



ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА  
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT  
STATE AUDIT OFFICE

КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ  
ЗА ИЗВРШЕНА РЕВИЗИЈА НА УСПЕШНОСТ  
„РАМНОМЕРЕН РЕГИОНАЛЕН РАЗВОЈ СО ПОСЕБЕН  
АКЦЕНТ НА ДЕМОГРАФИЈАТА”

02 2022 04 170



Скопје, декември, 2022 година

## СОДРЖИНА

СПИСОК НА КРАТЕНКИ .....	1
РЕЗИМЕ .....	2
1. <b>ВОВЕД</b> .....	5
1.1. Основ и причини за извршување на ревизијата .....	5
1.2. Предмет на ревизија .....	6
2. <b>РЕВИЗОРСКИ ОПФАТ И ПРИСТАП</b> .....	12
2.1. Цел на ревизијата .....	12
2.2. Ревизорски прашања .....	12
2.3. Опфат на ревизијата .....	13
2.4. Ревизорски критериуми .....	13
2.5. Ревизорска методологија .....	13
3. <b>РЕВИЗОРСКИ НАОДИ</b> .....	16
3.1. Нормативна, стратешка и програмска рамка за поттикнување на рамномерниот регионален развој .....	16
3.2. Структурна, административна и функционална поставеност на системот за спроведување на политиката на поттикнување на рамномерен регионален развој .....	22
3.3. Финансирање на мерките и активностите за рамномерен регионален развој .....	24
3.4. Мониторинг и евалуација на спроведување на политиката за поттикнување на рамномерен регионален развој .....	31
3.5. Транспарентност и отчетност во креирање и спроведување на политиката за поттикнување на рамномерен регионален развој .....	35
3.6. Социоекономски и демографски текови .....	37
ЗАКЛУЧОК .....	56
ПРЕПОРАКИ .....	58

Прилог бр.1 Критериуми и показатели за оценка

## СПИСОК НА КРАТЕНКИ

РСМ	Република Северна Македонија
ДЗР	Државен завод за ревизија
ВРИ	Врховни ревизорски институции
МЛС	Министерство за локална самоуправа
ЦОР	Цели за одржлив развој
ЕУ	Европска унија
РРР	Рамномерен Регионален развој
БРР	Биро за регионален развој
ЦРСРП	Центар за развој на Скопски плански регион
ЦРЈИПР	Центар за развој на Југоисточен плански регион
ЦРИПР	Центар за развој на Пелагониски плански регион
ЦРЈЗПР	Центар за развој на Југозападен плански регион
МФ	Министерство за финансии
БДП	Бруто домашен производ
ООН	Организација на Обединети нации
ЈП	Јавно претпријатие
АД	Акционерско друштво
ПРАГ	ЕУ правила за јавни набавки
СиРеРа	Систем за регионален развој <a href="https://sirera.mk/">https://sirera.mk/</a>
МИОА	Министерство за информатичко општество и администрација
ИФМИС	Интегриран информациски систем за управување со финансии
ЕЛС	Единица на локална самоуправа

Ревизорски тим:

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_

Овластен државен ревизор 1

\_\_\_\_\_



ДРЖАВЕН ЗАВОД ЗА РЕВИЗИЈА  
ENTI SHTETËROR I REVIZIONIT  
STATE AUDIT OFFICE

Број: 16-122/26  
Дата: 23.12.2022

## КОНЕЧЕН ИЗВЕШТАЈ НА ОБЛАСТЕНИОТ ДРЖАВЕН РЕВИЗОР

### РЕЗИМЕ

Ревизијата на успешност на тема „**Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата**“ е вклучена во Годишната програма за работа на ДЗР за 2022 година. Согласно Меморандумот за соработка со ВРИ на Република Србија, оваа ревизија на успешност е спроведена како паралелна ревизија.

Со ревизијата е опфатен периодот од 2019 до 2021 година, а дадени се состојби кои се случиле претходно и последователно до денот на ревизијата.

Со ревизијата беа опфатени Министерството за локална самоуправа, Центрите за развој на планските региони, Бирото за регионален развој, а податоци беа обезбедени и од Државен завод за статистика.

Ревизијата беше насочена кон повеќе ризици кај областите кои се однесуваат на: нормативната и стратешката рамка, структурната и функционалната поставеност на системот за креирање на политики и реализација на активности во делот на регионалниот развој, финансирањето на активностите, системот на мониторинг и евалуација, транспарентноста и отчетноста во процесот на креирање и реализација на активностите, како и регионалните социо-економски и демографски движења како резултат на реализираните активности.

За ревизијата на успешност го поставивме основното прашање и тоа: „*Дали системот за управување со политиките за рамномерен регионален развој обезбедува ефективно намалување на диспаратите во и помеѓу планските региони и нивна соодветна демографска, економска, социјална и просторна кохезија?*“

За да одговориме на основното ревизорско прашање, определивме повеќе специфични прашања како што се:

- Дали нормативната рамка за рамномерен регионален развој обезбедува соодветни предуслови за негово ефективно спроведување?
- Дали се создадени соодветни услови за функционирање на системот за спроведување на Политиката за рамномерен регионален развој?
- Дали обезбедените средства за финансирање на рамномерниот регионален развој создаваат услови за ефективна реализација на предвидените мерки и активности?

---

Ревизорски тим:

1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_  
3. \_\_\_\_\_

Овластен државен ревизор

2

**Конечен извештај од Ревизија на успешност  
„Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“**

---

- Дали е обезбеден соодветен систем за следење на имплементираниите проекти, степенот на реализација на тековните проектни активности и евалуација на ефектите од истите?
- Дали носителите на политиките и мерките за рамномерен регионален развој обезбедиле почитување на принципите на транспарентност и отчетност? и
- Дали реализираните активности во делот на рамномерен регионален развој ги намалиле диспаратите во економски социјален и демографски аспект во рамки на регионите и помеѓу нив?

Опфатот и доказите кои ги обезбедивме по пат на примена на ревизорската методологија и техники, ни даваат основа да го изразиме следниов заклучок:

Стегнавме разумно уверување дека воспоставената стратешка и нормативна рамка, институционалната поставеност, утврдениот законски минимум на средства кои треба да се издвојат од буџетот на РСМ, класификацијата на планските региони според степенот на развиеност и распределба на средствата според овој критериум, транспарентноста при планирање и избор на проекти, како и воспоставениот електронски систем за регионален развој (СиРеРа), обезбедуваат напредок во однос на спроведувањето на политиките, но истиот во недоволна мера придонесува кон ефективно намалување на диспаратите во и помеѓу планските региони и нивна соодветна демографска, економска, социјална и просторна кохезија.

Со спроведената ревизија на успешност ги утврдивме следните состојби, нивните причини и ефекти по области:

Ненавременото донесување на планските и програмските документи и потребата од нивно ажурирање согласно резултатите од спроведениот попис на населението во 2021 година, отсуството на критериуми за утврдување на годишните програми на линиските министерства кои имаат регионално значење, недостатокот од јасно разграничување на надлежностите помеѓу носителите на активностите, временскиот период и финансиските средства потребни за реализирање на Програмата за спроведување на Стратегијата за рамномерен регионален развој за периодот 2021-2024 година, се причини кои придонеле да не се создадени потребните услови за ефективно спроведување на политиките за рамномерен регионален развој.

Утврдивме дека институционалната поставеност на системот за спроведување на политиката на поттикнување на рамномерниот регионален развој обезбедува негова функционалност, но потребно е подобрување и зајакнување на административните и техничките капацитети на институциите за ефективно остварување на планираните активности.

Необезбедените средства од Буџетот на РСМ за поттикнување на рамномерниот регионален развој, со законски утврдениот минимум, 1% од БДП, нивната распределба по одделни плански региони која не соодветствува со утврдениот степен на развиеност, како и неприменување на развојниот индекс во програмите на линиските министерства и останатите буџетски корисници преку кои се реализираат активности со регионален развој на компонента имаат влијание врз ефективноста

---

*Ревизорски тим:*

*Овластен државен ревизор*

*3*

1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_  
3. \_\_\_\_\_

**Конечен извештај од Ревизија на успешност  
„Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“**

---

при реализација на предвидените мерки за намалување на социоекономските и демографските диспаритети помеѓу и во рамките на планските региони. Во периодот 2019-2021 година од Буџетот на РСМ во функција на рамномерен регионален развој, алоцираните средства претставуваат 46% од законски утврдениот минимум.

Воспоставувањето на СиРеРа системот како интегрирана софтверска платформа дава можност за координација на планирањето, спроведувањето, следењето и оценувањето на политиката за поттикнување на рамномерен регионален развој, но утврдените слабости на системот, како што се непотполност на базите на податоци, нецелосност на финансиската матрица која треба да обезбеди поврзување на развојните програми/проекти со приоритетните стратешки цели и не автоматизирано поврзување со другите ИТ системи, не обезбедуваат услови за континуирано следење на планирањето и имплементацијата на проектите, состојбата во планските региони и степенот на нивна развиеност.

Обезбедена е соодветна транспарентност во процесот на креирање на планските и програмските документи и нивното донесување, но отсуството на годишните извештаи не овозможува соодветна отчетност за вкупно реализираните активности кои се во функција на рамномерен регионален развој, со што е намалена можноста за координација во дејствувањето и предлагањето на соодветни мерки од страна на надлежните органи.

И покрај преземените активности на централно и регионално ниво во претходните години, социоекономските и демографските диспаритети помеѓу и во рамките на планските региони не се намалени. Податоците и спроведените анализи покажуваат дека во анализираниот период сите региони бележат негативно миграционо салдо на населението од село. Во Скопскиот регион се создава 43% од вкупниот БДП на државата, додека Североисточниот регион се истакнува со највисока стапка на невработеност од 32,4%. Анализираниите социо-економски индикатори на регионите, укажуваат дека во РСМ има моноцентричен развој што не кореспондира со моделот на полицентричен развој утврден како цел на политиката за регионален развој.

Со цел да се зголеми ефективноста на системот за креирање на политики и реализација на мерки и активности во насока на остварување на полицентричен регионален развој и намалување на диспаритетите меѓу и во рамките на планските региони дадени се препораки во функција на преземање активности за донесување на подзаконски акти со кои ќе се овозможи сеопфатно интегрирано програмирање на мерките за остварување на рамномерен регионален развој, зголемена координација и комуникација помеѓу носителите на активности и зајакнување на нивните капацитети, правилна и сразмерна распределба на буџетските средства како и зајакнување на мониторингот и отчетноста за преземените мерки.

На Нацрт извештајот на Овластениот државен ревизор не се добиени забелешки од страна на одговорните лица на Генералниот секретаријат на Владата на РСМ-Совет за рамномерен регионален развој, Министерство за локална самоуправа, Биро за регионален развој и Центрите за развој на планските региони.

---

*Ревизорски тим:*

1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_  
3. \_\_\_\_\_

*Овластен државен ревизор*

4

**Конечен извештај од Ревизија на успешност  
„Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“**

**1. ВОВЕД**

**1.1. Основ и причини за извршување на ревизијата**

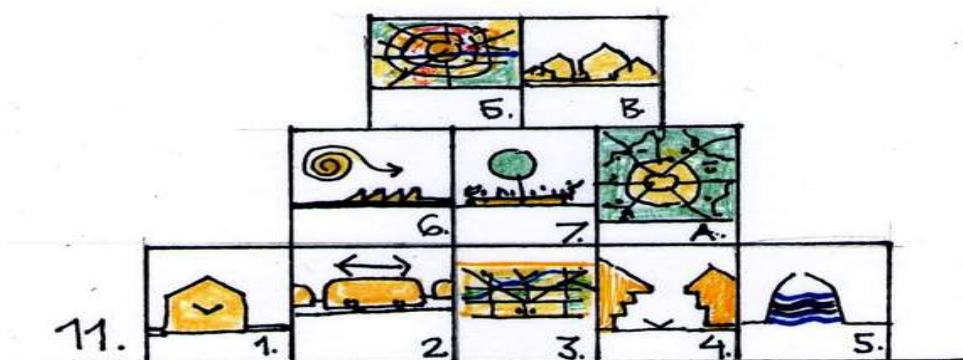
Согласно Годишната програма за работа на Државниот завод за ревизија за 2022 година планирана е ревизија на успешност “Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата”.

Ревизијата е планирана како паралелна ревизија на успешност и е дел од активностите утврдени со Меморандумот за соработка помеѓу Државниот завод за ревизија и Врховната ревизорска институција на Република Србија.

Регионалните разлики се перципираат преку економските, социјалните и демографските состојби и претставуваат одговорност на една земја за преземање на активности истите да се сведат на прифатливо ниво. Во повеќето земји се посветува се поголемо внимание на постојните регионални разлики, а тоа е резултат на повисоката демократска култура заснована на вредностите на еднакви можности за сите членови на едно општество.

Нашата држава како и останатите се соочува со многу предизвици во својот општ развој, а особено со масовното иселување на населението што неповолно влијае на економијата. Дополнително, овој предизвик станува сè покритичен и поради намалениот наталитет. Активната работна сила е клучен фактор за развојот на една економија, но многубројни се причините за нејзината миграција. Сите овие состојби се поврзани со нерамномерниот регионален развој на РСМ, па затоа од особена важност е да се лоцираат причините, од аспект на постојната институционална структура, финансиските средства, планирањето, пристап за решавање на овој предизвик преку конкретни препораки.

Ревизијата на успешност на тема „Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“ е поврзана со поставените **Цели за одржлив развој на Обединетите нации, цел 11: Остварување на инклузивни градови и населби, безбедни, прилагодливи и одржливи.**



Оваа цел настојува да ги обнови и изгради градовите и другите населени места така што ќе бидат понудени можности за сите, со пристап до основните услуги, како што се енергијата, домувањето, транспортот, зелените јавни површини, додека истовремено се подобрува користењето на ресурсите и се намалуваат негативните

*Ревизорски тим:*

*Овластен државен ревизор*

5

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_

**Конечен извештај од Ревизија на успешност  
„Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“**

---

влијанија врз животната средина. Целта ги замислува градовите како еколошки отпорни населени места што поттикнуваат постојан развој, иновации, комуникациска кохезија и лична безбедност.

## 1.2. Предмет на ревизија

### 1.2.1. Општи податоци за предметот на ревизија

Република Северна Македонија зафаќа површина од 25.713 км<sup>2</sup> и брои 1.836.713 жители<sup>1</sup>, со просечна густина на населеност од 74 жители на км<sup>2</sup>.

Согласно Законот за територијалната организација на локалната самоуправа во Република Македонија<sup>2</sup> се основани 80 општини како единици на локална самоуправа и Градот Скопје како посебна единица, од кои 37 општини се со седиште во село, а 43 со седиште во град и сите ги имаат истите надлежности во услови на различни административни и фискални капацитети.

Општините се првостепена административна поделба на РСМ, кои за статистички, економски и административни цели се групирани во осум плански региони, усвоени од страна на Собранието на РСМ на 29 септември 2009 година и тоа: Скопски, Полошки, Југозападен, Пелагониски, Вардарски, Југоисточен, Источен и Североисточен регион.



Во однос на површината, најраспространет е Пелагонискиот, а најмал Скопскиот регион, во кој живее 33% од вкупното население, што го прави овој регион најгусто населен, со просечна густина на населението од 335 жители на км<sup>2</sup>, која е 4,5 пати повисока од националниот просек. Најслабо населен регион е вториот по големина Вардарскиот регион, каде живее околу 8% од вкупното население со просечна густина на населението од 34 жители на км<sup>2</sup> која е близу половина од националниот просек. Освен Скопскиот и Полошкиот регион, сите останати плански региони се под просечната густина на населеност во земјата.

---

<sup>1</sup> Државен завод за статистика „ Попис на населението во РСМ во 2021 година“

<sup>2</sup> Службен весник на РМ бр. 55/ 2004, 12/2005, 98/2008 и 106/2008 година



**Конечен извештај од Ревизија на успешност  
„Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“**

**Табела бр.1 Карактеристики на планските региони, површина, население и број по тип на општини**

Реден број	Назив на регион	Површина во км 2	Број на население	Учество во вкупно население	Просечна густина на населеност	Број на општини	Општини со седиште во село	Население во град	Население во село
1	2	3	4=9+10	5	6= 4/3	7	8	9	10
1	Пелагониски	4.717	210.431	11%	45	9	4	147.034	63.397
2	Вардарски	4.042	138.722	8%	34	9	4	99.561	39.161
3	Источен	3.537	150.234	8%	42	11	3	107.309	42.925
4	Југозападен	3.340	177.398	10%	53	9	4	92.633	84.765
5	Југоисточен	2.739	148.387	8%	54	10	5	72.356	76.031
6	Полошки	2.416	251.552	14%	104	9	7	95.990	155.562
7	Североисточен	2.310	152.982	8%	66	6	3	93.933	59.049
8	Скопски	1.812	607.007	33%	335	17	7	422.540	184.467
			1.836.713	100%	74	80	37	1.131.356	705.357

*Извор на податоци: Државен завод за статистика и Биро за регионален развој*

Карактеристично е што 83% од населението живее во 43 т.н. урбани или градски општини, а само 17% живеат во останатите 37 рурални општини. Руралните општини се доста застапени во сите плански региони, меѓутоа најголем дел од населението односно 83% живее во поголемите урбани центри.

Полошкиот и Југоисточниот регион се издвојуваат според повисокото учество на населението кое живее во руралните средини, додека во другите региони руралните населби се поретко населени.

### 1.2.2. Политика за рамномерен регионален развој

Во Законот за рамномерен регионален развој се уредени целите на политиката за поттикнување на рамномерен регионален развој. Политиката на поттикнување на рамномерен регионален развој претставува систем на цели, инструменти и мерки насочени кон намалување на регионалните диспаритети и остварување на рамномерен и одржлив развој во РСМ.

Цели на оваа политика се<sup>3</sup>:

- рамномерен и одржлив развој на целата територија на РСМ, заснован врз моделот на полицентричен развој;
- намалување на диспаритетите меѓу и во рамките на планските региони и подигнување на квалитетот на животот на сите граѓани;
- зголемување на конкурентноста на планските региони преку јакнење на нивниот иновациски капацитет, оптимално користење и валоризирање на природните богатства, човечкиот капитал и економските особености на различните региони,
- зачувување и развивање на посебниот идентитет на планските региони, како и нивна афирмација и развој;
- развој на урбаните подрачја, на подрачјата со специфични развојни потреби и на селата и

<sup>3</sup> Член 3 од Закон за рамномерен регионален развој „Службен весник на РСМ“ бр.24/21 и 174/21

**Конечен извештај од Ревизија на успешност  
„Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“**

---

- поддршка на меѓу општинската и прекуграничната соработка на единиците на локалната самоуправа во функција на поттикнување на рамномерен регионален развој.

Планирањето на регионалниот развој е процес на утврдување на реални и кохерентни цели, приоритети и мерки за поттикнување на развојот и се врши со плански документи. Планските документи се усогласуваат со Просторниот план на РСМ, стратешките развојни документи на национално ниво и програмските документи за интеграција на РСМ во Европската Унија.

Во Законот за рамномерен регионален развој<sup>4</sup> се утврдени Планските документи за регионален развој, и тоа:

- ✓ **Стратегијата за регионален развој на РСМ** претставува долгорочен документ за период од 10 години, со кој се утврдуваат принципите, целите и приоритетите на регионалниот развој во РСМ и се дефинираат мерките, инструментите и финансиските и други средства за нивна реализација.
- ✓ **Програмата за развој на планскиот регион** е петгодишен плански документ со кој се определуваат: целите и приоритетите за развој на планскиот регион, мерките и инструментите за поттикнување на развојот, мерки и инструменти за поттикнување развој на урбаните подрачја, на подрачјата со специфични развојни потреби доколку се определени во регионот и на селата како и финансиски извори, временска динамика и индикатори за мониторинг и евалуација за спроведување на мерките за поттикнување на развојот. За спроведување на Програмата за развој на планскиот регион, Советот за развој на планскиот регион донесува акционен план.

