ЕВРОПСКИ ЦЕНТАР ЗА МИР И РАЗВОЈ (ЕЦМР)
УНИВЕРЗИТЕТ ЗА МИР ОСНОВАН ОД ОБЕДИНЕТИТЕ НАЦИИ

СО ПАРТНЕРИТЕ ОД КОНЗОРЦИУМОТ

ЕЦПД РЕГИОНАЛЕН ИНСТИТУТ ЗА РАЗВОЈНИ СТУДИИ СКОПЈЕ

Наум Наумовски Борче 50/2 1000 Скопје,
Република Северна Македонија

Претставен од претседателот
Академик проф. д-р Владо Камбовски

МЕЃУНАРОДЕН ИНСТИТУТ ЗА ОДРЖЛИВ РАЗВОЈ, УРБАНИСТИЧКО ПЛАНИРАЊЕ И ЕКОЛОШКИ СТУДИИ

Дунајска 104, Љубљана,
Република Словенија

Претставен од директорот
д-р Јанез Подобник

ПРОЕКТ НА ЕЦМР

ЗАВРШНА ЕВАЛУАЦИЈА НА СТРАТЕГИЈАТА ЗА РЕГИОНАЛЕН РАЗВОЈ 2009-2019 И НА ПРОГРАМИТЕ ЗА РАЗВОЈ НА ПЛАНСКИТЕ РЕГИОНИ

ФИНАЛЕН ИЗВЕШТАЈ

1. Во фокусот на истражувањето спроведено од меѓународниот истражувачки тим на ЕЦМР беа следните три прашања:

   (1) Евалуација на успешноста на Стратегија за регионален развој 2009-2019 во однос на намалувањето на регионалните економски диспаритети меѓу 8-те плански региони и спроведувањето на нивните развојни програми;

   (2) Оценка на придонесот на оваа Стратегија кон успешна реализација на Стратегијата за развој на Република Северна Македонија;

(3) Предлог на промени и специфични препораки за мерки кои треба да се преземат за да се овозможи успешна реализација на следната Стратегија за регионален развој за периодот 2020-2029.

При толкувањето на резултатите од извештајот, истражувачкиот тим сака да нагласи дека **задачата се покажа како покомплексна од очекуваното**, првенствено поради тоа што и покрај исклучителните напори на Министерството за локална самоуправа – не беа достапни голем дел од неопходните статистички податоци, особено евалуацијата од страна на институциите надлежни за поединечни јавно финансирани регионални проекти. Дополнително, зададениот опис на задачи, буџетот, како и временската рамка не овозможија на тимот да направи самостојна евалуација на поединечните проекти. На првиот состанок (одржан во Скопје на 13 ноември 2019) беше нагласено дека евалуацијата ќе се изврши врз основа на достапната документација и економската анализа на макроекономските показатели. Треба да се нагласи дека евалуацијата и оценките се изведени врз основа на официјални и владини извештаи, поткрепени со резултати од спроведените анкетни истражувања.

Недостигот на релевантни проектни податоци беше делумно надоместен преку податоци од спроведеното **анкетно истражување по електронски пат**, но поради согледаниот невоедначен состав на испитаниците (доминатно од регионот на Скопје, како и голем број анкетирани од државни и јавни институции и јавни претпријатија) добиените заклучоци треба да се земат со извесен степен на резерва.

Сепак, членовите на тимот веруваат дека **во околностите во кои е изготвуван извештајот е извлечен можниот максимум и дека конечниот продукт е корисна студија,** која нуди преглед на напорите за намалување на регионалните економски диспаритети во Република Северна Македонија – со степен на сеопфатност што не е карактеристика на претходно спроведувани студии. Исто така, тимот е уверен дека се **издвоени клучните проблеми** кои треба да се опфатат со следната Стратегија за регионален развој, а истовремено е **даден предлог за дополнителни мерки и политики** кои треба да се воведат за следната Стратегија да биде уште поуспешна од Стратегијата за периодот 2009-2019.

2. Бидејќи главните Заклучоци и Препораки се опширно елаборирани во петтото Поглавје од Студијата, и накусо презентирани во Извршното резиме, овој извештај опфаќа **куси укажувања на клучните аналитички согледувања и специфични предлози**, што може да претставуваат основа и корисен придонес за потребите на следната Стратегија за регионален развој на Република Северна Македонија.

