

КОРИСТЕЊЕ НА ФОНДОВИТЕ НА ЕУ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Ефикасност, влијание и апсорпционен капацитет
Збирка на студии

Изготвувањето и издавањето на публикацијата е поддржано од Фондација Фридрих Еберт, канцеларија Скопје



Искажаните ставови на експертите не мора да соодветствуваат на ставовите на организаторите.

341.171.073.52(4-672ЕУ:497.7)

КОРИСТЕЊЕ на фондовите на ЕУ во Република Македонија :
ефикасност, влијание и апсорбционен капацитет : збирка на студии /
[автори Дрилон Исени ... [и др.] ; превод Наташа Данилоска ... и
др.] . - Скопје : Институт за европска политика (ЕПИ), 2013. - 145
стр. : граф. прикази ; 26 см

Фусноти кон текстот. - Библиографија кон трудовите. - Содржи и:
Прилог 1-3

ISBN 978-608-4702-08-5

1. Исени, Дрилон [автор]

а) Европска унија - ИПА фондови - Користење - Македонија -
Истражувања

COBISS.MK-ID 95006730

Издавач



Институт за европска политика - Скопје
Дебарца 6, 1000 Скопје
Република Македонија
contact@epi.org.mk
www.epi.org.mk

Активностите на
ЕПИ ги поддржува
Тинк-тенк фондот на
Фондациите отворено
општество



OPEN SOCIETY
FOUNDATIONS

Автори

м-р Дрилон Исени
д-р Наташа Данилоска
м-р Мате Ѓорѓиевски
д-р Снежана Милошеска-Костадиноска
м-р Мила Станковиќ
м-р Билјана Стојаноска
м-р Емилија Тасева
д-р Ванчо Узунов

Превод

Наташа Данилоска
Мате Ѓорѓиевски
Стефан Илиевски
Мила Станковиќ
Билјана Стојаноска
Емилија Тасева
Ванчо Узунов

Уредник

д-р Малинка Ристевска Јорданова

Лектор

Елена Цуцулоска

Дизајн и принт

Графосет

Тираж

250 примероци

ЗА ПРОЕКТОТ	4
д-р Ванчо Узунов: АПСОРПЦИСКИОТ КАПАЦИТЕТ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ЗА ИСКОРИСТУВАЊЕ НА фондовите ИПА – ОПШТИ ПРАШАЊА	6
Резиме	6
Вовед	7
1. Апсорпциски капацитет за искористување на фондовите на ЕУ	8
Концептот апсорпциски капацитет	9
Апсорпцискиот капацитет на новите држави-членки на ЕУ	10
2. Апсорпцискиот капацитет на Република Македонија за искористување на фондовите ИПА	18
2.1. Периодот пред ИПА (пред 2007)	18
2.2. Периодот по 2007 година	20
Користена литература	37
м-р Емилија Тасева: ИПА КОМПОНЕНТА I ЗА ЕВРОПСКИ ИНСТИТУЦИИ ЗА ГАРАНТИРАЊЕ НА ДЕМОКРАТИЈА, ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО, ЧОВЕКОВИ ПРАВА, ЗАШТИТА НА МАЛЦИНСТВА	39
Вовед	39
Копенхагенските политички критериуми во фокус на политиката на проширување и претпристапната помош	41
ИПА во поддршка на демократијата, владеење на правото, човековите права и малцинствата во Република Македонија	43
Имплементација на ИПА Компонента I: иницијални искуства и можности за ефикасност, апсорпција и влијание	46
Заклучоци	49
Користена литература	49
м-р Дрилон Исени: ИПА - „ИНИЦИЈАТИВА ЗА ПРОСПЕРИТЕТНИ АКТИВНОСТИ“, СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ: ПРЕКУГРАНИЧНА СОРАБОТКА, програма ИПА МАКЕДОНИЈА – АЛБАНИЈА 2007-2013	51
Резиме	51
Преглед на литературата	52
Методологија на истражувањето	53
Административни капацитети во Македонија	54
Прекугранична соработка – ПС	56
Студија на случај: ППС ИПА Република Македонија – Република Албанија	56
Институционалната структура на Програмата	57
Финансиски аспект на програмата	58
Иницијатива за просперитетни активности – ИПА	60

Состојба на работите	61
ПРЕГЛЕД НА ПОВИЦИТЕ ЗА ПРЕДЛОЗИ	63
Влијание на програмата	64
Заклучоци	65
Користена литература	66
м-р Мате Ѓорѓиевски, м-р Мила Станковиќ: ИПА фондови во Република Македонија: Потенцијали и ограничувања за регионален развој	69
Вовед	69
1. Оперативна програма за регионален развој: алатка за зајакнување на административниот капацитет или нешто повеќе?	70
1.1. Основен осврт	70
1.2. Институционална поставеност – Систем наспроти резултати	74
1.3. Стратегија и начела	76
2. Реалниот живот на проектите – Стапка на апсорпција и ефективност на имплементација	80
Заклучоци и препораки	87
Користена литература	90
м-р Билјана Стојаноска: Придонесот на ИПА фондовите за развојот на човечки капитал во Република Македонија	92
Вовед	92
Методологија	93
Оперативната програма за Развој на човечки ресурси	93
Приоритетна оска 1. Вработување	96
Мерка 1.1. Понатамошно зајакнување на капацитетите на Агенцијата за вработување	96
Мерка 1.2. Поддршка на Националната политика за вработување	97
Мерка 1.3. Поддршка на вработувањето на младите лица, долгорочно невработените лица и жените на пазарот на трудот	98
Мерка 1.4. Активности и мерки за поддршка на трансферот од неформално во формално вработување.	101
Приоритетна оска 2. Образование и обука – Инвестирање во човечки капитал преку подобро образование и вештини	102
Мерка 2.1. Модернизација на образовниот систем и системот за обука	103
Мерка 2.2. Овозможување пристап до квалитетно образование за етничките заедници	104
Мерка 2.3. Развој на образование за возрасни и доживотно учење	106

Приоритетна оска 3. Социјално вклучување – Промовирање на вклучувачки пазар на труд	107
Мерка 3.1. Поттикнување на социјално вклучување на загрозени лица и области	108
Мерка 3.2. Интегрирање на етничките заедници	109
Мерка 3.3. Зајакнување на капацитетот на сите организации активни на полето на социјалната инклузија	110
Приоритетна оска 4. Техничка помош	111
Мерка 4.1. Поддршка за имплементација на ОПХРД	112
Учество на граѓанското општество во следењето на компонентата	113
Заклучок	114
Користена литература	117
д-р Снежана Костадиноска-Милошеска, д-р Наташа Данилоска: Пресметка на Бруто-додадена вредност (БДВ), Нето-додадена вредност (НДВ) и продуктивност на трудот кај корисниците на ИПАРД во Република Македонија	118
Вовед	118
Преглед на литература и резултати од истражувања	120
Институционална и правна рамка за имплементација на ИПАРД фондовите во Република Македонија	124
Резултати од истражувањето	126
Студија на случај број 1.	127
Студија на случај број 2.	128
Методологија	131
Заклучок	134
Користена литература	136
Прилог 1.	137
Прилог 2.	140

ЗА ПРОЕКТОТ

Република Македонија е корисник на фондовите на Европската Унија од 1996 година во рамките на програмите PHARE и CARDS, додека од 2007 година со воведувањето на Инструментот за претпристапна помош, како земја-кандидат, ја доби можноста за користење на сите пет компоненти од овој инструмент, како и дополнителни програми за финансирање на заедницата.

Со цел да се унапреди парламентарната вклученост во следење на користењето на средствата од фондовите на ЕУ, Институтот за европска политика започна со реализација на повеќегодишна програма „Следење на ИПА“, во чии рамки преку издржани истражувања, базирани на факти, има цел да ја поттикне јавната дебата и да даде конкретни препораки кои ќе придонесат за зголемена ефикасност во користењето на европските фондови.

Во рамките на оваа програма, Институтот за европска политика во соработка со Фондацијата Фридрих Еберт – Скопје, спроведе истражување за користењето на фондовите на ЕУ во Република Македонија. Целта на истражувањето беше да се утврди ефикасноста на искористувањето на средствата од претпристапните фондови во Македонија (ИПА), нивното влијание, како и проценка на апсорпциските капацитети на Република Македонија.

Со намера да се произведе квалитетна студија, беше распишан повик до сите заинтересирани истражувачи во Македонија, со соодветно истражувачко искуство во дадената област, да се пријават со своја предлог-студија која ќе се однесува на одреден сегмент или конкретен проблем во рамките на една компонента од петте ИПА компоненти (I. Транзициска помош и институционална надградба, II. Прекугранична соработка, III. Регионален развој, IV. Развој на човечки ресурси, V. Рурален развој), или која ќе ги анализира апсорпциските капацитети на земјата.

Вкупно беа доставени дванаесет предлози, од кои беа избрани шест предлог-студии според однапред дефинирани критериуми на селекција, и според релевантноста на предлогот.

Во текот на подготовката беше овозможено менторство и соработка со двајца странски експерти во оваа проблематика, проф. Мојмир Мрак од Универзитетот во Љубљана, Република Словенија и консултант од Центарот за економски и социјални анализи од Братислава, Република Словачка.