Спроведувањето на политиката на рамномерен регионален развој се реализира и преку:

- Програма за рамномерен регионален развој;
- Програма за намалување на диспаратите меѓу и во рамките на планските региони и зголемување на регионалната конкурентност;
- Програми што се реализираат од страна на ресорните министерства и другите органи на државната управа.

### **1.2.3. Финансирање**

Законот за рамномерен регионален развој, таксативно ги предвидува изворите на финансирање, и тоа преку:

- буџетот на РСМ,
- фондовите на ЕУ и други меѓународните извори,
- донации и спонзорства од физички и правни лица и
- други средства утврдени со закон.

За поттикнување на рамномерниот регионален развој од Буџетот на РСМ годишно треба да се издвојуваат средства во висина од најмалку 1% од БДП, кои за

---

<sup>4</sup> Член 10 од Закон за рамномерен регионален развој „Службен весник на РСМ“ бр.24/21 и 174/21

**Конечен извештај од Ревизија на успешност  
„Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“**

---

финансирање проекти се распределуваат по плански региони согласно Одлука за класификација на планските региони според степенот на развиеноста за периодот од 2018 година до 2023 година.

Распределувањето на средствата за финансирање проекти согласно степенот на развиеност утврден во одлуката, е важен предуслов за имплементацијата на моделот на полицентричен регионален развој и треба да служи за поттикнување на регионалниот развој, намалување на диспаратите меѓу и во регионите. Според овој пристап, таму каде што има понизок степен на развој треба да се распределат повеќе средства.

Во периодот 2019-2021 година од Буџетот на РСМ во функција на регионален развој до буџетските корисници, алоцирани се средства во вкупен износ од 9.329.889 илјади денари од кои искористени се 83% односно 7.742.378 илјади денари.

Покрај овие средства од страна на други јавни институции<sup>5</sup> во периодот 2019-2021 година за финансирање на проекти од областа на енергетиката, патната инфраструктура и домувањето, алоцирани се средства во вкупен износ од 16.557.410 илјади денари од кои реализирани се 30% односно 4.948.744 илјади денари.

**1.2.4. Носители на политиката за поттикнување на рамномерен регионален развој**

Носители на политиката за поттикнување рамномерен регионален развој се:

- Владата на Република Северна Македонија,
- Советот за рамномерен регионален развој на Република Северна Македонија,
- Министерството за локална самоуправа и
- Советот за развој на планскиот регион.

Во планирањето на регионалниот развој и спроведувањето на планските документи за регионален развој учествуваат:

- Бирото за регионален развој
- Центрите за развој на планските региони.

Во реализацијата на националните плански и програмски документи учествуваат и линиските министерства.

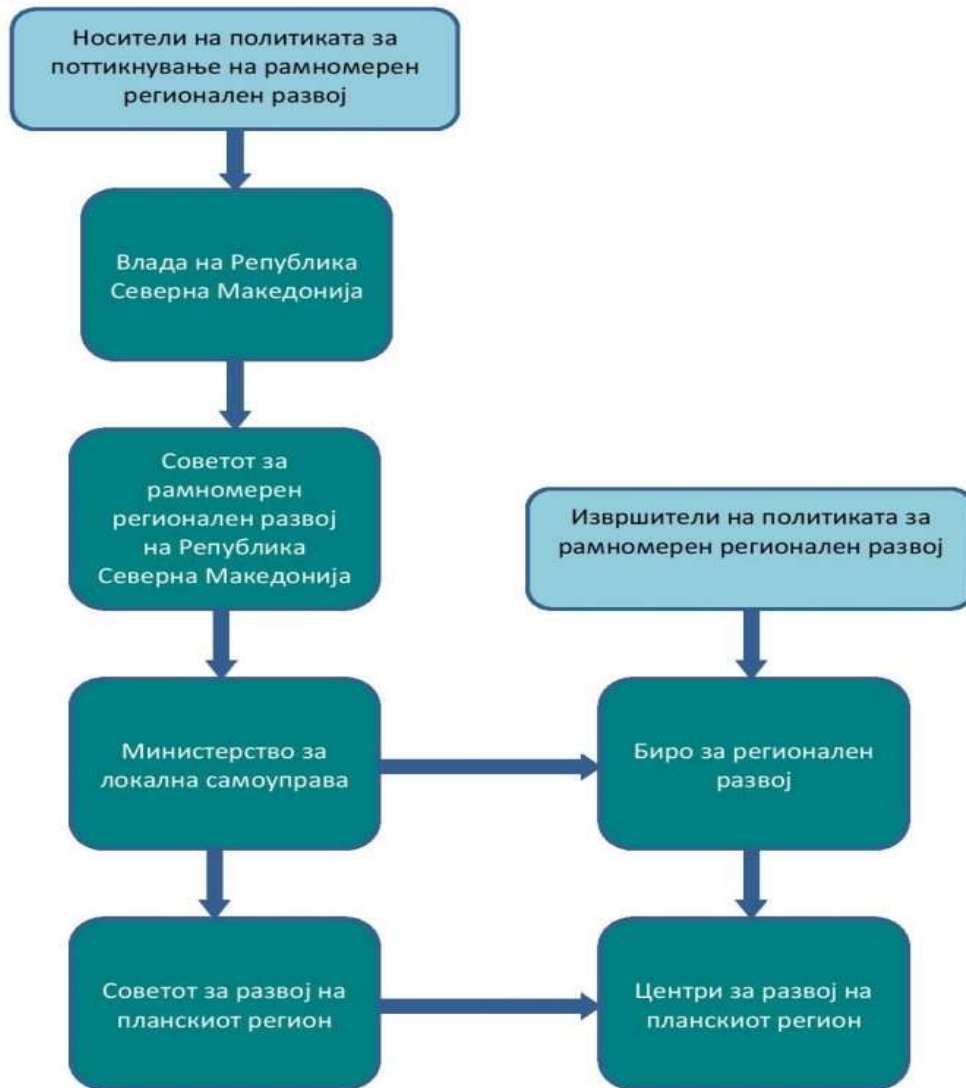
Структурата на носителите и извршителите на политиката за регионален рамномерен развој е прикажана на графиконот што следи:

---

<sup>5</sup> ЈП Државни патишта, Електрани на Северна Македонија (ЕСМ), АД за стопанисување со станбен простор и со деловен простор од значење за републиката – Скопје, Национални енергетски ресурси (НЕР)

**Конечен извештај од Ревизија на успешност  
„Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“**

---



**Владата на Република Северна Македонија** го формира Советот за рамномерен регионален развој во кој по службена должност учествуваат министрите од надлежните ресори важни за оваа политика.

**Советот за рамномерен регионален развој**<sup>6</sup> претставува тело за усогласување и координирање на политиките за поттикнување на рамномерен регионален развој со секторските политики и макроекономската политика. Според член 17 од Законот,

---

<sup>6</sup> Во ова тело учествуваат заменикот на претседателот на Владата на РСМ задолжен за економски прашања, во својство на раководител на советот, министрите кои раководат со министерствата за локална самоуправа, финансии, економија, транспорт и врски, труд и социјала, култура, животна средина и просторно планирање и земјоделство, шумарство и водостопанство, претседателите на советите за развој на планските региони и претседателот на Заедницата на единиците на локалната самоуправа (ЗЕЛС).

**Конечен извештај од Ревизија на успешност  
„Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“**

---

надлежностите на Советот се на ниво на усогласување на политиките, како што се мислења по однос на стратегијата, утврдува акциски планови, дава мислење по програми за финансирање од буџетот на државата, дава согласност по програми за развој на планските региони, дава мислење по годишни планови и слично.

**Министерството за локална самоуправа** е надлежно за водење на политиката за поттикнување на рамномерен регионален развој и заедно со другите министерства преземаат мерки за дејствување, ја дефинира и ја спроведува политиката за поттикнување на рамномерен регионален развој согласно економската политика на Владата на РСМ и со програмите за интеграција во ЕУ<sup>7</sup>. За својата работа Министерството доставува редовни извештаи до Советот за рамномерен регионален развој и до Владата на РСМ.

**Советот за развој на плански региони** се формира за секој плански регион како тело за усогласување и спроведување на политиката за развој на планскиот регион. Истиот го сочинуваат градоначалниците на единиците на локалната самоуправа во рамките на тој плански регион. На седниците на Советот за развој на планскиот регион задолжително се покануваат претставници од бизнис-секторот, високообразовни институции и здруженија од планскиот регион во зависност од областа што ја покриваат.

**Бирото за регионален развој** е орган во рамките на Министерството за локална самоуправа со својство на правно лице, со улога на главна оперативна единица во спроведувањето на политиката што вклучува и поддршка за центрите за развој на регионите.

**Центрите за развој на плански региони** имаат улога на оперативни тела чијашто основна функција е подготовка и реализација на планските документи за развој на регионите.

**Единиците на локалната самоуправа** заеднички треба да учествуваат во подготовка на регионалните предлог-проекти, согласно насоките на Бирото за регионален развој, да поднесуваат барања за финансирање проекти за развој на подрачјата со специфични развојни потреби и развој на селата што се наоѓаат на нивната територија.

Соработката помеѓу Министерството за локална самоуправа и останатите институции вклучени во процесот на креирање, утврдување и реализација на политиките и мерките во функција на поттикнување на рамномерен регионален развој е од основно значење за нивно правилно конципирање и спроведување.

---

<sup>7</sup> Член 18, став 1 и 2, Закон за рамномерен регионален развој

## **2. РЕВИЗОРСКИ ОПФАТ И ПРИСТАП**

### **2.1. Цел на ревизијата**

Целта на ревизијата е да се оцени ефективноста на системот за спроведување на политиката на поттикнување на рамномерен регионален развој, во насока на обезбедување на конкурентни плански региони карактеризирани со динамичен и одржлив развој и соодветна демографска, економска, социјална и просторна кохезија помеѓу и во рамките на планските региони.

Специфични цели на ревизијата се, да се оцени:

- Обезбедувањето на соодветни предуслови во нормативните акти за спроведување на рамномерен регионален развој;
- Структурната и функционалната поставеност на системот;
- Обезбедувањето на финансиски средства и нивната распределба;
- Мониторингот и евалуацијата на преземените активности;
- Почитувањето на принципите на транспарентност и отчетност и
- Состојбите во планските региони од економски, социјален и демографски аспект.

Со препораките кои произлегуваат од утврдените состојби, ревизијата ќе има додадена вредност, во насока на поголема ефективност на системот, сеопфатно интегрирано програмирање на мерките за остварување на рамномерен регионален развој, зголемена координација и комуникација помеѓу носителите на активности и зајакнување на нивните капацитети, правилна и сразмерна распределба на буџетските средства, како и зајакнување на мониторингот и отчетноста за преземените мерки.

### **2.2. Ревизорски прашања**

Ревизијата на успешност треба да даде одговор на следното основно прашање:

**„Дали системот за управување со политиките за рамномерен регионален развој обезбедува ефективно намалување на диспаратите во и помеѓу планските региони и нивна соодветна демографска, економска, социјална и просторна кохезија?“**

Специфичните прашања во функција на основното ревизорско прашање се:

- Дали нормативната рамка за рамномерен регионален развој обезбедува соодветни предуслови за негово ефективно спроведување?
- Дали се создадени соодветни услови за функционирање на системот за спроведување на Политиката за рамномерен регионален развој?
- Дали обезбедените средства за финансирање на рамномерниот регионален развој создаваат услови за ефективна реализација на предвидените мерки и активности?

**Конечен извештај од Ревизија на успешност  
„Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“**

---

- Дали е обезбеден соодветен систем за следење на имплементираните проекти, степенот на реализација на тековните проектни активности и евалуација на ефектите од истите?
- Дали носителите на политиките и мерките за рамномерен регионален развој обезбедиле почитување на принципите на транспарентност и отчетност?
- Дали реализираните активности во делот на рамномерен регионален развој ги намалиле диспаратите во економски социјален и демографски аспект во рамки на регионите и помеѓу нив?

### **2.3. Опфат на ревизијата**

Со ревизијата е опфатен периодот од 2019 до 2021 година, а дадени се состојби кои се случиле претходно и последователно до денот на ревизијата.

Со ревизијата беа опфатени Министерството за локална самоуправа, Бирото за регионален развој, Центрите за развој на осумте плански региони, а податоци беа обезбедени и обработени и од Државниот завод за статистика.

Во опфатот на ревизијата, ги вклучивме ризичните области поврзани со: нормативната и стратешката рамка, структурната и функционалната поставеност на системот за креирање на политики и реализација на активности во делот на регионалниот развој, финансирањето на активностите, системот на мониторинг и евалуација, транспарентноста и отчетноста во процесот на креирање и реализација на активностите, како и регионалните социо-економски и демографски движења како резултат на реализираните активности.

### **2.4. Ревизорски критериуми**

За оценка на ефективноста на системот за управување со политиките за регионален развој во функција на намалување на диспаратите во и помеѓу планските региони и нивна соодветна демографска, економска, социјална и просторна кохезија користени се критериуми и показатели за оценка прикажани во Прилог 1 кон ревизорскиот извештај.

### **2.5. Ревизорска методологија**

2.5.1. Ревизијата на успешност е извршена во согласност со Ревизорските стандарди на Врховните ревизорски институции (ISSAI) и Етичкиот кодекс на ИНТОСАИ.

2.5.2. Во ревизијата применивме комбиниран ревизорски пристап, односно пристап ориентиран кон системи, пристап ориентиран кон проблеми и пристап ориентиран кон резултати.

Користењето на пристапот ориентиран кон системите ни овозможи да извршиме проценка на функционирањето на системот за управување, односно да утврдиме на кој начин е воспоставен и функционира системот со кој е уредено управувањето со политиката на рамномерен регионален развој.

---

*Ревизорски тим:*

1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_  
3. \_\_\_\_\_

*Овластен државен ревизор*

13

**Конечен извештај од Ревизија на успешност  
„Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“**

---

Преку примена на пристапот ориентиран кон проблемите ги идентификувавме причините за проблемите со кои се соочуваат носителите на политиката за рамномерен регионален развој при нејзината имплементација.

Со пристапот ориентиран кон резултатите извршивме оценка на ефектите од реализираните активности во функција на рамномерен регионален развој, односно утврдивме дали истите довеле до намалување на диспаратите во економски, социјален и демографски аспект во рамки на регионите и помеѓу нив?

2.5.3. Со цел добивање на релевантни и доволни ревизорски докази кои водат кон ревизорските наоди, заклучоци и препораки ги користевме следниве техники на ревизија на успешност:

- прибирање и анализа на документацијата која се однесува на: стратешка и нормативна уреденост на регионалниот развој, организационата и функционалната поставеност на системот за креирање на политики и реализација на мерки во негова функција, кадровската екипираност на органите/телата и распределбата на одговорностите и надлежностите, методологии кои се користат при изготвување на плански документи и за утврдување на начин на распределба на средства, информациона електронски систем за координација во планирањето, спроведувањето, мониторинг и евалуација на политиката за рамномерен регионален развој,
- креирани прашалници и спроведени интервјуа со надлежни одговорни лица,
- директни проверки и анализа на податоци.

Главните методи за обработка на добиените информации се:

- Дескриптивна анализа на: законската рамка, планските и програмските документи, структурната поставеност на системот, распределбата на одговорностите и надлежностите, начинот на распределба на средствата по региони;
- Компаративна и содржинска анализа на: националните и регионалните цели и приоритети, постапувањето согласно нормативните акти, евиденциите за остварените резултати, анализа на примената на критериумите за распределба на средствата и процентуалното учество на инвестициите во секој од регионите и ефектите од нивната реализација.

2.5.4. Согласно член 27 од Законот за државната ревизија и ISSAI 300 Принципи на ревизијата на успешност, точка 32 Вештини, за потребите на ревизијата беа ангажирани надворешни стручни лица за мерење на јавното мислење за перцепцијата на граѓаните за квалитетот на животот и задоволството од услугите обезбедени во општината во која живеат.

---

*Ревизорски тим:*

1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_  
3. \_\_\_\_\_

*Овластен државен ревизор*

14



**Конечен извештај од Ревизија на успешност  
„Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“**

---

- 2.5.5. Ревизијата на успешност е извршена во периодот од 01.03. 2022 до 01.11.2022 година, од тим на Државниот завод за ревизија.
- 2.5.6. Резултатите од спроведената ревизија на успешност беа презентирани на завршен состанок на ден 03.11.2022 година пред одговорни лица на субјектите предмет на ревизија.
- 2.5.7. На Нацрт извештајот на Овластениот државен ревизор не се добиени забелешки од страна на одговорните лица на Генералниот секретаријат на Владата на РСМ-Совет за рамномерен регионален развој, Министерство за локална самоуправа, Биро за регионален развој и Центрите за развој на планските региони.

---

*Ревизорски тим:*

1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_  
3. \_\_\_\_\_

*Овластен државен ревизор*

15

### **3. РЕВИЗОРСКИ НАОДИ**

#### **3.1. Нормативна, стратешка и програмска рамка за поттикнување на рамномерниот регионален развој**

3.1.1. Потребата од рамномерен регионален развој и негово навремено и сеопфатно стратешко и програмско уредување, начинот на утврдување на приоритетите и конкретните мерки и активности за негово остварување се од особено значење за правилен рамномерен развој на секоја земја.

За таа цел, Собранието има донесено Стратегија за регионален развој на Република Македонија за период 2009-2019 година, во која долгорочно се утврдени целите и приоритетите на регионалниот развој во државата.

Стратегијата треба да најде своја примена при изработка на други национални стратешки документи, имајќи ја предвид комплексноста на материјата што се обработува и потребата од координирање на стратешките документи поради обезбедување и подобро креирање на политиките. Посебна намена на овој стратешки документ е да послужи како основа за изработка на програмите за развој за планските региони<sup>8</sup>.

Според Стратегијата, регионалниот развој претставува комплексен и долгорочен процес чијашто основна цел е намалување на диспаратите во развојот, меѓу и во рамките на планските региони. Комплексноста на регионалниот развој се темели на неговата мултидимензионалност, односно преплетувањето на економскиот, демографскиот, социјалниот, просторниот, културниот аспект и многу други аспекти на развојот<sup>9</sup>. Начелата на кои се темели политиката за поттикнување на регионалниот развој се усогласени со политиката за регионален развој на ЕУ: начело на програмирање, партнерство, усогласување на целите, кофинансирање, транспарентност, супсидијарност и начело на одржливост.

За спроведување на Стратегијата, потребно е да се носат тригодишни акциони планови и тоа акциониот план за наредниот плански период најдоцна шест месеца пред истекот на тековниот плански период<sup>10</sup>. Во периодот по донесување на Стратегијата усвоени се Акциски планови за периодот 2010 – 2012, 2013 – 2015 и 2016 – 2018 година, но не и за периодот 2019-2021 година, поради отсуство на стратегија.

Во мај 2020 година од страна на домашни и меѓународни експерти преку проект на Европски центар за мир и развој, извршено е завршно оценување на Стратегијата за регионален развој 2009 - 2019 година и изготвен е извештај во

---

<sup>8</sup> Стратегија за регионален развој на Република Македонија, 2009-2019, Службен весник на РМ, бр. 119/2009, стр. 4.

<sup>9</sup> Стратегија за регионален развој на Република Македонија, 2009-2019, Службен весник на РМ, бр. 119/2009

<sup>10</sup> Член 9 од Закон за рамномерен регионален развој, Службен весник на РМ бр.63/2007, 187/2013, 43/2014, 215/2015, 64/2018

**Конечен извештај од Ревизија на успешност  
„Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“**

---

кои се дадени заклучоци и препораки, кои претставуваат основа при изработка на стратегијата за следниот десетгодишен период.

