancit) janë siguruar 4.259.98 milion denarë, që janë 0.88% e PBB të vlerësuar për vitin 2012 (481.808 milion denarë). Ndonëse këto mjete ishin alokuar në buxhetet e më tepër ministrive dhe agjencive (me parashenjën “rajonale) dhe nuk kanë qenë të menaxhuar nga Ministria e Vetëqeverisjes Lokale, ajo sërish paraqet një lloj përpjekje serioze e vendit për mbështetje të zhvillimit rajonal.”²⁶

Tabela 16: Mjete financiare për mbështetje të zhvillimit rajonal 2012-2015 (në mijëra denarë)

Burimi i financimit	2012	2012 (rebalanc)	2013	2014	2015	Gjithsej (2013-15)
MVL dhe BZHR	175.600	77.360	99.035	103.780	118.880	321.695
Ministri tjera lineare	4.774.500	4.181.520	4.492.836	4.331.619	4.835.600	13.661.055
Gjithsej	4.950.100	4.258.880	4.591.871	4.430.654	4.954.480	13.982.750

Burimi: Plani Veprimit për zbatimin e Strategjisë për Zhvillim të Barabartë në Maqedoni 2013-2015

Tabela 17: Mjete financiare për mbështetje të zhvillimit rajonal 2012-2015 për MVL dhe Byronë (në mijëra denarë)

Ndarja	Institucioni	Synimi	2012	2012 (rebalanc)	2013	2014	2015	Gjithsej
19101	MVL	ZHBR	109.000	27.860	49.992	53.780	63.880	167.652
28001	BZHR	ZH dhe ZHR i qëndrueshëm	65.500	49.500	49.043	50.000	55.000	154.043
	Gjithsej		174.500	77.360	99.035	103.780	118.880	321.695

²⁶ Plani Veprimit për zbatimin e Strategjisë për Zhvillim të Barabartë në Maqedoni 2013-2015, Gazeta Zyrtare e RM 122/2013, fq. 2

Përveç mjeteve të theksuara për ZHR, Buxheti i RM për vitin 2013, në buxhetet e ministrive tjera lineare përmban mjete që në vete kanë komponentë rajonale zhvillimore dhe janë të synuar për mbështete të ZHR.²⁷

Plani i fundit i veprimit, i publikuar në qershor 2016 vlerëson që me Buxhetin e RM për vitin 2016 janë parashikuar mjete në shumë prej 19.000.512.000 denarë (ose rreth 3.25% prej PBB të vlerësuar për vitin 2016).²⁸ Duhet të theksohet që në këto mjete autorët i kalkulojnë edhe mjetet nga projekte të ministrive që nuk janë anëtare të Këshillit për Zhvillim të Barabartë të RM (si Ministria e Arsimit dhe Shkencës dhe Ministria e Shëndetit), ashtu që nuk duhet të habit fakti që në dokumentet vijuese Qeveria pohon që pjesa më e madhe e Buxhetit të RM është në funksion të zbatimit të politikës së ZHBR.

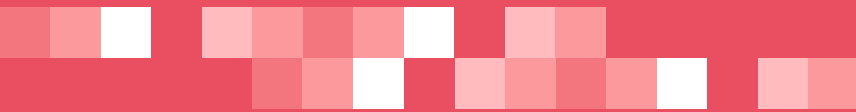
Në këtë plan të veprimit theksohet se në periudhën pas miratimit të politikave rajonale zhvillimore janë realizuar masa dhe aktivitete për nxitjen e ZHBR, në bazë të cilës është arritur zvogëlim i dallimeve në zhvillim në qytetin e Shkupit dhe rajonet tjera planore. Janë prezantuar të dhëna që për nxitjen e ZHBR janë aprovuar 230 projekte në vlerë prej 264.820.014 dhe janë financuar 390 projekte zhvillimore me vlerë të plotë prej 602 milion denarë (pothuaj se 10 milion euro) nga ana e MVL, në bazë të prioriteteve të identifikuara zhvillimore të rajoneve planore dhe strategjive zhvillimore.²⁹

Pas këtyre të dhënave imponohet konkluzioni që në asnjë prej planeve të veprimit për zbatimin e Strategjisë për Zhvillim Rajonal nuk prezantohen përqindjes sipas metodologjisë që e parashikon Ligji dhe Strategjia për ZHBR dhe të cilët në periudhën prej 2008 deri 2015 kanë qenë mes 0.002 dhe 03% nga PBB.

27 Plani Veprimit për zbatimin e Strategjisë për Zhvillim të Barabartë në Maqedoni 2013-2015, Gazeta Zyrtare e RM 122/2013, fq. 45,46 Në dokumentin janë dhënë projektet që planifikohen të financohen me mjetet e Buxhetit të RM dhe që kanë fokus zhvillimin rajonal, gjegjësisht kontribuojnë për nxitjen e zhvillimit të barabartë rajonal në gjithë territorin e RM-së. Arsyetimi për kyçjen e tyre është se bëhet fjalë për projekte që kanë karakter zhvillimor dhe mund të japin kontribut për rritjen e PBB dhe punësisë në rajone të caktuara. Mes tyre, edhe paragrafë buxhetore, që sipas ndarjes, programit, nën-programit, kategorisë dhe paragrafit kanë karakter rajonal sipas përshkrimit në dispozicion, por shpesh pa arsyetim të qartë për efektin rajonal dhe ndikim të aktiviteteve. Për shembull, në mesin e tyre janë përfshirë edhe mjetet e planifikuar për zona zhvillimore industriale teknologjike që janë kompetencë e Ministrisë së Ekonomisë, për investime në mjedisin jetësor që janë në kompetencë të Ministrisë së Mjedisit Jetësor dhe Planifikimit Hapësinor, investimet në infrastrukturën e hekurudhave në kompetencë të Ministrisë për Transport dhe Lidhje, mjetet për nxitje të punësimit, në kompetencë të Ministrisë së Punës dhe Politikës Sociale, mjetet për zhvillim të resurseve njerëzore nga programi MG i Ministrisë së Financave, etj.

28 Kjo rritje e buxhetit është theksuar edhe në raportin e fundit të përparimit të Maqedonisë i përgatitur nga Be-ja për vitin 2016, ku theksohet që zhvillimi i barabartë rajonal është një pjesë e rëndësishme e Marrëveshjes Kornizë të Ohrit, që Plani i Veprimit 2016-2019 parashikon shpërndarje më transparente dhe të barabartë të mjeteve shtetërore, që buxheti për zhvillim rajonal është dyfishuar në vitin 2016 dhe që buxheti për vitin 2017 parashikon një rritje tjetër, por ajo sërish nuk do të mjaftojë.

29 Plani Veprimit për zbatimin e Strategjisë për Zhvillim të Barabartë në Maqedoni 2016-2018, Gazeta Zyrtare e RM 123/2016, fq 2



EFIKASITETI I POLITIKËS SË ZHVILLIMIT TË BARABARTË RAJONAL

Duke marrë parasysh që të dhënat për efikasitetin e politikës për ZHBR janë relativisht të kufizuar, në vazhdimësi do të mundohemi do të prezantojmë dhe analizojmë të dhënat e gatshme që kanë të bëjnë me tregues të vlerësimit të efekteve (ndikimeve) nga zbatimi i Strategjisë për ZHBR 200-2019 që janë prezantuar në tre planet e veprimit.

Në planin e parë të veprimit është prezantuar tabela më poshtë:³⁰

30 Plan Veprimi për zbatimin e Strategjisë për Zhvillim Rajonal të Republikës së Maqedonisë 2012-2015, Ministria e Vetëqeverisjes Lokale, mars 2010 (fq. 20)

Tabela 18: Tregues të vlerësimit të efekteve (ndikimeve) nga zbatimi i Strategjisë 2009 - 2019

	Индикатор	2009 Vlerë	2019 Vlerë
1	PBB mesatar rajonal për banorë në Republikën e Maqedonisë (sipas PKM)		së pakur 50% të mesatares së BE
2	PBB për banorë (sipas PKM) të rajonit më pak të zhvilluar planor në RM		së pakur 35% të mesatares së BE
3	Dallimi i PBB për banorë të rajonit planor më të zhvilluar dhe më pak të zhvilluar	3,6 herë*	Më së shumti 3 herë
4	Kohëzgjatja e pritur e jetës gjatë lindjes	73.4 vjeç*	75 vjeç
5	Rritja e popullatës në rajonet në lidhje me rritjen e popullatës në RM		
	Rajoni me rritjen më të madhe në krahasim me rritjen e RM	3,96%***	2%****
	Rajoni me rritjen më të vogël në krahasim me rritjen e RM	RM -5,68%***	-2%****
6	Niveli arsimor i popullatës		
		E ulët 53.1%	35% (ulje për 40% në nivelin rajonal)
		Mesme 36,9%	45% (rritje për 20% në nivelin rajonal)
		E lartë 10%	20% (rritje për 100% në nivelin rajonal)
7	Numri i të papunëve	341,893**	250.000 (ulje për 30% në nivelin rajonal)

* 2007 vit; **shtator 2009 ; *** 1994 – 2002 ; ****2002 – 2012

Burimi: Plan Veprimi për miratimin e Strategjisë për Zhvillim Rajonal të Republikës së Maqedonisë 2010-2012.

Në planin e dytë të veprimit gjejmë tabelë të ngjashme me titullin e njëjtë, por me strukturë të ndryshme.³¹ Të dhënat nga tabela e dytë janë përditësuar dhe në krahasim me të dhënat nga tabela e parë, tregojnë efekte më konkrete në krahasim më vlerat e projektuar për vitin 2019, veçanërisht në dy prej shtatë synimeve: Dallimi i PBB për banorë të rajonit planor më të zhvilluar dhe më pak të zhvilluar dhe numri i të papunëve. Nga të dhënat e prezantuar në planet e veprimit vërehet një përparim modest ndaj realizimit të synimeve të caktuara, megjithatë ende mbetet një hapësirë e madhe për përmirësim në fushën e: zvogëlimit të papunësisë, dallimi në PBB për kokë banor në krahasim me BE dhe mes rajoneve, rritja e popullatës në rajonet dhe kohëzgjatja e pritur e jetës.

Tabela 19: Tregues të vlerësimit të efekteve (ndikimeve) nga zbatimi i Strategjisë 2009 - 2019

	Tregues	3269 euro	3434 euro	3630 euro	2019 Vlerë
1	PBB mesatar rajonal për banorë në Republikën e Maqedonisë	1527 euro	1606 euro	1718 euro	së pakur 50% të mesatares së BE
2	PBB për banorë të rajonit më pak të zhvilluar planor në RM	3,32 herë	3,18 herë	3,04 herë	së pakur 35% të mesatares së BE
3	Dallimi i PBB për banorë të rajonit planor më të zhvilluar dhe më pak të zhvilluar	341.295***	321.341****	281.341*****	Më së shumti 3 herë
7	Numri i të papunëve	341.295***	321.341****	281.341*****	250.000 (ulje për 30% në nivelin rajonal)

*** dhjetor 2009; **** dhjetor 2010; ***** dhjetor 2011

Burimi: Plan Veprimi për miratimin e Strategjisë për Zhvillim Rajonal të Republikës së Maqedonisë 2012-2015.

Në tabelën vijuese prezantohen të dhënat prej të cilave fitohet përshtypja që mjetet e parashikuara për zbatimin e politikës për ZHBR gradualisht zhduken gjatë procesit të menaxhimit publik financiar gjatë “alokimit”, “aprovimit” dhe “pagesës” së mjeteve nga Buxheti i RM-së nëpërmjet Ministrisë së Vetëqeverisjes Lokale. Ashtu, për shembull, mesatarja në përpjesëtimin e mjeteve të planifikuara për alokim dhe mjete të alokuara nga Buxheti i RM për realizimin nëpërmjet MVL në periudhën 2009-2012 është vetëm 45%, ndërsa mesatarja në këto tre vite të përdorimit të mjeteve në lidhje me

31 Plani Veprimi për zbatimin e Strategjisë për Zhvillim të Barabartë në Maqedoni 2013-2015, Gazeta Zyrtare e RM 122/2013, fq. 23

mjetet e planifikuara në Planin e Veprimit 2009-2012 është më i ultë dhe është madje edhe më pak 1/3 (29%). Në këtë kontekst nuk është theksuar edhe një informacion kyç – çfarë përqindje përfaqësojnë këto mjete në krahasim me PBB të plotë të shtetit në 2009-2012 dhe në fund sa dallon kjo përqindje në krahasim me obligimin e përcaktuar në Nenin 27, Paragrafin 2 të Ligjit për Zhvillim të Barabartë Rajonal, në të cilën shkruhet: “Për nxitje të zhvillimit të barabartë rajonal nga Buxheti i Republikës së Maqedonisë në vit ndahen mjete në lartësi prej së paku 1% të PBB”.

Tabela 20: Tregues për vlerësim të efekteve dhe rezultateve të zbatimit të masave nga Plani i Veprimit në periudhën 2010-2012³²

Tregues	2010	2011	2012
	në milion denarë		
Mjete të alokuara nga Buxheti i RM që planifikohen të realizohen nëpërmjet Ministrisë së Vetëqeverisjes Lokale	333,52	451,08	473,64
Mjete të aprovuara (të planifikuara për vitin 2012) nga Buxheti i RM për realizim nëpërmjet Ministrisë së Vetëqeverisjes Lokale	246	202,29	77,4
Proporcioni i alokimit të planifikuara dhe mjete të alokuara nga Buxheti i RM për realizim nëpërmjet MVL	73,8%	44,8%	16,3%
Mjete të paguara nga Buxheti i RM të realizuar nëpërmjet MVL	138,8	140,6	67,3
Shfrytëzimi i mjeteve të alokuara nga Buxheti i RM për realizim nëpërmjet MVL	56,4%	69,4%	87%
Shfrytëzimi i mjeteve në krahasim me mjetet e planifikuara në Planin e Veprimit 2009-2012	41,6%	31,1%	14,2%

Burimi: Plan Veprimi për miratimin e Strategjisë për Zhvillim Rajonal të Republikës së Maqedonisë 2012-2015.

Në lidhje me realizimin e vlerave të planifikuara të indeksit zhvillimor për përcaktimin e shkallës së zhvillimit të rajoneve planore në planin e dytë të veprimit janë prezantuar të dhëna që tregojnë se vlerat e planifikuara të zhvillimit në rajonet në vitin janë realizuar diku në vitin 2012, në pjesën më të madhe të rajoneve.³³

³² Plani Veprimi për zbatimin e Strategjisë për Zhvillim të Barabartë në Maqedoni 2013-2015, Gazeta Zyrtare e RM 122/2013, fq.25

³³ Plani Veprimi për zbatimin e Strategjisë për Zhvillim të Barabartë në Maqedoni 2013-2015, Gazeta Zyrtare e RM 122/2013, fq. 26

Tabela 21: Vlera të planifikuara dhe realizuara të indeksit zhvillimor në rajonet në vitin 2012

Rajoni planor	2008	2012 i planifikuar	2012 i realizuar
Shkupit	1,48	1,62	1,51
Juglindor	0,89	1,03	0,97
Pellagonisë	0,73	0,80	0,91
Jugperëndimor	0,72	0,74	0,81
Pollogu	0,72	0,75	0,82
Vardari	0,69	0,75	0,73
Lindor	0,67	0,72	0,96
Verilindor	0,56	0,60	0,63

Burimi: Plan Veprimi për zbatimin e Strategjisë për Zhvillim Rajonal të Republikës së Maqedonisë 2012-2015.

Në planin e fundit të veprimit ju prezantojmë disa të dhëna të lidhur me treguesit dhe realizimin e tyre.

Tabela nr. 22 ka shumë të dhëna më të hollësishme për realizimin e shtatë treguesve kryesor për zbatimin e strategjisë për ZHBR deri në vitin 2019 në krahasim me tabelat paraprake me treguesit e njëjtë në dy planet e veprimit.

Sipas treguesit të parë, PBB mesatar për banor në Republikën e Maqedonisë (sipas PKM), ka regjistruar përparim, por me siguri i pamjaftueshëm për të realizuar synimin prej së paku 50% nga mesatarja e BE-së i parashikuar në strategjinë prej 2009. Por, duke marrë parasysh që në vitin 2014 kjo strategji ishte ndryshuar dhe synimi ishte zvogëluar në 42% nga mesatarja e BE-së, ka mundësi nëse shteti në vitet vijuese arrin një rritje të qetë të PBB, që të mund të realizohet synimi i përmirësuar.