Оваа публикација е резултат на спроведените истражувања и вклучува една генерална студија за апсорпциските капацитети на Македонија за користење на европските фондови и пет студии на случаи кои одделно ги анализираат петте ИПА компоненти.

Д-Р ВАНЧО УЗУНОВ: АПСОРПЦИСКИОТ КАПАЦИТЕТ НА РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА ЗА ИСКОРИСТУВАЊЕ НА ФОНДОВИТЕ ИПА – ОПШТИ ПРАШАЊА

Резиме

Овој труд го анализира прашањето на апсорпцискиот капацитет на Република Македонија за искористување на финансиски средства од фондовите на ЕУ, познати како ИПА фондови. Најнапред е објаснет теоретскиот концепт на поимот апсорпциски капацитет, како и апсорпцискиот капацитет на новите држави-членки на ЕУ, а во вториот дел трудот се занимава со анализа на апсорпцискиот капацитет на Република Македонија. Анализата дава оценка на макроекономскиот, финансискиот и административниот (институционалниот) апсорпциски капацитет, во кој пак одделно се оценети аспектите на страната на побарувачката (т.е. капацитетот на администрацијата и способноста на апликантите да генерираат проекти) и на страната на понудата (т.е. способноста на државата за ефикасно и за ефективно користење финансиски средства). Понудата ја определуваат таканаречените проектни варијабли, кои се составени од рамка и структура, човечки ресурси и алатки.

Анализата содржана во трудот покажува дека, во случајот на Република Македонија, макроекономскиот и финансискиот апсорпциски капацитет не претставуваат пречки за искористување на фондовите ИПА. Меѓутоа, состојбата во однос на административниот (институционалниот) апсорпциски капацитет на државата е сосема поразлична, и таа е всушност основната причина за вкупниот низок капацитет на државата за искористување на фондовите ИПА. Понатаму, во рамките на административниот апсорпциски капацитет на Македонија, и покрај одделните подобрувања во последните години, сепак сите сегменти остануваат недоволно унапредени и постои потреба од големи напори за нивно подобрување. Трудот извлекува препораки за унапредување на сите аспекти кои се анализирани.

Клучни зборови: апсорпциски капацитет; ИПА фондови; апсорпциски капацитет на Република Македонија; макроекономски апсорпциски капацитет; финансиски апсорпциски капацитет; административен/институционален апсорпциски капацитет

Вовед

Во рамки на јавните финансии на ЕУ, апсорпцискиот капацитет се дефинира како ниво до кое една држава (членка на ЕУ или не) е способна да ги искористи овозможените (алоцираните) финансиски средства од буџетот на ЕУ, и тоа на начин кој ќе создаде значителни резултати (т.е. на ефективен и ефикасен начин). Искуството покажува дека државите имаат ограничен апсорпциски капацитет за искористување на фондовите на ЕУ, а оттука произлегува идејата дека неговото надградување претставува посебна област за истражување и поширока политичка активност.

Во текот на 1990-тите години, ЕУ ѝ има доделено значителна финансиска помош на Република Македонија низ разни програми, како што се: ЕCHO, Obnova, PHARE, Програмата за реакција при непригоди и како поддршка на платниот биланс. Во периодот од 2001 до 2006 година, Република Македонија има примано финансиска поддршка од ЕУ во рамки на програмата CARDS. Главна институција за раководење со таа поддршка била Европската агенција за обнова EAR (European Agency for Reconstruction - EAR). Од крајот на 2005 година, Република Македонија има статус на држава-кандидат за членство во ЕУ. И покрај забелешките во однос на спроведувањето на препораките дадени во годишните извештаи за остварениот напредок, Европската комисија има давано препораки за започнување на претпристапни преговори со Република Македонија. Сепак, заради политички причини, државата сè уште ја нема започнато таа следна фаза од процесот на пристапувањето кон ЕУ. Така, почнувајќи од 2007 година, Македонија е корисник на претпристапна помош од ЕУ во рамки на нејзиниот Инструмент за претпристапна поддршка наречен ИПА (Instrument for Pre-Accession Assistance - IPA).

Првичната идеја за прашањето на апсорпцискиот капацитет на Македонија за искористување на финансиската поддршка од ЕУ била истакната во 2004 година¹, по што таа тема е предмет на политички интерес и област на институционална и административна интервенција и надградба. Во овој момент, меѓутоа, доволно е да се каже дека, бидејќи тоа сепак не било област од првостепен и искрен интерес на владата², резултатите во однос на создавањето и надградбата на апсорпцискиот капацитет на Македонија може да се оценат, во најдобар случај, како скромни.

Имајќи го предвид претходно кажаното, ова истражување има две широко дефинирани цели:

- Прво, да се направи почетна оценка на капацитетите на Република Македонија за ефективно и ефикасно искористување на фондовите

¹ Прва публикација на темата за фондовите на ЕУ за економски и социјален развој и за кохезија во Македонија е една брошура под тој наслов, која била објавена во 2004 година.

² Во Република Македонија политичкиот состав на Владата не е променет од 2006 година.

на ЕУ во претпристапниот период и да се дадат препораки за подобрување.

- Второ, да се подигне свеста на јавните институции во Македонија: Собранието, министерствата, локалните власти и други соодветни институции, во однос на фондовите на ЕУ кои ѝ се достапни на Република Македонија, како и во однос на проблемите со кои се соочува Македонија во однос на нејзиниот апсорпциски капацитет за нивно поцелосно искористување.

Гледано од методолошки аспект, во согласност со условите (ToR) дефинирани од страна на нарачателот, ова истражување е спроведено исклучиво како анализа на релевантната документација и податоци (desk research). Тоа се состои од собирање на расположливите податоци и информации и нивно оценување од гледна точка на елементите кои го сочинуваат апсорпцискиот капацитет на една држава. Во таа смисла, треба да се истакне и големиот недостиг на расположливи податоци и информации за Македонија, особено објавени од официјални институции. Извештаите и другите официјални документи често се недостапни од одделните веб-страници, а не постои ниту единствена официјална база на податоци за алоцираните, договорените и исплатените финансиски средства од фондовите ИПА. Идните продлабочени истражувања на оваа тема би требало да претставуваат комбинација на анализирањето на релевантната документација и расположливите податоци (desk research), со консултации и разговори со заинтересираните страни (stakeholders), анкета и анализа на случаи (case studies).

Во содржинска смисла, трудот е организиран на следниот начин: покрај овој воведен дел, тој содржи две поглавја; првото поглавје има два дела: најнапред станува збор за теоретскиот концепт на апсорпцискиот капацитет, а потоа е претставен апсорпцискиот капацитет на новите држави членки на ЕУ; второто поглавје од трудот се однесува на анализата на апсорпцискиот капацитет на Република Македонија, а исто така содржи два дела: првиот накратко се задржува на периодот пред инструментот ИПА (пред 2007 година), додека вториот се однесува на периодот по воведувањето на ИПА (од 2007 година до денес).

1. Апсорпциски капацитет за искористување на фондовите на ЕУ

Во ова поглавје најнапред станува збор за теоретскиот концепт на апсорпцискиот капацитет, а потоа се претставени аспектите на апсорпцискиот капацитет на државите кои се сега „нови“ членки на ЕУ, но за периодот кога се наоѓале во претпристапната фаза. Поголавјето има две основни цели: (i) да ѝ го прикаже теоретскиот концепт на апсорпцискиот капацитет на пошироката јавност; и (ii) да ја претстави основата со која е оценет апсорпцискиот капацитет

на Република Македонија за користење на фондовите на ЕУ. Неговата изработка е базирана на претходно објавени трудови на оваа тема.³

Концептот апсорпциски капацитет

Во рамки на јавните финансии на ЕУ, апсорпцискиот капацитет се дефинира како ниво до кое одделна држава, членка или кандидат за членство во ЕУ е способна да ги искористи овозможените (алоцираните) финансиски средства од буџетот на ЕУ, но тоа да биде направено на начин кои ќе даде значителни резултати (т.е. на ефективен и ефикасен начин). Искуствата покажуваат дека државите имаат ограничен апсорпциски капацитет, па оттука произлегува идејата дека неговото надградување претставува посебна област за истражување и поширока политичка активност.

Апсорпцискиот капацитет на една држава за искористување на фондовите на ЕУ е составен од три дела: (i) макроекономски апсорпциски капацитет; (ii) (ко)финансиски апсорпциски капацитет; (iii) административен (институционален) апсорпциски капацитет. Притоа:

- Макроекономскиот апсорпциски капацитет се дефинира и мери преку БДП. Во таа смисла, бидејќи искуствата покажуваат дека државите членки на ЕУ имаат ограничен апсорпциски капацитет за ефективно и ефикасно користење надворешна инвестициска поддршка, во текот на постојната среднорочна финансиска перспектива на ЕУ (2007 – 2013) горната граница за износот на средства од буџетот на ЕУ за кохезиски цели е утврдена на 4 проценти од БДП на односната држава. Оттука, доколку една држава има релативно низок БДП, таа нема да може да прими поголеми износи финансиска поддршка од буџетот на ЕУ.
- Финансиската поддршка од ЕУ покрива дел од вкупните трошоци за одделна програма или проект. Во таа смисла, финансискиот апсорпциски капацитет на една држава се дефинира како: (i) способност за кофинансирање на програмите и проектите кои се финансиски поддржани од ЕУ, (ii) способност за планирање и гарантирање на тие придонеси во повеќегодишните национални буџети, и (iii) прибирање на планираните финансиски средства. Притоа, вообичаената стапка на национално кофинансирање изнесува околу 25 проценти. Оттука, доколку домашниот буџет на една држава е недоволен и во најголем дел се троши за „фиксни“ буџетски ставки, тоа исто така може да претставува пречка за искористување на фондовите на ЕУ.
- Административниот (институционалниот) апсорпциски капацитет се дефинира како: (i) способност на националните и локалните власти за навремено изготвување на соодветни развојни планови, програми и проекти, (ii) способност за вршење на нивен избор, (iii) способност за координирање на главните партнери, (iv) способност за справување со

³ M. Mrak, V. Uzunov, 2004; M. Mrak, D. Tilev, 2008; и G. van Bork, 2011.