Со задоцнување, во април 2021 година, од страна на Собранието на РСМ донесена е Стратегија за регионален развој на Република Северна Македонија 2021-2031 година.

Стратешките цели и приоритети на Стратегијата, се надополнети и прилагодени на процесот на пристапување на РСМ кон ЕУ како и на преземените обврски на државата за постигнување на ЦОР. Врз основа на овој пристап се уредени следните стратешки цели:

- ✓ Порамномерно економски развиени, еколошки и конкурентни плански региони низ доследно спроведена паметна специјализација и посилно стимулирање на приватните инвестиции во синергија со јавните инвестиции;
- ✓ Атрактивни плански региони со унапредени локални услуги, ефективен пристап до пазарот на труд, обезбеден повисок степен на родова еднаквост и ефективна социјална заштита на најранливите групи од населението;
- ✓ Значително зајакната политика за регионален развој, подобрени финансиски инструменти за нејзино спроведување и изградени административни капацитети на централно, регионално и локално ниво.

Ненавременото донесување на Стратегијата, обезбедува дисконтинуитет во донесувањето на оперативните документи со утврдени носители, финансиски средства и временска динамика, што има влијание врз реализацијата на мерките и активностите за остварување на стратешките цели и приоритети на рамномерен регионален развој во РСМ.

3.1.2. Просторното планирање е интердисциплинарна дејност за управување со просторната димензија на одржливоста на човечкото општество, во кое се уредува намената и начинот на користење на просторот, што ги одразува оптималните економски, социјални и еколошки политики за рамномерен просторен развој. Просторниот план претставува интегрален развоен проект со чија помош се дефинира просторната организација на државата, целите и концепциите на просторниот развој на одделните области и условите за нивна реализација. Негова основна определба е остварување на повисок степен на вкупна функционална интегрираност на просторот на државата и обезбедување на услови за значително поголема инфраструктурна и економска интеграција, што подразбира намалување на регионалните диспропорции, односно квалитативни промени во просторната, економската и социјалната структура, особено во подрачјата со изразени дисфункции на социјален и економски развој.

Просторниот план на РСМ претставува еден од главните стратешки документи за планирање на развојот. Донесувањето на просторниот план, како највисок акт за планирање и уредување на просторот на државата е предвидено со Уставот

**Конечен извештај од Ревизија на успешност  
„Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“**

---

на Република Северна Македонија<sup>11</sup>, каде е утврдено како една од надлежностите на највисокиот законодавен дом, Собранието на Република Северна Македонија.

Согласно законските одредби<sup>12</sup> планирањето на регионалниот развој се врши со плански документи и истите треба да се усогласат со Просторниот план на РСМ, стратешките развојни документи на национално ниво и програмските документи за интеграција на Република Северна Македонија во Европската унија.

До 2020 година, просторното планирање е регулирано со Законот за просторно и урбанистичко планирање<sup>13</sup> и Законот за спроведување на Просторниот план на Република Македонија<sup>14</sup>. Со Законот за просторно и урбанистичко планирање е уредена дејноста просторно планирање и утврден е видот на просторни планови, постапката на донесување и имплементација на планските решенија зацртани со просторните планови.

Врз основа на уставните и законските одредби, од Собранието на РСМ донесен е Просторниот план на Република Македонија, кој се однесува за период 2004 – 2020 година и до донесување на нов, истиот претставува единствен важечки стратешки документ во областа на просторното планирање на национално ниво.

Со Просторниот план се утврдени: долгорочни основи за организација, уредување и користење на просторот на државата, насоки на урбанизација и основни критериуми за уредување на населбите, плански мерки и критериуми за користење на природните ресурси и заштита на животната средина, услови за заштита и користење на подрачја од посебно значење и коридори на основни (магистрални) инфраструктурни системи.

Со анализа на одредбите од Законот за урбанистичко планирање донесен во 2020 година<sup>15</sup>, утврдивме дека не е опфатено просторното планирање, односно настанат е правен вакуум во однос на неговото регулирање, така што отпочнувањето на нови активности од областа на просторното планирање, немаат соодветна правна основа. Ваквата состојба ја наметнува потребата од донесување на нов, посебен закон за просторно планирање кој ќе претставува правна рамка за процесот на донесување на новиот просторен план на државата, чија изработка е отпочната во 2022 година, како и за инструментите, мерките и активностите за негово спроведување.

- 3.1.3. Финансирањето на рамномерниот регионален развој од Буџетот на РСМ се врши преку програми што се реализираат од страна на ресорните министерства и другите органи на државната управа. Значењето на програмите за поттикнување на рамномерниот регионален развој се утврдува врз основа на

---

<sup>11</sup> Член 68

<sup>12</sup> Закон за рамномерен регионален развој

<sup>13</sup> Службен весник на РМ бр. 199/14, 44/15, 193/15, 31/16, 163/16, 64/18 и 168/18)

<sup>14</sup> Службен весник на РМ бр.39/04)

<sup>15</sup> Службен весник на РСМ бр.32/2020

**Конечен извештај од Ревизија на успешност  
„Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“**

---

проценка за придонес на програмата за намалување на диспаритетите меѓу и во рамките на планските региони и во нив задолжително се зема во предвид степенот на развиеност на планските региони како еден од критериумите при доделување на средствата. Предлог-програмите за наредната година кои се од значење за рамномерниот регионален развој и се дел од нивното Предлог-буџетско барање ресорните министерства и другите органи на државната управа ги доставуваат до Советот за рамномерен регионален развој, во периодот пред донесување на Предлог-програмите на ресорните министерства од Владата.

Проценката за значењето на поодделните програми за намалување на диспаритетите во развојот меѓу и во планските региони ја врши Министерството за локална самоуправа врз основа на основни критериуми кои опфаќаат:

- местото во кое се спроведува проектот,
- поврзаноста на проектот со приоритетите на програмата за развој на планскиот регион и
- степенот на развиеност на планскиот регион,

како и поблиски критериуми за проценка кои ги утврдува Владата на предлог на Советот за рамномерен регионален развој.

Проценката за значењето на поодделните програми за намалување на диспаритетите во развојот меѓу и во планските региони, Министерството за локална самоуправа ја доставува до Советот за рамномерен регионален развој, во периодот пред нивно донесување од Владата.

Со ревизијата утврдивме дека ресорните министерства и другите органи на државната управа кои реализираат програмски активности од значење за поттикнување на рамномерниот регионален развој не ги доставиле предлог програмите до Министерството за локална самоуправа за проценка како и до Советот за рамномерен регионален развој<sup>16</sup>. Ваквата состојба е од причина што Советот нема донесено предлог за утврдување на поблиски критериуми за проценка, кој согласно Законот за рамномерен регионален развој требало да бидат донесени во рок од една година од стапувањето на сила на Законот, односно најдоцна до крајот на јануари 2022 година. Министерството за локална самоуправа обезбедува стручна и административно-техничка поддршка за работата на Советот за рамномерен регионален развој. Истото има изготвено нацрт текст за утврдување на Поблиските критериуми за утврдување на годишните програми на линиските министерства кои имаат регионално влијание, во кој преку утврдени седум критериуми идентификувани се 44 програми со регионално влијание. Нацрт текстот е доставен до Советот за рамномерен регионален развој и истиот е предложен за разгледување во септември 2022 година<sup>17</sup>, но Советот не донел Предлог Одлука за утврдување на поблиски критериуми за проценка на значењето на програмите на министерствата и другите органи на државната управа кои се од значење за

---

<sup>16</sup> Член 63 од Закон за рамномерен регионален развој

<sup>17</sup> 34-та седница одржана за 09.09.2022 година

**Конечен извештај од Ревизија на успешност  
„Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“**

---

рамномерниот регионален развој за намалување на диспаритетите во развојот меѓу и во рамките на планските региони.

Имајќи го предвид мултидисциплинираното значење на политиката за рамномерен регионален развој и нејзината мултисекторска реализација, дефинирањето на поблиските критериуми за одредување дали инвестицијата спроведена преку програмските активности на буџетските корисници има влијание врз регионалниот развој е од исклучително значење и влијае за правилно мерење, планирање и координација на инвестициите кои се во функција на рамномерниот регионален развој. Нивното отсуство, не овозможува успешна имплементација на политиката за регионален развој, нејзино ефикасно поврзување со секторските политики и влијае врз соодветно обезбедување на финансиски средства за развој на планските региони, подетално објаснето во точка 3.3.3. како и врз отчетноста за вкупните активности во функција на PPP нотирано во точка 3.4.2. од овој извештај.

3.1.4. Улогата на стратешкото планирање е да обезбеди рамка за подготвување на реално спроведливи и ефективни програми, проекти и активности со цел постигнување на поставените цели и посакуваните резултати, кои се во функција на остварување на стратешките приоритети. Стратешкото планирање е успешно доколку:

- се темели на соодветни податоци и реално одразени цели, ресурси и очекувани резултати, имајќи ги предвид човечкиот потенцијал, целокупните фискални рамки и буџетските промени кои обезбедуваат спроведување на планот;
- постојат јасно дефинирани активности, одговорности, рокови и индикатори за мерење на успешноста, со што ќе се овозможи следење на спроведувањето на стратешкиот план, односно евалуација на ефектите од реализација на активностите и прецизно утврдување на одговорноста.

За успешно изготвување на стратешките документи за регионален развој, министерот за локална самоуправа донел Правилник за методологијата за изработката на планските документи за регионален развој<sup>18</sup>, во кои се уредени фазите и чекорите во процесот на изработка на планските и програмските документи. Во планските документи за регионален развој содржани се секторски анализи за постојното ниво на развој на планските региони, определени се стратешки цели со приоритети и мерки за нивна реализација, како и индикатори за оценка на спроведените мерки.

За индикаторите за мерење/оценка на спроведувањето на мерките за остварување на стратешките цели, ревизијата утврди дека:

- ✓ Во прилог на Стратегијата за регионален развој за периодот 2009-2019 година, изготвена е Листа на индикатори за следење на стратешките цели и приоритети. Индикаторите се утврдени наративно, групирани по

---

<sup>18</sup> Службен весник на Република Македонија бр.102/09 и Службен весник на Република Северна Македонија бр.219/21

**Конечен извештај од Ревизија на успешност  
„Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“**

приоритети, но не содржат податок за базна година и проектирани целни вредности кои треба да се остварат со реализација на предвидените мерки. Вака утврдените индикатори не овозможуваат прецизно оценување на успешноста од реализираните активности предвидени со Стратегијата.

Утврдената состојба е надмината со донесување на Стратегијата за регионален развој 2021-2031 година, односно за остварување на секоја стратешка цел утврдени се одделни приоритети и мерки за чија оценка се дефинирани квалитативни и квантитативни индикатори со базна година и вредност како и проектирани таргет цели кои треба да се остварат во 2025 и 2029 година за секој плански регион одделно.

- ✓ Преку анализа за демографскиот развој се добиваат информации за населението и неговите карактеристики со цел идентификување на можностите и облиците на севкупно делување за развој на одреден простор. Во анализата на национално и регионално ниво се опфатени состојбите и дадени се проценки за обемот и динамиката на населението, неговата територијална разместеност и густина, природните движења, миграциите, половата и старосна структура. Нерамномерната разместеност на населението и слабиот демографски потенцијал се едни од клучните пречки за економскиот развој. Имајќи ја предвид визијата за рамномерен регионален демографски развој идентификувани се приоритети, мерки и активности кои треба да се реализираат преку одредени институции како би се зголемила атрактивноста на регионите за задржување на населението преку намалување на економските и социјалните диспаритети, јакнење на економските и социјалните функции и создавање поголеми можности за квалитетно живеење. Мерките, активностите и индикаторите за оценка на ефектите од нивна реализација се креирани врз основа на проценки за населението, од причина што истите се донесени пред спроведување на пописот на населението во септември 2021 година. (види Табела бр.2)

*Табела бр.2. Население по региони (Проценка и Попис 2021 година)*

Регион	Проценка на населението во 2019 година	Население според попис во 2021 година	% на разлика
Вардарски регион	145.330	138.722	4,76
Источен регион	172.373	150.234	14,74
Југозападен регион	229.830	177.398	29,56
Југоисточен регион	167.842	148.387	13,11
Пелагониски регион	232.860	210.431	10,66
Полошки регион	336.728	251.552	33,86
Североисточен регион	171.477	152.982	12,09
Скопски регион	610.852	607.007	0,63
Вкупно население во РСМ	2.067.292	1.836.713	12,55

*Извор: Стратегија за регионален развој на РСМ 2021-2031 година и Државен завод за статистика*

Ревизорски тим:

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_

Овластен државен ревизор

21

**Конечен извештај од Ревизија на успешност  
„Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“**

---

По спроведениот попис, најголемо отстапување во однос на проценката на населението во 2019 година има во Полошкиот и Југозападниот регион, а најмало во Скопскиот и Вардарскиот регион.

Утврдените разлики во дистрибуцијата на населението по региони создава ризик за ефикасноста во реализацијата на утврдените мерки за остварување на стратешките приоритети и влијаат врз ефективното остварување на утврдените таргети за одделните региони.

3.1.5. За спроведување на Стратегијата за регионален развој 2021–2031 година, Владата треба да донесе три програми од кои две се однесуваат за период од три и една за период од четири години. За периодот 2021-2024 година донесена е Програма за спроведување на Стратегијата за регионален развој на Република Северна Македонија<sup>19</sup>, изготвена согласно Правилник за методологијата за изработка на планските документи за регионален развој. Истата, содржи елементи кои се однесуваат на: применетата методологија за нејзина подготовка, расчленување на планираните стратешки цели на приоритети и мерки со дефинираните индикатори во контекст на идентификување на фазите кога треба да се постигнат (временски ограничени), приоритизирање според нивото на значење и итноста за нивното извршување во дадениот период (вклучително и финансиски трошоци), подготовка на финансиски план на стратешки цели, приоритети мерки и идентификување на изворите на финансирање, идентификување модели на информирање и интеракција помеѓу инволвираните страни и анализа на ризикот.

Со ревизијата утврдивме дека во Програмата не е направено јасно разграничување помеѓу носителите на активностите, во кој временски период и со колку средства ќе учествуваат во реализацијата на мерките во утврдените приоритетни области, што не претставува солидна основа за оценка на ефективноста на Програмата и детектирање на одговорноста на секој од носителите на активностите.

**3.2. Структурна, административна и функционална поставеност на системот за спроведување на политиката на поттикнување на рамномерен регионален развој**

3.2.1. Основна цел на државата е да оствари полицентричен регионален развој на целата своја територија за што донесува политика за поттикнување рамномерен регионален развој, што претставува систем на цели, инструменти и мерки насочени кон нејзино остварување.

Носители на политиката за поттикнување рамномерен регионален развој се:

- Владата,
- Советот за рамномерен регионален развој,
- Министерството за локална самоуправа и

---

<sup>19</sup> Службен весник на Република Северна Македонија бр.34/2022



**Конечен извештај од Ревизија на успешност  
„Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“**

---

- Советот за развој на планскиот регион.

Во планирањето на рамномерниот регионален развој и спроведувањето на планските документи за рамномерен регионален развој учествуваат и Бирото за регионален развој и Центрите за развој на планските региони.

Функционалната поставеност на носителите на политиката на рамномерен регионален развој, распределбата на одговорностите и надлежностите помеѓу нив, ресурсите со кои располагаат, како и нивната меѓусебна координација и комуникација е битен предуслов за успешно остварување на мерките утврдени во планските и програмските документи за поттикнување на рамномерниот регионален развој.

Во поглед на функционалната поставеност на институциите и нивните надлежности, со ревизијата утврдивме дека постои јасно разграничување во доделените надлежности. За соодветна и сеопфатна координација и комуникација помеѓу носителите на политиката и учесниците во нејзино спроведување, во рамки на Министерството за локална самоуправа, воспоставен е електронски систем СиРеРа. Моќностите кои системот ги нуди и неговата примена подетално се образложени во точка 3.4.1. од овој извештај.

Административни капацитети во однос на бројот на вработени и нивно професионално надградување, како и техничката опременост и финансии, се едни од главните ресурси за успешно реализирање на планираните активности.

Со ревизијата во делот на пополнетоста со човечки ресурси и капацитетите на носителите на политиката на рамномерен регионален развој утврдивме:

- ✓ Бројот на пополнети систематизирани работни места во Министерството за локална самоуправа, Бирото за регионален развој и Центрите за развој на планските региони<sup>20</sup> не е на потребното ниво, што влијае врз навремено и ефективно остварување на надлежностите.

МЛС во месец април 2022 има изготвено функционална анализа и предвидено е формирање на ново одделение во рамки на постојните сектори, за ИТ систем за координација на регионалниот развој со стратешко планирање. Потребата од ова одделение произлегува од утврдената надлежност, МЛС да воспостави систем за координација во планирањето, спроведувањето, мониторинг и евалуација на политиката за рамномерен регионален развој и обврска за грижа за негово навремено пополнување со податоци од сите институции вклучени во рамномерниот регионален развој<sup>21</sup> за која е обезбедено мислење од Министерството за финансии<sup>22</sup>, но не и од страна на МИОА.

- ✓ За остварување на стратешката цел за значително зајакната политика за регионален развој, подобрени финансиски инструменти за нејзино

---

<sup>20</sup> Пополнети систематизирани работни места во МЛС 70%, во БРР 56%, ЦРСРР 39%, ЦРЈИРР 29%, ЦРИРР 46%, ЦРЈЗРР 31%, ЦРППР 50%.

<sup>21</sup> ИТ систем СиРеРа

<sup>22</sup> Број 08-4075/2 од 11.05.2022 година

**Конечен извештај од Ревизија на успешност  
„Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“**

---

спроведување и изградени административни капацитети на централно, регионално и локално ниво предвидено е Бирото за регионален развој да биде трансформирано во Агенција. За таа цел, Владата на РСМ донела Заклучок<sup>23</sup> за формирање на Работна група за изготвување на соодветни законски решенија за формирање на Агенција за регионален и локален развој. Работната група е задолжена да ги достави соодветните предлог-законски решенија за формирање на Агенција за регионален и локален развој до Владата, најдоцна до крајот на 2021 година. До ноември 2022 година трансформацијата со која БРР од орган во состав на МЛС ќе стане самостојна институција, со поголеми надлежности и обем на работа, не е извршена.

- ✓ Центрите за развој на планските региони, потребата од дополнителни административни капацитети ја надополнуваат со времено ангажирање на лица и експерти од различни области, посебно од областа на урбанизмот, архитектурата и градежништвото.
- ✓ Потреба од континуирано професионално усовршување на вработените во делот на спроведување на јавните набавки по национални или европски правила (ПРАГ), развој на проекти и проектен циклус, мониторинг и евалуација на проекти, подготовка на апликации за проекти финансирани од ЕУ и други фондови, како би се обезбедило поефикасно искористување на меѓународните извори на финансирање.
- ✓ Кај Центрите за развој на планските региони недостасува техничка опременост за учество во поголеми капитални проекти.

Утврдените состојби по однос на административните капацитети, нивното професионално надградување, техничката опременост и финансиските средства потребни за тековно работење, имаат влијание врз ефикасно и ефективно остварување на надлежностите и одговорностите на институциите утврдени со закон.

### **3.3. Финансирање на мерките и активностите за рамномерен регионален развој**

3.3.1. Финансирањето на рамномерниот регионален развој од Буџетот на РСМ се врши преку Програмата за рамномерен регионален развој<sup>24</sup>, Програма за намалување на диспаратите меѓу и во рамките на планските региони и зголемување на регионалната конкурентност<sup>25</sup> и преку програми што се реализираат од страна на ресорните министерства и другите органи на државната управа.