   Сепак **потребен е воведен коментар** со цел да се спречи поинакво толкување: членовите на истражувачкиот тим дадоа критички осврт на неколку воочени слабости на Стратегијата, вклучително и недоволната координација со националната Стратегија за економски развој (како резултат на недостиг од правилно артикулирани приоритети), како и забелешки околу имплементацијата на политиките и мерките. Истовремено, читателите на Студијата ќе забележат дека се дадени **високи оценки за реално постигнатите резултати** во намалувањето на регионалните разлики (БДП - соодносот помеѓу најбогатиот и најсиромашниот регион е намален во периодот 2009-2017 од **3.6** до најмалку **2.9**, а во некои пресметки дури **2.4**). Тоа е и повеќе од **2.5,** определено како цел во првичната Стратегија, но многу блиску до амбициозната нова цел од **2.2,** од ажурираната Стратегија од 2014. Просечниот сооднос на опфатените 7 региони и Скопскиот регион е намален во периодот 2009-2017 од 2.4 на 1.9, што секако е **импресивен** и **поттикнувачки резултат**. Имено, разликите меѓу регионите NUTS-3 во ЕУ во истиот период се зголемени, и покрај значителната поддршка во рамките на програмите за Кохезија.

   Какви резултати покажуваат одделните плански региони во смисла на БДП наспроти Скопскиот регион во периодот 2009-2017? Сите региони покажуваат поволни резултати, додека за најдобри се сметаат Североисточниот регион (со унапредување на коефициентите од 3.4 на 2.4), Источниот регион (од 2.3 на 1.4), Полошкиот регион (од 3.6 на 2.9), и Југоисточниот регион (од 1.8 на 1.2). По нив следуваат: Пелагонискиот регион (од 1.7 на 1.3), Вардарскиот регион (од 1.6 на 1.4) и Југозападниот регион (од 1.8 на 1.7).

   Иако е значаен порастот на БДП, **Развојниот индекс** зборува многу повеќе за **намалувањето на регионалните разлики**. Помеѓу периодите 2008-2012 и 2013-2017 следните 3 региони (Источниот, Пелагонискиот и Полошкиот) го подобрија својот индекс во однос на Скопскиот регион за 17, 11, и 9 поени – достигнувајќи

индекси од 63, 60 и 54 поени (видете Табела 3, страна 44 од Студијата). Во текот на истиот период Скопскиот регион бележи напредок од само 2 поени.

Сепак, во овие рамки Република Северна Македонија се уште се соочува со **две значајни прашања на кои треба да се одговори**: (a) редуцирање на **невоедначената доминација на Скопскиот регион** (над 30% од населението, 43% од БДП, 55% од капиталните инвестиции, 56% од извозот, и 70% од инвестициите); и (b) **спречување или барем намалување на иселувањето и одливот на мозоци,** што особено се одразува на посиромашните региони: Вардарскиот, Пелагонискиот, Југоисточниот и Југозападниот.

Заложбите за поголема **регионална кохезија во Европа** се се’ уште далеку од успешно реализирани. Индексот на најсиромашниот регон (NUTS3) во ЕУ е 31% и најбогатиот 253% од просекот на EU27. Изненадувачки е дека дури **27%** од населението на ЕУ се уште живее под 75% од просечниот БДП на ЕУ по глава на жител. Во Република Северна Македонија тоа е случај со само **25%** од населението на земјата, во 6 од 8 плански региони. Во оваа споредба не може да се занемари просечната разлика во БДП во ЕУ, и во Република Северна Македонија (29,230 € наспроти 4,763 €). Тоа значи дека 27% од просечно сиромашните во ЕУ живеат со 21,922 € годишно, а во Република Северна Македонија 25% од просечно сиромашните живеат со максимум 3,572 € (според паритет на куповната моќ) – што значи 6 пати помалку.