Synimi i dytë, PBB për banor (sipas PKM) në rajonin planor me pak të zhvilluar në RM të jetë së paku 35% nga mesatarja e BE-së duke e pamundshme për të realizuar, sepse dy rajonet më pak të zhvilluara (i Pollogut sipas PBB më të ultë për banor dhe Verilindor sipas indeksit zhvillimor) kanë 17.7, gjegjësisht 22.4 për qind nga mesatarja e BE-së. Por, duke marrë parasysh që në strategjinë e rishqyrtuar parashikohet që rajoni më pak i zhvilluar planor të ketë PBB për banor prej 26% nga mesatarja e BE në vitin 2019, ka mundësi që edhe ky synim i ndryshuar të arrihet.

Synimi i tretë, dallimi në PBB për banorë në rajonin planor më të zhvilluar dhe më pak të zhvilluar të jetë më së shumti tre herë, vetëm më është realizuar në vitin 2013, ndonëse me strategjinë e rishqyrtuar në vitin 2014 ky dallim është zvogëluar për 2.2 herë, që duket tepër ambicioz, duke marrë parasysh të dhënat e prezantuar në tabelat më lartë, dhe që tregojnë që rajoni më pak i zhvilluar,

Verilindor, edhe më tutje vazhdon të ngec në krahasim me pjesën më të madhe të rajoneve në kuptim të gjitha parametrave.

Për synimin e katër nuk ka të dhëna për rajone, por vetëm për mesataren kombëtare për kohëzgjatje të pritur të jetës.

Në lidhje me synimin e pestë (ritja e popullatës në rajonet në krahasim me rrojtëm e popullatës në RM) janë prezantuar të dhëna nga vitet 2009 dhe 2013 prej të cilave fitohet një përshtypje që situata demografike fillon të stabilizohet, pa lëvizje të mëdha në rritjen ose uljen e popullatës në rajone të caktuara, siç ka qenë rasti në vitin 2009. Në vitin 2013, rritje më të madhe në krahasim me mesataren e shtetit është vërejtur në rajonin e Shkupit, me 1.63% rritje më të madhe në krahasim me rritjen shtetërore. Ulje më të madhe të popullsisë në vitin e njëjtë është vërejtur në Rajonin Lindor, kur ka pasur 1.85 përqindje rritje më të ulët nga popullata në krahasim me atë shtetëror. Nëse fillohet me këtë rritje të rajoneve, mund që në vitin 2019 të realizohet situata e preferuar prej maksimum 2% dallim në rritjen e popullatës nëpër rajone në krahasim me mesataren shtetërore.

Ngjashëm me këtë, edhe në synimin e gjashtë dhe të shtatë (niveli arsimor i popullatës së aftë për punë dhe numri i të papunëve) të dhënat e prezantuar në planin më të ri të veprimit për zbatim të strategjisë për ZHBR 2009-2019 tregojnë lëvizje pozitive, ndonëse edhe këtu, njëlloj sikur në synimin e katërt, të dhënat e prezantuar janë vetëm për mesataren kombëtare.

Tabela 22: Tregues të vlerësimit të efekteve (ndikimeve) nga zbatimi i Strategjisë 2009 - 2019³⁴

Tregues	2007	2009	2013	2019 Vlerë
1 PBB mesatar rajonal për banorë në Republikën e Maqedonisë (sipas PKM)	7.512€ (30% nga mesatarja e BE 27)	8.424€ (35% nga mesatarja e BE 27)	9.500€ (36% nga mesatarja e BE 28)	së pakur 50% të mesatares së BE

2	PBB për banorë (sipas PKM) të rajonit më pak të zhvilluar planor në RM	3.571€	3.952€	4.636€ (Rajoni i Pollogut si rajoni planor me PBB më të ultë është 17.7% nga mesatarja e BE 28) 5.918€ (Rajoni Verilindor si rajoni më dobët i zhvilluar planor është 22.4% nga mesatarja e BE 28)	Së paku 35% të mesatares së BE
3	Dallimi i PBB për banorë të rajonit planor më të zhvilluar dhe më pak të zhvilluar	3,47 herë	3,32 herë	2,94 herë	Më së shumti 3 herë
4	Kohëzgjatja e pritur e jetës gjatë lindjes	73,4 vjeç	74,7 vjeç	Gjithsej 74,98 77,05 Gra* 72,97 Burra	80 vjeç gra 75 vjeç burra
5	Rritja e popullatës në rajonet në lidhje me rritjen e popullatës në RM				
	Rajoni me rritjen më të madhe (dallimi në krahasim me rritjen e RM)	/	3,96%	1,63%** (Rajoni Planor i Shkupit)	2%
	Rajoni me rritjen më të vogël (dallimi në krahasim me rritjen e RM)	/	-5,68%	-1,85%** (Rajoni Planor Lindor)	-2%

6	Niveli arsimor i popullatës së aftë për punë					
		Të ulët	/	53,1%	38,92%***	35% (ulje për 40%)
		Të mesme	/	36,9%	46,11%***	45% (ritje për 20%)
		Të lartë	/	10%	14,97%***	20% (ritje për 100%)
7	Numri i personave të papunë (dhe personave tjerë që kërkojnë punë)	341.893****	272.392*****	223.808*****	250.000 (ulje për 30%)	

Burimi: Enti Shtetëror i Statistikës:

*2010 **2010 në krahasim me 2014 ***2014

Burimi: Enti për Punësim i RM

**** shtator 2009 ***** prill 2012 ***** dhjetor 2014

Në tabelat vijuese nr. 23 dhe 24 janë prezantuar të dhëna për mjetet e parashikuar për zbatimin e politikës për ZHBR nga momenti kur janë planifikuar me plane veprimi trevjeçare ose me programet për zhvillim të barabartë ekonomik deri në momentin kur janë realizuar nga Buxheti i RM nëpërmjet Ministrisë së Vetëqeverisjes Lokale ose Byrosë për Zhvillim Rajonal. Gjithashtu, këtu konfirmohet teza për menaxhimin joefikas publik financiar dhe “humbjen/uljen” e mjeteve në procesin e planifikimit dhe realizimit të tyre, mirëpo nëse krahasohet indikatorin e mjeteve të paguara nga Buxheti i Republikës së Maqedonisë të realizuar nëpërmjet MVL dhe Byrosë në krahasim me ato të planifikuarat në planet e veprimi mund të vërehet që kjo përqindje në periudhën 2013-2015 është rritur dhe paraqet 53% në krahasim me periudhën 2009-2012 kur e njëjta ka qenë vetëm 29%. Një përshtypje pozitive jep rritja e mjeteve të planifikuara për këtë qëllim në vitet 2016, 2017 dhe 2018 për të cilën jepet vlerësim pozitiv edhe në raportin më të ri të progresit nga BE për Maqedoninë, por ka një punësi duke marrë parasysh trendet paraprake që deri në momentin e realizimit të këtyre mjeteve mund të “zhduken” në rebalancin e buxheteve, në “alokimet”, “aprovimet” dhe “pagesat”.

Tabela 23: Tregues për vlerësim të efekteve dhe rezultateve të zbatimit të masave nga Plani i Veprimit në periudhën 2013-2015

Të realizuar (në milion denarë)

Tregues	2013	2014	2015
Mjete të planifikuar në MVL dhe BZHR me Planin e Veprimit 2013-2015	99,4	206,5	227,2
Mjete të planifikuar në MVL dhe Byronë me Programet për Zhvillim të Barabartë Rajonal vjetor	99,41	117,11	147,71
Mjete të paguara nga Buxheti i RM të realizuar nëpërmjet MVL dhe Byrosë	50,91	112,33	123,56

Tabela 24: Tregues për vlerësim të efekteve dhe rezultateve të zbatimit të masave nga Plani i Veprimit në periudhën 2016-2018

Të planifikuar

Tregues ³⁵	2016	2017	2018
	në milion denarë		
1 Mjete të alokuara nga Buxheti i RM që do të realizohen nëpërmjet MVL dhe Byrosë për zhvillim rajonal	570,17	870,17	980,98
Shfrytëzimi i mjeteve të alokuar nga Buxheti i RM për realizim nëpërmjet MVL	90%	90%	95%
2 Mjete të alokuara nga Buxheti i RM që do të realizohen nëpërmjet ministrive tjera**	17.157,88	19.509,71**	19.962,42***
Shfrytëzimi i mjeteve të alokuar nga Buxheti i RM për realizim nëpërmjet ministrive tjera	70%	75%	80%

35 "Mjetet financiare të theksuar në tabelën, dhe alokuar në buxhetet e institucioneve jashtë MVL, do të përdoren në përputhje me procedurat e institucioneve përkatëse. Megjithatë, duke marrë parasysh madhësinë e këtyre mjeteve, domethënia e tyre për zhvillimin rajonal në Maqedoni, si dhe nevojë për përdorimin e tyre si shtytës së zhvillimit të barabartë, duhet të shfaqen edhe në mënyrë përmbledhëse, gjegjësisht të monitorohet shfrytëzimi i tyre si parametra hyrës në gjithë sistemin e mbështetjes financiare të zhvillimit rajonal në Maqedoni (pa dallim nëse mjetet janë alokuar në MVL ose ndonjë institucion tjetër)." Plani Veprimit për zbatimin e Strategjisë për Zhvillim të Barabartë në Maqedoni 2016-2018, Gazeta Zyrtare e RM 123/2016, fq. 22

“Në tabelën janë prezantuar mjetet e programeve vijuese: Programi OA Zhvillimi i Barabartë Rajonal, MB, bashkëpunimi ndërkufitar që janë përjashtuar nga paragrafi 420 – mallra dhe shërbime nga buxheti themelor dhe 4A Sheshi

**Mjetet e alokuara në IPA dhe IPA2 relevante për zhvillimin rajonal janë shfaqur në mënyrë të drejtë në buxhetet e institucioneve që janë përgjegjëse për menaxhimin e tyre, ndërsadaln nga Buxheti i RM për 2016.

Ministritë nuk janë të kyçur në mjetet e planifikuara me programe me komponentë zhvillimore për vitet 2017 dhe 2018 sepse nuk ka të dhëna.

Në planin e veprimit të fundit janë prezantuar edhe qëllime të reja për indeksin zhvillimor, ekonomik-social dhe demografik për gjitha rajonet në vitin 2018, sipas të cilëve pritet që katër prej tetë rajoneve të tejkalojnë indeksin mesatar zhvillimor në nivel të Maqedonisë dhe që rajoni i Shkupit do të mbetet në vlerën e njëjtë për këtë indeks. Në këto projekte, mbrapsje të vetme do të vërehen në indeksin demografik, në vlerat e Rajonit të Shkupit dhe Pellagonisë. Për gjitha parametrat tjera, pritet që rajonet të arrijnë përparim (shikoni tabelën nr. 25).

Tabela 25. Tregues të lidhur me indeksin për përcaktimin e shkallës së zhvillimit të rajoneve planore

Indeksi zhvillimor				
Rajoni planor	2008	2012 i planifikuar	2012 i realizuar	2018
Shkupi	1,48	1,62	1,51	1,51
Juglindor	0,89	1,03	0,97	1,10
Pellagonisë	0,73	0,80	0,91	1,05
Jugperëndimor	0,72	0,74	0,81	0,92
Pollogu	0,72	0,75	0,82	0,93
Vardari	0,69	0,75	0,73	0,85
Lindor	0,67	0,72	0,96	1,08
Verilindor	0,56	0,60	0,63	0,80

Indeksi ekonomik-social				
Rajoni planor	2008	2012 i planifikuar	2012 i realizuar	2018
Shkupi	1,86	1,95	1,48	1,50
Juglindor	1,38	1,45	1,29	1,35
Pellagonisë	0,79	0,87	1,09	1,15
Jugperëndimor	0,5	0,58	0,98	1,05
Pollogu	0,18	0,20	0,50	0,70
Vardari	0,63	0,72	0,70	0,84
Lindor	0,95	1,05	1,36	1,40
Verilindor	0,33	0,38	0,27	0,40
Indeksi demografik				
Rajoni planor	2008	2012 i planifikuar	2012 i realizuar	2018
Shkupi	1,25	1,29	1,53	1,50
Juglindor	0,58	0,62	0,72	0,80
Pellagonisë	0,69	0,74	0,80	0,65
Jugperëndimor	0,86	0,90	0,70	0,70
Pollogu	1,05	1,08	1,07	1,10
Vardari	0,73	0,78	0,76	0,85
Lindor	0,5	0,54	0,65	0,70
Verilindor	0,7	0,75	0,90	1,05

36 Revizioni i nivelit të suksesit – efektiviteti i zbatimit të Programit për Zhvillim të Barabartë Rajonal, raporti final i revizorit të autorizuar shtetëror, Enti Shtetëror i Revizionit, 2013

37“Efekti i të dhënave jo të përditësuar ka ndikim mbi përqindjen e shpërndarjes së mjeteve sipas rajoneve, për periudhën vijuese.” (Revizioni i nivelit të suksesit – efektiviteti i zbatimit të Programit për Zhvillim të Barabartë Rajonal, raporti final i revizorit të autorizuar shtetëror, Enti Shtetëror i Revizionit, 2013)

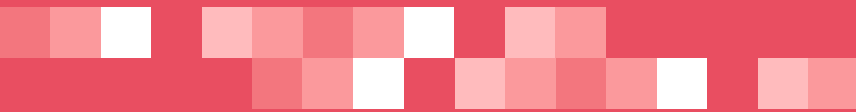
KORNIZA 3: REVIZIONI I REALIZIMIT TË PROGRAMIT PËR ZHBR NGA ANA E ENTIT PËR REVIZION

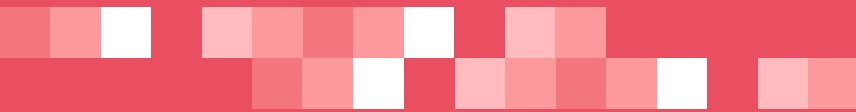
Gjatë vitit 2012, (nga shtatori deri në dhjetor) Enti i Revizionit të RM-së ka zbatuar revizion të nivelit të suksesit që ka të bëjë me aktivitetet e lidhura me vlerësimin e rreziqeve dhe mundësi për përmirësim të efikasitetit të realizimit të Programit për ZHBR. Periudha që ishte e përfshirë me revizionin është 2009-2012. Në revizionin e tyre kanë theksuar disa fusha të rrezikshme:

- Rregullorja ligjore për ZHBR;
- Financimi i ZHBR (mjete të planifikuar dhe realizuara për ZHB në Buxhetin e RM për periudhën 2009-2012);
- Zgjedhje të propozim-projekteve dhe financimi i tyre, dhe
- Monitorim të shfrytëzimit të mjeteve të përcaktuar për ZHBR.

Disa prej zbulimeve më të rëndësishme janë⁶:

- Kjo fushë është rregulluar me rregullore nënligjore, që miratohet me vonesë prej një deri katër vite,
- Mospërputhje në zbatimin e ligjit, sepse në praktikë paraqiten dallime në mënyrën dhe organin nëpërmjet të cilit transmetohen mjetet nga Buxheti i RM për financim të projekteve planore
- Nuk është vendosur një sistem informativ që duhet të përmbajë të dhëna të përditësuar dhe besueshme në lidhje me shkallën e zhvillimit sipas rajoneve, prej të cilëve varet shpërndarja procentuale e mjeteve të Buxhetit të RM sipas rajoneve për ZHBR.⁷
- Ka një tendencë të uljes së mjeteve që ndahet nga Buxheti i RM për ZHBR
- Financim retroaktiv të projekteve për ZHB (miratohen vendime nga Qeveria për shpërndarje të mjeteve për financim të projekteve në fund të vitit, siç është rasti me vitet 2009 dhe 2012, për projekte që kanë qenë të aprovuar vitin paraprak.
- Nivel jashtëzakonisht të ultë të mjeteve të ndara për ZHBR. Pjesëmarrja në përqindje të mjeteve të ndara nga Buxheti i RM për ZHBR, në krahasim me PBB për periudhën 2009-2011 lëviz mes 0.03 dhe 02% në vend që të jetë në shumë prej së paku 1% të PBB
- Është përcaktuar rrezik në punën e Komisionit për Vlerësim të Propozim Projekteve për ZHBR. Mungesa e dispozitave të sakta ligjore për mënyrën e punës së komisioni dhe e drejta e përcaktuar diskrecioni në ligjin për Ministrin e VL për zgjedhje të anëtarëve të Komisionit mund të kenë ndikim mbi zgjedhjen e projekteve dhe kontributi i tyre për ZHB
- Për shkak të shumës së pamjaftueshme të mjeteve që ndahen nga Buxheti i RM për zhvillim rajonal, si dhe trendi i zvogëlimit të mjeteve të planifikuar me rebalancin e buxhetit, nuk është arritur efektiviteti i mjaftueshëm i realizimit të Programit për ZHBR.