За поттикнување на рамномерниот регионален развој од Буџетот на РСМ утврдено е годишно да се издвојуваат средства во висина од најмалку 1% од БДП<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Број 02-2352/1 од 21.09.2021 година и број 02-1966/1 од 04.08.2021

<sup>24</sup> Се реализира преку Бирото за регионален развој

<sup>25</sup> Се реализира преку Министерството за локална самоуправа

<sup>26</sup> Член 35 став 2 од Законот за рамномерен регионален развој

**Конечен извештај од Ревизија на успешност  
„Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“**

Со ревизијата утврдивме дека и покрај тоа што во 2021 година средствата кои се алоцирани за рамномерен регионален развој се три пати повисоки во однос на 2018 година, сепак во периодот 2018-2021 година не го достигнуваат законски утврдениот минимален процент од БДП, што е претставено во Табелата бр.3.

*Табела бр.3. БДП во РСМ, Финансиски средства во функција на регионален развој за период 2018-2021 година, во милиони денари*

Година	БДП во РСМ	1% од БДП	Алоцирани средства за РРР	Реализирани средства	Алоцирани средства во однос на 1% од БДП	Реализирани во однос на алоцирани средства
1	2	3=2*1%	4	5	6=4/3	7=5/4
2018	660.878	6.609	1.518	1.452	22,97%	96%
2019	692.683	6.927	1.666	1.560	24,05%	94%
2020	669.280	6.693	3.106	2.964	46,41%	95%
2021 <sup>27</sup>	720.414	7.204	4.558	3.218	63,27%	71%

*Извор на податоци: Државен завод за статистика, Соопштение 3.1.22.15 од 30.09.2022 година и систем СиРеРа од 30.09.2022*

Необезбедувањето на потребните средства во целост влијае врз остварувањето на поставените програмски активности, истите не ја постигнуваат својата цел и ја намалуваат ефективноста на системот за планирање и реализација на мерките за намалување на социоекономските и демографските диспаритети помеѓу и во рамките на планските региони.

3.3.2. Целта на пресметката на индексите на развиеност е да се добие пореална слика во поглед на нивото на развој на одделните региони, но и да се утврдат разликите, односно диспаритетите помеѓу одделните региони, поради што посебно внимание треба да се обрне на изборот на индикатори за мерење на развој.

Определувањето на соодветен индекс на развиеност претставува сложен процес, особено во делот на избор на репрезентативни показатели и нивната структура. Обезбедувањето на репрезентативност на показателот (индексот на развиеност) треба да се разгледува од повеќе аспекти и тоа: нивото на територија на неговата примена, начинот на негово вреднување и изборот помеѓу едноставни или композитни индекси на развиеност. Истиот треба да биде усогласен и со концептот на интегрална регионална развојна политика одразено во одделните секторски политики.

Во РСМ, со цел да се обезбеди повеќедимензионална слика за разликите во регионалниот развој се користи двоен композитен индекс<sup>28</sup> за степенот на развиеност на планските региони (економски и демографски) кој ги вклучува следните индикатори:

<sup>27</sup> Претходни податоци

<sup>28</sup> „Службен весник на РМ“ бр.162/08

**Конечен извештај од Ревизија на успешност  
„Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“**

1. бруто домашен производ по глава жител,
2. буџетски приходи по жител,
3. раст на додадена вредност на нефинансиски сектор,
4. стапка на невработеност,
5. природен прираст на население,
6. коефициент на стареење,
7. салдо на миграции на 1000 жители и
8. завршени студенти на 1000 жители.

Во Одлуките за класификација на планските региони според степенот на развиеноста за периодот 2013-2017 година и за периодот 2018-2023 година, утврдивме дека индексите за развој на одделните региони се непроменети<sup>29</sup> и истите, треба да се ревидираат согласно резултатите од спроведениот Попис на населението во 2021 година, како би се постигнала нова повеќе димензионална слика за степенот на развиеност на планските региони.

Истакнуваме, како добра пракса<sup>30</sup> при пресметка на развојниот индекс, вклучување на други индикатори кои се однесуваат на мерење на загрозеноста и развојниот потенцијал, а кои покриваат области на животна средина, истражување и развој, инвестиции и др. При тоа, треба да се има во предвид изборот на областите и индикаторите да биде во согласност со целите на политиките на регионалниот развој и специфичните секторски политики, за да може тие да служат за својата намена.

3.3.3. Во Одлуката за Класификацијата на планските региони според степенот на развиеноста за периодот од 2018 година до 2023 година<sup>31</sup>, утврдени се развојниот, економскиот и демографскиот индекс за секој плански регион одделно.

**Табела бр.4 Развоен, социјален и демографски индекс по плански региони**

Плански Регион	Развоен индекс во однос на просекот на Р.Македонија	Економско социјален индекс	Демографски индекс
Скопски	151,0	147,7	153,5
Југоисточен	97,1	129,5	72,4
Источен	96,1	136,4	65,5
Пелагониски	91,2	109,1	79,6
Вардарски	73,5	70,5	75,9
Југозападен	81,4	97,7	69,0
Полошки	82,4	50,0	106,9
Североисточен	62,7	27,3	89,7

<sup>29</sup> Одлука за класификација на планските региони според степенот на развој за периодот од 2018 година до 2023 година. Службен весник на РМ, бр. 234 од 20.12.2018 година и

Одлука за класификација на планските региони според степенот на развој за периодот од 2013 година до 2017 година. Службен весник на РМ, бр. 88 од 20.6.2013 година

<sup>30</sup> Словенија, Хрватска, Босна и Херцеговина

<sup>31</sup> Службен весник на РМ бр.234/2018

**Конечен извештај од Ревизија на успешност  
„Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“**

---

Согласно класификацијата на регионите според развојниот индекс, утврдено е учеството на планските региони во распределбата на средствата за финансирање на проекти за развој на планските региони. Највисок развоен индекс има Скопскиот регион (151), а најнизок Североисточниот регион (62,7). Како резултат на развојниот индекс Скопскиот регион како најразвиен треба да има најмало учество во алоцираните буџетски средства во функција на регионален развој, односно треба да учествува со 7,2%, додека Североисточниот регион како најнеразвиен треба да има најголемо учество односно треба да добие 17,3% од вкупните алоцирани буџетски средства. (види табела бр.5)

**Табела бр.5 Учество на планските региони во распределба на средства за финансирање на проекти за РРР**

Плански регион	Учество во распределба на средства за РРР (%)
Скопски регион	7,2
Југоисточен регион	11,1
Источен регион	11,3
Полошки регион	13,2
Пелагониски регион	11,9
Вардарски регион	14,7
Југозападен регион	13,3
Североисточен регион	17,3

Со ревизијата утврдивме дека во периодот 2019-2021 година од Буџетот на РСМ во функција на рамномерен регионален развој, алоцирани се средства во вкупен износ од 9.329.889 илјади денари, кои претставуваат 46% од законски утврдениот износ од 20.034.090 илјади денари. При тоа, со распределбата на средствата по плански региони не е обезбедена ниту доследна примена на Индексот за степен на развиеност на одделните региони. Во наведениот период најмногу средства се алоцирани во Скопскиот (26,2%), а најмалку во Источниот (6,9%) и Вардарскиот регион (6,7%). (види Табела бр.6).

**Конечен извештај од Ревизија на успешност  
„Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“**

**Табела бр.6 Алоцирани и реализирани буџетски средства во период 2019 -2021 година, по региони, изразени во 000 денари**

Плански регион	Учество според степен на развиеност (%)	Износ според степен на развиеност	Алоциран износ по проекти	Учество во алоциран износ по проекти (%)	Реализиран износ по проекти	Степен на реализација (%)
Вардарски	14,75	2.954.164	625.601	6,71	570.743	91
Источен	11,28	2.259.429	645.592	6,92	493.505	76
Југозападен	13,31	2.667.458	1.344.060	14,41	1.232.194	92
Југоисточен	11,16	2.236.160	740.829	7,94	603.351	81
Пелагониски	11,88	2.380.823	1.298.866	13,92	1.176.077	91
Полошки	13,15	2.635.086	1.446.992	15,51	801.996	55
Североисточен	17,29	3.463.016	783.968	8,4	617.492	79
Скопски	7,18	1.437.954	2.443.981	26,2	2.247.020	92
<b>Вкупно</b>	<b>100</b>	<b>20.034.090</b>	<b>9.329.889</b>	<b>100</b>	<b>7.742.378</b>	<b>83</b>

Извор на податоци: систем СиРеРа, од 30.09.2022 година

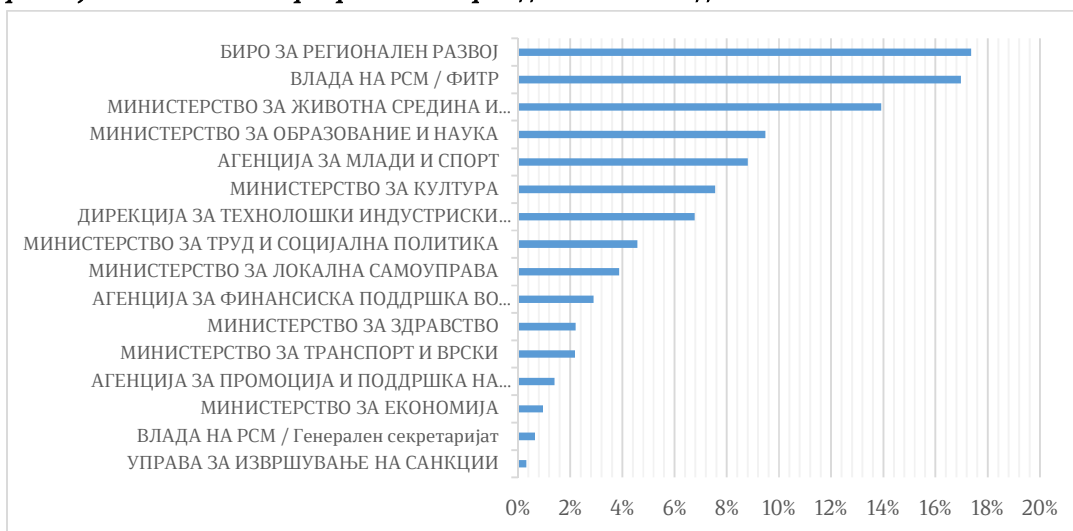
Ваквата состојба е последица на следниве состојби:

- Со Одлуката за Класификацијата на планските региони според степенот на развиеноста за периодот од 2018 година до 2023 година, е утврдено учеството на планските региони во распределбата на средствата за финансирање на проекти за развој на планските региони и според оваа Одлука, се распределуваат само буџетските средствата обезбедени преку Програмата за рамномерен регионален развој за финансирање на проекти за развој на планските региони кои опфаќаат 70% од средствата до 2020 година, односно 55% од средствата на оваа програма од 2021 година. Останатите средства од Програмата за рамномерен регионален развој се наменети за финансирање на развој на подрачјата со специфични развојни потреби, селата, урбаните подрачја и одржлив и урбан развој. Средствата за развој на подрачја со специфични развојни потреби во висина од 20% од вкупно обезбедените со програмата до 2020 година, односно 15% од 2021 година се доделуваат на општините на чија територија има вакви подрачја за финансирање на развојни проекти. Средствата обезбедени во програмата во висина од 10% до 2020 година односно 15% од 2021 година, наменети за развој на селата чии корисници се општините од одделните плански региони, до 2020 година се распределени подеднакво во сите плански региони, додека од 2021 година распределбата е врз основа на развојниот индекс.
- Владата, линиските министерства и останатите буџетски корисници кои преку своите програмски активности реализираат активности во функција на регионален развој, истите ги остваруваат од своите буџети, врз основ на свои утврдени стратешки и програмски приоритети и критериуми, односно не го користат утврдениот развоен индекс, што укажува на отсуство на координација и влијае врз развојот на регионите.

## Конечен извештај од Ревизија на успешност „Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“

Како што е прикажано во Графиконот бр.1 во периодот 2019-2021 година шеснаесет буџетски корисници во рамки на своите програмски активности алоцирале средства во функција на регионалниот развој. Анализата која ја извршивме покажува дека најмногу средства се алоцирани преку Бирото за регионален развој (17%), Фондот за иновации и технолошки развој (17%) и Министерството за животна средина и просторно планирање (14%), Министерството за образование и наука (9%), Агенцијата за млади и спорт (9%) и Министерството за култура (8%) кои опфаќаат околу 75% од вкупните алоцирани средства во функција на регионалниот развој.

**Графикон бр. 1 Учество во вкупно алоцирани буџетски средства за регионален развој по носител на програма во период 2019-2021 година**



Извор на податоци: Систем СиРеРа, 30.09.2022 година

Неприменувањето на развојниот индекс на планските региони при алокација на средствата ги има за ефект состојбите прикажани во Табела бр.7.

**Табела бр.7 Учество на региони во алоцирани буџетски средства по носители на програми во период 2019-2021 година**

Плански регион	(%) учество според степен на развиеност	БРР	Влада на РСМ /ФИТР	МЖСПП	МОН	АМС	МК	ДТИРЗ	МТСП	МЛС	АФПЗРР	МЗ	МТВ	АППТ	МЕ	Влада на РСМ/ГС	УИЗ
Вардарски	14,75	12%	5%	2%	7%	9%	2%	0%	19%	7%	13%	0%	15%	1%	8%	8%	0%
Источен	11,28	10%	7%	8%	8%	4%	3%	2%	10%	8%	10%	0%	10%	0%	13%	13%	11%
Југозападен	13,31	16%	5%	28%	17%	13%	1%	29%	0%	18%	3%	7%	20%	47%	8%	8%	14%
Југоисточен	11,16	12%	5%	2%	8%	6%	11%	12%	18%	12%	12%	0%	0%	0%	9%	9%	5%
Пелагониски	11,88	14%	10%	3%	30%	11%	6%	36%	7%	25%	28%	0%	14%	1%	10%	10%	24%
Полошки	13,15	14%	3%	39%	9%	9%	52%	0%	7%	7%	13%	0%	8%	0%	11%	11%	3%
Северноисточен	17,29	14%	1%	15%	13%	5%	5%	0%	1%	12%	1%	9%	32%	1%	7%	7%	1%
Скопски	7,18	7%	63%	3%	9%	43%	20%	22%	38%	11%	19%	84%	0%	49%	34%	34%	43%
Вкупно	100	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Извор на податоци: Систем СиРеРа, 30.09.2022 година

Ревизорски тим:

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_

Овластен државен ревизор

29

**Конечен извештај од Ревизија на успешност  
„Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“**

---

- ✓ Фондот за иновации и технолошки развој, Агенцијата за млади и спорт, Владата на РСМ/Генерален секретаријат и Управата за извршување на санкции најголем дел од средствата ги алоцирале во Скопскиот регион кој има највисок развоен индекс, а најмалку во Североисточниот кој пак има најнизок развоен индекс.
- ✓ Министерството за животна средина и просторно планирање најмногу средства алоцирало во Полошкиот, Југозападниот и Североисточниот регион, а најмалку или само 2% во Вардарскиот и Југоисточниот регион.
- ✓ Министерството за образование и наука најмногу средства алоцирало во Пелагонискиот и Југозападниот регион, а најмалку во Вардарскиот регион.
- ✓ Министерството за култура најмногу средства алоцирало во Полошкиот, а најмалку во Југозападниот регион.
- ✓ Дирекцијата за технолошки индустриски развојни зони најмногу средства алоцирала во Пелагонискиот и Југозападниот регион, а воопшто нема алоцирани средства во Вардарскиот, Полошкиот и Североисточниот регион.
- ✓ Министерството за труд и социјална политика најмногу средства алоцирало во Скопскиот, Вардарскиот и Југоисточниот регион, а воопшто нема алоцирани средства во Југозападниот регион.
- ✓ Министерството за локална самоуправа најмногу средства алоцирало во Пелагонискиот и Југозападниот регион, а најмалку во Полошкиот и Вардарскиот регион.
- ✓ Агенцијата за финансиска поддршка во земјоделството и руралниот развој најмногу средства алоцирала во Пелагонискиот и Скопскиот регион, а најмалку во Југозападниот и Североисточниот регион.
- ✓ Министерството за здравство алоцирало средства во три региони од кои најголем дел во Скопскиот регион, а воопшто нема алоцирано средства во пет региони односно во Вардарскиот, Источниот, Југоисточниот, Пелагонискиот и Полошкиот регион.
- ✓ Министерството за транспорт и врски најмногу средства алоцирало во Североисточниот и Југозападниот регион, а воопшто нема алоцирано средства во Југоисточниот и Скопскиот регион.
- ✓ Агенцијата за промоција и поддршка на туризмот средствата ги алоцирала во Скопскиот и Југозападниот регион, а воопшто нема алоцирани средства во Полошкиот, Источниот и Југоисточниот регион.
- ✓ Министерството за економија најмногу средства алоцирало во Скопскиот и Источниот регион, а најмалку во Североисточниот регион.

Имајќи предвид дека средствата кои се реализирани преку буџетските корисници се во врска со утврдените стратешки цели и приоритетни области за нивно остварување, ваквиот начин на распределба на средства помеѓу регионите не овозможува ефикасно намалување на регионалните диспаритети.



**Конечен извештај од Ревизија на успешност  
„Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“**

---

**3.4. Мониторинг и евалуација на спроведување на политиката за поттикнување на рамномерен регионален развој**

3.4.1. Обезбедувањето на соодветен систем, односно соодветна сеопфатна база на податоци за сите јавно финансирани проекти претставува еден од основните елементи за донесување на соодветни и навремени мерки и политики со цел постигнување на поставената цел односно обезбедување на рамномерен регионален развој.

Со Законот за рамномерен регионален развој, утврдена е обврска за формирање на Електронски систем за координација на планирањето, спроведувањето, следењето и оценувањето на политиката за поттикнување на рамномерен регионален развој (СиРеРа). Системот претставува централизирано место за собирање, користење и архивирање на податоци и информации значајни за планирање, спроведување, следење и оценување на политиката за рамномерен регионален развој, а надлежен државен орган за одржување, управување и користење на овој систем е МЛС.

Податоците и информациите од овој систем се предвидени да бидат основа за координација и усогласување на политиката за поттикнување на рамномерен регионален развој со другите политики и програми. Нивната улога е да обезбедат поддршка на Владата и сите други институции за алокација и реализација на средствата за рамномерен регионален развој на транспарентен и предвидлив начин, според нивото на развој на планските региони, преку систематско и автоматизирано подобрување на меѓу институционална координација во процесот на планирање, спроведување, следење и евалуација на политиката за рамномерен регионален развој.

СиРеРа системот претставува интегрирана софтверска платформа за следење на планирањето и имплементацијата на проектите финансирани од буџетски и не буџетски средства управувани од министерствата, јавните претпријатија и акционерските друштва, која обезбедува потполно електронско работење и комуникација меѓу институциите. Таа треба да ја зголеми ефикасноста во работењето, да овозможи поедноставен и поквалитетен пристап до документацијата за проектите со регионална развојна компонента, да го унапреди мониторирањето на распределбата на средства, да го забрза процесот на оценка на имплементацијата и транспарентно да го следи моменталниот статус на секој предмет во однос на буџетската политика. Покрај тоа, системот треба да обезбеди адекватна сигурност на податоците, ефикасно пребарување на документи, вклучувајќи пребарување и користење податоци за тековни и реализирани проекти, визуелен приказ на статистичките извештаи потребни за ефикасно водење на деловната политика и планирањето, следење на статусите на активностите и одговорните лица по активности и хармонизација на процедурите со постапките и процесите кои се применуваат во Европската Унија.

Со неговата целосна имплементација, на среден и долг рок треба да се постигне:

---

*Ревизорски тим:*

1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_  
3. \_\_\_\_\_

*Овластен државен ревизор*

31

**Конечен извештај од Ревизија на успешност  
„Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“**

---

- Целосна координација за планирање, имплементација, следење и евалуација на мерки и активности за PPP во РСМ.
- Континуирано градење на капацитети во институциите вклучени во процесот за PPP на сите нивоа: национално, регионално и локално.
- Редовно следење на нивото на развој на планските региони и можности за соодветно приспособување на програмите и мерките за PPP на годишно ниво.