3. Во намерата да се протолкуваат **клучните фактори кои придонеле за позитивен развој** – во смисла на политиката за регионален развој – истражувачкиот тим е со став дека е невозможно да се дадат еднозначни одговори. Несомнено, финансирањето на проектите се смета дека одиграло значајна улога, но нашите економетриски пресметки покажуваат дека инвестицијата од **373.8 милиони €** за периодот 2009-2019 наменети за **2,247 проекти** (кога ќе се измерат како фактор на влијание за растот на БДП - 0.05) беа првенствено од **олеснувачка и овозможувачка природа.** Доколку **1% од поставената цел за БДП** беше постигната (што би значело 5-7 пати повисок вкупен резултат) во повеќето случаи, и во зависност од изборот на проекти кои се предмет на финансирање, конечниот резултат, иако секако повисок, најверојатно ќе го задржи истиот тренд. Зошто го истакнуваме ова? Затоа што намерата е да се нагласи дека функцијата на развој (не само создавањето раст) би била посилна, доколку јавните инвестиции се

фокусираат поинтензивно на приоритетите кои имаат потенцијал да ја променат структурата на регионалната, следствено и национаната економија. Овие приоритети, не беа соодветно објаснети и во Националната стратегија за развој и во Стратегијата за регионален развој, бидејќи се **опишани на претежно општ начин.** Воедно, потребно е да се нагласи дека квалитетот на една стратегија зависи значително од соодветна **селекција на приоритети** и **реален фокус за време на имплементацијата**.

4. Доколку се анализира **каде се насочиле инвестициските фондови во однос на поставените приоритети**, важно е да се потсетиме дека за време на периодот 2009-2018 меѓу **1,562 проекти финансирани од ресорните министерства**, 80% припаѓаат на следните приоритети: **1.7 заштита на животната средина** (37%), **1.5 креирање на конкурентски предности** (26%), и **1.4 подигање на нивото на човечкиот капитал** (16%). Од втората категорија приоритети финансираните проекти опфаќаат само две приоритетни области: **2.2 интегрирање на урбаните со руралните средини** (50%), и **2.4 подигање на степенот на социјален развој** (50%).

   Овие сознанија даваат општа слика и претставуваат показател за тоа што се сметало за приоритетно. Ниту еден проект не е реализиран во рамките на приоритетот 1.1 Поттикнување на економскиот раст, и најмал број (само 20 проекти) во 1.2 Развивање на современа и модерна инфраструктура. Точно е дека најголем дел од **приоритетните прашања се означени на претежно општ начин**, така што постои елемент на арбитрарност, во однос на тоа во рамките на кое прашање е класифициран определен проект.

   За споредба, приоритетите на ЕУ дефинирани во **Територијалната агенда на ЕУ 2020** се фокусираат на **4 приоритети**: (а) промовирање на полицентричен и балансиран територијален развој, (б) интергација на градовите, на руралните средини и средините со специфични потреби, (в) глобална конкурентност, и (г) подобрена поврзаност за поединците, заедниците и компаниите.

   Министерството за локална самоуправа во истиот период обезбеди финансии за **682 проекти**, но со различна природа: над 60% од проектите спаѓаа во приоритетот **1.2 Инфраструктура**, и 20% во приоритетот **1.1 Промовирање на економски раст**. Втората стратегиска цел, поголема демографска, економска, социјална и просторна кохезија помеѓу и во рамките на планските региони е извршена речиси

исклучително во приоритетниот домен **2.2 Градење на функционално-просторни структури за подобрена интеграција на урбаните со руралните средини,** каде што се опфатени 90 % од проектите. Останатите стратегиски приоритети 2.1; 2.3; и 2.4 се опфатени со само 10 % од вкупниот број проекти во рамките на втората стратегиска цел. Приоритетите 2.5; 2.6 и 2.7 воопшто не се опфатени.

Тешко беше да се направи релевантна и **валидна евалуација на ефективноста и ефикасноста на проектите**. Официјалните извештаи на Советите на планските региони ја евидентираат имплементацијата и испорачувањето на проектите преку три различни пристапи, **Првиот пристап** ги евидентира проектите преку следниве елементи: (1) среднорочни цели, (2) мерка, (3) вид на активности и (4) број на активности. **Вториот пристап** ги евидентира проектите преку следниве елементи: (1) среднорочни цели, (2) мерка, (3) индикатор и (4) крајни резултати. **Третиот пристап** ги евидентира проектите преку следниве елементи: (1) приоритети, (2) мерка, (3) проект, (4) главен партнер, (5) буџет и (6) резултат.

Овие извештаи, за жал, не содржат унифицирани, комплетни и стандардизирани информации за клучните партнери, релевантни и валидни индикатори, локации, финансии и резултати.

Највисокиот број проекти беше финансиран во Југозападниот регион - 14%, па во Источниот регион - 14% и Пелагонискиот регион - 13%. Најмал број проекти беа доделени во Скопскиот регион - 11%. Просечен вкупен број проекти по регион беше 162.75, со стандардна девијација од 9.78 проекти и коефициент на варијација од 6.01% што исто така покажува дека распределбата на проектите е извршена подеднакво и со конзистентно избалансиран пристап.