REKOMANDIME TË PËRGJITHSHME

Siç mund të vërehet nga të dhënat e institucioneve zyrtare shtetërore të prezantuar më lartë, politika për zhvillim të barabartë rajonal përballohet me sfida serioze dhe për atë e pret një punë serioze në të ardhmen. Ka arritur përparim të vogël, një pjesë e rajoneve kanë shënuar trendë pozitive në lidhje me parametrat ekonomike, por, siç vëren edhe Enti për Revizion në analizat e suksesit të kësaj politike, “nuk është arritur efektivitet i kënaqshëm nga realizimi i Programit për ZHBR”. Të pakënaqshme janë edhe të dhënat që tregojnë se mbi gjysma e investimeve vazhdojnë të gjenerohen në rajonin më të zhvilluar, rritja natyrore në pjesën më të madhe të rajoneve është negative, ndërsa tre rajonet më pak të zhvilluara (Verilindor, Pollogu dhe Jugperëndimor) përballohen me papunësi më të madhe dhe në vitet e fundit nuk kanë përmirësim të dukshëm të PBB në krahasim me rajonet tjera të shtetit.

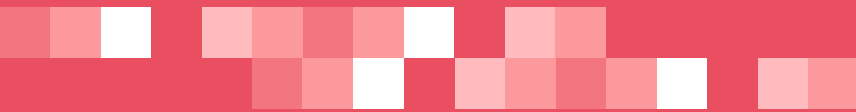
Zgjidhja ligjore për ndarje të 1% të PBB për nxitje të zhvillimit të barabartë rajonal nga Buxheti i Republikës së Maqedonisë në vit, Qeveria e interpreton në mënyrë që i orienton gjitha alokimet buxhetore nga ministritë e ndryshme dhe agjencitë që kanë ndonjë lidhje me fushën e zhvillimit rajonal, por jo konkretisht me zhvillimin e barabartë rajonal. Për të qenë zhvillimi rajonal i barabartë, duhet të ndiqet metodologjia aktuale ose të propozohet metodologji e re për ndarje të mjeteve buxhetore, sipas të cilës, mjetet në shumë prej 1% të PBB (ose 3.25% siç thekson Qeveria në një prej dokumenteve të saja) do të ndahen sipas proporcionit përkatës që del nga shkalla e zhvillimit të secilit prej rajoneve planore.

Ka nevojë që me anë të Këshillit për Zhvillim të Barabartë Rajonal ose Ministrinë e Vetëqeverisjes Lokale në afatin më të shpejtë të themelohet një sistem transparent të njoftimit të gjitha parametrave të zhvillimit të rajoneve, me të cilin do të ndihmohet të rritet interesi dhe vetëdija e qytetarëve për këtë politikë të rëndësishme për të ardhmen e shtetit. Në vetë Strategjinë për Zhvillim Rajonal 2009-2019 është përmendur një sistem informativ që do të mundësojë respektimin e drejtë të parimeve të transparencës dhe përgjegjshmërisë gjatë zbatimit të Strategjisë, si dhe gjatë sigurimit të qasjes në informacione me karakter publik lidhur me zbatimin e Strategjisë.

Duke marrë parasysh që politika për zhvillim të barabartë rajonal është në përputhje me qëllimet strategjike të Republikës së Maqedonisë për anëtarësim në BE, si dhe në përputhje me drejtimit për zhvillim të decentralizimit të parashikuar me Kushtetutën e Republikës së Maqedonisë, autorët e kësaj analize konsiderojnë që duhet një konsensus mes faktorëve kryesor politik të vendit për zbatim të mëtutjeshme dhe konsiderueshme të ligjit për ZHBR. Pas një dekade të plotë të ligjit dhe strategjisë, pa asnjë përparim të dukshëm në lidhje me vetëdijen e popullatës dhe shoqërisë dhe në lidhje me vullnetin politik, duke sikur ajo nuk ekziston aspak. Ndonëse ka vullnet më të madh dhe dedikim nga ana e strukturave udhëheqëse të institucioneve relevante (autoriteteve) për ngritjen e kapaciteteve të zhvillimit rajonal, mund të shqyrtohet mundësia e një ministrie të veçantë për zhvillim rajonal, siç ka në Bullgari (Ministria e Zhvillimit Rajonal dhe Çështje Publike), Kroaci (Ministria e Zhvillimit Rajonal dhe Fonde të BE-së), Çeki (Ministria e Zhvillimit Rajonal), Rumani (Ministria e Zhvillimit Rajonal dhe Administratë Publike), Poloni (Ministria e Zhvillimit Rajonal që në vitin 2031 ishte ri-emëruar në Ministria e Infrastrukturës dhe Zhvillimit), Latvi (Ministria e Mbrojtjes së Mjedisit dhe Zhvillimit Rajonal), Ukrainë (Ministria e Zhvillimit Rajonal dhe Ndërtimtari), Moldavia (Ministria e Zhvillimit Rajonal dhe Ndërtimtari), Xhorxhi (Ministria e Zhvillimit Rajonal dhe Infrastrukturë), ose Norvegji (Ministria e Vetëqeverisjes Lokale dhe Zhvillimit Rajonal).

LITERATURA E PËRDORUR

- Plan Veprimi për zbatimin e Strategjisë për Zhvillim Rajonal të Republikës së Maqedonisë 2012-2015, Ministria e Vetëqeverisjes Lokale, mars 2010.
- Plani Veprimit për zbatimin e Strategjisë për Zhvillim të Barabartë në Maqedoni 2013-2015, Gazeta Zyrtare e RM 122/2013
- Plani Veprimit për zbatimin e Strategjisë për Zhvillim të Barabartë në Maqedoni 2016-2018, Gazeta Zyrtare e RM 123/2016
- Enti Shtetëror i Statistikës, Regjistrimi i Popullsisë, amvisërive dhe vendbanimeve, 2002
- Ligji për Zhvillim të Barabartë Rajonal, teksti i konsoliduar (“Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë” nr. 63/2007, 187/2013, 43/2014 и 215/2015)
- Maqedonia në Numra 2014, Enti Shtetëror i Statistikës, qershor 2014
- Maqedonia në Numra 2015, Enti Shtetëror i Statistikës, qershor 2015
- Maqedonia në Numra 2016, Enti Shtetëror i Statistikës, qershor 2016
- Plani Zhvillimor Kombëtar 2007-2009, Qeveria e RM, Shkup, shkurt 2007
- Vendim për shpërndarjen e mjeteve për financim të projekteve për zhvillim të rajoneve planore në vitin 2016, Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë, nr. 86/2016
- Vendimi për klasifikimin e rajoneve planore sipas shkallës së zhvillimit të rajoneve të planifikimit për periudhën 2013-2017, Gazeta Zyrtare e Republikës së Maqedonisë, Nr.88/2013
- Rajonet Planore në Republikën e Maqedonisë, Ministria e Vetëqeverisjes Lokale 2011
- Revizioni i nivelit të suksesit – efektiviteti i zbatimit të Programit për Zhvillim të Barabartë Rajonal, raporti final i revizorit të autorizuar shtetëror, Enti Shtetëror i Revizionit, 2013
- Rajonet në Republikën e Maqedonisë, Enti Shtetëror i Statistikës 2016
- Mbrojtja Sociale e Fëmijëve, të Rinjve dhe të Rriturve në Republikën e Maqedonisë, 2015, Enti Shtetëror i Statistikës, tetor 2016
- Shkalla e Zhvillimit dhe Klasifikimi i Rajoneve Planore (elaborat i ekspertëve), Vlabor, Shkup, maj 2013
- Strategjia për Ndryshimin dhe Plotësimin e Strategjisë për Zhvillim Rajonal të Republikës së Maqedonisë 2009-2019, Ministria e Vetëqeverisjes Lokale, shtator 2014.
- Strategjia për Zhvillim Rajonal të Republikës së Maqedonisë 2009-2019, “Gazeta Zyrtare e RM, nr. 119/2009
- The former Yugoslav Republic of Macedonia 2016 Report, Brussels, 9.11.2016, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2016/20161109_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf



Publisher: Foundation Open Society – Macedonia

For the publisher: Fani Karanfilova – Panovska

Authors: Slagjan Penev and Borce Trenovski

Proofreading into Macedonian: Abakus

Translation into English: Abakus

Translation into Albanian: Abakus

Design: Koma

Print: Datapons

Circulation: 300 copies

Free-of-charge/non-commercial circulation

CIP - Каталогизација во публикација
Национална и универзитетска библиотека "Св. Климент Охридски", Скопје
352.072.2(497.7)

ПЕНЕВ, Слаѓан

Политиката за рамномерен регионален развој во Македонија : цели, предизвици, трендови / [автори Слаѓан Певев, Борче Треновски] = Politika për zhvillimin e barbare të rajonal në Maqedoni : qellime, sfida, trende / [autorë Sllagjan Penev, Borçe Trenovski] = Policy on balanced regional development in Macedonia : goals, challenges, trends / [authors Slagjan Penev, Borce Trenovski]. - Скопје : Фондација Отворено општество - Македонија = Shkup : Fondacioni shoqëri e hapur - Maqedoni ; = Skopje : Foundation open society - Macedonia, 2017. - 198 стр. : граф. прикази ; 20x20 см

Текст на мак., алб. и англ. јазик. - Фусноти кон текстот. - Библиографија кон деловите

ISBN 978-608-218-247-6

1. Насп. ств. насл. 2. Треновски, Борче [автор]. - I. Penev, Sllagjan види Певев, Слаѓан. - II. Penev, Slagjan види Певев, Слаѓан
а) Локална самоуправа - Развој - Рамномерно финансирање - Македонија

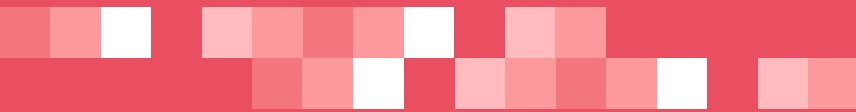
COBISS.MK-ID 102591242

This publication is made possible by the generous support of the American people through the United States Agency for International Development within the USAID Civil Society Project. The contents of this publication are responsibility of the authors and they do not reflect positions of USAID or the United States Government.



CONTENTS

SUMMARIZED FINDINGS	137
INTRODUCTION	143
WHY WE NEED POLICY ON BALANCED REGIONAL DEVELOPMENT – STATISTICAL INDICATORS PER REGION	147
BALANCED REGIONAL DEVELOPMENT – LEGISLATIVE FRAMEWORK	157
FRAME 1: PREVIOUS POLICIES ON REGIONAL DEVELOPMENT	158
FRAME 2: IMPORTANT DATES FOR THE POLICY ON BALANCED REGIONAL DEVELOPMENT	165
STRATEGY AND ACTION PLANS ON BALANCED REGIONAL DEVELOPMENT	169
ACTION PLANS ON IMPLEMENTING THE STRATEGY ON REGIONAL DEVELOPMENT	172
EFFICIENCY OF THE POLICY ON BALANCED REGIONAL DEVELOPMENT	179
FRAME 3: PERFORMANCE AUDIT OF THE PROGRAMME ON BALANCED REGIONAL DEVELOPMENT BY THE STATE AUDIT OFFICE	190
GENERAL RECOMMENDATIONS	193
BIBLIOGRAPY	195



SUMMARIZED FINDINGS

WHY WE NEED POLICY ON BALANCED REGIONAL DEVELOPMENT

- More than 50% of population growth in the state comes from Skopje region, with **Skopje and Polog region accounting for approximately 90% of national population growth**. Other regions have modest population growth rates, whereas Pelagonija and East region are characterized by population decline.
- Increased population figures, as parameter, show that in the last 10 years, only portion of regions could be considered advanced, those being: **Skopje – with more than 30,000 new inhabitants, Polog – with more than 10,000 new inhabitants, Northeast and Southeast – with minimum population growth of 1,500 to 2,500 inhabitants.**
- Comparison of data for the period 2005-2015 shows that **shares of young population are decreasing, with the most dramatic examples recorded in Polog, Southeast and Southwest region, where differences of young population as shares in total population has changed by 5 to 6%**, whereas the biggest **growth in elderly population** was observed in Skopje, Southeast, East and Vardar region, ranging from 2 to 3%.
- **Highest decrease of socially endangered population is observed in Pelagonija, where the number of social allowance beneficiaries has been reduced by almost three times in the period 2006-2014.** In the period of 8 years, Northeast, Vardar and Southeast region halved their respective numbers of social allowance beneficiaries, while Southwest and East region have almost twice as less social allowance beneficiaries compared to their respective 2006 figures.
- Although marked by modest decrease, distribution of unemployment per regions leads to the conclusion that major differences remain and should serve as basis for various measures and activities in different regions. **In some regions, for example the Southeast, 2015 unemployment rate is higher by almost 16% and in Southwest region it is higher by 7% from the national average.**


- **Skopje region (which is the place of residence for 1/3 of population in the state) generates high 43% of GDP. Therefore, this region is dominant in terms of regional GDP per capita, as this rate is two and half times higher than GDP per capita in Northeast** as the least developed region. Two more regions (Southeast and Vardar) have higher GDP per capita compared to the average rate. This is strong signal about the need for comprehensive and in-depth policy on balanced regional development that could yield positive results in the medium term.
- **Skopje region accounts for unchanged share of around 37-38% in total number of active business entities**, with Pelagonija accounting for around 11-12% and Southwest accounting for around 10%. Slightly more prominent progress is noted in Polog region, whose share is growing from 9.6% in 2008 to 10.8% in 2015, and has climbed to second place before Southwest region in terms of this indicator on regional development.
- Comparison of respective figures on employees provides the conclusion that, in 2015, **Southeast, Pelagonija and Polog region had lower number of companies employing more than 250 people, while Southeast and Pelagonija had lower number of companies employing 50 to 249 people.**
- Analysis of regional shares in total equity investments raises concerns, as it shows that **more than half of investments are made in the most developed region and there are almost no investments made in the least developed region (Northeast).**
- Value of construction works shows that although in 2007 Polog region was deemed the main “construction site” in the state, in 2015 this region is the second to last in terms of the value of construction works, demonstrating better performance only than Southeast region, which is continuously ranked at the bottom of this list. **In the last 9 years, lowest construction activity was observed in Northeast region which, with the exception of 2015, is ranked last according to the value of construction works performed.**
- In the last 3 years, local self-government units in **Skopje region, including the City of Skopje, accounted for 37.8% of total revenue generated by LSGUs** in Macedonia. Lowest revenue was generated by municipalities in Vardar (7%) and Northeast (7.1%) region, followed by municipalities in Southeast (8.3%), East (8.6%), Southwest (9.3%), Pelagonija (10.6%) and Polog (11.2%).
- Most recent data on **regional distribution of GDP, published by the State Statistical Office and calculated for 2013 based on their methodology**, indicate a level of **29.0% and represents a decrease by 0.1% compared to 2012 figures.** Decrease in the value of this share implies more balanced distribution of development among the regions.