административните барања и барањата во однос на известувањето, (v) способност за финансиско раководење, и (vi) способност за мониторинг над спроведувањето на програмите и проектите, при максимално избегнување на неправилностите.

Административниот апсорпциски капацитет на државата го сочинуваат два дела:

- Побарувачка (demand side), која ја сочинуваат квалитетот на администрацијата и умешноста на поднесувачите на проекти да создаваат (генерираат) проекти.
- Понуда (supply side), која ја сочинува способноста на државата за ефикасно и ефективно раководење со финансиски средства. Таа способност е определена преку таканаречените проектни варијабли.

Мерењето на страната на понудата на административниот капацитет се состои од анализа на трите проектни варијабли. Тие се:

- Рамка и структура, кои се однесуваат на начинот на назначување на одговорностите и задачите на институциите, или на одделните сектори во рамките на тие институции; тоа треба да биде направено на јасен и на целосно разбирлив начин.
- Човечки ресурси, кои се однесуваат на способноста за деталзирање на задачи и одговорности на нивото на секое работно место, за оценка на потребниот број и потребната квалификуваност на кадарот, како и на способноста за вработување соодветен кадар.
- Алатки, кои се однесуваат на достапноста на различни видови работни помагала, вклучувајќи инструменти, методи, упатства, прирачници, системи, постапки и слично, кои ја подобруваат ефективноста на функционирањето на административниот систем.

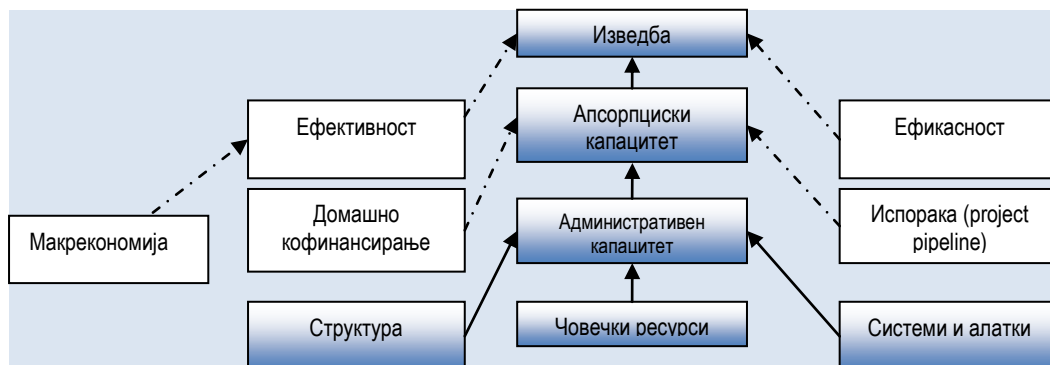
Соодветноста на рамката и структурата, човечките ресурси и на алатките варира во согласност со фазите на животниот циклус на еден проект, кои се следните: (1) раководење; (2) програмирање; (3) спроведување; (4) оценка и мониторинг; и (5) финансиско раководење и контрола. Графиконот кој е приложен во продолжение ги илустрира наведените односи.

Апсорпцискиот капацитет на новите држави-членки на ЕУ

Макроекономски апсорпциски капацитет

Десетте држави кои станале членки на ЕУ во мај 2004 година никогаш не биле во ситуација да добиваат средства од буџетот на ЕУ во висина од околу 4 проценти од нивниот БДП, што претставува горна граница во согласност со *acquis*. Најголеми приматели на средства биле балтичките држави, кои во последната година пред приемот во ЕУ примиле средства од околу 0,8 проценти од нивниот БДП. Во случајот на Словенија, претпристапната помош од

ЕУ во 2003 година била помала од 0,2 проценти од словенечкиот БДП. Овие бројки јасно потврдуваат дека макроекономскиот апсорпциски капацитет не претставувал ограничувачки фактор за средствата алоцирани како претпристапна помош за новите држави-членки на ЕУ.



Финансиски апсорпциски капацитет

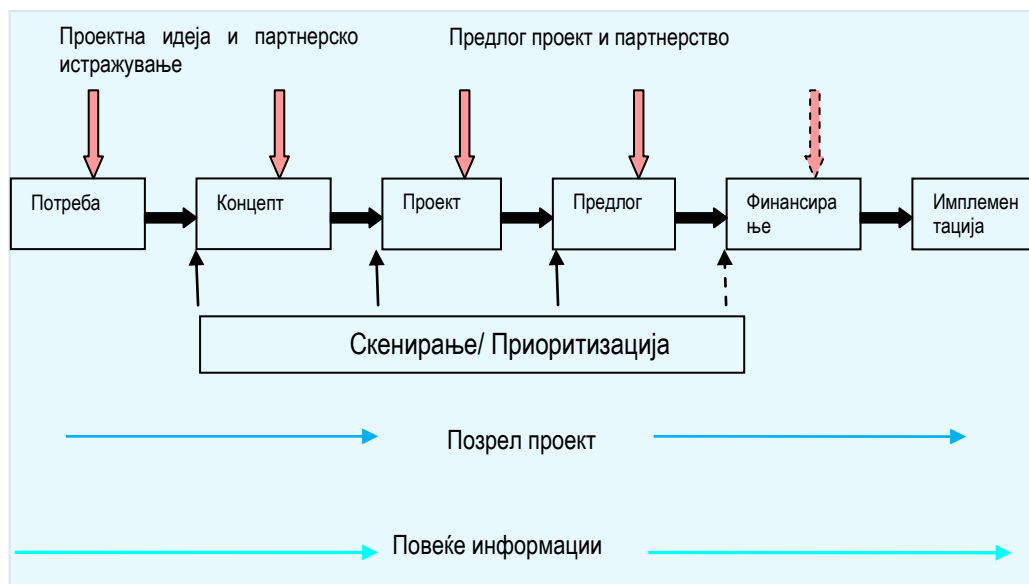
Кога просечната стапка на национално кофинансирање во висина од 25 проценти ќе се примени во однос на износите на финансиски средства наведени претходно, вкупниот износ кој е потребен за национално кофинансирање се проценува на ниво еднакво на 0,07 проценти од БДП на Словенија, и 0,26 проценти од БДП на балтичките држави. Оттука, финансискиот апсорпциски капацитет, т.е. способноста за обезбедување на националното кофинансирање, исто така, не претставувала голема пречка за искористување на фондовите на ЕУ од страна на новите држави-членки во годините пред нивното пристапување во ЕУ.

Страна на побарувачката на административниот(институционалниот) апсорпциски капацитет – развивање листа на проекти (project pipeline)

Нивото на економски развој на државите-кандидатки за влез во ЕУ, генерално, е многу пониско во споредба со државите-членки. Во случајот на државите кои станале членки во мај 2004 година, со исклучок на некои помали држави, нивниот БДП по жител изразен според паритетот на куповната моќ изнесувал околу половина од просекот на ЕУ, а кај некои бил дури и понизок. Иако потребите од инвестиции токму на тие држави биле многу големи, бројот на добро подготвени инвестициски проекти и проекти за институционално зајакнување, подготвени за реализација, бил многу мал. Искуствата на тие држави за време на претпристапниот период покажуваат дека проблемот бил особено изразен на регионално ниво, каде од властите се барало да испрограмираат користење големи износи на средства преку институционални структури кои, во повеќето случаи, биле формирани кратко време претходно.

Државите-кандидатки за влез во ЕУ биле посебно соочени со предизвикот за подготвување поголем број зрели, висококвалитетни проекти, кои требало да

бидат доволни за апсорбирање на значително зголемениот износ на средства од ЕУ кои се очекувало да станат достапни по нивниот прием во ЕУ. Обемот на тој предизвик се разликувал во зависност од големината и видот на проектите. Големите проекти обично бараат неколкугодишна подготовка пред да можат да ги достигнат стандардите на квалитет кои се потребни за ЕУ да одобри нивна финансиска поддршка. Помалите и помалку комплексните проекти можат да бидат подготвени за пократко време. Исто така, постојат значителни разлики во однос на подготвувањето кај различни видови проекти. Подготовката на инфраструктурни проекти има потреба од инпути кои се различни од инпутите за проектите за зголемување на конкурентноста или за подобрување на човечкиот потенцијал. Во таа смисла, приложената слика го прикажува целокупниот проектен процес со сите негови составни делови.⁴



Извор: G. Van Bork, 2011 г.