Согласно склучениот договор за јавна набавка на услуги<sup>32</sup> системот е составен од 4 компоненти кои вклучуваат:

1. Систематизирани податоци за сите планско-развојни документи релевантни за регионалниот развој (актуелни и претходни) на национално ниво;
2. База на податоци со лица вработени во органите на државната и локалната администрација, вклучени во поддршка на активностите за рамномерниот регионален развој;
3. База на податоци за надворешни лица експерти и стручни соработници, кои се вклучени или можат да бидат вклучени во поддршка на активностите за рамномерен регионален развој;
4. Финансиска матрица за обезбедување на рамномерност во распределбата на средствата која ќе обезбеди поврзување на развојните под-програми во линиските министерства/агенции, јавните претпријатија и акционерските друштва, со извори на финансирање и обезбедување преглед на програми со развоен карактер, висината на планирани, резервирани, одобрени и исплатени средства во рамки на тие под-програми од централниот буџет, буџетите на општините, јавните претпријатија и акционерските друштва, донации, кредити и други извори, како и статистичко следење на состојбата во планските региони и континуирана подготовка на преглед на степенот на развиеност на планските региони и статистичко следење на состојба со подготвени проекти (Project in pipeline) од страна на општините, регионите, министерствата, јавните претпријатија, акционерските друштва и други државни органи кои можат да бидат понудени за финансирање и реализација од страна на донатори/кредитори.

Преку извршена анализа на договорот, техничката документација и увид во податоците и можностите кои ги дава системот, со ревизијата утврдивме:

- Во системот не се содржани податоци за човечките ресурси<sup>33</sup>, што влијае врз континуирано обучување и зајакнување на административните капацитети на институциите вклучени во процесот на обезбедување на услови и поттикнување на развојот на сите нивоа – национално, регионално

---

<sup>32</sup> Договор за набавка на услуги Бр.4706-5969/16 од 26.11.2009 година, склучен помеѓу Ентер ДОО- Охрид и Генерален секретаријатот на Влада на РСМ, со рок на извршување на работите.

<sup>33</sup> Вработени лица во органите на државната и локалната администрација, вклучени во поддршка на активностите за рамномерниот регионален развој и за надворешни лица експерти и стручни соработници

**Конечен извештај од Ревизија на успешност  
„Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“**

---

и локално како и континуитет во ангажманот на надворешна експертска поддршка.

- Финансиската матрица не е целосно искористена, односно истата не обезбедува сеопфатен приказ на податоци и генерирање на целосни извештаи. Ваквата состојба е резултат, на тоа што во системот:
  - Не се обезбедени интерни поврзувања на податоците по проекти, со утврдените стратешки: цели, приоритети, мерки, индикатори, квалификатори и квантификатори и одделно по видови: изворот на средства и институцијата преку која се врши финансирањето<sup>34</sup>;
  - Податоците за сите проекти за кои се алоцирани и реализирани средства не се внесени во целост. Изготвено е Упатство за користење на апликацијата и во континуитет се реализирани обуки за вработени во институциите кои треба да вршат внесување на податоци во системот<sup>35</sup>, но внесувањето на податоците од страна на сите корисници на истиот иако има тренд на пораст, сепак не е на задоволително ниво. Една од причините за ваквата состојба е тоа што законодавецот нема пропишано рокови за внесување на податоците во системот од страна на одговорните институции, ниту има утврдено казни одредби во случај кога надлежните институции/ одговорни лица не постапат по законската обврска во делот на внесување на податоците во системот.
- Базите со податоци за соодветните години, не се заклучени и внесувањето на податоците во софтверот се одвива континуирано за сите години, поради што состојбата на внесени податоци по проекти постојано се менува. Ваквата состојба, која има влијание врз реалното прикажување на вкупните инвестиции по одделните региони на годишно ниво, е нотирана и во Извештај за напредокот на СиРеРа системот за 2020 и 2021 година.
- СиРеРа системот не е поврзан со други системи во насока на обезбедување на автоматизација на процесите и навремена размена на податоци помеѓу институциите.

Со цел поврзување на СиРеРа системот со трезорот во рамките на Министерството за финансии за автоматско преземање на податоците, МЛС преземало иницијатива и врз основа на Нацрт-записникот од 60-тата седница на Владата на РСМ<sup>36</sup>, формирана е работна група со претставници од двете министерства. Имајќи ја предвид застареноста на системот за трезорско работење и преземените активности за негова трансформација преку воведување на нов систем за трезорско работење (ИФМИС), на

---

<sup>34</sup> Извор на средства, институција преку која се финансира и износот на алоцирани/планирани и реализирани расходи поделени по видови на извори: домашни (буџетски/не буџетски), меѓународни извори (ЕУ, Светска банка, ООН итн.)

<sup>35</sup> Во 2021 година, 20 институции од кои 16 корисници на средства од централниот буџет а 4 се ЈП/АД се јавуваат како корисници на апликацијата и назначени се вкупно 93 лица од кои 20 администратори и 73 лица задолжени за внесување на податоци

<sup>36</sup> Одржана на 22.02.2022 година

**Конечен извештај од Ревизија на успешност  
„Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“**

---

работните состаноци е утврдено Министерството за финансии, до воведување на новиот систем, потребните податоци да ги доставува во Ексел формат.

Во јуни 2022 година склучен е Договор помеѓу МЛС и МИОА<sup>37</sup> за користење на националната платформа за интероперабилност, со кој е уреден начинот на користење на единствената околина за размена на податоци и документи по електронски пат. Со цел обезбедување на повратни информации од сите корисници на СиРеРа системот, за можноста за интероперабилно поврзување на нивните системи со СиРеРа системот, МЛС во месец август 2022 година доставило прашалници. До денот на вршење на ревизијата се уште не е постигнато интероперабилно поврзување со ниту еден корисник на СиРеРа системот.

Утврдените слабости на СиРеРа системот, влијаат врз посигнување на целите за негово воспоставување, односно на обезбедување координација за планирање, имплементација, следење и евалуација на мерките и активностите за РРР, континуирано градење на капацитети во надлежните институции, како и редовно следење на нивото на развој на планските региони.

3.4.2. Планските документи за регионален развој се оценуваат преку тековно и завршно оценување. Нивното тековно оценување се врши на средина од периодот на спроведување, при што се прави оценка на реализацијата и ефектите од спроведените мерки за поттикнување регионален развој. Завршното оценување се врши по завршувањето на периодот на спроведување на планските документи со оценка на степенот на негова реализација, исполнувањето на приоритетите, целите и постигнатите ефекти за поттикнување рамномерен регионален развој.

Во мај 2020 година, од страна на домашни и меѓународни експерти преку проект на Европски центар за мир и развој, извршено е завршно оценување на Стратегијата за регионален развој 2009–2019 година и изготвен е извештај во кои се дадени заклучоци и препораки, кои се основа при изработка на стратегијата за следниот десетгодишен период. За остварување на ефективностата при што се подразбира степенот до кој целите на истата се постигнати и ефикасноста на стратегијата која ги претставува утврдените резултати квалитативни и квантитативни, споредено со вложеното, во извештајот за евалуација е нотирано дека „Стратегијата не може да се смета за ефективна и ефикасна“. Како главни причини за ваквата оценка се наведени недостигот од основни податоци и резултати за индикаторите на годишно ниво. Во истиот извештај се оценети и Програмите за развој на планските региони за период 2015-2019 година, при што нотирани се забелешки во делот на поврзаноста на регионалните цели и приоритети и утврдувањето на мерливи индикатори со таргети.

---

<sup>37</sup> Бр. 02-1624/1 од 04.07.2022 година

**Конечен извештај од Ревизија на успешност  
„Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“**

---

По дадените заклучоци и препораки е постапено и како што е наведено во точка 3.1.1. од овој извештај, односно во Стратегијата за регионален развој на РСМ за 2021-2031 година чие тековно оценување треба да биде во 2026 година, утврдени се одделни квалитативни и квантитативни индикатори за оценка на успешноста од реализацијата на мерките во функција на остварување на стратешките цели и приоритети.

Во Програмите кои се однесуваат за период 2021-2026 година, чие тековно оценување треба да биде во 2024 година, утврдените регионални цели и приоритети се усогласени со националните, утврдени се мерки и индикатори и квантитативни таргети за остварување, како би можело да се оцени ефективноста на планирањето<sup>38</sup>.

**3.5. Транспарентност и отчетност во креирање и спроведување на политиката за поттикнување на рамномерен регионален развој**

3.5.1. Транспарентноста и отчетноста претставуваат алатки за промовирање на интегритетот во процесот на креирање и реализација на политиката на РРР.

Транспарентно работење во креирањето и спроведувањето на политиката за поттикнување на РРР подразбира редовно, навремено и објективно информирање на јавноста за мерките на политиката и овозможување слободен пристап до информации на сите заинтересирани страни.

Чекорите кои треба да обезбедат транспарентност во креирањето и донесувањето на планските документи во кои е содржана политиката за рамномерен регионален развој се уредени во Правилник за методологијата за изработка на планските документи за регионален развој, а се однесуваат на:

- Подготовка на студии со секторска анализа на постојната состојба во планските региони за утврдени тематските области;
- Мапирање на сите релевантни засегнати страни на регионалниот развој;
- Спроведување на анкета на јавното мислење поврзано со регионалниот развој, на репрезентативен примерок од населението и со примена на методот „лице-в-лице“;
- Организирање на консултации за нацрт студиите со секторска анализа на постојната состојба во планските региони за сите опфатени тематски области;
- Изработка на нацрт верзија на Стратегијата;
- Организирање на консултации за нацрт верзија на Стратегијата преку работилници и тркалезни маси;
- Изработка на предлог верзија на Стратегијата и
- Покренување на постапка за нејзино разгледување и усвојување.

---

<sup>38</sup> Во програмите за период 2021-2026 на Вардарскиот и Југозападниот регион недостасуваат целни таргети

**Конечен извештај од Ревизија на успешност  
„Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“**

---

Со ревизијата утврдивме дека е обезбедена соодветна транспарентност во процесот на креирање на планските и програмските документи, нивното донесување и реализација.

Имено, главен носител на процесот за изработка на Стратегијата за регионален развој 2021-2031 е МЛС, а истиот е реализиран со техничка помош на заеднички проект на министерството и Владата на Швајцарската Конфедерација и швајцарската Агенција за развој и соработка, насловен „*Одржлив и инклузивен рамномерен регионален развој*.“ Во рамки на активноста за нејзино донесување, во стандардизирана форма изготвени се 12 студии со секторска анализа на вкупно 16 тематски области од страна на тим составен од 19 национални експерти. Обезбедена е консултација со засегнатите страни на национално и локално ниво, во текот на септември 2020 година, низ 6 тематски работилници, по што се определени визијата на Стратегијата, стратешките цели, приоритети и мерки, носителите и инструментите за нејзина имплементација и истата во конечна верзија е дадена на Собранието на РСМ и по нејзино усвојување е објавена во Службен весник на РСМ.

Центрите за развој на планските региони извршиле анализи на постојните состојби во одделните секторски области и врз основа на утврдените состојби и заклучоците од евалуацијата на програмите за претходниот период, преку партиципативно учество на засегнатите страни изготвиле свои Програми за развој за период 2021-2026 година, во кои се утврдени цели и приоритети, за чие остварување се идентификувани мерки и индикатори.

Во делот на реализација на активностите во насока на остварување на стратешките и програмски цели и приоритети обезбедена е транспарентност преку јавно објавување на програмите, огласите за доделување на средства, одлуките за доделување на средства, тековните проектни активности.

Во насока на сеопфатно информирање на засегнатите страни за степенот на реализација на политиките за поттикнување на рамномерен регионален развој, постигнатите резултати, воспоставен е повеќе степен начин на обезбедување на информации и отчетност преку:

- Електронскиот Систем за координација во планирањето, спроведувањето, мониторинг и евалуација на политиката за рамномерен регионален развој (СиРеРа), за што информираме во точка 3.4.1. од овој извештај.
- Годишни извештаи за спроведувањето на Програмата за развој на планскиот регион, изготвени од страна на Центрите за развој на планските региони, кои се доставуваат до МЛС и во исто време се објавени на нивните веб страни.
- БРР изготвува годишни извештаи за реализација на Програмата за рамномерен регионален развој, во кои се содржани информации за корисниците на средствата, одобрените износи и наменета на истите, кои ги доставува до МЛС.
- МЛС до Владата треба да достави годишен извештај за спроведување на планските документи за регионален развој. Во истиот треба да биде

---

Ревизорски тим:

Овластен државен ревизор

36

1. \_\_\_\_\_  
2. \_\_\_\_\_  
3. \_\_\_\_\_

**Конечен извештај од Ревизија на успешност  
„Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“**

---

инкорпорирана вкупната реализација на планираните активности, вклучувајќи ги планираните и реализираните средства по носители и корисници и индикатори за мерење на успешноста на мерките и активностите во функција на стратешките цели и приоритети. МЛС во 2019 година има изготвено Годишен извештај за спроведување на Акциониот план за спроведување на Стратегијата за регионален развој на Република Македонија за 2018 година во кој се содржани детални информации за реализација на планираните активности по носители. За периодот кој следи и е предмет на ревизијата МЛС, нема изготвено годишни извештаи. Ваквата состојба делумно е последица на недонесените поблиски критериуми за утврдување на програми кои имаат влијание врз регионалниот развој, претходно истакнато во точка 3.1.3. на овој извештај. Линиските министерства кои преку своите програми реализираат активности кои имаат влијание врз регионалниот развој, не доставуваат до МЛС извештаи за реализираните активности и во нивно отсуство, МЛС за вкупните годишни активности во регионалниот развој известува врз основа на податоците внесени во СиРеРа системот.

Отсуството на годишните извештаи од страна на МЛС, не овозможува соодветна отчетност за вкупно реализираните активности во функција на рамномерниот регионален развој, ја намалува можноста за координација во дејствувањето и предлагање на соодветни мерки од страна на Советот за рамномерен регионален развој и Владата на РСМ.

### **3.6. Социоекономски и демографски текови**

3.6.1. Во РСМ има 1.783 населени места од кои 1.749 се села кои во зависност од бројот на жители можат да се поделат на мали, средни и големи<sup>39</sup>, а според микро положбата на рамничарски, ридски и планински села.

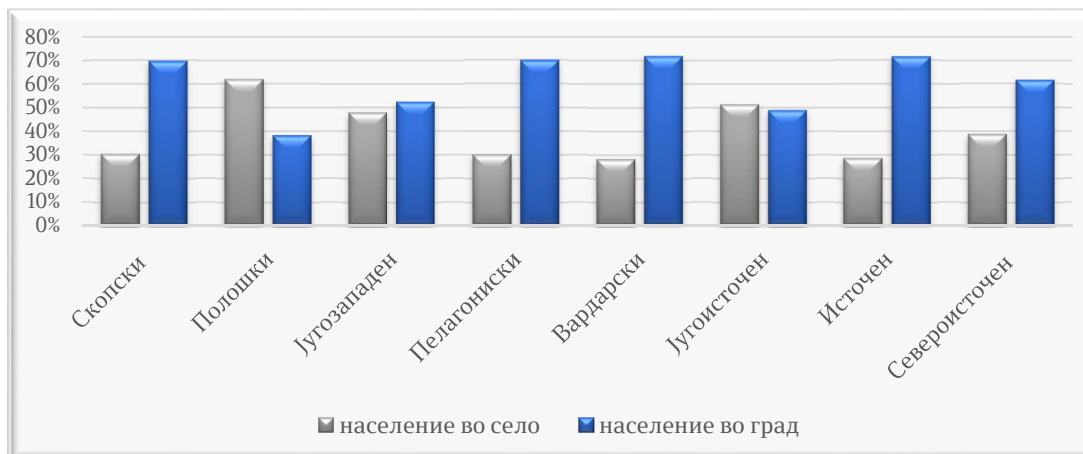
Според податоците од Пописот на населението во РСМ во 2021 година, од 1.836.713 жители, во селата живеат 705.357 жители, односно 38% од вкупното население додека останатите 62% од населението живее во поголемите урбани центри. Имајќи во предвид дека селата опфаќаат 98% од населените места и се застапени во сите региони укажува на нерамномерна концентрација на населението во државата и во самите региони.

---

<sup>39</sup> Мали села од 1 до 300 жители, средни села од 301 до 800 жители и големи села кои имаат повеќе од 801 жител

**Конечен извештај од Ревизија на успешност  
„Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“**

**Графикон бр.2 Структура на население во град и во село по региони**



Полошкиот регион кој има 186 населени места во вкупно 9 општини од кои 2 се со седиште во град, а 7 со седиште во село и Југоисточниот регион кој има 190 населени места во вкупно 10 општини од кои половината се со седиште во град, а половина со седиште во село се издвојуваат според високото учество на населението кое живее во село, додека во другите региони селските населби се поретко населени.

Со цел подигнување на квалитетот на животот на населението во руралните средини преку Програмата за рамномерен регионален развој во периодот 2019-2021 година, преку Бирото за регионален развој финансирани се вкупно 187 проекти за што искористени се средства во вкупен износ од 425.031 илјада денари.

Корисници на овие средства се единиците на локалната самоуправа кои на својата територија имаат села или подрачја со специфични развојни потреби. Од вкупните средства исплатени преку оваа програма:

- 243.447 илјади денари се исплатени за реализација на 98 проекти во подрачја со специфични развојни потреби,
- 181.584 илјади денари се исплатени за реализација на 89 проекти за развој на селата.

Во проектите, задолжително се назначува поврзаноста на проектот со приоритетите од Програмата за развој на планскиот регион и Програмата за спроведување на Стратегијата за регионален развој на Република Северна Македонија.

Со ревизијата утврдивме дека 62% од средствата се во функција на развивање на современа и модерна инфраструктура во планските региони.



**Конечен извештај од Ревизија на успешност  
„Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“**

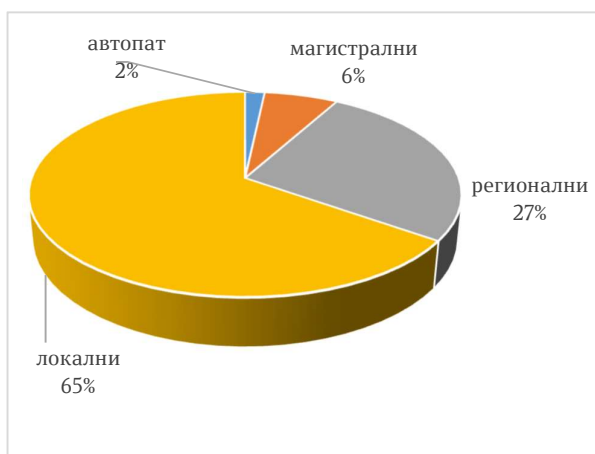
**Табела бр.8 Реализирани проекти за развој на подрачја со специфични развојни потреби и развој на селата во период 2019-2021 година**

Подприоритетна област	За специфични развојни подрачја			За развој на селата		
	Број на реализирани проекти	Потрошени средства во 000 денари	Учество во вкупно реализирани средства %	Број на реализирани проекти	Потрошени средства во 000 денари	Учество во вкупно реализирани средства %
1.2.Развивање на современа и модерна инфраструктура во планските региони	64	151.514	63	55	110.542	61
1.7.Заштита на животната средина во планските региони	19	51.870	21	21	45.231	25
2.Останато, инвестиции во основни училишта, игралишта, културни домови, туристички атракции, набавка на транспортни средства	15	38.063	16	13	25.811	14

*Извор на податоци: Биро за регионален развој, Одлуки за доделување на средства за развој на подрачја со специфични развојни потреби и Одлуки за доделување на средства за развој на селата од Програма за рамномерен регионален развој*

Според податоците од ЈП Државни патишта, вкупната должина на патната мрежа во државата изнесува 14.182 km, од кои 242 km се класифицирани како автопатишта, 911 km се магистрални патишта, 3.771 km регионални, а 9.258 km се локални патишта.