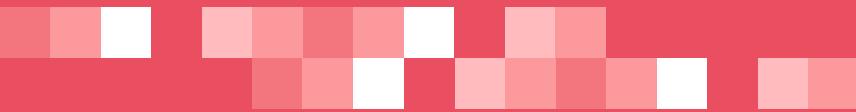
EFFICIENCY OF THE POLICY ON BALANCED REGIONAL DEVELOPMENT

- For the purpose of stimulating balanced regional development, **funds in the amount of at least 1% of GDP** should be allocated from the Budget of Republic of Macedonia and disbursed through the Ministry of Local Self-Government. Later, on the basis of the classification of regions according to their development, the Ministry on Local Self-Government and the Bureau for Regional Development distribute these funds to individual regions according to their relevant share. **Nevertheless, with every new budget, budget adjustment and final balance of the state budget, and every new Action Plan for Implementing the Strategy on Regional Development, contrary to the legal framework in place, the Government applies different methodology to calculate the shares of GDP invested in balanced regional development.**
- Start of implementation of the **law and policy on balanced regional development was faced with series of delays in application of the main components, which significantly impacted efficiency of the overall process and policy.**
- Major disparity in development among planning regions in Macedonia is observed when comparing the developmental, economic-social and demographic indices, **which showed visible differences between Skopje, on one side, and all other regions, on the other side, especially in the economic-social sphere.** Especially worrying are tendencies observed in **the least developed region, which according to most recent data is marked by high unemployment of 43.2%, highest number of social allowance beneficiaries per capita and share of around 2% in total equity investments in the state.**
- Numerous independent reports on balanced regional development provide data according to which annual funds allocated by **the Government for this purpose have not reached desirable 1% of GDP, notably because government reports operate with data ranging from around 1% to 3.25% of GDP, but these shares concern only planned funds,** not realized funds, as confirmed by specific data in the final balance sheets of the state budget. Difference between these two approaches concerns the fact **whether funds allocated from the Budget of Republic of Macedonia are actually awarded according to the methodology on distribution of funds for regional development and on the basis of development of individual planning regions (as stipulated in the Law on Balanced Regional Development) or on the basis of total allocations for regional development** (representing continuation of the policy on development of underdeveloped areas, which existed prior to adoption of the Law on Balanced Regional Development).
- Every new Action Plan for Implementing the Strategy on Regional Development expands the number of government ministries and agencies whose budgets include a component on regional development, **but there are no available data that distribution of these funds is pursued**

in compliance with the priorities for balanced regional development, i.e. according to development of individual planning regions (except for the fact that these funds are allocated in the budgets of several ministries and agencies and labelled “regional” and that they are not managed by the Ministry of Local Self-Government, which represents certain effort on the part of the state to support regional development).

- By applying this approach, policy makers have restored, in one segment, the process on development of underdeveloped regions to the level that existed prior to adoption of the Law and Strategy on Balanced Regional Development. It was **this methodology on development of regions according to their underdeveloped status that implied specific difference compared to the previous policy**, for which the policy maker claimed was “monocentric”.
- **Information system is still not in place for updated and reliable data in relation to development of individual regions, which depends on the percentile distribution of funds per region from the Budget of Republic of Macedonia intended for balanced regional development.**
- Action Plans for Implementing the Strategy on Regional Development **do not present the shares according to the methodology stipulated in the Law and Strategy on Balanced Regional Development which, in the period 2008-2015, ranged from 0.002% to 0.3% of GDP.**
- Analysis of available data provides the conclusion that funds anticipated for implementation of the policy on balanced regional development **are gradually disappearing in the process on public finance management, from “allocation”, “approval” and “disbursement” of funds from the Budget of Republic of Macedonia to their realization through the Ministry of Local Self-Government.** Hence, for example, **the average realization rate of funds planned and allocated from the Budget of RM and intended for realization through MLSG accounted for only 45% in the period 2009-2012**, while the average realization rate of funds planned under the Action Plan 2009-2012 was even **lower (29%)**. Nevertheless, comparison of indicators on paid/used funds from the Budget of RM and realized through the Ministry and the Bureau and funds planned under the Action Plan shows that in the period 2013-2015 this share has increased and accounted for 53%, when compared to its level of 29% in the period 2009-2012.
- On the account of insufficient amount of funds allocated from the Budget of RM and intended for regional development, as well as the trend on reduction of planned funds by means of budget adjustments, **effectiveness in implementation of the policy on balanced regional development is not satisfactory.**

- 
- Data presented in action plans show small progress towards attainment of targets defined, **however, there is still significant space for improvement in the fields of unemployment, difference in GDP per capita compared to the EU and among regions, population growth per regions and life expectancy.**
 - Certain parameters used in the past to analyse regional development show negative tendencies under the policy on balanced regional development (primarily they concern data on the population's ageing and total amount of equity investments), **while other data provide small spark of hope for mitigation of consequences arising from long years of investments dominantly focused in the capital (data on active business entities and construction works performed).**



INTRODUCTION

As a concept, regional development implies continuous financial support from the state and high degree of coordination between the ministries, donors and stakeholders at regional and at local level. Regional policy is one of most prominent features in functioning of the European Union, where it is called the Cohesion Policy¹ and whose goal is to improve welfare of the regions across Europe and reduce regional imbalances.

Adoption of the regional development policy in Republic of Macedonia implied an attempt for alignment of national priorities with those defined under EU's policy on economic and social cohesion and those identified in the Lisbon Strategy.² This alignment was made for the purpose of stimulating development of planning regions in line with the EU guidelines, and for capacity building of planning regions and local self-government units for utilization of relevant components under IPA available to Macedonia.

In Republic of Macedonia, the Law on Balanced Regional Development was adopted in 2007 and implied one of the most important steps towards introduction of new approach to address the problem that, for decades had been treated as underdevelopment of certain specific areas, underdeveloped regions, etc.³ This piece of legislation explicitly defined the policy on stimulating balanced regional development as system of goals, instruments and measures aimed at addressing regional disparities and attaining sustainable development in Republic of Macedonia.

The need for adoption of this law and policy was justified with long-standing absence of regional development policy and dominant concentration of most economic activities in Skopje region and partial development of greater urban centres in other planning regions. High concentration of population and economic activities in urban centres has negative effects on social and spatial aspects of development, ultimately resulting in extinction of large portion of rural settlements,

1 More than one third of the EU Budget is allocated in support of this policy.

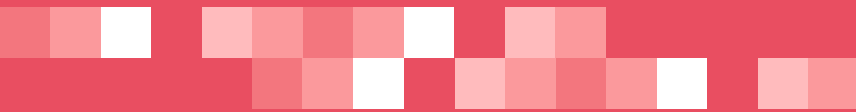
2 More information on the Lisbon Strategy are available at: http://www.consilium.europa.eu/en/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00100-r1.en0.htm

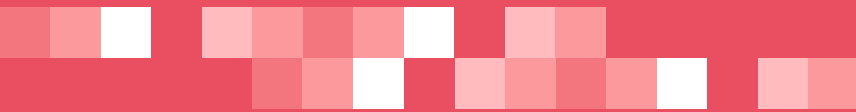
3 More information for the policy on supporting underdeveloped regions is presented in Frame 1: Previous Policies on Regional Development.

while creating problems in operation of urban centres due to the lack of relevant technical and social infrastructure that would sustain higher population density. Therefore, disparities emerged in economic, social and other aspects of development between and within planning regions and provided the starting point for regional development planning.

All strategic, programme and planning documents that followed after the law's adoption, as well as projects for implementing the policy on balanced regional development (hereinafter: ERD) in the last 10 years have brought to the surface *numerous shortfalls and problems* in policy performance, marked by many delays and breaches of law-stipulated deadlines.

As part of this analysis and based on available statistics per region, we will attempt first to establish the actual situation in terms of distribution of regional development and identify tendencies in individual regions, which will later serve as solid baseline for establishing possible positive movements in individual regions and for identifying key challenges in the policy on balanced regional development, as well as for testing the policy's effectiveness in the course of years. Moreover, our focus will be on legislative establishment of the policy on balanced regional development in the past decade, assessment of what has been planned and realized, identification of weaknesses and shortfalls in policy implementation, and provision of recommendations aimed at better implementation of these policies in the future.





WHY WE NEED POLICY ON BALANCED REGIONAL DEVELOPMENT – STATISTICAL INDICATORS PER REGION

In its recent editions of the publication called “Macedonia in Figures”, the State Statistical Office publishes data on regional dispersion of GDP. Value of this indicator is zero when GDP per capita in all regions across the country is identical, and increases in proportion with growing differences between regional GDP per capita and average GDP per capita at national level. 2014 edition of this publication presented data that regional dispersion of GDP was 31.0% in 2010, 29.3% in 2011 and 31.5% in 2012.⁴ Next year’s edition of “Macedonia in Figures 2015” corrected these figures on the basis of the new methodology, whereby regional dispersion of GDP accounted for 28.9% in 2010 (correction by 2.1%), 26.5% in 2011 (correction by 2.8%), and 29.1% in 2012 (correction by 2.4%).⁵ The most recent edition published in 2016 shows that, in 2013, regional dispersion of GDP was 29.0%.⁶

Although action plans and other government documents emphasize that measure and activities aimed at stimulating balanced regional development were implemented in the period after the regional development policy was adopted, and resulted in reduced development disparities between

4 Macedonia in Figures 2014, State Statistical Office, June 2014

5 Macedonia in Figures 2015, State Statistical Office, June 2015

6 Macedonia in Figures 2016, State Statistical Office, June 2016, available at: http://www.stat.gov.mk/Publikacii/MakedonijaVoBrojki2016_mk.pdf

the City of Skopje and other planning regions,⁷ many indicators confirm that these differences are not reduced, and in some regions they continue to increase compared to Skopje region.

In continuation of this analysis, we present and elaborate several tables with data that provide general conclusions in terms of regional development, as well as specific conclusions on the needs, challenges and effects of the policy on balanced regional development. Without any intention to relativize the classification of planning regions according to their development, designed in 2008 and 2012 by experts with exceptional knowledge in economic, demographic and developmental sciences, we enlist sets of statistical data showing that certain important segments of regional development are deviating, sometimes by large margins, from dominant tendencies that have been taken as decisive for establishing development in individual regions.

Table 1: Basic characteristics of planning regions

Region	Area (in km ²)	Number of municipalities	Population (2006)	Population (2015)
Macedonia	25.713	80	2.040.228	2.071.278
Vardar	4.042	9	154.230	152.917
East	3.537	11	180.938	176.877
Southwest	3.340	9	222.385	219.718
Southeast	2.739	10	171.972	173.552
Pelagonija	4.717	9	236.088	230.771
Polog	2.416	9	310.178	320.299
Northeast	2.310	6	173.982	176.231
Skopje	1.812	17	590.455	620.913

Source: State Statistical Office

If population growth is used as parameter to assess progress in regional development, only half of regions could be considered as relatively progressed in the last 10 years: Skopje, with more than 30,000 new inhabitants; Polog, with more than 10,000 new inhabitants; Northeast and Southeast region, with minimum increase of 1,500 to 2,500 inhabitants. Of course, these data are based on population growth projections, as the population census has not been organized for 14 years, and additional limiting factor is lack of comprehensive and accurate records on people that have left the state. Nevertheless, based on data available, even under such modest population growth per region (in some regions we observe mild population decrease), there is strong and evident difference among regions and enhanced dominant position of Skopje region, whose population number is three times higher compared to other regions.

Table 2: Population's ageing, per region

	2005			2015		
	Population above 65 years (%)	Population below 15 years (%)	Population growth	Population above 65 years (%)	Population below 15 years (%)	Population growth
Macedonia	11,0	19,2	4,076	13	16,7	2.614
Pelagonija	15,2	16,6	-557	15,7	15,4	-720
Vardar	11,9	17,5	-12	14,1	15,8	-173
Southeast	10,5	21,1	410	13,2	16,4	50
Southwest	10,3	20,8	309	11,3	15,4	184
Skopje	10,6	18,5	2.576	13,7	18,3	2.214
Northeast	11,3	18,3	221	11,9	17,5	137
Polog	8,2	23,3	1.366	9,0	17,0	1.197
East	11,9	16,7	-237	14,5	14,3	-275

Source: National Development Plan 2007-2009 and State Statistical Office

Analysis of the population's ageing per region shows that population is ageing in all regions, i.e. the share of young population is decreasing, with the most dramatic examples observed in Polog, Southeast and Southwest region, where difference in shares of young population in total population has changed by around 5% to 6%, while the biggest growth of elderly population is noted in Skopje, Southeast, East and Vardar region, by 2% to 3%. These worrying trends are confirmed by data on population growth, i.e. population growth is decreased in all regions compared to the levels recorded 10 years ago, and more than 50% of national population growth comes from Skopje, with Skopje and Polog region accounting for around 90% of national population growth.

Table 3: Social allowance beneficiaries

	2006	2010	2014	Difference 2006-2014 (%)
Macedonia	249.619	176.431	128.679	- 48,4%
Vardar	14.936	9.183	5.977	- 60%
East	19.228	11.322	9.694	- 49,6%
Southwest	22.989	16.233	11.615	- 49,5%
Southeast	14.029	8.058	6.331	- 54,9%
Pelagonija	31531	14.649	10.811	-65.7%
Polog	44694	41.391	25.492	-43%
Northeast	41685	20.053	16.440	-60,6%
Skopje	60527	55.542	42.319	-30,1%

Source: State Statistical Office

Data presented in Table 3 show major changes in terms of the socially most endangered population, whereby biggest decrease is noted in Pelagonija, where the number of social allowance beneficiaries has been reduced almost threefold in the period 2006-2014. Over the period of 8 years, Northeast, Vardar and Southeast region have reduced their numbers of social allowance beneficiaries by more than two times, while Southwest and East region have almost two times less social allowance beneficiaries compared to their relevant 2006 figures. At the same time, significant decrease of socially endangered population is noted in Polog (-43%) and Skopje (-30.1%) region.

Table 4: Activity rate of the population aged above 15 years, per region and per year

	2009			2012			2015		
	Activity	Employment	Unemployment	Activity	Employment	Unemployment	Activity	Employment	Unemployment
Macedonia	56,7	38,4	32,2	56,5	39	31	57	42,1	26,1
Vardar	58,3	35,2	39,7	59,1	37,9	35,9	60,7	45,8	24,5
East	59,5	49,4	17	61,5	50,1	18,5	62,5	51,6	17,5
Southwest	55,8	37,5	32,7	56,2	32,4	42,3	54,9	36,2	33,9
Southeast	69,6	59,6	14,4	70,7	60,9	13,8	68,4	56,9	16,7
Pelagonija	63,8	42,6	33,2	62,8	46,9	25,3	66,3	52,2	21,1
Polog	46,1	33,5	27,3	44,5	29,3	34,2	47,1	33,2	29,6
Northeast	56,9	20	64,8	52,1	24,6	52,8	54	30,6	43,2
Skopje	54,4	36,2	33,5	55,3	38	31,3	54,4	40,4	25,7

Source: State Statistical Office

Population activity, employment and unemployment rates (see Table 4) show certain positive trends in terms of employment of working age population, especially in Northeast and Vardar region, where employment has increased by more than 10 pp in the period of 6 years, while unemployment has decreased by more than 20 pp and 15 pp, respectively. Pelagonija is marked by positive indicators in this period (almost 10% more employed and around 12% less unemployed people). Unlike them, Southwest, Southeast and Polog region are marked by insignificant decrease in employment and insignificant increase in unemployment in the last 6 years, while East region is marked by increase in both, employment and unemployment. Regional dispersion of unemployment provides the conclusion that it continues to be the major challenge for the policy on balanced regional development, having in mind that unemployment has been modestly decreased in most regions, but great differences remain and should provide the basis for various measures and activities in different regions. In

2015, the unemployment rate in some regions, such as in the Northeast, is higher by almost 16%, and in Southwest is higher by 7% than the national average.

Table 5: GDP per region

2006	GDP (in million MKD)	Structure of GDP MK = 100%	GDP per capita (in MKD)	GDP per capita MK =100
Macedonia	310,915	100	152.392	100
Vardar	25,498	8.2	165.327	108,5
East	19,913	6.4	110.055	72,2
Southwest	22,855	7.4	102.774	67,4
Southeast	23,670	7.6	137.640	90,3
Pelagonija	35,238	11.3	149.258	97,9
Polog	22,658	7.3	73.047	47,9
Northeast	13,612	4.4	78.240	51,3
Skopje	147,470	47.4	249.756	163,9
2010	GDP (in million MKD)	Structure of GDP MK = 100%	GDP per capita (in MKD)	GDP per capita MK =100
Macedonia	437.296	100	212.795	100
Vardar	31.249	7,1	203.102	95,4
East	37.850	8,7	210.546	98,9
Southwest	35.828	8,2	161.492	75,9
Southeast	39.161	9	226.550	106,5
Pelagonija	52.923	12,1	226.036	106,2
Polog	33.707	7,7	107.074	50,3
Northeast	20.671	4,7	118.092	55,5
Skopje	185.906	42,5	308.467	145
2014	GDP (in million MKD)	Structure of GDP MK = 100%	GDP per capita (in MKD)	GDP per capita MK =100
Macedonia	527.632	100,0	255.206	100,0
Vardar	42.079	8,0	274.404	107,5
East	43.407	8,2	244.272	95,7
Southwest	41.629	7,9	189.109	74,1
Southeast	52.775	10,0	304.140	119,2
Pelagonija	58.412	11,1	251.988	98,7
Polog	37.413	7,1	117.284	46,0
Northeast	26.182	5,0	148.745	58,3
Skopje	225.734	42,8	366.482	143,6

Source: State Statistical Office

GDP per region is one of the most relevant indicators on overall regional development. Data for this category show that compared to 2006 figures the share of Skopje region in total national GDP has been decreased, and that share in GDP of the least developed region (Northeast) is marked by minimal, but continuous increase, while GDP per capita in Southeast is characterized by steady increase in the last consecutive years above the national average of GDP per capita and its share in total national GDP has increased from 7.6% in 2006 to 10% in 2014. Vardar, Southwest, Pelagonija and Polog region are marked by oscillations under this parameter, as shown with comparison of datasets for the years 2006, 2010 and 2014. Comparison of relevant figures for the years 2006 and 2014 provides the conclusion that the share in national GDP of Skopje region has decreased by 4.6 pp and reduction of relevant shares of Pelagonija, Polog and Vardar region accounting for 0.2 pp has been “compensated” with growth in Southeast (by 2.4 pp), East (by 1.8 pp), Northeast (by 0.6 pp) and Southwest (by 0.5 pp) region.