За изготвување добра листа на потенцијални проекти (project pipeline), властите мора да бидат многу активни. Првенствената одговорност за изработка на детална програма на активностите во оваа област за обезбедување адекватни ресурси, особено финансиски ресурси и на доволно обучен кадар, како и за користење на расположливите средства на најдобар начин, им припаѓа на самите држави кои се корисници на финансиската поддршка од ЕУ.

Искуствата покажуваат дека само дел од новите држави-членки на ЕУ успеале во потполност да ја согледаат тешкотијата и комплексноста на изготвувањето листа на проекти. Тоа се потврдува со фактот дека активностите

⁴ Gerbrand van Bork, Introduction to Cohesion Policies, IPA and Project Cycle Management, Technical Assistance on Institutional Building for the Implementation of RCOP in Turkey, IPA Funds Programme Management 12-19 Sept. 2011.

финансирани од Европската комисија за зајакнување на капацитетите за генерирање проекти во тие држави во многу случаи не ги исполниле очекувањата. Во некои случаи, едноставно не биле склучени договори за искористување на средствата кои биле расположливи за подготовка на проекти.

Страна на понудата на административниот (институционалниот) апсорпциски капацитет

Страната на понудата на административниот (институционалниот) апсорпциски капацитет се оценува преку призмата на петте фази на животниот циклус на еден проект: (1) раководење; (2) програмирање; (3) спроведување; (4) оценка и мониторинг; и (5) финансиско раководење и контрола.

(1) Раководењето (Management) претставува клучно прашање при оценување на административниот капацитет на една држава за искористување на средства од фондовите на ЕУ. Во основа, раководењето се однесува на делегирањето должности и задачи, а клучни институции се раководните тела (РТ). Искуството покажува дека не постои стандарден модел за организирање на раководните тела кој би можел да биде преземен од „старите“ држави-членки на ЕУ, па затоа државите-кандидатки за приклучување во ЕУ немаат јасен модел за следење. Тоа што треба да се истакне во овој контекст е фактот дека определувањето (designation) раководни тела претставува извонредно важна одлука, всушност предуслов за натамошната подготовка, кадровското екипирање, обуката и развојот на потребните системи и алатки и на раководните и другите тела.

Прво многу битно прашање е организациската локација на раководните тела во однос на Владините органи. Тоа треба да се одлучи земајќи ги предвид специфичните околности на секоја држава, односно постојните Владини институции, навиките во делот на планирањето, распределбата на моќта меѓу различните Владини органи и големината на државата. Одговорностите на раководните тела за фондовите на ЕУ се: програмирањето, спроведувањето, оценката и мониторингот, и финансиското раководење и контрола. Иако некои од тие одговорности можат да бидат споделени со други тела, раководните тела се оние кои се одговорни во крајна инстанца.

Државите-кандидатки за влез во ЕУ понекогаш се сосредоточуваат на квантитативните потреби од кадар за ефикасно работење на раководните тела. Меѓутоа, искуството со старите држави-членки на ЕУ покажува дека ефективното и ефикасното искористување на средствата од фондовите на ЕУ во најголема мера зависи од поседувањето висококвалификуван и мотивиран кадар. Како пресудно важна се има покажано и подготовката на детални организациски шеми и постоењето добри описи на работните места.

(2) Фондовите на ЕУ може да бидат канализирани до државите и регионите кои ги исполнуваат потребните услови врз основа на повеќегодишни програми (multiannual programmes), кои, пак, обезбедуваат концептуална рамка за финансиските интервенции. Во согласност со соодветната регулатива, која се усвојува за секоја среднорочна финансиска перспектива на ЕУ, една повеќегодишна програма вообичаено треба да содржи: (1) стратегија и приоритети за заедничка акција на соодветната држава и ЕЗ; и (2) мерки за спроведување на приоритетите, индикативен финансиски план и одредби за неговото спроведување.

Во принцип, постојат два пристапи за организирање на процесот на програмирање во една држава. Еден е пристапот „оддолу нагоре“ (bottom-up approach), кој се базира на партнерство со регионите и економските сектори, а чија главна предност е тоа што тој најчесто добро ги одразува реалните потреби на тие субјекти. Другиот пристап е пристапот „од горе надолу“ (top-down approach), кој обично е подобар не само заради тоа што овозможува конзистентност на програмата туку и затоа што гарантира дека предвидените мерки и приоритети ќе бидат насочени кон постигнување на целите на програмата.

Искуството на државите во нивниот претпристапен период покажува дека процесот на програмирање претставува тешка задача. Тоа е така не само затоа што програмирањето претставува макотрпен процес (т.е. процес кој бара голем човечки ангажман и кој одзема многу време) туку и затоа што е процес кој бара меѓуминистерска координација. Заради тешкотиите за организирање ефективна меѓуминистерска координација, на стратегиските документи што новите држави-членки морале да ги изготват за периодот 2004 – 2006 година, како на пример: националните развојни планови, програмите за користење на помошта од Заедницата, или единечни програмски документи на кои честопати им недостасувала кохерентна стратегиска рамка. Пример за тоа се преклопувањата и нејасните описи на приоритетите и мерките. Од огромна важност е вметнувањето на финансиските, поточно буџетските аспекти на програмирањето, во една рана фаза. Во спротивно, документите лесно можат да се претворат во „список на желби“ и да не соодветствуваат на постојниот финансиски капацитет на државата.

Меѓуминистерската координација која е потребна во процесот на програмирањето е тесно поврзана со прашањето на партнерство, иако самото тоа прашање е многу пошироко. Тоа ги вклучува сите заинтересирани страни во процесот на програмирање, вклучително и регионите, економските сектори и социјалните партнери. Минимална форма на партнерство е консултацијата, при која заинтересираните страни го даваат своето мислење за програмскиот документ, но исто така

треба да се напомене дека само една консултација тешко може да произведе вистинска сопственост над документ.

Интересна карактеристика на процесот на програмирањето во некои држави-кандидатки за влез во ЕУ е тоа што тој предизвикал поширока и продолжена дебата за стратемските прашања за идниот развој на државата. Иако на самиот почеток програмирањето претставува тешка задача, следната генерација програмски документи ќе се потпира врз новоформираната култура на партнерство. Овозможувањето чувство на сопственост врз процесот на програмирање е од особена важност за новите држави-членки на ЕУ.

Вклученоста на политичарите од самиот почеток на процесот на програмирање е исто така неопходна. Тие мораат да му дадат политички приоритет и статус на тој процес, а и да го поддржат со ресурси – финансиски и човечки. Од огромна важност е националниот развоен план (National Development Plan – NDP), кој се изготвува како дел од процесот на програмирање на помошта од ЕУ, да биде документ кој нема да се смета за документ изготвен „само заради евроинтеграцијата“, туку да биде вистинска национална програма која ќе содржи мерки финансирани и од самата држава.

Прашањето на изготвување веродостојни индикатори за потребите на програмирањето останува голем проблем и во старите држави-членки, а се разбира дека истото важи и за новите држави-членки на ЕУ. Во тие држави честопати едноставно нема податоци коишто би можеле да се искористат за утврдување веродостојни индикатори за квантитативно формулирање на целите, заради што, пак, целите често се формулираат само квалитативно.

За успех во процесот на програмирање, државата има потреба од специфични вештини. Една група се аналитичките вештини, односно станува збор за вештини за изработка на SWOT анализи, социоекономски анализи, развојни стратегии, показатели итн., додека другата група се процесни вештини за познавање на самиот процес на програмирање. Покрај вештини, програмирањето има потреба и од внимателно дизајнирани алатки за спроведување проекти. На самиот почеток треба јасно да се распределат задачите. Секој учесник во процесите на програмирање треба да има јасен мандат добиен од субјектот којшто го претставува.

(3) Клучното прашање во фазата на спроведување (implementation) е формирањето имплементациски тела (ИТ), кои се задолжени за спроведување на програмите. Структурата на државната администрација во одделна држава е мошне значајна при одлучувањето како ќе се спроведуваат програмите кои се финансирани со фондовите на ЕУ. Во некои држави се применува централизиран модел, којшто концентрира

колку што е можно повеќе мерки и активности во ограничен број клучни државни институции. Тој модел има свои предности од аспект на намалување на административните трошоци, но негова најголема слабост, пак, е тоа што тие „малубројни институции“ честопати се далеку од специфичниот контекст на одделните проекти кои се спроведуваат. Во други држави се користи пораширен пристап.

Еден проблем којшто постоел кај голем број држави-кандидатки за влез во ЕУ е отсуството на јасна дефиниција за делегирањето задачи и за линиите на известување меѓу државните органи и имплементациските тела. Друг клучен проблем е поврзан со процесите на (јавни) набавки. Искуството на некои држави укажува дека набавките носат висок ризик за имплементациските тела. Државите мора да се зафатат со решавање на тој проблем преку воспоставување соодветни структури и процедури кои ќе гарантираат почитување на соодветното законодавство и правилата.