**Графикон бр.3 Учеството на одделните типови на патишта во вкупната патна мрежа**



Општините се надлежни за изградба, реконструкција и одржување на локалните патишта, која опфаќа значајни 65% од вкупната патна мрежа во државата. Слабата економска моќ на општините, односно недоволните сопствени приходи придонесува, околу 85% од средствата кои се обезбедуваат од централниот буџет за оваа намена да бидат

за финансирање на проекти за изработка на техничка документација и изградба на локални патишта, водоводни и канализациони мрежи кои како под приоритети на регионалната развојна политика на РСМ, се во функција на остварување на првата стратешка цел „Конкурентни плански региони карактеризирани со динамичен и одржлив развој“ односно „Порамномерно

**Конечен извештај од Ревизија на успешност  
„Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“**

економски развиени, еколошки одржливи и конкуренти плански региони низ доследно спроведена паметна специјализација и посилно стимулирање на приватните инвестиции во синергија со јавните инвестиции“.

Останатите 15% од средствата се наменети за набавка на транспортни средства, инвестиции во основни училишта и спортски игралишта, ревитализација и опремување на културни домови, туристички атракции и сл.

Состојбите укажуваат дека и покрај извршените вложувања во селата сепак, поради необезбеден соодветен пристап до потребните услуги, населението во руралните средини има понизок квалитет на живот од населението во урбаните области. Оддалеченоста на голем дел од селата до градовите и местото каде е седиштето на општината, каде се лоцирани државните и општинските институции кои даваат услуги за населението од областа на образованието, детската и здравствена заштита, финансии, пошта и транспорт, култура, спорт и рекреација, итн., негативно влијае врз обезбедување на пристап до услуги за ова население. Малите и економски слаби рурални општини имаат значителни проблеми за одржување на квалитетот и пристапот до основните услуги, особено за населените места со помал број жители, што резултира со поголемо незадоволство од квалитетот на животот кај населението во селата, во однос на она кое живее во градските средини и доведува до иселување на населението од селата.

Во периодот 2019-2021 година, бројот на внатрешни миграции во РСМ изнесува 24.039 жители. Најголемо учество во внатрешни миграции бележи населението во Скопскиот 27%, Полошкиот 15%, по што следи Југозападниот регион со 14%, а најмало учество бележат Вардарскиот 8% и Североисточниот регион 6%. Скопскиот регион за разлика од останатите региони има позитивно салдо на внатрешни миграции, односно повеќе доселувања од иселувања, како во населението во град така и на населението во село, прикажано во Табелата бр. 9.

**Табела бр.9 Салдо на внатрешни миграции во градски и селски подрачја, по региони (вклучувајќи ги сите преселби-отселби во самиот регион и меѓу региони)**

Регион	Миграционо салдо 2019			Миграционо салдо 2020			Миграционо салдо 2021		
	вкупно население	градско	селско	вкупно население	градско	селско	вкупно население	градско	селско
Вардарски	-168	-67	-101	-216	-117	-99	-152	-33	-119
Источен	-201	76	-277	-182	78	-260	-124	94	-218
Југозападен	-104	34	-138	-114	53	-167	-110	45	-155
Југоисточен	-54	-5	-49	2	48	-46	-49	31	-80
Пелагониски	-137	10	-147	-192	-32	-160	-184	34	-218
Полошки	-131	-37	-94	-98	-12	-86	-91	-30	-61
Североисточен	-158	-49	-109	-143	-96	-47	-190	-108	-82
Скопски	953	982	-29	943	879	64	900	915	-15

Извор на податоци: Државен завод за статистика, МАКСтат база на податоци, население, внатрешни миграции

Ревизорски тим:

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_

Овластен државен ревизор

40

**Конечен извештај од Ревизија на успешност  
„Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“**

---

Податоците покажуваат дека во анализираниот период сите региони бележат негативно миграционо салдо на населението од село. Константно, највисоко негативно салдо на миграции на населението од село бележат Источниот, Пелагонискиот и Југозападниот регион. Ваквиот тренд на миграции на населението од селата доведува до нивно опустошување. Според резултатите од Пописот на населението во РСМ, спроведен во 2021 година во државата има **205 испразнети населени места/села** и во однос на 2002 година **нивниот број е зголемен за 40% односно уште 58 села останале без ниту еден жител**. Општините Штип, Радовиш и Новаци се на врвот на листата по испразнети населени места за изминативе 20 години. Во овие општини има 40 населени места во кои нема ниту еден жител. Во општината Валандово се регистрирани 11 места без жители, во Чашка 10, додека по 9 во Битола и во Прилеп. Во Неготино и во Маврово-Ростуше нема постојани жители во 7 населени места. Масовно иселување имало и во Градско, Свети Николе, Карбинци и Центар Жупа, а празни останале и села во Кочани, Дебар, Дојран, Студеничани, Ѓорче Петров, Струга, Липково и Гостивар.

Со извршените анализи на обезбедените податоци утврдивме дека досегашните инвестиции не обезбедиле задржување на населението во руралните средини и нивна интеграција со градовите. Потребно е понатамошно подобрување на комуналната инфраструктура и основните услуги во селата со цел да се подобри квалитетот на животот, а со тоа и нивната конкурентност и способност да ја задржат помладата и подобро образована популација и да привлечат инвестиции.

3.6.2. Со цел да се утврди состојбата и трендот во економскиот развој на планските региони, извршивме анализа на економски индикатори кои се однесуваат на основните економски карактеристики како што се: бруто домашен производ, бруто домашен производ по глава на жител, активни деловни субјекти и пазар на труд, при што го утврдивме следното:

- ✓ Макроекономскиот показател Бруто домашниот производ (БДП) е најчесто употребуван показател за утврдување на нивото на економскиот развој на регионите и државите. Во периодот 2018-2020 година просечниот БДП во РСМ изнесува 669.831 милион денари. Во негово создавање нееднакво учествуваат сите региони во државата, што е прикажано во Табела бр.10.

**Конечен извештај од Ревизија на успешност  
„Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“**

**Табела бр.10 БДП на РСМ, БДП на одделните плански регион во милиони денари, нивно учество во вкупниот БДП на државата и ранг**

Регион	2018 година			2019 година			2020 година		
	БДП, во милиони денари	Учество во национален БДП	Ранг	БДП, во милиони денари	Учество во национален БДП	Ранг	БДП, во милиони денари	Учество во национален БДП	Ранг
РСМ	660.878	100%		692.683	100%		655.931	100%	
Вардарски	50.660	8%	6	54.880	8%	6	53.254	8%	5
Источен	54.501	8%	5	55.934	8%	5	53.658	8%	4
Југозападен	55.104	8%	4	55.969	8%	4	53.009	8%	6
Југоисточен	61.904	9%	3	63.770	9%	3	58.570	9%	3
Пелагониски	73.958	11%	2	77.812	11%	2	72.543	11%	2
Полошки	47.902	7%	7	50.890	7%	7	49.092	7%	7
Североисточен	32.454	5%	8	33.030	5%	8	31.414	5%	8
Скопски	284.394	43%	1	300.398	43%	1	284.391	43%	1

Извор на податоци: Државен завод за статистика, МАКСтат база на податоци, Бруто домашен производ, по години, по региони, ЕСС 2010<sup>40</sup>

Податоците покажуваат константно учество на одделните региони во создавањето на националниот БДП. Од вкупниот БДП, 43% се создава во Скопскиот регион што е за повеќе од 8 пати од БДП во Североисточниот регион кој во периодот опфатен со ревизијата има најмал БДП и во вкупниот учествува со само 5%.

- ✓ Учесството на одделните региони во вкупниот национален БДП претставува синтетички показател кој не го зема во предвид бројот на жители во регионот. Од тие причини направена е анализа на БДП по глава на жител и истата е прикажана во Табела бр.11.

**Табела бр.11 БДП по жител на национално и регионално ниво и нивен ранг**

Регион	2018 година		2019 година		2020 година	
	БДП, по жител, во денари	Ранг	БДП, по жител, во денари	Ранг	БДП, по жител, во денари	Ранг
РСМ	318.309		333.551		316.488	
Вардарски	332.992	3	361.636	3	352.897	2
Источен	310.999	5	320.829	5	310.084	5
Југозападен	250.902	6	255.123	6	242.440	6
Југоисточен	357.072	2	368.453	2	339.868	3
Пелагониски	323.740	4	342.216	4	321.340	4
Полошки	148.785	8	157.748	8	152.216	8
Североисточен	184.163	7	187.578	7	178.921	7
Скопски	451.983	1	475.257	1	448.734	1

Извор на податоци: Државен завод за статистика, МАКСтат база на податоци, Бруто домашен производ по жител, по години, по региони, ЕСС 2010

Анализата и на овој економски индикатор укажува дека помеѓу планските региони има константно големи диспаритети. Имено, од осумте региони, половина имаат БДП по жител повисок од националниот и тоа: Скопскиот, Вардарскиот, Југоисточниот и Пелагонискиот, додека останатите четири региони се под националниот БДП по жител. Гледано според бројот на

<sup>40</sup> Претходни податоци за БДП за 2020 година

**Конечен извештај од Ревизија на успешност  
„Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“**

жители најнизок БДП има Полошкиот регион кој е околу три пати помал од БДП по жител во Скопскиот регион.

- ✓ Едни од главните носители на економскиот развој на државата се активните деловни субјекти. Во периодот 2018-2021 година просечниот број на активни деловни субјекти изнесува 73.553. Нивната територијална разместеност по региони е дадена во Табела бр.12.

**Табела бр.12 Број на активни деловни субјекти, по региони, по години/31 декември**

Регион	2018 година		2019 година		2020 година		2021 година	
	Број на активни деловни субјекти	Учество во вкупните	Број на активни деловни субјекти	Учество во вкупните	Број на активни деловни субјекти	Учество во вкупните	Број на активни деловни субјекти	Учество во вкупните
РСМ	72.315		75.914		73.061		72.922	
Вардарски	5.409	7%	5.595	7%	5.318	7%	5.341	7%
Источен	5.632	8%	5.799	8%	5.565	8%	5.542	8%
Југозападен	7.209	10%	7.520	10%	7.268	10%	7.218	10%
Југоисточен	5.985	8%	6.233	8%	5.865	8%	5.813	8%
Пелагониски	8.118	8%	8.327	8%	7.997	8%	7.791	8%
Полошки	8.272	11%	8.614	11%	8.408	12%	8.477	12%
Североисточен	4.078	6%	4.174	5%	4.092	6%	4.105	6%
Скопски	27.612	38%	29.652	39%	28.548	39%	28.635	39%

*Извор на податоци: Државен завод за статистика, МАКСтат база на податоци, Деловни субјекти*

Во структурата на вкупните активни деловни субјекти со значајни 81% учествуваат микро претпријатија кои имаат вработено од 1 до 9 лица, со 7% учествуваат малите претпријатијата во кои има вработено од 10 до 49 лица, со 2% учествуваат средните претпријатија во кои има вработено од 50 до 249 лица и со под 1% учествуваат големите деловни субјекти во кои има вработено над 250 лица. За 10% од активните деловни субјекти нема податоци за бројот на вработени лица. Во сите региони се забележува истиот сооднос на деловни субјекти според бројот на вработени. Но, податоците од Табелата бр.12 покажуваат дека најголема концентрација на активни деловни субјекти има во Скопскиот регион 39%, по што следат Полошкиот со 12% и Југозападниот со 10%. Најмал број на активни деловни субјекти и учество во вкупните имаат Североисточниот 6% и Вардарскиот регион 7%. Но, Вардарскиот и Југоисточниот регион, иако имаат помал број на активни деловни субјекти, остваруваат значајно поголем БДП по жител во однос на Полошкиот и Југозападниот регион.

- ✓ Човечкиот потенцијал е значаен ресурс во креирање и реализација на општествените активности. Со цел утврдување на состојбите и регионалните диспаритети во делот на пазарот на труд, во периодот опфатен со ревизијата анализиравме индикатори кои се однесуваат на стапките на активност, вработеност и невработеност на населението.

Стапка на активност го претставува учеството на работната сила во работоспособното население од 15 години и повеќе, односно, трудовиот потенцијал во една земја. Во 2020 година стапката на активност на населението во РСМ изнесува 56,4%.

**Конечен извештај од Ревизија на успешност  
„Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“**

Стапка на вработеност која го претставува учеството на вработените лица во вкупното работоспособно население во РСМ во 2020 изнесувала 47,2% и е значајно пониска од стапката на вработеност во ЕУ која за 2020 година изнесува 71,7%<sup>41</sup>.

Стапка на невработеност која го претставува учеството на невработените лица во вкупната работна сила и е индикатор за неискористениот трудов ресурс како дел од работната сила во 2020 во РСМ изнесува 16,4% и е 2.3 пати повисока од стапка на невработеност во ЕУ која за 2020 изнесува 7,2%<sup>42</sup>

**Табела 13. Стапки на активност на населението на возраст од 15 години и повеќе**

	Република Северна Македониј	Вардарски Регион	Источен Регион	Југозападен Регион	Југоисточен Регион	Пелагониск и Регион	Полошки Регион	Североисточен Регион	Скопски Регион
<b>2018 година</b>									
Работоспособно население (лица)	1 682 702	123 919	146 164	182 441	140 925	185 778	264 752	142 675	496 046
Стапка на активност	56.9	60.0	60.4	55.9	67.5	64.9	50.5	52.5	54.2
Стапка на вработеност	45.1	50.4	53.4	39.4	60.2	55.0	35.8	33.7	43.7
Стапка на невработеност	20.7	15.9	11.5	29.6	10.9	15.3	29.0	35.9	19.3
<b>2019 година</b>									
Работоспособно население (лица)	1 684 820	123 668	145 665	182 639	140 985	185 174	265 857	143 009	497 824
Стапка на активност	57.2	61.8	58.9	57.0	67.6	64.5	51.9	55.2	53.5
Стапка на вработеност	47.3	55.2	54.3	43.1	63.3	56.0	37.1	37.0	45.6
Стапка на невработеност	17.3	10.8	7.8	24.4	6.3	13.1	28.5	33.0	14.7
<b>2020 година</b>									
Работоспособно население (лица)	1 685 589	123 251	144 931	182 755	140 740	184 585	266 844	143 148	499 336
Стапка на активност	56.4	60.4	57.7	55.4	65.3	63.7	47.9	54.7	55.2
Стапка на вработеност	47.2	53.7	53.1	42.1	62.5	55.1	36.0	37.0	47.3
Стапка на невработеност	16.4	11.1	8.1	24.0	4.3	13.5	24.8	32.4	14.4

*Извор на податоци: ДЗС, регионален годишник, Регионите во РСМ 2021 година*

Податоците во табелата покажуваат на константни регионални диспаритети и во делот на индикаторите за пазарот на труд. Имено, во анализираниот период стапка на активно и вработено население повисоко од националниот просек константно имаат Југоисточниот, Пелагонискиот, Вардарскиот и Источниот регион, а следствено на тоа истите имаат пониска стапка на невработеност од националниот просек. Во 2020 година најниска стапка на вработеност од 36% има Полошкиот регион, додека Североисточниот регион има највисока стапка на невработеност од 32,4%.

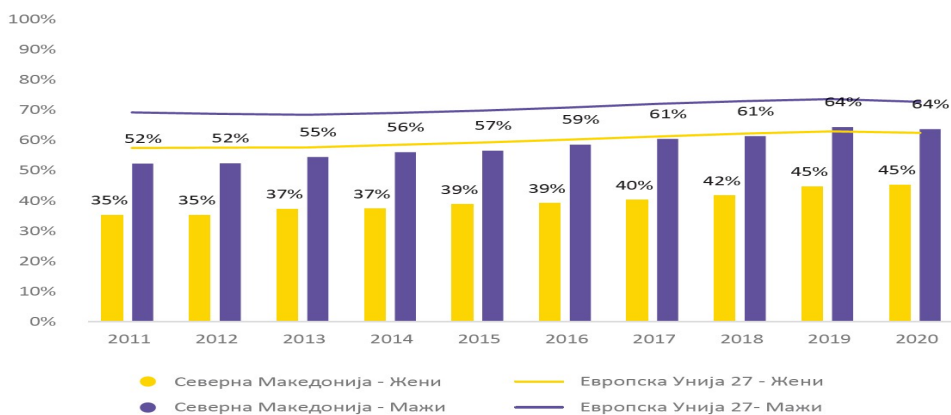
<sup>41</sup> EUROSTAT база на податоци

<sup>42</sup> EUROSTAT база на податоци

## Конечен извештај од Ревизија на успешност „Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“

Според податоците од графикон бр.4, стапките на вработеност и кај мажите и кај жените растат во последните десет години, но разликите помеѓу нив се константно високи, односно во 2020 година изнесуваат 19 процентни поени што е речиси двојно повеќе од Европскиот просек.

**Графикон бр.4. Стапки на вработеност (популација од 15 до 64 години)**



**Извор:** Евростат, Анкета за работната сила, Родова статистика и вградување на родова перспектива во статистичкиот систем на Република Северна Македонија

Нееднаквата распределба на неплатениот труд на грижа е една од главните причини за нееднаквиот пристап до платено вработување односно за високите стапки на економска неактивност кај жените. Имено, повеќе од половина од жените на работоспособна возраст не се ниту вработени ниту регистрирани како активни барателки на работа<sup>43</sup>. Категоријата домаќин/ки, во официјалната статистика со години е исполнета 100% со жени.

Родовите нееднаквости се очигледни и во пристапот до финансиски ресурси. Според административната евиденција на Агенцијата за катастар, само 27% од запишаните права на сопственоста на земјиште им припаѓа на жените.

**Графикон бр.5 Сопственост на земјиште (2019)**



**Извор:** Агенција за катастар на недвижности на РСМ, Родова статистика и вградување на родова перспектива во статистичкиот систем на Република Северна Македонија

Аспирациите за членство во ЕУ налагаат исполнување на мерките и стандардите за постигнување на еднаквите можности на жените и мажите. Од тие причини континуиран предмет на следење и оценка од страна на

<sup>43</sup> МакСтат база на податоци. Стапки на активност на населението на возраст од 15 години и повеќе според полот и возраста, по години, 2021.

Достапно на: [https://makstat.stat.gov.mk/PXWeb/pxweb/mk/MakStat/MakStat\\_\\_PazarNaTrud\\_\\_StapkiDrugiiIndikator/006\\_PazTrud\\_Mk\\_aktivnost\\_mk.px/?rxid=46ee0f64-2992-4b45-a2d9-cb4e5f7ec5ef](https://makstat.stat.gov.mk/PXWeb/pxweb/mk/MakStat/MakStat__PazarNaTrud__StapkiDrugiiIndikator/006_PazTrud_Mk_aktivnost_mk.px/?rxid=46ee0f64-2992-4b45-a2d9-cb4e5f7ec5ef)

**Конечен извештај од Ревизија на успешност  
„Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“**

---

Европската комисија е почитувањето и унапредувањето на принципот на родова еднаквост.

Имајќи ги во предвид акумулираните родови нееднаквости во државата и важноста на почитување на принципот на родовата еднаквост согласно ЦОР, во Стратегијата за регионален развој на РСМ 2021-2031, утврден е посебен приоритет кој се однесува на „Обезбедување повисок степен на родова еднаквост во планските региони“ за чија реализација се предвидени мерки со индикатори и таргети за остварување, одделно по плански регион. За постигнување на поголем степен на родова еднаквост, во рамки на останатите утврдени приоритетни области за остварување на стратешките цели на регионалниот развој предвидено е спроведување родово-сензитивни анализи на локално и регионално ниво при планирањето и дизајнирањето на активностите, со цел да се утврдат различните потреби на жените и мажите во одделните општини и региони.