Structure of GDP according to regions provides the best image of imbalanced development among regions in Macedonia – Skopje region (which is the residence of 1/3 of total population) creates as much as 42.8% of GDP and has higher GDP per capita compared to the national average, followed by Southeast and Vardar region whose GDP per capita are also higher than the national average. GDP per capita in Polog is below half (46%) of the national average, whereas GDP per capita in Northeast region is around 58% of the national average, while this parameter in Southwest region is 74%. This should be straightforward signal for policy-makers and implementers of balanced regional development that these three regions need greater attention in the short term, having in mind that they are also affected by the highest unemployment rates (Table 4) and unless they catch up the pace with the more developed regions, these regions could remain black spots on the map of the least developed regions in Europe.

Table 6: Equity investments (in million MKD)

	2010	2011	2012	2013	2014	Вкупно	%
Macedonia	100.851	109.219	109.071	119.003	123.549	561.693	100
Vardar	6.621	5.642	5.016	8.179	7.350	32.808	5,8
East	9.078	5.070	5.964	10.462	10.175	40.749	7,3
Southwest	5.095	4.241	5.352	5.597	9.473	29.758	5,3
Southeast	7.148	5.355	4.728	6.390	6.940	30.560	5,4
Pelagonija	7.690	5.765	10.236	10.745	8.329	42.765	7,6
Polog	7.105	7.708	9.059	7.558	7.058	38.487	6,9
Northeast	2.905	1.353	2.645	2.482	2.543	11.927	2,1
Skopje	55.210	74.086	66.072	67.589	71.681	334.638	59,6

Source: State Statistical Office

Data on equity investments (see Table 6) show the most defeating results in terms of the policy on balanced regional development. The share of individual regions in total investments shows that more than half (sometimes around 70%) of investments are made in the most developed region and that almost no investments are made in the least developed region (Northeast), whose share in total equity investments is constant and stands below 3%.

Table 7: Active business entities

	2008	2012	2015
Macedonia	63.193	74.424	70.139
Vardar	4.828	5.975	5.470
East	5.299	5.913	5.692
Southwest	6.484	7.564	7.127
Southeast	5.503	6.373	5.889
Pelagonija	7.523	8.468	8.071
Polog	6.050	7.285	7.554
Northeast	3.691	4.283	4.139
Skopje	23.815	28.563	26.197

Source: State Statistical Office

Data on active business entities (as presented in Table 7) show positive tendencies in all regions, especially in terms of the total number of registered entities. As regards the share of individual regions in total number of active entities, the situation is rather stale throughout the years: Skopje region maintains its share of around 37-38%, Pelagonija – around 11-12% and Southwest – around 10%. Slightly more noticeable progress is observed in Polog, whose share increased from 9.6% in 2008 to 10.8% in 2015, climbing before Southwest region on the third place under this indicator for regional development. However, comparison of regions in terms of the number of employees shows that, in 2015, Southeast, Pelagonija and Polog region had fewer companies employing more than 250 employees, while Southeast and Pelagonija regions had fewer companies employing 50 to 249 people.

Table 8: Construction works performed (in thousand MKD)

	2007	%	2010	2013	2015	%
Macedonia	22.258.526	100	25.025.816	37.750.104	41.209.648	100
Vardar	942.246	4,2	1.184.760	4.193.177	4.158.385	10,1
East	811.578	3,6	1.839.722	1.614.495	4.176.346	10,1
Southwest	3.140.527	14,1	2.378.635	2.754.445	5.386.551	13,1
Southeast	1.756.640	7,9	2.195.692	2.127.929	1.421.037	3,4
Pelagonija	1.635.286	7,3	2.475.012	5.107.026	4.788.052	11,6
Polog	7.470.033	33,6	5.068.724	4.352.401	2.555.666	6,2
Northeast	288.531	1,3	633.970	1.073.275	4.549.361	11
Skopje	6.213.685	27,9	9.249.301	16.527.356	14.174.250	34,4

Source: State Statistical Office

Value of construction works performed is another important parameter used to compare development in regions, although this component is also marked by certain major oscillations. If the main "construction site" in 2007 was Polog region, with almost one third of total value of construction works performed (and was ranked second in the next five years, immediately after Skopje), in 2015 this region is second to last under this parameter, demonstrating slightly better performance than Southeast, which has been continuously ranked low on this list. In this period of 9 years, Pelagonija and Southwest are ranked among regions marked by higher value of construction works performed, while Vardar and East region continuously demonstrate lower value of construction works performed. The lowest value of construction works performed in the last 9 years is recorded in Northeast region which, except in the year 2015, is ranked last under this parameter.

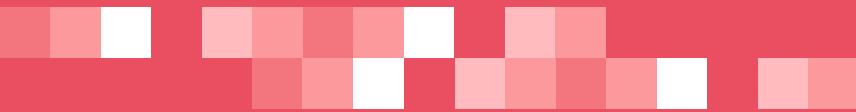
Table 9: Total municipal revenue and expenditure (in thousand MKD)

	2013		2014		2015	
	revenue	expenditure	revenue	expenditure	revenue	expenditure
Macedonia	28.136.999	27.892.548	28.253.055	27.732.155	30.132.499	29.251.474
Vardar	1.899.154	1.890.153	2.042.024	2.005.454	2.156.996	2.096.797
East	2.352.714	2.328.043	2.532.933	2.452.526	2.536.120	2.509.826
Southwest	2.648.840	2.603.786	2.624.033	2.594.441	2.793.562	2.759.446
Southeast	2.242.866	2.232.939	2.408.557	2.337.640	2.543.821	2.483.198
Pelagonija	3.024.743	3.007.182	3.006.346	2.958.032	3.111.393	3.058.696
Polog	3.108.638	3.072.581	3.270.648	3.207.566	3.353.193	3.326.890
Northeast	2.031.806	2.023.025	2.113.130	2.084.340	2.028.421	2.009.295
Skopje	10.816.665	10.734.839	10.255.383	10.092.156	11.608.994	11.007.326

Source: sobranie.mk

As regards total municipal revenue, local self-government units in Skopje region, including the City of Skopje, have generated 37.8% of total revenue of all LSGUs in Macedonia in the last three years. Lowest revenue was generated by municipalities in Vardar (7%) and Northeast (7.1%), followed by municipalities in Southeast (8.3%), East (8.6%), Southwest (9.3%), Pelagonija (10.6%) and Polog (11.2%) region.

Previous data were presented and elaborated for the purpose of comparing development in the eight planning regions according to some of the more important development parameters. A more detailed analysis of components under these data and comparison of datasets for longer period of time provide a more accurate image about the strengths and weaknesses of individual regions, especially in relation to their growth potential. Some parameters used to assess development show negative tendencies in respect to the policy on balanced regional development (in particular, data on population's ageing and total equity investments), while other data provide small hope for possible mitigation of consequences from long-standing dominant investments in development of the capital (data on active business entities and construction works performed).



BALANCED REGIONAL DEVELOPMENT – LEGISLATIVE FRAMEWORK

Parliament of the Republic of Macedonia adopted the Law on Balanced Regional Development on its session held on 15th May 2007. This piece of legislation stipulates goals, principles and policy holders in balanced regional development, planning of regional development, financing and allocation of funds to stimulate balanced regional development, monitoring and assessment for implementation of planning documents and projects, and other issues pertaining to regional development.⁸

By means of this law, regional development was defined as process on identification, stimulation, management and utilization of potentials of planning regions and areas with specific developmental needs, and established the policy on balanced regional development as system of goals, instruments and measures aimed at reducing regional disparities and attainment of balanced and sustainable development in Republic of Macedonia. Planning regions are defined as functional territorial units established for the purpose of development planning and policy implementation for stimulating balanced regional development.

Key goals of the policy on stimulating balanced regional development, as defined in this law, include:

- balanced and sustainable development on the entire territory of Republic of Macedonia, based on the model of polycentric development;
- reduced disparities between and within planning regions, and improved quality of life for all citizens;
- increased competitiveness of planning regions, by strengthening their innovative capacity, optimal use and valuation of natural wealth, human capital and economic specificities of different regions;
- maintained and developed unique identity of planning regions, as well their affirmation and development;
- revival of villages and development of areas with specific developmental needs; and
- support for inter-municipal and cross-border cooperation of local self-government units, for the purpose of stimulating balanced regional development.

FRAME 1: PREVIOUS POLICIES ON REGIONAL DEVELOPMENT

According to some documents, the policy on balanced regional development is a result of “non-existing regional development policy in the period until 2007”, although the state had been implementing the policy on “faster development of economically underdeveloped areas”, and had established criteria on underdevelopment, the Fund for Crediting Faster Development of Economically Underdeveloped Areas, and the Parliament adopted the Law on Stimulating Development in Economically Underdeveloped Areas in 1994,⁹ which anticipated transfer of funds in the amount of 1% of GDP to economically underdeveloped regions (around 6 million USD were planned for this purpose in 1994¹⁰).

In the first years after Republic of Macedonia declared its independence, the Ministry of Development was competent to administer support for underdeveloped areas and then current Minister of Development, Sofija Todorova, at the parliament session organized for adoption of this law, claimed that legal provisions anticipate state interventionism for the purpose of stimulating development in underdeveloped areas.¹¹

Hence, according to data from the Bureau for Economically Underdeveloped Areas, funds transferred for this purpose in 2000 accounted for 0.30% of GDP, in 2001 - 0.2%, in 2002 - 0.4%, in 2003 - 0.1%, in 2004 – 0.08%, and in 2005 they accounted for 0.06%.¹²

9 Economically underdeveloped areas covered 64% of the entire territory of the Republic of Macedonia and accounted for 22% of total population when this law was adopted in 1994.

10 Shorthand notes from the parliament discussion, available at: <http://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/71sednica7prod12jan94god.pdf>

11 Shorthand notes from the parliament discussion, available at <http://www.sobranie.mk/WBStorage/Files/71sednica7prod12jan94god.pdf>, p. 51

12 National Development Plan 2007-2009, Government of the Republic of Macedonia, Skopje, February 2007, p. 57

Sources of funds for regional development included the Budget of Republic of Macedonia, budgets of local self-government units and funds of the European Union, other international sources, donations and sponsorships from natural and legal entities, and other funds, as stipulated by law. For the purpose of stimulating balanced regional development, annual funds allocated from the Budget of Republic of Macedonia should amount to at least 1% of the Gross Domestic Product.

Funds intended for balanced regional development are allocated by the Government of Republic of Macedonia, as follows:

- 70% to finance development projects of planning regions;
- 20% to finance development projects of areas with specific developmental needs; and
- 10% to finance development projects of villages.

Funds intended to finance development projects of planning regions are allocated according to the classification of development in planning regions. Establishment of development level in planning regions is pursued on the basis of economic development index and the demographic index. Criteria and indicators on development of planning regions are established by means of an act adopted by the Government of Republic of Macedonia. Classification of planning regions according to their development is determined by means of an act adopted by the Government of Republic of Macedonia and is valid for a period of five years.¹³ Funds are transferred to the account of the Bureau of Regional Development (hereinafter: the Bureau) which only implements the decision on their distribution.¹⁴

At the time when the Law on Balanced Regional Development was adopted, the average GDP per capita in Republic of Macedonia accounted for 30% of the EU-27 average in 2007, and the country was categorized in the group of country with low economic development. GDP in the most developed planning region (Skopje) accounted for 44.5% of the EU-27 average and GDP of the least developed region (Northeast) was only 13.1%. In that period, Skopje region had 3.4 times higher GDP per capita compared to Northeast, representing a significant disparity and challenge for efficiency of measures, goals and activities on balanced regional development that provided the framework for adoption of this law. Major disparity in development of planning regions across Macedonia is seen

13 First classification on development of planning regions was made on the basis of the Decision on detailed criteria and indicators on development of planning regions (“Official Gazette of the Republic of Macedonia” no. 162/08). According to this decision, the development index was established as weighted average of the economic-social and demographic indices, whereby these two indices have equal weighted shares in creation of the development index. Establishment of economic-social indicators relies on parameters such as: GDP per capita, budget revenue per capita, growth of added value in non-financial sector and unemployment rate, while the demographic index is established on the basis of population growth, population’s ageing coefficient, migration rate per 1000 inhabitants and graduated students per 1000 inhabitants.

14 Law on Balanced Regional Development, consolidated text (“Official Gazette of the Republic of Macedonia” no. 63/2007, 187/2013, 43/2014 and 215/2015), Article 33

also from the comparison of developmental, economic-social and demographic indices (see Chart 1 and Table 10 below), with prominent difference between Skopje and other regions, especially in terms of economic-social development.

Chart 1: Comparison of development per region for the period 2008-2012

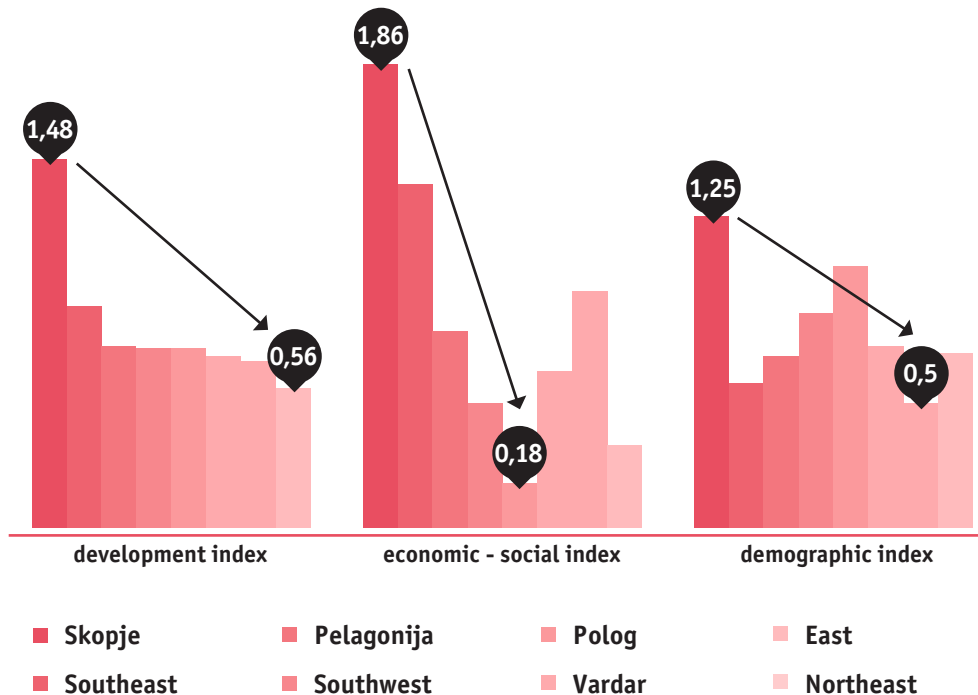


Table 10: Classification of planning regions according to their development for the period 2008-2012

Planning region	According to development index	According to economic-social index	According to demographic index
Skopje	1,48	1,86	1,25
Southeast	0,89	1,38	0,58
Pelagonija	0,73	0,79	0,69
Southwest	0,72	0,50	0,86
Polog	0,72	0,18	1,05
Vardar	0,69	0,63	0,73
East	0,67	0,95	0,50
Northeast	0,56	0,33	0,70

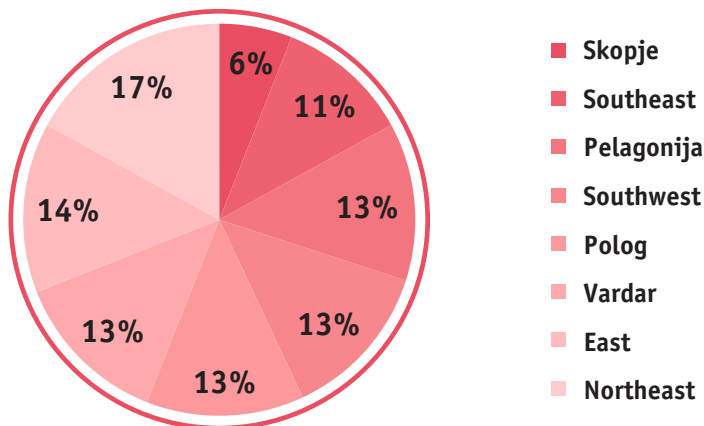
Source: Decision on classification of planning regions according their development for the period 2008-2012, "Official Gazette of the Republic of Macedonia" no. 162/2008

These indices (developmental, economic-social and demographic) how much planning regions differ in terms of development compared to the national average, whereby:

- **index value of 1** means that planning region's development is equal to the average development at the level of Republic of Macedonia;
- **index value higher than 1** means that planning region's development is higher than the average development at the level of Republic of Macedonia; and
- **index value lower than 1** means that planning region's development is lower than the average development at the level of Republic of Macedonia.