Имплементациските тела обично се задолжени за дефинирање на контекстот и мерките и за изготвување на листите на проекти. Тие се, исто така, задолжени и за задачи од типот на оценка, избор (селекција) на проекти кои ќе бидат финансирани со средства од ЕУ и мониторинг на нивното спроведување. Најважните алатки на имплементациските тела се листите на проекти (project pipeline). Начинот на кој се организирани листите на проекти во голема мера зависи од типот на проектите. За инфраструктурни и еколошки проекти, кои вклучуваат големи инвестиции, листата на проекти обично го следи пристапот „од горе надолу“, при што националниот развоен план претставува „чадор документ“, кој треба да е поткрепен со национални стратегии за поединечни инфраструктурни сектори. Овие листи на проекти всушност се подготвуваат тогаш кога се подготвуваат стратегиските документи. За помали проекти и програми, листата на потенцијални проекти се создава со помош на пристапот „оддолу нагоре“, односно преку тендери, каде активностите на обезбедување публицитет и промоција се пресудни.

Вработените во имплементациските тела мора да бидат опремени со алатки за ефективно оценување и подредување на предлог проектите според нивната приоритетност. Многу често, програмските документи веќе содржат одредени упатства за изборот на проекти, но тие мора да бидат дополнети со алатки за вршење економски и финансиски cost-benefit анализи, како и за мерење на ефектите врз животната средина. Анализирањето на проектите е задача која одзема доста време и бара искусен кадар. Искуството покажува дека одлучувачки фактор за определување на кадровските потреби е бројот на проекти, а не нивната големина. За да може ефективно да се процесуираат доставените предлог проекти, потребно е да се изработат јасни, едноставни и лесноразбирливи формулари за пријавување. Искуството на поголем број од новите држави-членки на ЕУ, исто така, покажува дека нејасните

тендерски постапки, во комбинација со лошо изработени формулари за пријавување, се честа причина за доцнење со спроведувањето проекти и програми поддржани со фондовите на ЕУ.

(4) Фазата на оценка и мониторинг ги опфаќа сите институции и тела, човечки ресурси и сите алатки кои се потребни за финансиски и физички мониторинг на програмите. Спроведувањето на оваа фаза вообичаено подразбира: (i) постоење одредена организациска структура, во прв ред формирање комитети за мониторинг (КМ); (ii) барањата за финансиско и физичко известување од страна на корисниците на проектите; и (iii) соодветен систем за оценување (евалуација).

Мониторингот обично го сочинуваат две групи алатки. Првата обезбедува детален систем за известување на крајните корисници. Втората група опфаќа информативни системи за мониторинг, базиран на информатичка технологија. Тие може да се базираат на еден централен модел наметнат од горе (пристап „од горе надолу“) или на модел „оддолу нагоре“, кој започнува од оперативното ниво.

Во однос на оценките, искуството покажува дека за нив обично се ангажираат независни приватни субјекти преку договори. Оценките „ex-ante“, среднорочните и „ex-post“ се вршат врз основа на описот на работните задачи што го изготвуваат комитетите за мониторинг, коишто го утврдуваат и методот за оценување кој треба да се користи. Употребата на стандардизиран приод во оценките претставува важно прашање, пред сè за да може да се прават споредби и да се оцени вкупниот ефект од интервенциите финансирани од ЕУ.

(5) Во сите стари и нови држави-членки на ЕУ, важноста на финансиското раководење и контрола се има значително зголемено во текот на изминатите неколку години. Формирањето посебни институции за плаќање ИП (paying authorities - PA) е една од последиците на тој тренд. Функционирањето на ИП е многу слично во одделни држави-членки на ЕУ, а најчесто ги опфаќа следните задачи: (1) управување со плаќањата од фондовите; (2) доставување сертификирани барања за исплати до Европската комисија; (3) обезбедување брзо добивање на средствата од ЕУ од страна на крајните корисници; и (4) ставање на располагање на деталната евиденција за плаќањата. Сè поголемите барања во ова поле довеле до голем пораст на побарувачката за кадар со сметководствени и ревизорски вештини.

Постојат 3 клучни прашања за државите-кандидатки за влез во ЕУ во областа на финансиското раководење и контрола: (1) навременото назначување на ИП, бидејќи многу работи треба да бидат завршени пред да се овозможи лесно спроведување на системот; (2) обезбедувањето соодветна стручност, и од квантитативен и од квалитативен аспект, за спроведување квалитетно финансиско раководење и контрола; и (3)

воведувањето системи, процедури и други алатки кои се потребни за ефикасно финансиско раководење и контрола. Искуството покажува дека, иако тие прашања најчесто биле коректно предвидени, многу држави се имаат соочено со доцнење и пропусти во спроведувањето. Оттука, клучниот предизвик за државите-кандидатки за членство е да обезбедат системите кои се потребни за финансиско раководење и контрола да бидат имплементирани коректно и навремено.

2. Апсорпцискиот капацитет на Република Македонија за искористување на фондовите ИПА

Ова поглавје се однесува на анализата на апсорпцискиот капацитет на Република Македонија за ефективно и ефикасно искористување на фондовите на ЕУ. Тоа има два дела: првиот накратко се задржува на периодот пред инструментот ИПА (пред 2007 година), додека вториот дел се однесува на периодот по воведувањето на ИПА (од 2007 година до денес). Притоа е следена истата структура и точки на анализа како и вториот дел на претходното поглавје.

2.1. Периодот пред ИПА (пред 2007)

Република Македонија има договорно уредени односи со Европската комисија уште од 1996 година, кога била потпишана спогодба за помош од програмата PHARE. Во 1997 година Македонија потпишала Спогодба за соработка (Cooperation Agreement), која била важечка до 2004 година, како и спогодби за текстил, кои биле важечки во периодот од 1998 до 2003 година. Во согласност со заклучоците на Загребскиот самит, одржан во ноември, 2000 година, од април, 2001 година, Македонија стана првата држава од регионот со потпишана Спогодба за стабилизација и асоцијација (Stabilization and Association Agreement - SAA). Таа Спогодба е влезена во употреба од месец април 2004 година.

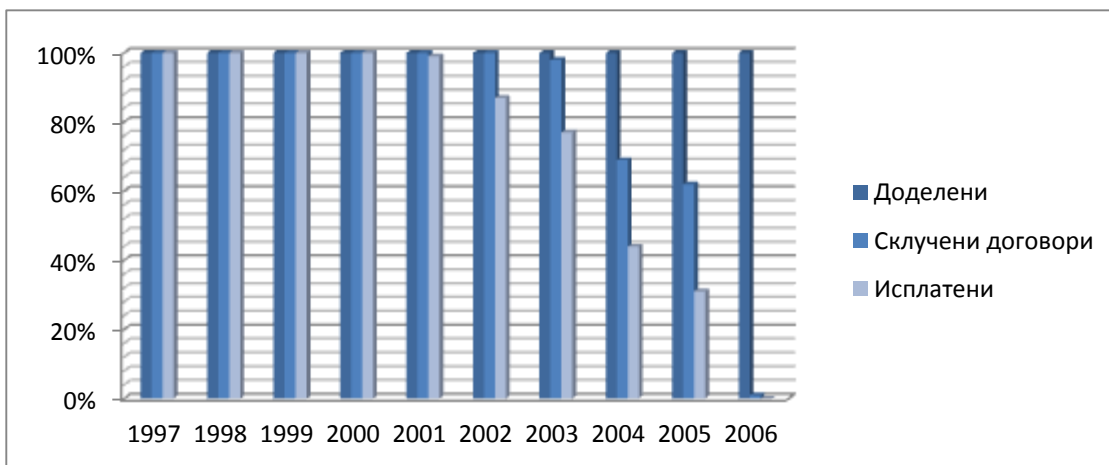
Во периодот од 1996 до 2001 година, ЕУ ѝ има доделено значителна финансиска поддршка на Република Македонија низ разни програми, како што се: ECHO, Obnova, PHARE, Програмата за реакција при непригоди и како поддршка на платниот биланс. Во периодот од 2001 до 2006 година, Република Македонија има примено финансиска поддршка од ЕУ во рамки на програмата CARDS.

Главна институција на ЕУ за раководење со таа помош била Европската агенција за обнова EAR (European Agency for Reconstruction - EAR). Таа била активна во Македонија од 2002 до 2008 година, но пред да ја преземе одговорноста за спроведувањето на програмата CARDS, EAR ја имала обврската за спроведување на програмите кои биле активни уште од 1997 година. EAR била релативно ефикасна во раководењето на поддршката. Вкупното портфолио на финансиска поддршка од ЕУ, кое го има раководено

EAR, изнесува околу 326 милиони евра. До крајот на 2006 година, над 80 проценти од тој износ биле договорени (контрактирани) и над 70 проценти биле исплатени (види го графиконот подолу).⁵

Искуството стекнато преку програмирањето и спроведувањето на фондовите на ЕУ во Македонија, во периодот од 2001 до 2006 година, посочува на следните лекции⁶, а натамошната анализа ќе покаже колку тие лекции биле навистина научени:

Финансиско портфолио за поддршка од ЕУ раководено од ЕАР



Успешното спроведување на помошта бара одредено ниво на флексибилност кое е над стандардите на администрацијата во државата. Поточно, во текот на спроведувањето постоеле проблеми со апсорпцискиот капацитет, бидејќи државните институции [на РМ] не биле опремени со соодветен кадар како според квалитетот така и според бројноста. Оттука, апсорпцискиот капацитет мора да биде земен предвид при програмирањето на помошта во иднина, а дел од средствата треба да биде насочен кон подобрување на капацитетите на јавната администрација.