3.6.3. Социјалната заштита претставува систем на мерки, активности и политики за спречување и надминување на основните социјални ризици на кои е изложен граѓанинот во текот на животот, за намалување на сиромаштијата и социјалната исклученост и за јакнење на неговиот капацитет за сопствена заштита.

Заштитата на децата претставува организирана дејност заснована на правата на децата, на правата и обврските на родителите за планирање на семејството, како и на државата и општините за водење на рамномерна популациона политика. Дејноста е од јавен интерес и се остварува преку обезбедување на определени парични права и средства и облици за заштита на децата, односно нивно згрижување и воспитание преку јавни установи и од страна на правни и физички лица.

Државниот завод за статистика чија основна функција е прибирање, обработка и дисеминација на статистички податоци за демографските, социјалните и економските појави во македонското општество, преку годишни извештаи информира за регионалните состојби помеѓу другото и во делот на социјалната и детска заштита.



**Конечен извештај од Ревизија на успешност  
„Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“**

**Табела бр.14 Индикатори за социјална и детска заштита, во РСМ и по региони**

	Република Северна Македонија	Вардарски Регион	Источен Регион	Југозападен Регион	Југоисточен Регион	Пелагониски Регион	Полошки Регион	Североисточен Регион	Скопски Регион
<b>2018 година</b>									
Деца на возраст од 0 до 5 год. во детски градинки (%)	26.3	36.0	42.1	18.1	28.0	22.3	9.1	19.8	33.1
Корисници на додаток за деца, од 0 до 18-годишна возраст (%)	2.1	2.2	2.9	2.7	1.2	4.4	1.2	2.0	1.7
Корисници на посебен додаток, од 0 до 26-годишна возраст (%)	1.1	1.3	1.2	1.1	1.0	1.6	0.8	1.1	1.1
Домаќинства со социјална парична помош за корисници на возраст од 18 и повеќе години (на 000 население)	14.1	12.3	9.3	12.0	13.2	16.5	15.7	30.1	10.8
<b>2019 година</b>									
Деца на возраст од 0 до 5 години во детски градинки/центри за ран детски развој (%)	28.0	38.0	45.4	20.8	29.5	26.1	11.0	20.4	33.8
Корисници на додаток за деца, од 0 до 18-годишна возраст (%)	6.9	8.7	5.5	8.0	12.6	11.7	1.7	14.1	4.3
Корисници на посебен додаток, од 0 до 26-годишна возраст (%)	1.1	1.3	1.2	1.1	1.1	1.5	0.8	1.2	0.9
Домаќинства со социјална парична помош за корисници на возраст од 18 и повеќе години (на 000 население)	13.5	12.2	9.6	11.9	13.7	15.6	14.8	27.9	9.8
<b>2020 година</b>									
Деца на возраст од 0 до 5 години во детски градинки/центри за ран детски развој (%)	19.7	25.9	30.6	10.9	21.2	18.1	5.9	14.4	25.5
Корисници на додаток за деца, од 0 до 18-годишна возраст (%)	9.5	9.9	7.2	10.0	11.7	13.4	5.2	15.1	8.6
Корисници на посебен додаток, од 0 до 26-годишна возраст (%)	1.0	1.2	1.2	1.1	1.0	1.5	0.8	1.0	0.9
Домаќинства со гарантирана минимална помош за корисници на возраст од 18 и повеќе години (на 000 население)	19.4	19.7	17.9	16.8	18.1	21.7	19.9	37.8	14.8

**Извор на податоци: Државен завод за статистика, регионален годишник, Регионите во РСМ 2021 година**

Податоците укажуваат дека во анализираниот период се намалува бројот на деца згрижени во детски градинки како на национално така и на регионално ниво. Според податоците од Адресар на Јавни установи за деца-детски градинки во РСМ<sup>44</sup> има 78 градинки во 67 општини. Во 13 рурални општини нема јавни установи за деца-детски градинки<sup>45</sup>. Најмногу деца згрижени во детски градинки има во Источниот, Вардарскиот, Југоисточниот и Скопскиот регион, додека најмалку во Полошкиот регион.

За разлика од бројот на згрижени деца во детски градинки, бројот на корисници на додаток за деца во периодот бележи пораст. Најмногу корисници на овој вид додаток во 2020 година има во Североисточниот (15,1 на 1.000 жители) и

<sup>44</sup> Ажуриран со 06.10.2022 година

<sup>45</sup> Градско (Вардарски регион), Центар Жупа, Пласница и Дебрца (Југозападен регион), Могила и Долнени (Пелагониски регион), Желино, Теарце и Маврово Ростуше (Полошки регион), Ранковце и Старо Нагоричане (Североисточен регион), Зелениково и Студеничани (Скопски регион)

**Конечен извештај од Ревизија на успешност  
„Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“**

---

Пелагонискиот регион (13,4 на 1.000 жители), а најмалку во Југоисточниот (5,2 на 1.000 жители) и Источниот регион (7,2 на 1.000 жители).

Најмногу корисници на посебен додаток во 2020 година има во Пелагонискиот (1,5 на 1.000 жители), а најмалку во Полошкиот регион (0,8 на 1.000 жители).

Најголем број корисници на гарантирана минимална помош на возраст од 18 години и повеќе е забележан во Североисточниот Регион (37.8 на 1.000 население), а најмал во Скопскиот Регион (14.8 на 1.000 население). Бројот на домаќинства корисници на гарантирана минимална помош во 2020 година има значителен пораст во однос на претходната година во сите региони. Најголем пораст во бројот на корисници за овој додаток има Источниот регион за 1,8 пати, Вардарскиот 1,6 пати, Скопски 1,5 пати, Југозападен и Пелагониски 1,4 пати и Југоисточен, Полошки и Североисточен регион 1,3 пати, Тенденцијата на пораст на ваквите домаќинства укажува на пораст на сиромаштијата во сите региони односно на бројот на домаќинства кои се материјално необезбедени и немаат во сопственост имот и имотни права од кои може да се издржуваат.

Анализираните социо-економски индикатори на регионите, укажуваат дека во РСМ има моноцентричен развој што не кореспондира со моделот на полицентричен развој утврден како цел на политиката за регионален развој. Свкупно реализираните активности и потрошените средства изнесени во точка 3.3.2.1. од овој извештај во насока на реализација на стратешките цели, не постигнале намалување на диспаратите во социо-економскиот развој помеѓу планските региони во државата. Константните регионални диспаритети укажуваат на не ефикасно планирање на активности за ефективно остварување на политиката за рамномерен регионален развој.

### **Демографски текови на населението помеѓу и во рамките на планските региони**

3.6.4. Владата на РСМ донесува Одлука за поблиски критериуми и индикатори за определување на степенот на развиеност на планските региони<sup>46</sup> во која за секој индекс ги утврдува индикаторите за негова пресметка. Како индикатори за пресметка на демографскиот индекс се користат:

- Природниот прираст на населението
- Коефициент на стареење
- Салдо на миграции на 1000 жители
- Завршени студенти на 1000 жители

За намалување на демографските диспаритети помеѓу и во рамки на регионите креирани се и реализирани бројни активности. Сепак податоците од Пописот на населението во РСМ во 2021 година укажуваат дека диспропорциите во регионалната разместеност на населението не се намалени, туку напротив се зголемени помеѓу одделни региони.

---

<sup>46</sup> Службен весник на Република Македонија бр.162/2008

**Конечен извештај од Ревизија на успешност  
„Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“**

**Табела бр.15 Дистрибуција на население по региони во 2002 и 2021 година, нивно учество во вкупно население и просечна густина на населеност**

Реден број	Назив на регион	Површина во км 2	Учество во вкупна површина	Број на население Попис 2002	Број на население Попис 2021	Пораст/ намалување на население во %	Учество во вкупно население Попис 2002	Учество во вкупно население Попис 2021	Просечна густина на населеност Попис 2021
1	Пелагониски	4.717	19%	238.136	210.431	-12	12%	11%	45
2	Вардарски	4.042	16%	154.535	138.722	-10	8%	8%	34
3	Источен	3.537	14%	181.858	150.234	-17	9%	8%	42
4	Југозападен	3.340	13%	221.546	177.398	-20	11%	10%	53
5	Југоисточен	2.739	11%	171.416	148.387	-13	8%	8%	54
6	Полошки	2.416	10%	304.125	251.552	-17	15%	14%	104
7	Североисточен	2.310	9%	172.787	152.982	-11	9%	8%	66
8	Скопски	1.812	7%	578.144	607.007	5	29%	33%	335
		24.913	100%	2.022.547	1.836.713	-9	100%	100%	74

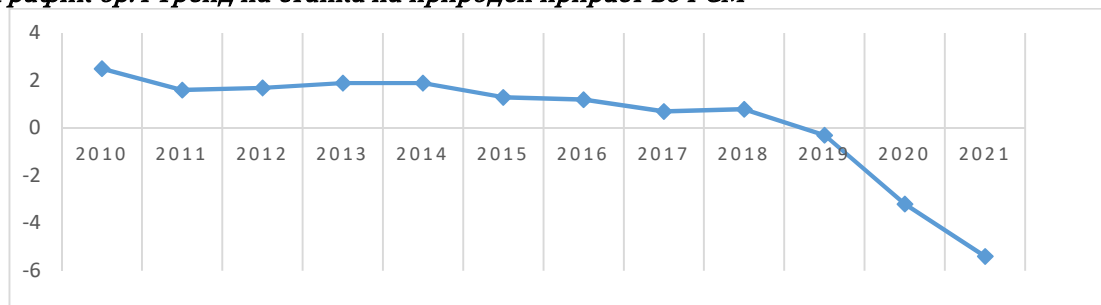
Извор: Стратегија за регионален развој 2009-2019 година и ДЗС МАКСтат база, попис 2021

- ✓ Според податоците од Пописот на населението од 2002 година и 2021 година, Скопскиот регион е најнаселен и во вкупното население учествува со 29% односно 33%, а најненаселен е Вардарскиот регион кој има константно учество од 8% во вкупното население. Во однос на 2002 година само во Скопскиот регион бројот на население бележи пораст од 5%. Константно учество од 8% во вкупното население имаат Вардарскиот и Југоисточниот регион, додека останатите региони бележат намалување на процент на учество во вкупното население. Најголемо намалување на бројот на население бележи Југозападниот регион (20%), по што следат Источниот и Полошкиот регион (17%), Југоисточниот (13%), Пелагонискиот (12%) Североисточниот (11%) и со најмало намалување од 10% е Вардарскиот регион.

Намалениот број на жители е последица на намалениот природен прираст и зголемените надворешни миграции.

- ✓ Природниот прираст на населението е значаен индикатор за утврдување на демографскиот индекс при креирање на политиките за рамномерен регионален развој. РСМ од 2010 година во континуитет бележи намалување на стапката на природен прираст и од 2,5% во 2010 година во 2021 година истата има негативен предзнак и изнесува -5,4%.

**График бр.4 Тренд на стапка на природен прираст во РСМ**



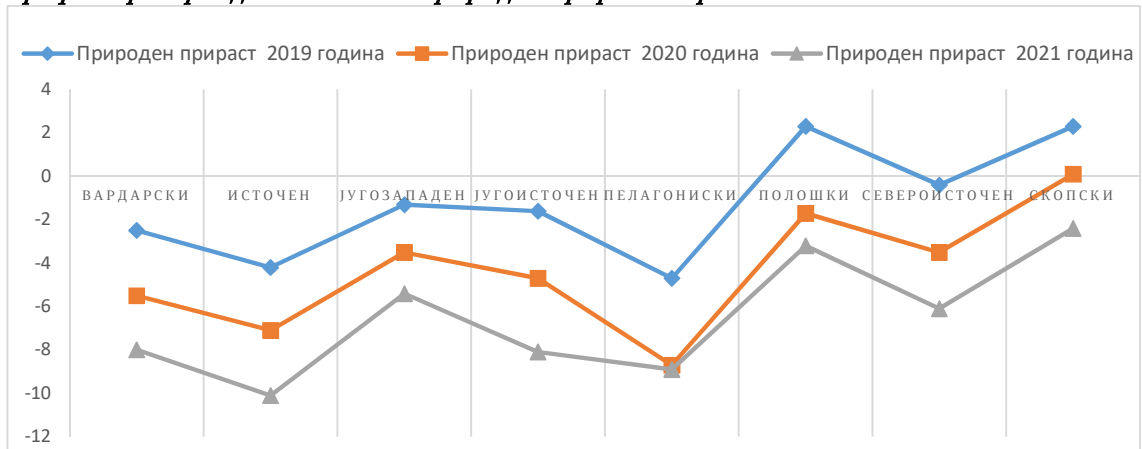
Извор на податоци: Државен завод за статистика, МАКСтат база на податоци

**Конечен извештај од Ревизија на успешност  
„Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“**

Значително намалување на стапката на природен прираст се забележува во периодот опфатен со ревизијата, односно од 2019 до 2021 година кога истата има негативен предзнак.

Тренд на намалување на стапката на природен прираст бележат сите региони. Скопскиот и Полошкиот регион кои во 2019 година имале позитивна стапка на природен прираст во наредниот период како што може да се забележи во Графикот бр.5 како и останатите региони имаат негативни стапки на природен прираст. Најниска стапка на природен прираст во континуитет се забележува во Источниот и Пелагонискиот регион.

**График бр.5 Тренд на стапка на природен прираст по региони**



*Извор на податоци: Државен завод за статистика, МАКСтат база на податоци*

Негативниот природен прираст влијае врз демографската структура на населението. Имено, во 2002 година бројот на лица на возраст до 15 години изнесувал 426.280 и во вкупното население учествувал со 21,08%, додека во 2021 година нивниот број е 311.347 и во вкупното население учествува со 16,95%.

За разлика од бројот на млади лица, чие учество во вкупното население се намалува, бројот на лица на возраст над 65 години и нивното учество во вкупното население се зголемува. Во 2002 година нивниот број изнесувал 213.712 и во вкупното население учествувале со 10,57%, додека во 2021 година бројот на овие лица изнесува 315.331 и во вкупното население учествува со 17,17%.

Ваквите состојби укажуваат дека во РСМ се одвива процес на демографско стареење и истиот е евидентен во сите плански региони.

- ✓ Надворешните миграции имаат големо влијание врз демографските состојби. Во последните десет години како што може да се забележи на График бр.6, РСМ во главно има негативно салдо на надворешни миграции.

**Конечен извештај од Ревизија на успешност  
„Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“**

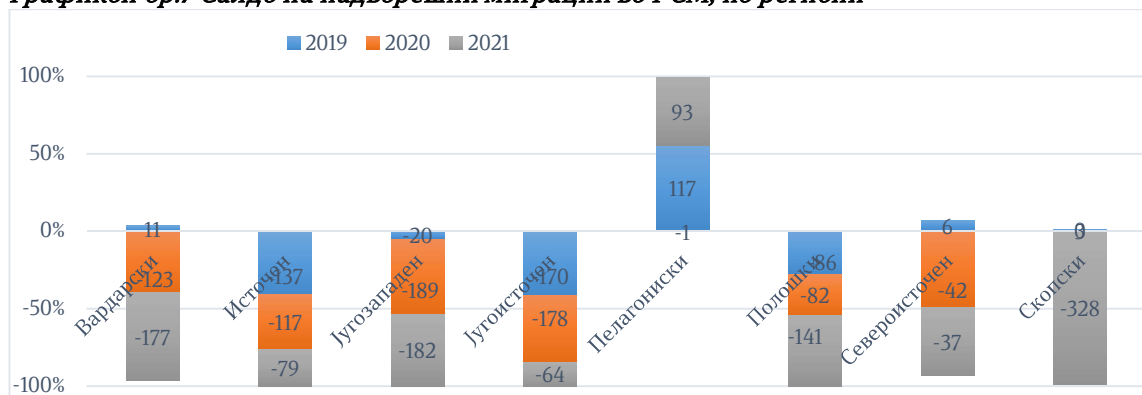
**Графикон бр.6 Салдо на надворешни миграции во РСМ**



*Извор на податоци: Државен завод за статистика, МАКСтат база на податоци, Население,*

Во периодот предмет на ревизија сите плански регион во државата, освен Пелагонискиот, бележат негативно салдо на надворешни миграции. Во последната 2021 година, најмногу регистрирани иселени лица бележат Југозападниот, Вардарскиот и Полошкиот регион.

**Графикон бр.7 Салдо на надворешни миграции во РСМ, по региони**



*Извор на податоци: Државен завод за статистика, МАКСтат база на податоци, Население*

Намалувањето на стапките на природен прираст и зголемените имиграции во голем дел зависат од задоволството од квалитетот на живот и услугите кои ги уживаат жителите на една општина.

3.6.5. Со цел обезбедување на релевантни информации за задоволството од квалитетот на живот и услугите кои жителите ги уживаат во општината во која што живеат, согласно член 27 од Законот за државната ревизија и ISSAI 300 Принципи на ревизијата на успешност, точка 32 Вештини, за потребите на ревизијата ангажиравме надворешни стручни лица – експерти за мерење на јавното мислење. Врз основа на репрезентативен повеќестепен стратификуван примерок од 1.022 испитаници на возраст 18+ пропорционално дистрибуирани во урбани и рурални населени места во сите 8 региони во земјата, ги добивме следните резултати:

*Ревизорски тим:*

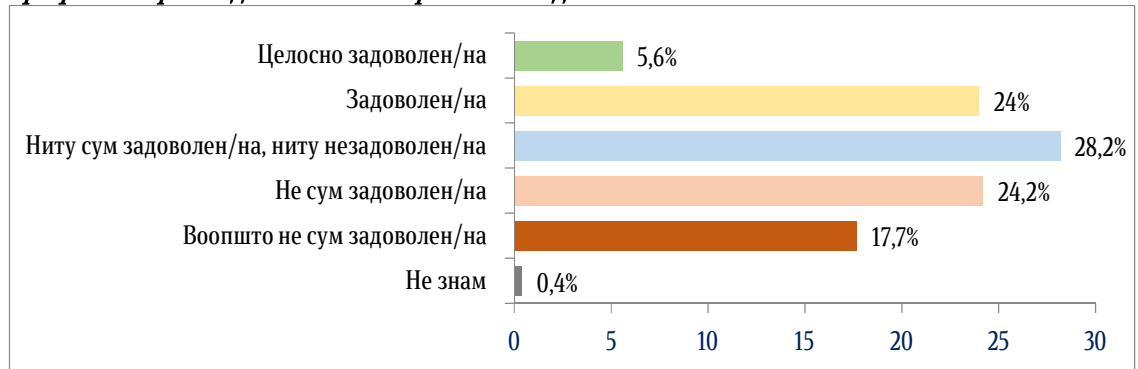
1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_

*Овластен државен ревизор*

**Конечен извештај од Ревизија на успешност  
„Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“**

- Во однос на перцепцијата на граѓаните за задоволството од квалитетот на животот во својата општина, податоците покажуваат дека 30% од граѓаните се задоволни или целосно задоволни, додека 42% се незадоволни или воопшто незадоволни. Ниту задоволни, ниту незадоволни од квалитетот на животот во општината се 28% од граѓаните во земјата.