Classification of planning regions' development served as basis for calculation of their shares in distribution of funds intended to finance development projects of planning regions in the period 2008-2012. According to this calculation, almost all regions are anticipated to receive at least twice as many funds than Skopje region that will benefit from 6.4% of total funds allocated on annual basis from the Budget of Republic of Macedonia.

Chart 2: Share of planning regions in distribution of funds for regional development, for the period 2008-2012 (%)



Source: Decision on classification of planning regions according to their development for the period 2008-2012, "Official Gazette of the Republic of Macedonia" no. 162/2008

Funds intended for stimulating regional development should reduce disparities among and within regions. According to primary and secondary legislation, utilization of funds is directly conditioned with submission and implementation of quality projects for stimulating regional development which, on the other hand, depends on development project planning and implementation capacity of individual regions. Therefore, establishment of the system on regional development must pay special attention to the component on developing capacities of relevant institutions, which is an important determinant for planning regions to obtain/utilize funds.¹⁵

In 2013, the Government of RM adopted new classification of planning regions according to their development for the period 2013-2017.¹⁶

¹⁵ Strategy on Regional Development 2009-2019, "Official Gazette of the Republic of Macedonia" no. 119 from 30.9.2009, pp. 13-14

¹⁶ Decision on classification of planning regions according to their development, for the period 2013-2017, "Official Gazette of the Republic of Macedonia" no. 88/2013

Table 11: Classification of planning regions according to their development, for the period 2013-2017

Planning region	According to development index	According to economic-social index	According to demographic index
Skopje	1,51	1,48	1,53
Southeast	0,97	1,29	0,72
East	0,96	1,36	0,65
Pelagonija	0,91	1,09	0,80
Polog	0,82	0,50	1,07
Southwest	0,81	0,98	0,69
Vardar	0,73	0,70	0,76
Northeast	0,63	0,27	0,90

According to this classification, the share of planning regions in distribution of funds intended for regional development for these four years has been moderately changed and should follow the ratio presented on the chart.

Chart 3: Share of planning regions in distribution of funds intended for regional development (%), for the period 2013-2017

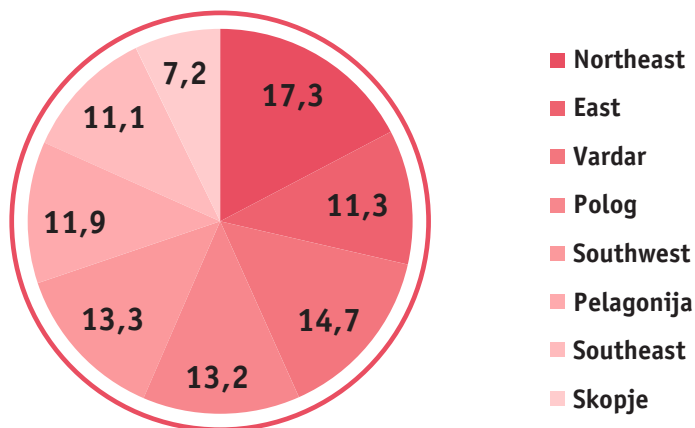


Table 12: Share of planning regions in distribution of funds for regional development

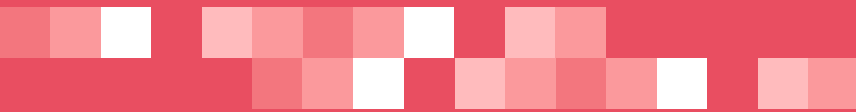
Region (share in distribution of funds)	2008-2012 (%)	2013-2017 (%)	Difference
Northeast	16,7	17,3	+ 0,6
East	14	11,3	-2,7
Vardar	13,5	14,7	+1,2
Polog	13	13,2	+0,2
Southwest	13	13,3	+0,3
Pelagonija	12,9	11,9	- 1
Southeast	10,6	11,1	+0,5
Skopje	6,4	7,2	+0,8

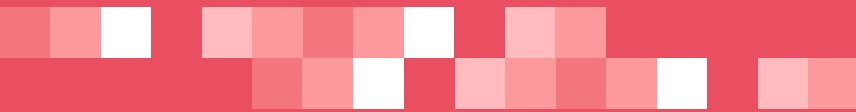
Development indices of planning regions in the Republic of Macedonia show that only Skopje region is characterized by above average development, while development in all other regions is below the national average. In that, difference between Skopje and the second most developed region (Southeast) is significant (index value of 1.48 and index value of 0.89, respectively), but difference between Skopje and the least developed region (Northeast) is exceptionally great (index value of 1.48 and index value of 0.56, respectively).

FRAME 2: IMPORTANT DATES FOR THE POLICY ON BALANCED REGIONAL DEVELOPMENT

- **1994** –Adoption of the Law on Stimulating Development of Economically Underdeveloped Areas, which anticipated generation of funds for development of economically underdeveloped areas from the central budget, in the amount of 1% of GDP on annual level;
- **2001** –Adoption of the nomenclature of units for territorial statistics (NUTS) for Republic of Macedonia, according to which the entire territory of Macedonia is NUTS level 1 and 2, while NUTS level of 3 is assigned to eight statistical regions.
- **15 May 2007** – Parliament of the Republic of Macedonia adopted the Law on Balanced Regional Development.
- **2007-2009** – Establishment of eight Centres on Development of Planning Region. First centre was established in Polog region within the law-stipulated deadline of 9 months from entry in effect of the Law on Balanced Regional Development, and the last centre was established in Skopje region, in May 2009.
- **August 2008** – Council on Balanced Regional Development adopted the decision on classification of planning regions according to their development for the period 2008 – 2012 and the decision on detailed criteria and indicators on establishing development of planning regions.
- **December 2008** – Planning regions were classified according to their development.
- **January 2009** – The Government adopted 2009 Programmes on Financial Support for Regional Development in 2009 (“Attractive Planning Regions for 2009”, implemented by the Ministry of Local Self-Government with total budget of 150,000,000 MKD and Programme on Balanced and Sustainable Regional Development implemented by the Bureau for Regional Development in the amount of 166,500,000 MKD).
- **May 2009** – Council on Balanced Regional Development adopted the decision on detailed criteria and indicators for establishment of areas with specific developmental needs and the decision on establishing areas with specific developmental needs in the Republic of Macedonia, for the period 2009 - 2013.
- **August 2009** – Bureau for Regional Development announced the first open call for proposals on development of areas with specific development needs and development of villages that will be financed by MLSG programmes, and issued circulatory letter to presidents of planning regions about their preparedness to receive project proposals on development of planning regions. Although the Government adopted decisions on project financing, sufficient funds were not paid from the budget to the centres on development of planning regions, so funds anticipated for the year 2010 were redirected to finance projects approved in 2009. Projects submitted for the year 2010 were transferred for implementation in 2011 and the Bureau did not announce the 2011 open call for proposals.

- **29 September 2009** – Parliament of the Republic of Macedonia adopted the Strategy on Regional Development.
- **November-December 2009** – Centres on Development of Planning Regions adopted the programmes on development of planning regions. Programmes adopted by Skopje and Northeast region covered the period 2009-2014, those adopted by East and Southeast region covered the period 2009-2013, programme for Vardar region covered the period 2008-2013, and those adopted by Pelagonija and Southwest region concerned the period 2010-2015.
- **December 2009** – Government of the Republic of Macedonia adopted the decision on financing development projects of planning regions and allocated 131,810,000 MKD from the Budget of RM.
- **March 2010** – Government of the Republic of Macedonia adopted the Action Plan for Implementing the Strategy on Regional Development for the period 2010–2012.
- **2012** – Government of the Republic of Macedonia integrated balanced regional development in its priorities.
- **April 2013** – Government of the Republic of Macedonia adopted the decision on classification of planning regions according to their development for the period 2013-2017, according to which Skopje region has development index value of 1.51 in regard to the national average, Southeast – 0.97, East – 0.96, Pelagonija – 0.91, Polog – 0.82, Southwest – 0.81, Vardar – 0.74 and Northeast – 0.63. Based on this classification, calculation was made of relevant shares of planning regions in distribution of funds intended to finance development projects of planning regions for the period 2013-2017.
- **June 2013** – Government of the Republic of Macedonia adopted the Action Plan on Implementing the Strategy on Regional Development for the period 2013-2015.
- **February 2014** – Government of the Republic of Macedonia adopted the decision on establishing areas with specific developmental needs for the period 2014-2018
- **2014** – Adoption of the Strategy on Amending the Strategy on Regional Development by means of which parameters on targets for the year 2019 were reduced (initially planned average GDP per capita of 50% from the EU average was reduced to 42%; planned development of the least developed region expressed as GDP per capita to be at least 35% of the EU average was reduced to 26%; planned difference in GDP per capita between the most and the least developed region not to exceed 2.5 times was reduced to 2.2 times).
- **November-December 2014** – Centres on Development of Planning Regions adopted the programmes on development of planning regions for the period 2014 - 2019.
- **June 2016** – Government of the Republic of Macedonia adopted the Action Plan on implementing the Strategy on Regional Development for the period 2016-2018.





STRATEGY AND ACTION PLANS ON BALANCED REGIONAL DEVELOPMENT

Strategy on Balanced Regional Development, which in many aspects was based on the National Development Plan, was planned according to macroeconomic policies in the state geared towards ensuring annual growth rate of around 6.5% in the indicated period, and should growth continued under the same dynamics, following outcomes would be attained:

- average GDP per capita (according to purchase power parity - PPP) in Republic of Macedonia should reach 50% of the EU average in 2019;
- the least developed planning region in Republic of Macedonia should reach GDP per capita (according to PPP) of at least 35% of the EU average in 2019; and
- difference between GDP per capita of the most and the least developed region should not exceed 2.5 times in 2019.

Unfortunately, these overly-ambitious projections were not attained, although majority of them were developed at the time when the world was affected by the major financial crisis that had inevitable effects on the Macedonian economy and therefore they should have been more realistic. In the

next years, GDP growth in the state never even approach the level projected at 6.5% (according to data from the Ministry of Finance, the highest growth rate was attained in 2008 with GDP growth of 5.5% and in 2015 with GDP growth of 3.8%),¹⁷ while according to the EC's last progress report for Macedonia GDP per capita in 2014 reached 37% of the EU-28 average.¹⁸

In 2014, the Government, i.e. the Ministry of Local Self-Government revised the Strategy on Regional Development and the Parliament adopted the Strategy on Amending the Strategy on Regional Development. Some of more important changes were made in regard to strategic goals, whereby instead of average GDP per capita of 50% of the EU average, as planned in 2009, the new document revised this projection to 42% of the EU average. Instead of the least developed planning region to reach GDP per capita of at least 35% of the EU average, in the new document this parameter was reduced to 26%. Moreover, instead of difference in GDP per capita between the most and the least developed region not to exceed 2.5 times (as anticipated under 2009 Strategy), in 2014 this difference was corrected downward to 2.2 times.¹⁹

In addition to failed projections, this policy was also faced with many delays in implementation of its main components. One of the most important segments in implementation of this policy are the Centres on Development of Planning Regions, which should have been established within 9 months from the law's adoption, but with the exception of Polog, all other regions have breached this deadline. The last centre was established in Skopje region, in May 2009, i.e. 14 months beyond the law-stipulated deadline. Their function, inter alia, is to coordinate assistance from the Government and donors intended for regional development, as well as adoption of five-year Programmes on Development of Planning Regions. Deadlines stipulated for adoption of these programmes were also breached (they should have been completed within 9 months from the law's entry in effect, i.e. in March 2008, but all programmes were adopted in late 2009).

From their start of operation, the Centres on Development of Planning Regions faced problems in terms of their financing. According to the law, 50% of their revenue should come from the Budget of RM and remaining 50% should be transferred from the budgets of local self-government units (hereinafter: LSGUs) covered within the region for which each of these centres were established. Significant portion on LSGUs did not comply with this obligation in timely manner (and some of them have not paid these funds for years back), thus hindering the centres' operation. In the case of several centres, this problem is still slowing down their operation and results in lower efficiency in

17 Data are taken from the website of the Ministry of Finance, Category: Macroeconomy, Subcategory: Indicators and Projections, available at: <http://finance.gov.mk/mk/node/401>, last accessed on 5th November 2016

18 The former Yugoslav Republic of Macedonia 2016 Report, Brussels, 9.11.2016, available at: http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2016/20161109_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf

19 Strategy on Amending the Strategy on Regional Development 2009-2019, Ministry of Local Self-Government, September 2014

terms of fundraising from foreign donors intended for development of particular regions.

On the other hand, despite the fact that in August 2009 the Bureau announced an open call for proposals related to development of areas with specific developmental needs and development of villages that should be financed by the Budget of RM (and at the same time issued circulation letter to presidents of planning regions about their preparedness to receive project-proposals for development of planning regions) and despite the fact that the Government adopted decision on project financing, sufficient budget funds were not disbursed to the Centres on Development of Planning Regions, as a result of which funds anticipated for 2010 were reassigned to finance projects approved in 2009. Project applications for 2010 were transferred for financing in 2011, on the account of which open call for proposals was not announced in 2011.²⁰ Afterwards, open calls for proposals were announced under relatively regular dynamics.

Official website of the Bureau for Regional Development hosts data about the amount of funds awarded by the Government through the Bureau in the last years (see Table below).²¹

Table 13: Funds from the Budget of RM intended for balanced regional development through the Bureau for Regional Development

Year	For development projects of planning regions	For development of areas with specific developmental needs	For projects on development of villages
2016	179.315.540	51.233.010	25.118.635
2015	91.276.253	26.385.800	13.192.900
2014	42.095.533	12.027.295	6.013.648
2013**		14.845.732	7.422.866
2012	13.322.925	3.806.550	1.903.000
2011	92.065.766	26.304.505	13.152.252
2010*			
2009	131.810.000	37.660.000	18.481.250

Source: Bureau for Regional Development

*In 2010 no funds were allocated for development projects of planning regions

**Official website of the Bureau for Regional Development does not host data concerning funds allocated for development projects of planning regions in 2013.

One of the most important components in the legislative framework for financing this policy is the transfer of funds in the amount of 1% of GDP to the Ministry of Local Self-Government and

²⁰ Development and classification of planning regions (expert study) Vlabor, Skopje, May 2013, p. 1

²¹ www.brr.gov.mk (last accessed on 24.10.16)

the Bureau which are later, on the basis of development classification of the regions, transferred in relevant percentages to individual planning regions (highest share of funds is allocated for the least developed and lowest share of funds to the most developed region). With every new budget, budget adjustment and final balance sheet for the Budget of RM, as well as new Action Plans on Implementing the Strategy on Regional Development we were able to learn that, contrary to the legislative framework in place, the Government is applying different methodology to calculate shares of GDP that will be invested in balanced regional development.

Action Plans on Implementing the Strategy on Regional Development

To date, a total of three Action Plans on Implementing the Strategy on Regional Development were adopted, all with delays in terms of law-stipulated deadline defined as at least six months prior to expiration of the current planning period.²²

First Action Plan on Implementing the Strategy on Regional Development 2010–2012 was adopted by the Government of Republic of Macedonia on its session held on 20th April 2010.