- *Ограничените буџетски средства* за инвестиции или за покривање на оперативните трошоци и недоволниот работен простор за сместување на кадарот и опремата претставуваат тесни грла за ефикасно спроведување на претпристапната помош. Оттука, програмирањето, од една страна, треба да ги земе предвид недостаточните буџетски средства но, од друга страна, државата треба да алоцира значителни средства како дополнение на поддршката од ЕУ.
- Владата [на РМ] се соочила со потешкотии при исполнувањето на обврските во однос на ангажирањето кадар, буџетски средства и завршувањето на апроксимацијата на легислативата, што требало да се

⁵ М. Мрак и Д. Тилев, 2008 г., стр. 43

⁶ Ibid, стр. 44

случи пред започнувањето на проектите. Создавањето поблиска сопственост врз помошта од ЕУ е многу битно за ефективно спроведување на поддршката. Неопходно е да се земат предвид потребите на државата (така како што се наведени во односните национални документи). Барањата за кофинансирање треба да доведуваат до поблиска сопственост. Политичката волја и донесувањето кохерентни одлуки за сметка на корисниците е многу битно за надминување на проблемите во обезбедувањето одржливост во фазата на спроведувањето на претпристапната помош. Тие прашања треба да бидат одговорени за време на програмирањето и спроведувањето и треба да бидат поддржани со редовен дијалог меѓу односните служби на Комисијата и крајните корисници на средствата.

- Координацијата на донаторите е од голема важност за избегнување преклопување на поддршката.
- Хармонизацијата на правните инструменти во разни сектори не секогаш претставувала лесна задача. Тесна хоризонтална поврзаност (меѓу секторите и заинтересираните страни) може да се постигне преку унапредување на координацијата меѓу министерствата и нивните соодветни сектори.

Покрај тие лекции, во продолжение се прикажани и заклучоците на анализата за користењето на средствата од програмата CARDS, која е содржана во најновиот Повеќегодишен индикативен плански документ на РМ (ПИПД 2011-2013):

„Во однос на финансиската поддршка пред активирањето на ИПА, направена е анализа на поддршката на Република Македонија преку програмата CARDS за периодот 2000 – 2006 година, со посебен осврт на три сектори кои примиле најголем дел од вкупниот буџет на CARDS. Таа анализа заклучува дека значењето и влијанието на поддршката се задоволителни, но ефикасноста и ефективноста треба да бидат подобри. Најслаба точка на проектите CARDS, кои се спроведени во државата [РМ], претставува нивната одржливост. Вклучувањето на корисниците во фазата на програмирање често беше недоволно, што во некои случаи резултираше со недостиг на сопственост, што исто така имаше одраз врз одржливоста на проектите. Тоа што во фазата на дизајнирање не беше направена детална анализа на потребите, резултираше со доцнење и двојни интервенции во фазата на спроведување.“⁷

2.2. Периодот по 2007 година

Во однос на финансиската поддршка од ЕУ кон Република Македонија, периодот по јануари, 2007 година, претставува период во рамките на инструментот за претпристапна поддршка ИПА (Instrument for Pre-Accession

⁷ Republic of Macedonia, Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD 2011-2013), стр. 6

Assistance - IPA). Во таа смисла, бидејќи правилата за финансиската поддршка, а оттука и прашањата за апсорпцискиот капацитет, се еднакви со оние кои се однесуваат на другите држави-кандидатки за членство, натамошната анализа на македонскиот апсорпциски капацитет за искористување на фондовите на ЕУ е направена следејќи ја структурата на елементите кои беа претставени во претходното поглавје на трудот.

Вкупната финансиска поддршка во рамките на инструментот ИПА се каналзира преку пет компоненти: (1) Транзициска помош и градење институции; (2) Прекугранична соработка; (3) Регионален развој; (4) Развој на човечки ресурси; и (5) Рурален развој. Бидејќи во согласност со проектните услови (ToR-от) овој труд е замислен како анализа на општите прашања за апсорпцискиот капацитет на Македонија, односно како еден дел од една серија трудови кои се однесуваат на продлабочена анализа на апсорпцискиот капацитет на Република Македонија во секоја од наведените пет компоненти, анализата содржана во овој труд не навлегува во одделно анализирање на аспектите во секоја компонента. Истото се однесува и за износите на досега алоцираните, договорените и исплатените износи на фондовите ИПА, што е изработено со анализите за секоја од наведените пет компоненти.

Макроекономски апсорпциски капацитет

Веќе беше наведено дека, според постојната среднорочна финансиска перспектива на ЕУ (2007 – 2013), горната граница за износот на средства кои една држава може да го прими од ЕУ за кохезиски цели е фиксирана на нивото од 4 проценти од БДП на односната држава. Притоа, државите-кандидати за членство никогаш не биле во состојба да примат од ЕУ финансиски средства приближно еднакви на 4 проценти од нивниот БДП.

Истото се однесува и за Република Македонија. Податоците кои се претставени во табелата подолу покажуваат дека, бидејќи износот на фондовите ИПА кои ѝ се расположливи на Македонија за периодот од 2007 до 2013 година има растечки тренд со стапка која е повисока од стапката на пораст на домашниот БДП, уделот на тие средства во однос на македонскиот БДП расте, но е далеку од горната граница од 4 проценти. Според овој параметар, Македонија би можела да прими од ЕУ речиси четирипати повеќе средства во име на претпристапна помош.

(во милиони евра)	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012
Достапни фондови	58	70	82	92	98	105	117
БДП	5965	6720	6703	7057	7308	7737	n.a.
Удел на ИПА фондови (%)	0,97	1,04	1,22	1,30	1,34	1,36	

Извор: за фондовите ИПА: G. van Bork, 2011 г.; за македонскиот БДП: www.finance.gov.mk.

Финансиски апсорпциски капацитет

Стандардната стапка за национално кофинансирање на проектите кои се финансирани со претпристапни фондови изнесува околу 25 проценти. Имајќи го тоа предвид, податоците кои се претставени во табелата која следи покажуваат дека, дури и во случај ако вкупниот износ на претпристапни фондови кои ѝ се расположливи на Република Македонија е искористен во истата година во која средствата се расположливи (т.е. без земање предвид на правилото n+2 или n+3), средствата за кофинансирање на проектите кои се потребни како издаток од буџетот на Македонија не би требало да претставуваат реална пречка. Овој заклучок може да биде извлечен дури и без подетална анализа на односот меѓу „фиксните“ и „флексибилните“ износи на јавните расходи од буџетот на РМ.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2012
Потребни фондови за кофинансирање на проекти ИПА	14.5	17.5	20.5	23	24.5	26.25	n.a.
Буџет на РМ (мил. евра)	1995	2227	2097	2148	2230	n.a.	n.a.
Удел на максимум потребни ИПА фондови за кофинансирање (%)	0,73	0,79	0,98	1,07	1,10		

Извор: за македонскиот буџет: www.finance.gov.mk.

Правна рамка

Приспособувањето на националната правна рамка на Република Македонија кон EU *acquis*, самото по себе претставува услов за членство, но исто така е факт дека искористувањето на фондовите на ЕУ е условено со целосно транспонирање на легислативата на ЕУ⁸. Оттука, произлегува дека и правната рамка претставува еден од составните делови на апсорпцискиот капацитет на државата за искористување на ЕУ фондови.

Од друга страна, во контекст на создавањето поголем апсорпциски капацитет на Република Македонија за искористување на фондовите на ЕУ многу е важно да се знае дека, иако самото пренесување на ЕУ *acquis* во оние делови кои имаат влијание врз користењето на фондовите на ЕУ претставува неопходен, тоа не е и доволен услов за искористувањето на тие средства. Пренесувањето на соодветната легислатива мора да биде следено и со нејзино спроведување. Во таа смисла, најбитни области од националната правна рамка, кои се особено значајни за искористување на фондовите на ЕУ, се следните: (i) јавни набавки; (ii) државна помош; (iii) заштита на конкуренцијата; (iv)

⁸ European Commission: On the Implementation of Commitments Undertaken by the Accessing Countries in the Context of Accession Negotiations on Chapter 21 – Regional Policy and Coordination of Structural Instruments, Commission Staff Working Paper, Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM (2003) 433 final, Brussels, 16.07.2003, стр. 2.

финансиска контрола и раководење; (v) заштита на животната средина; и (vi) еднакви можности⁹.