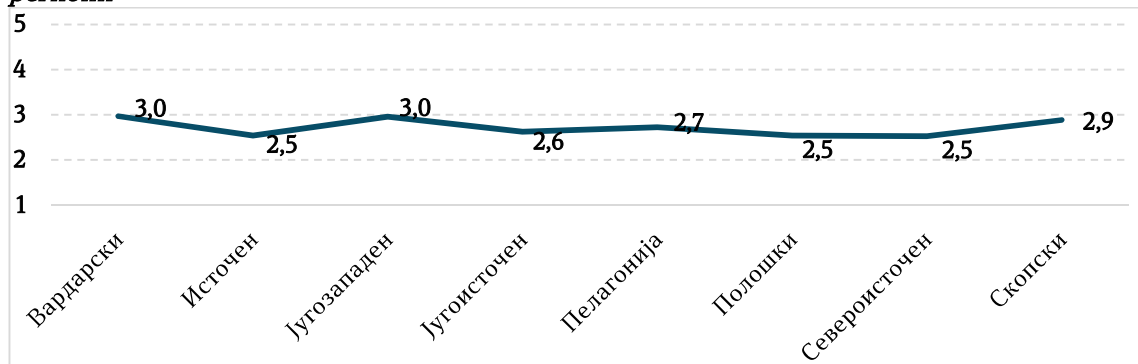
**Графикон бр.8 Задоволство на граѓаните од квалитетот на живот во општината**



*Извор на податоци: Извештај од извршена анкета на јавно мислење ТИМ Институт*

- Во поглед на регионот каде живеат испитаниците, може да се забележи дека најголемо задоволство од квалитетот на животот во својата општина изразуваат граѓаните од Вардарскиот и Југозападниот регион (со просечна оценка 3,0), додека најниска просечна оценка се јавува кај граѓаните од Источниот, Полошкиот и Североисточниот регион (2,5).

**Графикон бр.9 Задоволство на граѓаните од квалитетот на живот во општината, по региони**



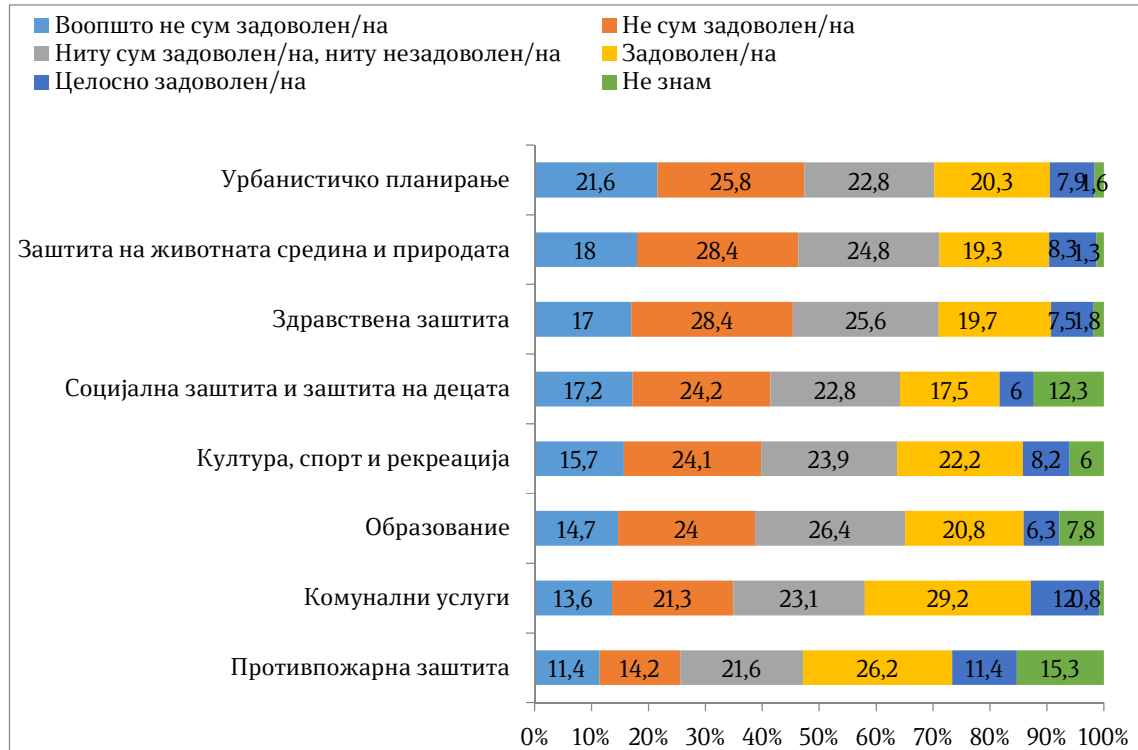
*Извор на податоци: Извештај од извршена анкета на јавно мислење ТИМ Институт*

- Граѓаните се повеќе незадоволни отколку задоволни од услугите кои ги уживаат во општината во која живеат, покажуваат податоците од истражувањето. Незадоволството е највисоко кога станува збор за урбанистичкото планирање, каде 47% од испитаниците покажале незадоволство од оваа услуга. Одговорите се слични и во однос на заштитата на животната средина и природата (46% незадоволни) и здравствената заштита (45% незадоволни). Четири од десет испитаници изразиле незадоволство од социјалната заштита и заштита на децата,

**Конечен извештај од Ревизија на успешност  
„Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“**

културата, спортот и рекреацијата и образованието. Позитивни одговори преовладуваат само во однос на комуналните услуги (41%) и противпожарната заштита (38%), но и во однос на овие две услуги речиси една третина од испитаниците одговориле дека не се задоволни од истите.

**Графикон бр.10 Задоволство на граѓаните од квалитетот на услугите кои ги ужива во општината, по региони**

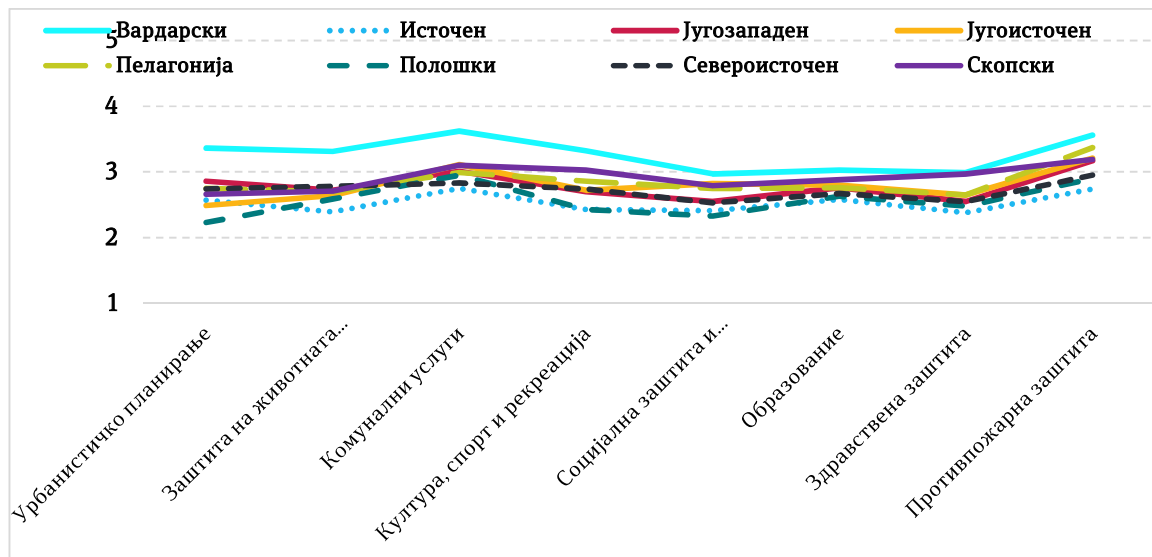


*Извор на податоци: Извештај од извршена анкета на јавно мислење ТИМ Институт*

Од регионален аспект податоците покажуваат дека граѓаните од Вардарскиот регион се најзадоволни од услугите кои ги уживаат во општината каде живеат. Оценките на граѓаните од останатите региони се меѓусебно слични, со исклучок на Полошкиот и Источниот регион каде што граѓаните изразуваат пониско задоволство.

**Конечен извештај од Ревизија на успешност  
„Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“**

**Графикон бр.11 Задоволство на граѓаните од квалитетот на услугите кои ги ужива во општината, по региони**



**Извор на податоци: Извештај од извршена анкета на јавно мислење ТИМ Институт**

- ✓ Во областа на високото образование во периодот опфатен со ревизијата како што е прикажано во Табела бр.17 се забележува пад во бројот на дипломирани студенти на национално и одделно на регионално ниво.

**Табела бр.16 Дипломирани студенти на додипломски студии според местото на постојано живеење, по пол, по региони, по години**

Регион	2018 година			2019 година			2020 година		
	Вкупно	Мажи	Жени	Вкупно	Мажи	Жени	Вкупно	Мажи	Жени
Вардарски	498	207	291	508	206	302	393	138	255
Источен	553	199	354	519	205	314	446	160	286
Југозападен	669	275	394	804	331	473	615	262	353
Југоисточен	503	205	298	359	134	225	357	128	229
Пелагониски	1.003	412	591	959	412	547	834	353	481
Полошки	954	376	578	1.080	459	621	977	417	560
Североисточен	590	249	341	602	226	376	521	204	317
Скопски	2.493	977	1.516	2.602	1.086	1.516	2.331	899	1.432
Вкупно во РСМ	7.263	2.900	4.363	7.433	3.059	4.374	6.474	2.561	3.913

**Извор: Државен завод за статистика МАКСтат база, Образование и наука, Високо образование**

- ✓ Ако се има предвид намалувањето во природниот прираст и зголемените надворешни миграции, очекувано е да има намалување и во бројот на студенти. Гледано од родов аспект како на национално така и на регионално ниво константно поголем е бројот на дипломирани студенти жени во однос на мажи. Нивото на образование на населението има влијание врз севкупниот општествен развој и дејствување, како и врз перцепцијата за квалитетот на животот во одделен регион/општина, поради што е потребно натамошно вложување во образованието на сите

Ревизорски тим:

- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_
- \_\_\_\_\_

Овластен државен ревизор

54



**Конечен извештај од Ревизија на успешност  
„Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“**

---

нивоа и создавање на образован кадар соодветен на потребите на пазарот на труд.

Нерамномерната разместеност на населението и слабиот демографски потенцијал се една од главните пречки не само за рамномерен регионален развој туку и за севкупен економски развој на државата. Активностите кои се преземани во изминатиот период не обезбеделе ефективност во остварување на подобри регионални демографски показатели. Потребно е ревидирање на предвидените мерки на национално, регионално и локално ниво и координирано дејствување со цел да се подобри атрактивноста на регионите и подобри квалитетот за живот помеѓу и во рамки на самите региони со цел да го задржат локалното население и да подобри нивниот демографски потенцијал.

---

*Ревизорски тим:*

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_

*Овластен државен ревизор*

55

## **ЗАКЛУЧОК**

Опфатот и доказите кои се обезбедени по пат на спроведување на техники и методологија од страна на ревизијата, даваат основа да го изразиме следниот заклучок:

Воспоставената стратешка и нормативна рамка, институционалната поставеност, утврдениот законски минимум на средства кои треба да се издвојат од буџетот на РСМ, класификацијата на планските региони според степенот на развиеност и распределбата на средствата според овој критериум, транспарентноста при планирање и избор на проекти, како и воспоставениот СиРеРа систем обезбедуваат одреден напредок во однос на спроведувањето на политиките, но истиот е недоволен за ефективно намалување на диспаритетите во и помеѓу планските региони и нивна соодветна демографска, економска, социјална и просторна кохезија.

Политиката за поттикнување на рамномерниот регионален развој се спроведува преку плански и програмски документи, но за да се обезбеди солидна основа за планирање, реализација и следење на активностите во функција на рамномерниот регионален развој, потребно е нивно навремено донесување и ажурирање согласно резултатите од спроведениот Попис на населението во 2021 година. Во постојната законска регулатива не е регулирано просторното планирање, не е донесен нов Просторен план на РСМ врз основа на кој треба да се усогласат планските документи за регионалниот развој, а отсутнуваат и критериуми за утврдување на годишните програми на линиските министерства кои имаат регионално значење. Во Програмата за спроведување на Стратегијата за РРР за период 2021 - 2024 година, нема јасно разграничување помеѓу носителите на активностите, временскиот период и финансиските средства потребни за ефективно спроведување на политиките за рамномерен регионален развој.

Институционалната поставеност на системот за спроведување на политиката на поттикнување на рамномерниот регионален развој обезбедува негова функционалност, но потребно е зајакнување на административните и техничките капацитети на институциите за поефективно остварување на планираните активности.

Во периодот 2019-2021 година од Буџетот на РСМ во функција на рамномерен регионален развој, алоцирани се средства во вкупен износ од 9.329.889 илјади денари, кои претставуваат 46% од законски утврдениот минимум од 20.034.090 илјади денари. Распределбата на средства по одделни плански региони не е извршена според утврдениот степен на развиеност, а линиските министерства и останатите буџетски корисници во своите програми кои имаат регионална развојна компонента не го користат утврдениот развоен индекс, што директно влијае врз постигнување на целите за намалување на социо-економските и демографските диспаритети помеѓу и во рамките на планските региони. Така, Скопскиот регион како најразвиен иако треба да учествува со 7,2%, а Североисточниот регион како најнеразвиен треба да

**Конечен извештај од Ревизија на успешност  
„Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“**

---

добие 17,3%. Од вкупните буџетски средства алоцирани за оваа намена во износ од 9.329.889 илјади денари, најмногу средства добил Скопскиот регион (26,2%).

Воспоставувањето на СиРеРа системот како интегрирана софтверска платформа дава можност за координација на планирањето, спроведувањето, следењето и оценувањето на политиката за поттикнување на рамномерен регионален развој, но утврдените слабости на системот, во однос на непотполност на базите на податоци за лицата вклучени во поддршка на активностите за рамномерниот регионален развој, како и не целосност на финансиската матрица која треба да обезбеди поврзување на развојните програми/проекти со приоритетните стратешки цели, не обезбедуваат услови за континуирано следење на планирањето и имплементацијата на проектите, состојбата во планските региони и степенот на нивна развиеност.

Обезбедена е соодветна транспарентност во процесот на креирање на планските и програмските документи и нивното донесување, но отсуството на годишните извештаи не овозможува соодветна отчетност за вкупно реализираните активности кои се во функција на PPP, со што е намалена можноста за координација во дејствувањето и предлагањето на соодветни мерки од страна на надлежните органи.

И покрај преземените активности во претходните години, се уште постојат значителни разлики помеѓу и во рамките на регионите во сите области на живеење. Податоците укажуваат дека во анализираниот период сите региони бележат негативно миграционо салдо на населението од село, особено Источниот, Пелагонискиот и Југозападниот регион. Според резултатите од Пописот на населението во РСМ во 2021 година, во државата има 205 испразнети населени места/села и во однос на 2002 година нивниот број е зголемен за 40%. Во Скопскиот регион се создава 43% од вкупниот БДП, додека Североисточниот регион се истакнува со највисока стапка на невработеност од 32,4%. Анализираните социо-економски индикатори на регионите, укажуваат дека во РСМ има моноцентричен развој што не кореспондира со моделот на полицентричен развој утврден како цел на политиката за регионален развој.

**Конечен извештај од Ревизија на успешност  
„Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“**

---

**ПРЕПОРАКИ**

Во насока на надминување на утврдените состојби, ревизијата даде препораки со цел преземање мерки за надминување на истите. Препораките произлезени од оваа ревизија се во насока на подобрување на системот за управување со рамномерниот регионален развој и ефективно намалување на диспаритетите во и помеѓу планските региони.

**Министерство за локална самоуправа да преземе активности за:**

1. Ажурирање на Стратегијата за регионален развој на РСМ за период 2021-2031 година и прилагодување на мерките, индикаторите и таргетите со резултатите од спроведениот Попис на населението во РСМ во 2021 година. (точка 3.1.1 и 3.1.4.)
2. Во Програмите за спроведување на Стратегијата за регионален развој да се обезбеди јасно разграничување помеѓу носителите на активностите во кој временски период и со колку средства ќе учествуваат во реализацијата на мерките во утврдените приоритетни области. (точка 3.1.5.)
3. Да се изврши ревизија на индексот на регионален развој за периодот (2018-2023), согласно резултатите од спроведениот Попис на населението во 2021 година со можност за вклучување на нови индикатори кои ќе бидат во согласност со целите на политиките на регионалниот развој. (точка 3.3.2.)
4. Правилна распределба на буџетските средства за финансирање на проекти за развој на планските региони согласно утврдениот степен на развиеност. (точка 3.3.3.)
5. Утврдување на соодветни политики и процедури за навременост и целосност на податоците и нивно генерирање во системот СиРеРа. (точка 3.4.1.)
6. Обезбедување на внатрешно поврзување на податоците за проектите од СиРеРа системот со утврдените стратешки цели, приоритети, мерки, индикатори, квантификатори и квалификатори. (точка 3.4.1.)
7. Поврзување на СиРеРа системот со системот за трезорско работење и други системи во насока на обезбедување на автоматизација на процесите и навремена размена на податоци помеѓу институциите. (точка 3.4.1.)
8. Соработка со надлежните органи во насока на обезбедување на целосна операционализација на компонентите на системот СиРеРа. (точка 3.4.1.)
9. Подготовка на Годишен извештај за спроведување на Стратегијата за РРР во законски утврдениот рок, и по претходно мислење од Советот за рамномерен регионален развој, доставување до Владата на РСМ. (точка 3.5.1.)
10. Преиспитување на обврската министерствата и другите органи на државната управа кои спроведуваат програми/проекти од значење за регионалниот развој да доставуваат до МЛС тримесечни извештаи за користењето на средствата за регионален развој, чија форма и содржина не е пропишана, од

**Конечен извештај од Ревизија на успешност  
„Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“**

---

причина што овие институции имаат обврска редовно да внесуваат податоци во СиРеРа системот, врз основа на кои се генерираат извештаи. (точка 3.5.1.)

**Советот за рамномерен регионален развој да преземе активности за:**

11. Утврдување на поблиски критериуми за проценка на значењето на програмите на министерствата и другите органи на државната управа кои се од значење за рамномерниот регионален развој за намалување на диспаритетите во развојот меѓу и во рамките на планските региони и нивно доставување до Владата за усвојување. (точка 3.1.3)

**Центрите за развој на планските региони да преземат активности за :**

12. Ажурирање на Програмите за развој за период 2021–2026 година и прилагодување на мерките, индикаторите и таргетите со резултатите од спроведениот Попис на населението во РСМ во 2021 година. (точка 3.4.2.)
13. Континуирано професионално усовршување на лицата во делот на спроведување на јавните набавки по национални или европски правила (ПРАГ), развој на проекти и проектен циклус, мониторинг и евалуација на проекти, подготовка на апликации за проекти финансирани од ЕУ и други фондови. (точка 3.2.1.)
14. Спроведување родово-сензитивни анализи во соработка со локалната самоуправа при планирањето и дизајнирањето на програмските активности. (точка 3.6.2.)

**Владата на РСМ**

15. Да иницира постапка со која законски ќе се регулира просторното планирање и да се интензивираат активностите за донесување на нов просторен план на РСМ. (точка 3.1.2.)
16. Да иницира постапка, линиските министерства и останатите буџетски корисници кои преку своите програми реализираат активности со развојна компонента да го користат утврдениот развоен индекс на регионите. (точка 3.3.3.)
17. Да се преиспита територијалната организација на ниво на Номенклатурата на територијални единици за статистика (НТЕС 3), согласно резултатите од спроведениот Попис на население 2021 година. (точка 3.1.4.)
18. Да иницира постапка за преиспитување на можностите за издвојување на средства во законски утврдениот минимум, 1% од БДП. (точка 3.3.1)
19. Да ги интензивира активностите околу изготвување на соодветни законски решенија за трансформација на Бирото за рамномерен регионален развој и формирање на Агенција за регионален и локален развој. (точка 3.2.1.)

**Конечен извештај од Ревизија на успешност  
„Рамномерен регионален развој со посебен акцент на демографијата“**

---

**Министерство за локална самоуправа, Биро за регионален развој и Центри за развој на плански региони**

20. Да преземат активности за обезбедување на потребни човечи, технички и финансиски ресурси. (точка 3.2.1.)
21. Да обезбедат услови за остварување на приоритетите за повисок степен на родова еднаквост, утврдени во планските документи. (точка 3.6.2.)

---

*Ревизорски тим:*

1. \_\_\_\_\_
2. \_\_\_\_\_
3. \_\_\_\_\_

*Овластен државен ревизор*

60