This document confirmed what could have been only sensed in the previous two years with postponement of procedures on implementing law-stipulated obligations on balanced regional development and allocation of funds for this purpose from state budgets and budget adjustments in 2008 and 2009. Instead of complying with the law obligation on allocating 1% of GDP for regional development through MLSG (or the Bureau for Regional Development), this document endorsed the position of the Government that these funds should be disbursed to the budgets of several ministries and agencies whose competences include regional components, without any obligation on disbursing said funds according to the methodology on shares of planning regions in distribution of funds intended to finance development projects of planning regions. With this approach, the policy maker has actually reinstated one segment of the process on development of underdeveloped regions to the level that existed prior to adoption of the law and strategy on balanced regional development. Exactly the methodology on stimulating development of the regions in proportion to their level of (under)development was the new specific difference compared to the previous policy, for which holders of the new policy claimed it had been “monocentric”. On that account, most independent reports on the policy on balanced regional development present data according to which financial funds from the Government intended to support this policy have not reached the famous 1% of GDP in any of the years, while government reports operated with data that this share ranges from around 1% to 3.25% of GDP, although it is interesting to note that these shares concern only funds planned, but not funds realized, as confirmed with specific data from the budget’s final balance sheets.

²² Law on Balanced Regional Development, consolidated text (“Official Gazette of the Republic of Macedonia” no. 63/2007, 187/2013, 43/2014 and 215/2015), Article 10

These data allow the conclusion that not a single action plan presents data on share of funds awarded according to the methodology stipulated by the law and the strategy on balanced regional development which, in the period 2008 – 2015, ranged from 0.002 to 0.3% of GDP.

Here, it should be noted that the Action Plan 2010-2012 featured a paragraph that reads: “2009 Budget of the Republic of Macedonia planned funds in the amount of 4,568 million MKD intended to support regional development, which accounted for 1.15% of GDP. Although these funds were allocated (labelled as “regional”) and were not managed by the Ministry of Local Self-Government, they still represent certain improvement, i.e. different practice and serious effort of the country to support regional development. It will take time for mechanisms to be developed and regional policy to strengthen in order to enable distribution of these funds directly for support of balanced regional development”.²³

Below are several quotations from this document that confirm the government is applying different methodology for calculation of investments in balanced regional development from the methodology stipulated by the law.

“2010 Budget of the Republic of Macedonia secured funds in total amount of 6,307.85 MKD, representing 1.53% of estimated GDP for the year 2010 in the amount of 413,066 million MKD. These are total funds planned for support of projects with regional developmental component and distributed under individual programmes and sub-programmes of different ministries, which means that they will be implemented according to their policies on development support.”²⁴

23 Action Plan on Implementing the Strategy on Regional Development 2010– 2012, Ministry of Local Self-Government, March 2010, pp. 1-2

24 Action Plan on Implementing the Strategy on Regional Development 2010– 2012, Ministry of Local Self-Government, March 2010, p. 42

Table 14: Funds from the Budget of RM planned for regional development, for the period 2009-2012 (in million MKD)

Source of funding	2009	2009 (budget adjustment)	2010	2011	2012	Total 2010- 2012
IPA*						
Ministry of Local Self-Government	425,23	372,13	333,52	442,24	464,35	1.240,11
Other line ministries						
	4.143,34	3.397,51	5.974,33	6.213,30	6.523,97	18.711,60
Total	4.568,57	3.769,64	6.307,85	6.655,54	6.988,32	19.951,71

Source: Action Plan on Implementing the Strategy on Regional Development 2010-2012

*Action Plan does not include data on funding awarded under IPA fund.

Table 15: Funds planned under budgets of line ministries including regional development component and intended for support of regional development (in million MKD)

Institution	2009	2009 (budget adjustment)	2010	2011	2012	Total 2010 - 2012
Ministry of Finance	26,74	19,99	442,29	459,98	482,98	1.385,25
Ministry of Economy	233,13	199,83	590,00	613,60	644,28	1.847,88
Ministry of Environment and Spatial Planning	248,40	243,35	215,50	224,12	235,33	674,95
Ministry of Transport and Communications	823,78	607,70	1.616,60	1.681,26	1.765,33	5.063,19

Ministry of Agriculture, Forestry and Water Economy	654,47	276,43	770,62	801,44	841,52	2.413,58
Ministry of Agriculture, Forestry and Water Economy	500,00	500,00	632,00	657,28	690,14	1.979,42
Agency for Agriculture Development	74,00	66,29	75,48	78,50	82,42	236,40
Ministry of Education and Science	642,90	804,00	628,89	654,05	686,75	1969,68
Agency for Youth and Sports	390,00	300,00	471,00	489,84	514,33	1475,17
Ministry of Health	49,92	49,92	201,95	210,03	220,53	632,51
Agency for State Roads	500,00	330,00	330,00	343,20	360,36	1033,56
Total:	4.143,34	3.397,51	5.974,33	6.213,30	6.523,97	18.711,60

Source: Action Plan on Implementing the Strategy on Regional Development 2010-2012

Explanation provided in this action plan why these funds are shown in this table implied the fact that they will be used to finance projects focused on regional development, i.e. contributing to stimulation of balanced regional development on the entire territory of Republic of Macedonia, which means that these projects have developmental character and could contribute to increased GDP and employment in individual regions.²⁵

²⁵ It should be noted that this document did not include explanation whether funds from budgets of “other line ministries” are distributed according to the decision on classification of planning regions according to their development. If that was the case, one could accept arguments offered by authors of the Action Plan that these funds contribute to stimulating balanced regional development on the entire territory of Republic of Macedonia.

In August 2013, the Government of RM adopted the second Action Plan on Implementing the Strategy on Regional Development 2013-2015. This document continued the same methodology on calculation of law-stipulated 1% of GDP for balanced regional development. "2012 Budget (after the budget adjustment) secured 4,259.98 million MKD, representing 0.88% of estimated GDP in 2012 (481,808 million MKD). Although these funds are allocated to the budgets of several ministries and agencies (labelled as "regional") and are not managed by the Ministry of Local Self-Government, they still represent serious effort of the country to support regional development."²⁶

Table 16: Funds intended for support of regional development 2012-2015 (in thousand MKD)

Source of funding	2012	2012 (budget adjustment)	2013	2014	2015	Total (2013-2015)
MLSG and BRD	175.600	77.360	99.035	103.780	118.880	321.695
Other line ministries	4.774.500	4.181.520	4.492.836	4.331.619	4.835.600	13.661.055
Total	4.950.100	4.258.880	4.591.871	4.430.654	4.954.480	13.982.750

Source: Action Plan on Implementing the Strategy on Regional Development 2013-2015

Table 17: Funds for support to regional development through MLSG and the Bureau, for the period 2012-2015 (in thousand MKD)

Account	Institution	Purpose	2012	2012 (budget adjustment)	2013	2014	2015	Total
19101	MLSG	balanced regional development	109.000	27.860	49.992	53.780	63.880	167.652
28001	BRD	sustainable balanced regional development	65.500	49.500	49.043	50.000	55.000	154.043
	Total		174.500	77.360	99.035	103.780	118.880	321.695

²⁶ Action Plan on Implementing the Strategy on Regional Development 2013-2015, "Official Gazette of the Republic of Macedonia" no. 122/2013, p. 2

In addition to above-enlisted funds for regional development, 2013 Budget of RM, under items related to budgets of other line ministries, indicated funds that include regional development component and are intended to support regional development.²⁷

The last action plan published in June 2016 assessed that 2016 Budget of RM anticipates funds in the amount of 19,000,512,000 MKD (or around 3.25% of estimated GDP in 2016).²⁸ It should be noted that authors of that strategic document integrated in these figures funds from projects of ministries that are not members of the Council on Balanced Regional Development of Republic of Macedonia (such as the Ministry of Education and Science and the Ministry of Health), so it should not come as surprise that in its next document the Government claims that larger share of the Budget of RM is in function of implementing the policy on balanced regional development.

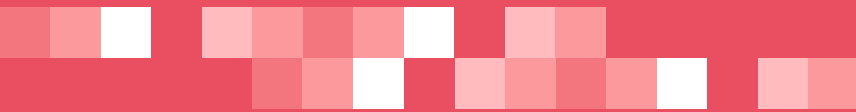
This action plan stressed that, in the period after adoption of the regional development policy, measures and activities were taken to stimulate balanced regional development, on the basis of which disparity in development of the City of Skopje and other planning regions was reduced. It also presents data that 230 projects are approved for the purpose of stimulating balanced regional development, in total value of 264,820,014 MKD, and that 390 developmental projects were financed, in total value of 602 million MKD (almost 10 million EUR), by MLSG on the basis of identified development priorities of planning regions and under development strategies.²⁹

These data provide the conclusion that none of the actions plans for implementation of the Strategy on Regional Development do not present shares according to the methodology anticipated in the Law and Strategy on Balanced Regional Development, while funds indicated for the period 2008-2015 range from 0.002% to 0.3% of GDP.

27 Action Plan on Implementing the Strategy on Regional Development 2013-2015, "Official Gazette of the Republic of Macedonia" no. 122/2013, pp. 45-46. This document enlisted projects planned to be financed with funds from the Budget of RM and are focused on regional development, i.e. contribute to stimulation of balanced and sustainable regional development on the entire territory of Macedonia. Explanation for their inclusion implies the fact these are projects with developmental character and could contribute to increased GDP and employment in certain regions. They also include budget items which, according to account, programme, sub-programme, category and item, have regional component in their description, but are not accompanied with clear justification in terms of their regional effect and impact. For example, they include funds planned for Technology and Industrial Development Zone falling within competences of the Ministry of Economy, funds for environmental investments falling within competences of the Ministry of Environment and Spatial Planning, investments in railway infrastructure falling within competences of the Ministry of Transport and Communications, funds intended to stimulate employment falling within competences of the Ministry of Labour and Social Policy, funds for human resource development under budget programme MG falling within competences of the Ministry of Finance, etc.

28 This budget increase was noted in EC's last progress report for Macedonia published in 2016, where it is said that balanced regional development is an integral part of the Ohrid Framework Agreement, that Action Plan 2016-2019 anticipated more transparent and balanced distribution of state funds, that budget on regional development is doubled in 2016 and that 2017 budget anticipates another increase, but that would again be insufficient.

29 Action plan for Implementing the Strategy on Regional Development 2016-2018, "Official Gazette of the Republic of Macedonia" no. 123/2016, p. 2



EFFICIENCY OF THE POLICY ON BALANCED REGIONAL DEVELOPMENT

Having in mind that data on efficiency of the policy on balanced regional development are relatively limited, in continuation we make an attempt to present and analyse available data related to impact indicators from implementation of the Strategy on Balanced Regional Development 2009–2019 presented in three action plans.

The first action plan included the following table:³⁰

³⁰ Action Plan for Implementing the Strategy on Regional Development 2010– 2012, Ministry of Local Self-Government, March 2010 (p. 20)

Table 18: Impact indicators from implementation of the Strategy 2009 – 2019

Indicator	2009 value	2019 value
1 Average regional GDP per capita in Republic of Macedonia (according to PPP)		at least 50% of the EU average
2 GDP per capita (according to PPP) in the least developed planning region in Republic of Macedonia		at least 35% of the EU average
3 Difference in GDP per capita between the most and the least developed planning region	3.6 times *	maximum 3 times
4 Life expectancy at birth	73.4 years*	75 years
5 Regional share of population growth total population growth in Republic of Macedonia		
Region with biggest growth in total growth in Republic of Macedonia	3,96%***	2%****
Region with lowest growth in total growth in Republic of Macedonia	MK – 5.68%***	-2%****
6 Education level of the population		
	primary 53.1%	35% (reduction by 40% at regional level)
	secondary 36.9%	45% (increase by 20% at regional level)
	higher 10%	20% (increase by 100% at regional level)
7 Number of unemployed	341,893**	250,000 (reduction by 30% at regional level)

* 2007; **September 2009 ; *** 1994 – 2002 ; ****2002 – 2012

source: Action Plan for Implementing the Strategy on Regional Development 2010–2012

The second action plan featured similar table with same title, but changed structure.³¹ Data in the second table are updated and compared to those presented in the first table and demonstrate more specific effects in terms of projected values for 2019, especially in regard to two from seven targets: difference in GDP per capita between the most and the least developed planning region and number of unemployed. Data presented in actions plans provide the conclusion on modest progress in attainment of defined targets, but there is significant space for improvement in the field of reducing unemployment, difference in GDP per capita compared to the EU and among regions, population growth in regions and life expectancy.

Table 19: Impact indicators from implementation of the Strategy 2009 – 2019

Indicator	2009	2010	2011	2019 value
1 Average GDP per capita in Republic of Macedonia	3,269 EUR	3,434 EUR	3,630 EUR	at least 50% of the EU average
2 GDP per capita in the least developed planning region in Republic of Macedonia	1,527 EUR	1,606 EUR	1,718 EUR	at least 35% of the EU average
3 Difference in GDP per capita between the most and the least developed planning region	3.32 times	3.18 times	3.04 times	maximum 3 times
7 Number of unemployed	341.295***	321.341****	281.341*****	250,000 (reduction by 30% at regional level)

December 2009; * December 2010; ***** December 2011

Source: Action Plan for Implementing the Strategy on Regional Development 2012– 2015

Data presented in the next table provide the impression that funds anticipated for implementation of the policy on balanced regional development are gradually disappearing in the public finance management process, under “allocation”, “approval” and “disbursement” from the Budget of RM to their realization through the Ministry of Local Self-Government. Hence, for example, the share of funds realized by MLSG in those planned and allocated under the Budget of RM in the period 2009-2012 accounted for only 45%, while the share of funds realized from those planned under

³¹ Action Plan for Implementing the Strategy on Regional Development, “Official Gazette of the Republic of Macedonia” no. 122/2013, p. 23

the Action Plan 2009-2012 is even lower and accounted for less than 1/3 (29%). In this context, there is another important information missing in relation to the share of these funds in total GDP at national level for the period 2009–2012 and the possible deviation of this share against the obligation stipulated under Article 27, paragraph 2 of the Law on Balanced Regional Development that reads: “In order to stimulate balanced regional development, funds in the amount of at least 1% of GDP shall be allocated from the Budget of Republic of Macedonia”.

Table 20: Impact indicators and outcomes from implementation of measures under the Action Plan 2010-2012³²

Indicator	2010	2011	2012
	in million MKD		
Funds allocated from the Budget of RM and planned for realization through the Ministry of Local Self-Government	333,52	451,08	473,64
Approved (planned for 2012) funds from the Budget of RM and planned for realization through the Ministry of Local Self-Government	246	202,29	77,4
Ratio of planned and allocated funds from the Budget of RM and intended for realization through MLSG	73,8%	44,8%	16,3%
Disbursed funds from the Budget of RM and intended for realization through MLSG	138,8	140,6	67,3
Utilization of funds allocated from the Budget of RM and intended for realization through MLSG	56,4%	69,4%	87%
Ratio of utilized and planned funds under the Action Plan 2009-2012	41,6%	31,1%	14,2%

Source: Action Plan for Implementing the Strategy on Regional Development 2012– 2015

As regards attainment of targets defined under the development index used to establish development of planning regions, the second action plan presented data indicating that planned targets for development of regions in 2008 were approximately attained by majority of regions in 2012.³³

³² Action Plan for Implementing the Strategy on Regional Development 2013-2015, “Official Gazette of the Republic of Macedonia” no. 122/2013, p. 25

³³ Action Plan for Implementing the Strategy on Regional Development 2013-2015, “Official Gazette of the Republic of Macedonia” no. 122/2013, p. 26

Table 21: Planned and attained targets under the development index of regions in 2012

Planning region	2008	2012 (planned)	2012 (attained)
Skopje	1,48	1,62	1,51
Southeast	0,89	1,03	0,97
Pelagonija	0,73	0,80	0,91
Southwest	0,72	0,74	0,81
Polog	0,72	0,75	0,82
Vardar	0,69	0,75	0,73
East	0,67	0,72	0,96
Northeast	0,56	0,60	0,63

Source: Action Plan for Implementing the Strategy on Regional Development 2012-2015

As regards the last action plan, we underline several datasets related to impact indicators and their attainment.

Table 22 includes much more detailed information about attainment of seven main indicators from implementation of the Strategy on Balanced Regional Development by 2019 compared to previous tables with same indicators presented in two action plans.