Правната рамка за јавни набавки во Република Македонија е променета со цел усогласување со *acquis*, но сè уште постојат значителни проблеми поврзани со нејзиното спроведување. Бирото за јавни набавки (БЈН) е опремено со кадар и има воспоставено посебни сектори за ИТ и сметководство. Тоа го координира и надгледува спроведувањето на стратегијата за развој на системот на јавни набавки. Меѓутоа, една од најголемите пречки за подобро спроведување на правната рамка за јавни набавки е фактот дека БЈН нема извршна моќ над субјектите, приватни и/или јавни, кои не постапуваат во согласност со законските процедури и барања. Оттука, чест е случајот на откажување или одложување на тендерските постапки, што создава одолговлекувања и неефикасност. Понатаму, при организирањето јавни набавки поголем број од јавните (државните) институции се соочува со проблеми во две области: (i) подготвувањето и спроведувањето на тендерските постапки (поточно, при спецификацијата на техничките и другите карактеристики на она што се набавува, при определувањето на должината на периодите на тендерирање итн.), и (ii) кај подготвувањето на годишното и повеќегодишното финансиско планирање и програмирање (ненавремено донесени планови за јавни набавки, несигурност при планирањето на износот на средства за јавни набавки итн.). Најновиот Извештај на Европската комисија за напредокот на Република Македонија заклучува дека: „Во областа на јавните набавки е постигнат напредок. Законската рамка за концесии и јавно-приватни партнерства сè уште треба да се приспособи со *acquis*. Постапките на јавни набавки се потранспарентни и е подобро спроведувањето на законот, но административните капацитети на договорните органи е сè уште слаб. Условите за спроведување на судските одлуки се подобри. Административниот капацитет во областа на спроведувањето на судските одлуки останува недоволен.“¹⁰

И во областите на законската рамка за заштита на конкуренцијата и државната помош состојбата не е многу различна. Законската рамка е променета со цел усогласување со *acquis*, меѓутоа нејзиното спроведување сега станува прашање за загриженост. Последниот извештај на Европската комисија за напредокот на Република Македонија истакнува дека е постигнат определен напредок во областа на заштитата на конкуренцијата, а и во однос на спојувањата (*mergers*) и државната помош постои подобрување при спроведувањето, но остануваат проблеми во однос на картелите. Квалитетот (издржаноста) на одлуките во областа на државната помош треба да биде подобрен. Комисијата за заштита на конкуренцијата нема соодветни буџетски средства. Кадарот е соодветен за покривање на прашањата поврзани со

⁹ Исто, стр. 2-3.

¹⁰ 2011 EC Progress Report, стр. 36

државната помош, но е недоволен во антирустовската област и во областа на спојувањата.¹¹

Во областа на финансиската контрола, општо говорено, состојбата е следната – Државниот завод за ревизија подготвува солидни извештаи, меѓутоа, неговите извештаи често, а особено кога откриваат злоупотреби кај јавните институции, се избегнуваат од страна на Собранието и Владата. Овој заклучок е еднаков и во Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија од 2011 година, во кој се истакнува дека: „Напредокот во областа на државната финансиска контрола главно се однесува на приспособувањето на законската рамка. Потребни се напори за да се обезбеди нејзино спроведување, особено во однос на воспоставувањето на системите за финансиско раководење и контрола. Капацитетот на Државниот завод за ревизија е подобрен, меѓутоа, неговата независност сè уште треба да се зајакне во Уставот. Неговата соработка со Собранието останува загрижувачка.“¹²

Што се однесува до законската рамка за заштита на животната средина, исто како и во повеќе други области, направен е напредок во пренесувањето на *acquis* во националното законодавство и во ратификувањето на мултилатералните спогодби за заштита на животната средина, меѓутоа потребни за значителни напори при спроведувањето на таа законска рамка. Административниот капацитет сè уште е многу слаб и на централно и на локално ниво. Потребно е зголемување на инвестициите, особено во секторите: раководење со отпад и водоснабдување.

Во целина, во поглед на законската рамка која е неопходна за подобро искористување на фондовите на ЕУ, исто така, неопходно е да се има предвид следниот заклучок на последниот Извештај на Европската комисија за напредокот на Република Македонија, кој јасно покажува дека напредокот во оваа област во последно време е подзапрен: „Во однос на законската рамка, не е забележан напредок. Потребни се дополнителни напори, со цел спроведување на политиката на кохезија во согласност со правилата и политиките на ЕУ, особено кај секторот за заштита на животната средина. Повеќегодишното програмирање и буџетската флексибилност остануваат несоодветни. Подготовките во оваа област покажуваат умерен напредок.“¹³

Препораки: За да се направи законската рамка попогодна за ефективно искористување на фондовите на ЕУ, државата треба: (i) да го заврши пренесувањето; (ii) да ги подобри административните капацитети потребни за спроведување на новото законодавство преку едукација на вработените во различни области; и (iii) да го подобри капацитетот на судството, со цел спроведување на законската рамка во односните области.

¹¹ Ibid, стр. 39

¹² Ibid, стр.77

¹³ Ibid, стр.56

Административен (институционален) капацитет за искористување на фондови на ЕУ

Сосема различно од состојбата во однос на макроекономскиот и финансискиот апсорпциски капацитет, административниот (институционалниот) капацитет на Република Македонија е многу низок и всушност претставува битна причина за вкупниот низок капацитет на државата за искористување на ИПА фондовите. Овој заклучок (став) е потврден преку наодите на Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија од 2011 година¹⁴:

„Кај институционалната рамка е забележан мал напредок. Во согласност со препораките, направени се одредени промени во системите на раководење и контрола во рамките на оперативните структури за ИПА-компонентите III и IV, вклучително кај самооценувањето и кај раководењето со ризикот, како и кај процедурите за известување за неправилности. Беа подготвени насоки за воспоставување на децентрализиран систем на спроведување без контролите 'ex-ante', кои беа доставени до Европската комисија. Потребни се дополнителни значителни подобрувања со цел подобрување на ефикасноста на оперативните структури кај ИПА-програмите за регионален развој и развој на човечките ресурси. Тоа вклучува надминување на недостигот на меѓуминистерска соработка во рамките на тие програми. Подготовките во таа област покажуваат умерен напредок.

Одреден мал напредок е направен во областа на административниот капацитет. Од страна на соодветните институции на ИПА, како што се Националниот фонд, Централното одделение за финансирање и склучување договори, линиските министерства и институциите корисници кои се дел од оперативните структури, беа подготвени анализи за оптовареноста со работни задачи со планови за ангажирање кадар во 2011 година. Обуките се направени во согласност со планот за 2010 и за 2011 година. Недостатниот број соодветни стручни лица го загрози процесот на набавки во неколку програми; релевантните министерства сè уште треба да покажат дека имаат целосна сопственост врз спроведувањето на програмите. Потребно е натамошно големо подобрување на административниот капацитет на сите институции, со цел извлекување на целосната корист од обуките и учењето преку работа кај сите компоненти на ИПА. Административниот капацитет на државата во таа област останува недоволен.“ Истиот извештај во продолжение содржи подетална оценка на наведените прашања.

¹⁴ Ibid, стр.56

Страна на побарувачката – капацитет за подготовка на проекти

Страната на побарувачката на административниот (институционалниот) капацитет на државата за искористување на фондовите на ЕУ е одредена со капацитетот за создавање добра листа на проекти (project pipeline), која ќе содржи доволен број добро изработени и формулирани проектни понуди. Воспоставувањето соодветна листа на проекти е значајно, иако тоа сè уште претставува само дел од раната фаза на животниот циклус на проектите.

Капацитетите на Македонија за подготвување сеопфатни проекти и, оттука, за создавање солидна листа на проекти кои ќе бидат погодни за финансирање, се релативно слаби. Тоа се однесува и за јавните и за приватните институции. Исто како и во однос на бројни други прашања во последните години, прашањето за слабиот капацитет на РМ за генерирање проекти не се дебатира јавно, меѓутоа, речиси едногласен е ставот дека тесните грла во однос на капацитетите за генерирање проекти значително ја намалуваат способноста на државата за искористување на фондовите на ЕУ, како, впрочем, и на средства од други извори.

Неповолната состојба во Македонија во однос на капацитетот за подготовка на листа на проекти е резултат на неколку причини:

- Користењето јавни, па дури и на приватни фондови (финансиски средства), во многу голем број случаи не е условено со постоењето на добро подготвени проектни предлози. Затоа, постои голем недостиг на притисок врз или иницијатива за изработувачите на проекти за изготвување и оправдување проекти.
- Од државните (јавните) службеници и другите функционери ретко се бара да подготвуваат проекти во рамките на нивните секојдневни активности, додека оправдувањето на издржаноста и значењето на предлозите за јавни политики често се прави врз основа на двосмислени и нејасни „политикантски“ критериуми. Во последните години состојбата во оваа смисла е уште повеќе бизарна, со оглед на фактот дека предизборните (политички) програми на едната (од двете) политички партии кои го сочинуваат Владиниот кабинет од 2006 година, а кои по изборите стануваат официјални Владини (национални) развојни програми, се базираат на стотици проекти¹⁵. Меѓутоа, тие проекти ниту се дел на некои кохерентни програмски документи (кои всушност и не постојат) ниту пак се бара тие да бидат реално оценети, добро изработени и солидно формулирани. Тие се оправдуваат исклучиво со двосмислени (нејасни) „политикантски“ критериуми и воопшто не може да се сметаат како листа на развојни проекти.
- Подготовката на проекти не претставува ниту единствена, а ниту пак основна дејност во ниту една јавна институција во Република Македонија. Создавањето приватни (консултантски) фирми во државата,

¹⁵ Во политичката реторика во државата тоа често се нарекува „проектен тип на јавен менаџмент“.

чиј професионален ангажман е подготовка на проекти, има релативно кратка историја (од 10 до 15 години), а и тоа се одвива во амбиент (пазар) во кој целосно недостигаат воспоставени стандарди за реално мерење на квалитетот на учинот. Оттука, настрана од неколку домашни или странски фирми од таков вид кои претставуваат исклучок, ќе помине доста време додека се стигне до состојбата на созреаност до нивото на меѓународните стандарди на квалитет на постојните приватни консултантски фирми во Македонија.