За жал, овие извештаи не содржат унифицирани, комплетни и стандардизирани информации за клучните партнери, релевантни и валидни индикатори, локации, финансии и резултати.

5. Со нашето економетриско истражување беше пресметано дека **коефициентот на корелација помеѓу растот на БДП и обемот на јавни инвестиции** во Република Северна Македонија за време на изминатата деценија остана на скромни **0.05**, што значи дека директното влијание е само во редот на **5%.** Ова може да биде прилично ниско, но, не треба да се толкува како неважно, особено имајќи го предвид второстепеното и третостепеното влијание на овие инвестиции. Недвојбено, овие

инвестиции придонесуваат кон подобри услови за живеење и работа во соодветните региони, зголемувајќи го квалитетот на животните услови со што со сигурност се зголемува мотивацијата на луѓето за придонесуваат кон напредокот на нивната заедница, а со тоа и на регионот и конечно на државата.

6. Во врска со спроведената електронска Анкета (на 156 испитаници), како и нејзините ограничувања, би сакале да се осврнеме на некои резултати, кои што претставуваа поддршка при формулирањето на заклучоците и подготовката на препораките. На прашањето за главните **причини за отсуството на регионален баланс** (меѓу 8 опции) повеќето испитаници како највисоко го избрале: „Неефективни развојни стратегии и планови", за по нив да следува „Квалитетот на инфраструктурата" и „Конфликти и разлики помеѓу политичките партии и отсуството на национален интерес". Помеѓу **приоритетни очекувања** од кохезивната политика испитаниците избрале: „Стабилен раст и социо-економски развој", „Подобар животен стандард" и „Подобри образовни, здравствени и други услуги". Особено кога има прилично мали разлики во најчестите одговори помеѓу регионите, возрасните групи и етничката припадност, овие **пораки од анкетата не треба да се игнорираат.**

7. Со цел да се даде сеопфатна слика, врз основа на нашето истражување, **треба да се издвојат следниве точки** - без да се сфати погрешно, бидејќи сите овие видови на критички опсервации можат да бидат адресирани до повеќето европски земји:

7.1 Идентификувавме **јаз** помеѓу **општо искажаната намера** на владата да се намалат регионалните разлики и **воведените имплементациски политики и инструменти.** Овој јаз особено се одразува на:

(а) износот на финансиите, кои не го исполниле усвоеното 1% од БДП;

(б) скромна хармонизација помеѓу стратегиите за Регионален развој и за Национален развој;

(в) Министерството за локална самоуправа беше ставено во второстепена позиција, освен делумно при финансирањето на проектите;

(г) не беа развиени посебни економски инструменти во корист на посиромашните региони;

(д) извештаите за имплементацијата на проектите беа сведени само на една некомплетна формалност.

7.2 Овој јаз (или барем некои од неговите елементи) може да се интерпретира во контекст на **скромната јавна свест** и **недоволна политичка волја** намалувањето на регионалните разлики да биде **врвен национален приоритет** и ограничената интеракција на владините/административните тела (вклучително и Националниот и Регионалните Совети) со различни сегменти од засегнатата јавност, вклучувајќи ја и бизнис заедницата и недоволните комуникациски активности - да се презентира поширокиот бенефит од регионалната развојна политика за иднината на земјата.

7.3 Владата на Република Северна Македонија нема креирано национални развојни стратегии на исто ниво со **модерната иновативна развојна парадигма,** ниту пак е наклонета кон појако нагласување на развојните приоритети поврзани со природните предности на земјата со неоспорен потенцијал за **земјоделие и туризам.** Со примената на соодветни аналитички алатки, како SWOT и PESTLE, станува евидентно дека ваквата насока е апсолутно неопходна.

7.4 **Системот на приоритети** за обезбедување јавни средства за проекти за регионален развој е формулиран прилично генерички, **и недоволно ја отсликува целта за намалување на регионалните развојни разлики.** Според тоа, дозволува регионите да примаат јавни финансии за проекти кои не мора да се од таков вид, но очигледно претставувале приоритетна потреба на соодветниот регион/општина.