According to the first indicator defined as average GDP per capita in Republic of Macedonia (according to PPP), there is evident progress, but most probably it is insufficient for attainment of the target defined as at least 50% of the EU average under the 2009 Strategy. Considering that this strategy was revised in 2014 and the target was corrected downward to 42% of the EU average, the revised target could be attained if the state attains solid GDP growth in following years.

The second target, GDP per capita (according to PPP) of the least developed planning region in Macedonia to be at least 35% of the EU average, seems impossible because the two least developed regions (Polog – according to lowest GDP per capita, and Northeast – according to the development index) have GDP per capita that is 17.7%, i.e. 22.4% of the EU average. However, given that the revised strategy anticipates the least developed planning region to have GDP per capita that is 26% of the EU average in 2019, there is a possibility for this revised target to be attained.

Third target concerning difference in GDP per capita between the most and the least developed region to be maximum three times is already attained in 2013, although the strategy revised in 2014 reduced this difference to 2.2 times, which seems overly-ambitious, having in mind data presented in tables above, according to which the least developed region (Northeast) continues to lag behind in comparison to majority of regions in terms of almost all parameters.

As regards the fourth target, data are not segregated by region, i.e. life expectancy is presented only in terms of the national average.

In terms of the fifth target (ratio of regional population growth and national population growth), data presented concern years 2009 and 2013 and provide the impression that demographic situation is starting to stabilize, without major oscillations in population growth in individual regions as was the case in 2009. In 2013, biggest population growth against the national average was noted in Skopje region, with population growth higher by 1.63% compared to the national rate. Biggest reduction in population in the same year was noted in East region, marked by population growth lower by 1.85 % compared to the national rate. If this growing trend in regions continues, it is possible for the desired situation of maximum 2% difference in population growth among regions against the national rate to be attained in 2019.

Data related to the sixth and seventh target (education level of work-able population and number of unemployed) and presented in the most recent Action Plan for Implementing the Strategy on Regional Development 2009-2019 show positive developments, although similarly to the situation under the fourth target, data presented concern only the national average.

Table 22: Impact indicators from implementation of the Strategy 2009-2019³⁴

Indicator	2007	2009	2013	2019 value
1 Average GDP per capita in Republic of Macedonia (according to PPP)	7,512 EUR (30% of the EU-27 average)	8,424 EUR (35% of the EU-27 average)	9,500 EUR (36% of the EU-28 average)	at least 50% of the EU average
2 GDP per capita (according to PPP) of the least developed region in Republic of Macedonia	3.571€	3.952€	4,636 EU (Polog has the lowest GDP per capita that is 17.7% of the EU-28 average) 5,918 EUR (Northeast as the least developed region overall has GDP per capita that is 22.4% of the EU-28 average)	at least 35% of the EU average

3	Difference in GDP per capita of the most and the least developed region	3.47 times	3,32 times	2,94 times	maximum 3 times
4	Life expectancy at birth	73.4 years	74.7 years	74.98 total 77.05 for women* 72.97 for men	80 years for women 75 years for men
5	Ratio of regional and national population growth				
	Region with highest population growth (difference against the national population growth)	/	3,96%	1.63%** (Skopje planning region)	2%
	Region with lowest population growth (difference against the national population growth)	/	-5,68%	-1.85%** (East planning region)	-2%
6	Education level of work-able population				
	Primary	/	53,1%	38,92%***	35% (decrease by 40%)
	Secondary	/	36,9%	46,11%***	45% (increase by 20%)
	Higher	/	10%	14,97%***	20% (increase by 100%)
7	Number of unemployed (and other people seeking job)	341.893****	272.392*****	223.808*****	250,000 (decrease by 30%)

Source: State Statistical Office:

*2010 **2010 in relation to 2014 ***2014

Source: Employment Agency of the Republic of Macedonia

****September 2009 ***** April 2012 *****December 2014

Tables 23 and 24 present data on funds anticipated for implementation of the policy on balanced regional development from the moment they were planned, by means of three-year action plans or programmes on balanced regional development, until the moment they are realized from the Budget of RM through the Ministry of Local Self-Government and the Bureau for Regional Development. They confirm the thesis on inefficient financial management and “loss/reduction” of funds in the process of planning and realization. However, analysis of the indicator on funds disbursed from the Budget of RM and realized by MLSG against funds planned under action plans provides the conclusion that their share in the period 2013-2015 has increased and reached 53% compared to the period 2009-2012 when this share amounted to only 29%. Solid impression is made by major increase of funds planned for this purpose in 2016, 2017 and 2018, which is welcomed in the EC’s most recent progress report for Macedonia, but having in mind previous trends there is a possibility for these funds to also “disappear” under budget adjustments in “allocation”, “approval” or “disbursement”.

Table 23: Impact indicators from implementation of measures under the Action Plan 2013-2015

Realized funds (in million MKD)

Indicator	2013	2014	2015
Funds planned by MLSG and BRD under Action Plan 2013-2015	99,4	206,5	227,2
Funds planned by MLSG and BRD under Annual Programmes on Balanced Regional Development	99,41	117,11	147,71
Funds disbursed from the Budget of RM and realized through MLSG and the Bureau	50,91	112,33	123,56

Table 24: Impact indicators and outcomes from implementation of the Action Plan 2016-2018

Planned funds

Indicator ³⁵	2016	2017	2018
	in million MKD		
1 Funds allocated from the Budget of RM and intended for realization through MLSG and the Bureau for Regional Development	570,17	870,17	980,98
Utilization rate of funds allocated from the Budget of RM and intended for realization through MLSG	90%	90%	95%
2 Funds allocated from the Budget of RM and intended for realization through other line ministries **	17.157,88	19.509,71**	19.962,42***
Utilization rate of funds allocated from the Budget of RM and intended for realization through other line ministries	70%	75%	80%

***Funds presented in the table are from the following budget accounts: OA- balanced regional development, MB - cross-border cooperation, except for item 420 on goods and services from the general budget, and 4A - square.

**Funds allocated under IPA and IPA2 and related to regional development are adequately presented in the budget of institutions responsible to manage these funds, and are allocated from 2016 Budget of RM.

***Sum of funds allocated from the Budget of RM for implementation of developmental activities relevant for balanced regional development and intended for realization by line ministries are not included in funds planned under programmes with development component for the year 2017 and 2018, because such data do not exist.

35 "Funds enlisted in the table and allocated from budgets of institutions different than MLSG will be used in compliance with the procedures of relevant institutions. However, having in mind the size of these funds, their importance for regional development in Macedonia, as well as the need for their utilization as driver of balanced development, they need to be presented in summary, i.e. their utilization to be monitored as input parameters in the overall system on financial support for regional development in Macedonia (irrespective of the fact whether they are funds allocated at MLSG or another institution)". Action Plan for Implementing the Strategy on Regional Development 2016-2018, "Official Gazette of the Republic of Macedonia" no. 123/2016, p. 22

The last action plan presents new targets for developmental, economic-social and demographic indices of the regions in 2018, according to which four from eight planning regions are expected to exceed the national average development index, and Skopje region is expected to maintain its value under this index. Single backslide in these projections is observed under the demographic index in terms of target values for Skopje and Pelagonija region. Regions are expected to achieve progress under all other parameters (see Table 25).

Table 25: Indicators from indices used to establish development of planning regions

Development Index				
Planning region	2008	2012 (planned)	2012 (realized)	2018
Skopje	1,48	1,62	1,51	1,51
Southeast	0,89	1,03	0,97	1,10
Pelagonija	0,73	0,80	0,91	1,05
Southwest	0,72	0,74	0,81	0,92
Polog	0,72	0,75	0,82	0,93
Vardar	0,69	0,75	0,73	0,85
East	0,67	0,72	0,96	1,08
Northeast	0,56	0,60	0,63	0,80
Economic-Social Index				
Planning region	2008	2012 (planned)	2012 (realized)	2018
Skopje	1,86	1,95	1,48	1,50
Southeast	1,38	1,45	1,29	1,35
Pelagonija	0,79	0,87	1,09	1,15
Southwest	0,5	0,58	0,98	1,05
Polog	0,18	0,20	0,50	0,70
Vardar	0,63	0,72	0,70	0,84
East	0,95	1,05	1,36	1,40
Northeast	0,33	0,38	0,27	0,40

Planning region	Demographic Index			
	2008	2012 (planned)	2012 (realized)	2018
Skopje	1,25	1,29	1,53	1,50
Southeast	0,58	0,62	0,72	0,80
Pelagonija	0,69	0,74	0,80	0,65
Southwest	0,86	0,90	0,70	0,70
Polog	1,05	1,08	1,07	1,10
Vardar	0,73	0,78	0,76	0,85
East	0,5	0,54	0,65	0,70
Northeast	0,7	0,75	0,90	1,05

36 Performance Audit – Effectiveness of the Programme on Balanced Regional Development, Final Report of the Authorized State Auditor, Summary Findings, State Audit Office, 2013

37 “Non-updated data affect the share of funds distributed per region in the following period.” (Performance Audit – Effectiveness of the Programme on Balanced Regional Development, Final Report of the Authorized State Auditor, Summary Findings, State Audit Office, 2013)

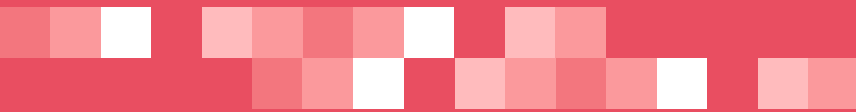
FRAME 3: PERFORMANCE AUDIT OF THE PROGRAMME ON BALANCED REGIONAL DEVELOPMENT BY THE STATE AUDIT OFFICE

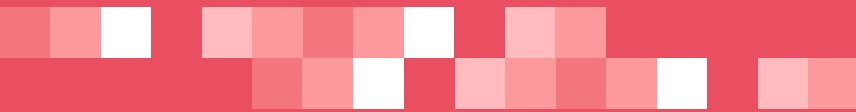
In the course of 2012 (September to December), the State Audit Office conducted a performance audit aimed at assessing risks and possibilities for improved performance of the Programme on Balanced Regional Development. The period covered by this audit was 2009-2012. Moreover, the audit targeted several risk areas as follows:

- legal regulations on balanced regional development;
- financing of balanced regional development (planned and realized funds from the Budget of RM in the period 2009-2012);
- selection of project-proposals and their financing; and
- monitoring of utilization of funds awarded for balanced regional development.

Below, we enlist the more important audit findings:³⁶

- This field is closely regulated by means of by-laws whose adoption was marked by delays ranging from one to four years.
- Inconsistencies in law enforcement, resulting in differences in the manner and competent bodies transferring funds from the Budget of RM to planning regions.
- There is no information system in place, containing updated and reliable data in terms of development of individual regions that would provide basis for distribution of funds from the Budget of RM intended for balanced regional development to the planning regions.³⁷
- There is trend on reduction of funds allocated for balanced regional development from the Budget of RM;
- Retroactive financing of projects on regional development (the Government takes decisions on awarding funds to projects by the end of year, as was the case in 2009 and 2012, to finance projects approved for the previous year).
- Extremely low level of funds allocated for balanced regional development, i.e. funds allocated from the Budget of RM as share of GDP for the period 2009-2011 range from 0.03% to 0.2%, instead of at least 1% of GDP.
- Risk was established in operation of the commission tasked to assess project-proposals for balanced regional development. Absence of precise legal provisions governing the work of this commission and discretionary right given to the Minister of Local Self-Government by law in terms of selecting members in the commission could affect the selection of projects and their contribution to regional development.
- Due to insufficient amount of funds allocated for regional development from the Budget of RM, as well as the trend on reducing planned funds by means of budget adjustments, there is no satisfactory level of effectiveness in terms of implementation of the Programme on Balanced Regional Development.







GENERAL RECOMMENDATIONS

According to data from official state institutions presented above, the policy on balanced regional development is facing serious challenges and is yet to engage in serious efforts in the future. Small progress has been achieved, as some regions are marked by positive trends in terms of economic parameters, but performance audit findings of the State Audit Office indicate that “there is insufficient efficiency in performance of the Programme on Balanced Regional Development”. Evidence on the unfavourable situation is found in data whereby more than half of investments continue to be generated in the most developed region, population growth in most regions is negative, while the three least developed regions (Northeast, Polog and Southwest) are facing high unemployment and have not improved their respective contribution shares in GDP in the last years compared with other regions in the state.

The Government interprets the legal solution on annual allocation of 1% of GDP from the Budget of Republic of Macedonia to stimulate balanced regional development as accumulation of budget allocations from different ministries and agencies that have certain links to regional development, but not specifically with balanced regional development. In order to make regional development truly equitable, funding practices must adhere to the existing methodology or new methodology should be proposed for distribution of budget funds, according to which funds in the amount of 1% of GDP (or 3.25% as enlisted by the Government in one of its documents) will be awarded according to the relevant shares calculated on the basis of development in individual planning regions.

Within the shortest deadline possible, the Council on Balanced Regional Development or the Ministry of Local Self-Government should establish a transparent reporting system on all parameters related to regional development, thus increasing interest and awareness of citizens for this important policy for the state’s future. Even the Strategy on Regional Development 2009-2019 refers to information system that would allow adherent compliance with the principles of transparency and accountability in strategy implementation, and would ensure access to public information related to strategy implementation.

Having in mind that policy on balanced regional development is in compliance with strategic goal of the Republic of Macedonia in terms of its aspiration to join the EU, as well as in line with guides on decentralization development anticipated in the Constitution of Republic of Macedonia, authors of this analysis believe that consensus is needed among main political actors for further and more committed implementation of the Law on Balanced Regional Development. Having in mind that this law and strategy had been adopted almost one decade ago and there is no visible progress in terms of awareness in society and in terms of political will, it seems as if the law does not exist. In spite of greater will and commitment demonstrated by management structures at relevant institutions and bodies toward capacity building for regional development, the possibility for establishment of special ministry of regional development should be reconsidered, following the example in Bulgaria (Ministry of Regional Development and Public Works), Croatia (Ministry of Regional Development and EU Funds), Czech Republic (Ministry of Regional Development), Romania (Ministry of Regional Development and Public Administration), Poland (Ministry of Regional Development, which was renamed in 2013 as the Ministry of Infrastructure and Development), Latvia (Ministry of Environmental Protection and Regional Development), Ukraine (Ministry of Regional Development and Construction), Moldova (ministry of Regional Development and Construction), Georgia (Ministry of Regional Development and Infrastructure) or Norway (Ministry of Local Government and Regional Development).

BIBLIOGRAPHY

- Action Plan for Implementing the Strategy on Regional Development 2010– 2012, Ministry of Local Self-Government, March 2010
- Action Plan for Implementing the Strategy on Regional Development 2013-2015, “Official Gazette of the Republic of Macedonia” no. 122/2013
- Action Plan for Implementing the Strategy on Regional Development 2016-2018, “Official Gazette of the Republic of Macedonia” no 123/2016
- State Statistical Office, Census of Population, Households and Dwellings, 2002
- Law on Balanced Regional Development, consolidated text (“Official Gazette of the Republic of Macedonia” no 63/2007, 187/2013, 43/2014 and 215/2015)
- Macedonia in Figures 2014, State Statistical Office, June 2014
- Macedonia in Figures 2015, State Statistical Office, June 2015
- Macedonia in Figures 2016, State Statistical Office, June 2016
- National Developmental Plan 2007-2009, Government of RM, Skopje, February 2007
- Decision on awarding funds to finance development projects of planning regions in 2016, “Official Gazette of the Republic of Macedonia” no. 86/2016
- Decision on classification of planning regions according to their development for the period 2013-2017, “Official Gazette of the Republic of Macedonia” no. 88/2013
- Planning Regions in the Republic of Macedonia, Ministry of Local Self-Government, 2011
- Performance Audit – Efficiency of the Programme on Balanced Regional Development, Final Report of the Authorized State Auditor, State Audit Office, 2013
- Regions in the Republic of Macedonia, State Statistical Office, 2016
- Social Protection of Children, Youth and Adults in the Republic of Macedonia, 2015, State Statistical Office, October 2016
- Development Level and Classification of Planning Regions (expert study), Vlabor, Skopje, May 2013
- Strategy on Amending the Strategy on Regional Development in the Republic of Macedonia 2009-2019, Ministry of Local Self-Government, September 2014
- Strategy on Regional Development 2009-2019, “Official Gazette of the Republic of Macedonia” no 119/2009
- The former Yugoslav Republic of Macedonia 2016 Report, Brussels, 9.11.2016, http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/key_documents/2016/20161109_report_the_former_yugoslav_republic_of_macedonia.pdf