7.5 **Развојот на човечкиот капитал заслужува повеќе внимание** и не се состои само во охрабрување на половината од младата популација да се стекне со универзитетска диплома, туку интензивно да го пополни недостатокот на вештини, подготвувајќи ги луѓето за работни места во иднината (не минатото). Ова треба поблиску да се **координира со регионалните развојни политики**, во спротивно образованите млади луѓе ќе се преселуваат во Скопје или уште полошо, ќе емигрираат, создавајќи двојна загуба и во својот регион и во државата.

7.6 **Просторното и урбанистичкото планирање** не е целосно и соодветно интегрирано во Стратегијата за регионален развој и нејзината имплементација – од национално до локално ниво. Напредните земји имаат голем напредок во оптималното просторно и урбанистичко планирање и

менаџмент, како што е прикажано со моделот EC21 – EcoCommunity, претставен во Анекс IV од Студијата.

7.7 Важен инструмент за поддршка на намалувањето на регионалните разлики е **транспарентен концепт на полицентризам.** Иако ова може да создаде проблеми во мултиетничките држави, ако правилно се направи, нема да создаде впечаток на територијални поделби туку ќе послужи како **градење доверба помеѓу етничките заедници** кои живеат во земјата и споделување на процесите на управување. Префрлувањето на некои министерства надвор од Скопје во таков конструктивен дух може да послужи за градење на довербата.

7.8 Како што планските региони стануваат се повеќе органски целини за адресирање на сите аспекти од социо-економскиот развој од образование до инфраструктура, може да биде од корист да **им се дадат поконвенционални имиња,** користејќи имиња на релевантни планини, езера и сл. Географското именување се чини во некоја мера вештачко и можеби е подобро да се намали бројот на региони со што ќе станат поодржливи и поизбалансирани.

8. Членовите на тимот се потполно свесни дека ќе биде потребно повеќе истражување со цел да се помогне на одговорните за подготовка на наредната Стратегија за регионален развој 2020-2029 на Република Северна Македонија. Сакаме да изразиме **подготвеност да ги понудиме нашите услуги преку ECPD и во наредните чекори.** Уверени сме дека оваа студија дава добра проценка за дизајнот, имплементациските механизми и севкупното влијание на Стратегијата 2009-2019 и дека направените напори до сега **не квалификуваат за понатамошна продуктивна поддршка,** почнувајќи од **конференцијата закажана** на есен (поради Корона вирусот) и со нетрпение очекуваме во таа прилика да ги дискутираме резултатите од оваа студија. Оваа конференција ќе ни овозможи да бараме и формулираме одговори за бројни важни прашања од поопшта или попрактична природа, како и да разјасниме некои преостанати прашања.

9. Конечно ECPD со задоволство соопштува дека нејзиниот меѓународен проектен тим успешно изгради **консензус за евалуацијата** на регионалната развојна политика на Република Северна Македонија, имплементирана преку Стратегијата за регионален развој 2009-2019, нејзините резултати, достигнувања и слабости.

Не постојат одделни, различни ставови и мислења на поединци од тимот особено за нагласените моменти во индивидуалните поглавја – усогласени во конечниот текст на студијата.

Сите членови на клучниот истражувачки тим го потврдија овој Извештај писмено, преку електронски писма испратени до ЕЦМР Универзитет за Мир основан од Обединетите Нации

*Проф. д-р **Артур Дал**, Проф. д-р **Џонатан Бредли**, Проф. д-р **Најџел Картер**, Проф. д-р **Борис Цизељ**, Проф. д-р **Бранислав Ѓорѓевиќ**, Проф. д-р **Нада Куртовиќ Фолиќ**, д-р **Венера Гудачи**, Проф. д-р **Вјолца Висока Хасани**, Проф. д-р **Миодраг Ивановиќ**, Проф. д-р **Милутин Љешевиќ**, Академик проф. д-р **Владо Камбовски**, **Митре Колишевски**, Проф. д-р **Мирољуб Којовиќ**, Доц. д-р **Јован Манасијевски**, Академик проф. д-р **Негослав Остојиќ**, Проф. д-р **Ричард Паџет**, д-р **Јанез Подобник**, Проф. д-р **Никола Поповски**, Проф. д-р **Милош Хаџи Видаковиќ**, д-р **Павле Трпевски**, Проф. д-р **Нано Ружин***

Белград, 15 јуни 2020

Директор на проектор
*Проф. д-р **Борис Цизељ***

Заменик директор на проектот
Проф. Д-р Миодраг Ивановиќ

Извршен директор на ЕЦМР
Проф. д-р Негослав П. Остојиќ)