- И покрај бројните образовни институции, дури и на универзитетско ниво кои од неодамна се воспоставени во државата, неопходните вештини за подготовка на проекти често се стекнуваат преку учење низ работење, или преку дополнително образование.

Препораки: За Република Македонија е од огромна важност да започне со систематско решавање на проблемот со нискиот капацитет за подготовка на проекти. Прв чекор претставува целосното напуштање на постојната практика на злоупотреба на идејата за „проекти“ и „набројување на проекти“ како оправдување за политичка номинација. Втор аспект е целосното избегнување на „политикантските“ критериуми и мешање како основа за оправдување на предлог проектите. Државата треба да започне со создавање сеопфатна листа на проекти преку два канали: (i) големите инвестициски проекти треба да се подготвуваат централизирано на национално ниво, бидејќи нивната подготовка бара повеќе време и ресурси; и (ii) помалите проекти треба да се подготвуваат според пристапот „оддолу нагоре“, и од страна на заинтересираните ентитети на локално ниво. За да се изработи листа на проекти неопходно е да се подобрат професионалните капацитети во државата кои се способни за подготовка на специфични предлог проекти преку тренинг и специјализирана обука. Со цел подобрување на капацитетите за генерирање проекти, ЕУ има обезбедено значителна техничка помош за државите-кандидати. На подолг рок, во оваа област треба да се создадат домашни капацитети.

Страна на понудата – капацитет за спроведување проекти

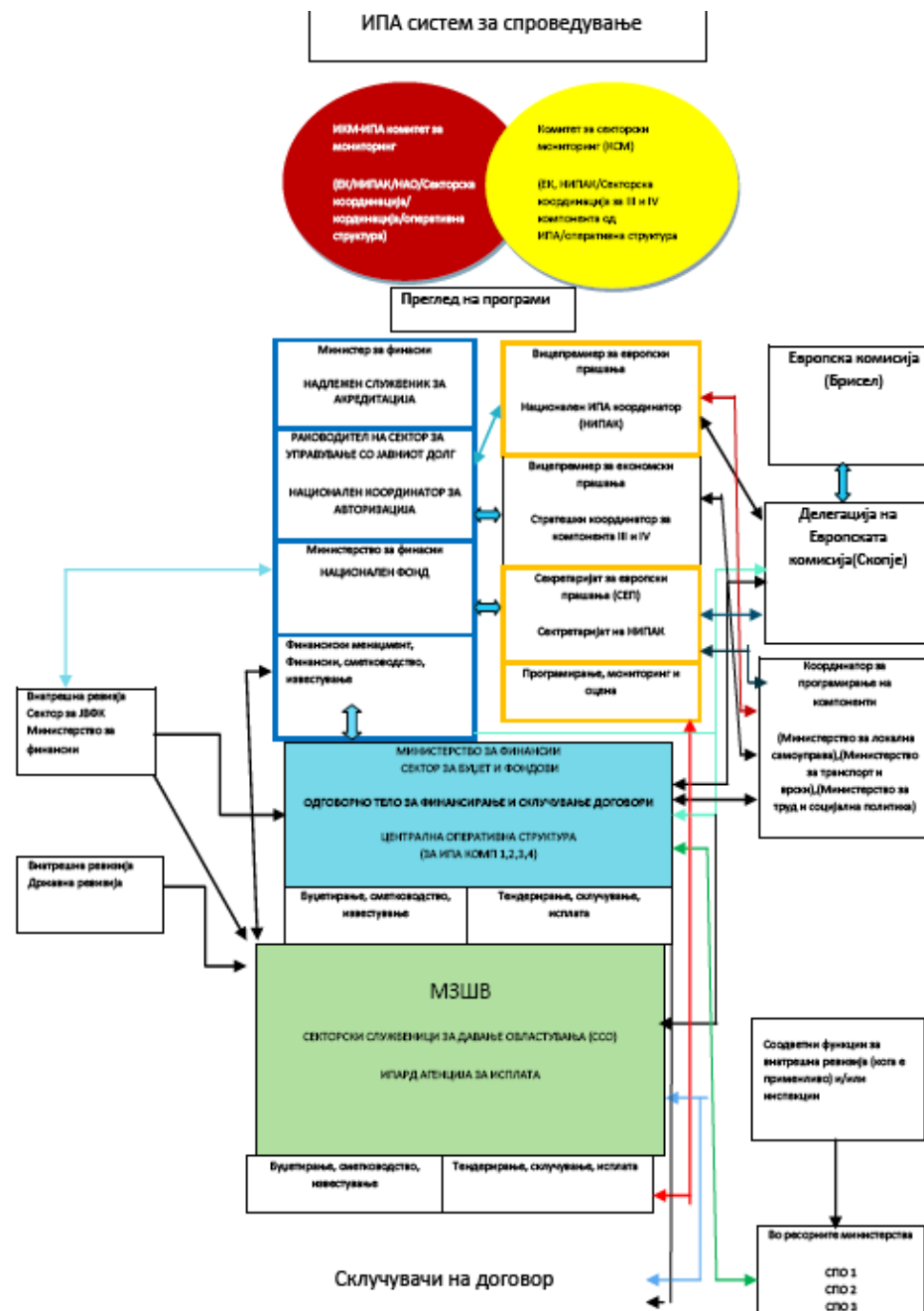
Овој дел од административниот апсорпциски капацитет на Република Македонија е оценет во согласност со петте фази на животниот циклус на еден проект, кои се: (1) раководење; (2) програмирање; (3) спроведување; (4) оценка и мониторинг; и (5) финансиско раководење и контрола.

1. Раководење

Раководниот аспект на апсорпцискиот капацитет се однесува на прашањето за институционалната структура која овозможува ефикасно искористување на фондовите на ЕУ, што всушност ја опфаќа организацијата на раководните и на посредничките тела, нивното опремување со кадар, како и на начинот на делегирањето работни задачи. Како држава-кандидат за членство од 2005 година, Република Македонија има пристап до сите пет компоненти на

ИПА уште од 2007 година. Со цел изградба на децентрализиран систем за имплементација, Владата на РМ врши именување (назначување) на компетентни тела и Владини органи со надлежности поврзани со структурните компоненти на ИПА. Досега Македонија го има децентрализирано раководењето со ИПА-фондовите кај сите компоненти, освен кај компонентата II. Меѓутоа, тоа не значи дека процесот на акредитација е спроведен на лесен начин¹⁶. Заради исполнување на условите за делегирање на раководните овластувања од страна на Европската комисија, Република Македонија ги има формирано и/или именувано следните тела и раководни лица: (i) Национален ИПА-координатор (National IPA Coordinator - NIPAC); (ii) Службеник овластен за акредитирање (Competent Accrediting Officer - CAO); (iii) Национален службеник за овластување (National Authorising Officer - NAO); (iv) Национален фонд (National Fund - NF); (v) Програмски службеници за овластување (Programme Authorising Officers - PAO); (vi) Централното одделение за финансирање и склучување договори (Central Finance and Contracting Department – CFCD); (vii) Стратегиски координатор (Strategic Co-ordinator); (viii) Повисоки службеници за програмирање (Senior Programming Officers - SPOs); (ix) Оперативни структури (Operating Structures); (x) Секторски комитети за мониторинг (Sectoral Monitoring Committees - SMCs); (xi) Ревизорско тело (Audit Authority). Приложената слика го покажува целокупниот систем за спроведување на ИПА.

¹⁶ Оваа анализа не навлегува во детална дискусија за институционалната структура на секоја компонента, бидејќи се изработени посебни анализи за секоја компонента.



Извор: M. Mrak, D. Tilev, 2008 г., стр. 48.

Настрана од создавањето нови институции и именувањето раководни лица, квалитетот на раководењето во смисла на апсорпцискиот капацитет за искористување на фондовите на ЕУ е уште повеќе зависен од состојбата и начинот на надградување на квалитетот на јавната (државната) администрација. Во таа смисла, оценката на квалитетот на човекиот капитал

ангажиран во администрацијата на Република Македонија покажува слабости заради следните причини:

- Практиките на регрутирање кадар во државната администрација се несоодветни; по правило, врвните раководни места се пополнуваат со кандидати кои имаат политичка позадина или партиски активисти кои не поседуваат соодветни вештини за раководење, а истото многу често се однесува и за другиот кадар; таквата практика е последица и на политиката на позитивна дискриминација во однос на малцинствата, која се применува како обврска произлезена од Охридскиот рамковен договор.
- Како последица на тоа, во последните години во Македонија честа практика претставува појавата на напуштање на работните места од страна на „старите“ и „политички неподобните“, а сепак искусни државни службеници, кои имаат поминато разновидни обуки; истите практики, едновременно, наместо да водат кон намалување, резултираат со зголемен број државни службеници, бидејќи испразнетите работни места се пополнуваат со повеќе нови вработени отколку што е потребно. Во Македонија често, но не и јавно, се зборува за државни службеници кои се вработени, а кои дури не одат редовно на работа.
- Практиките на унапредување, по правило, се вршат со фаворизирање на пријателски „врски“, членство во политичките партии итн.
- Исто така, постои недоволна обука и редовно доквалификување на државната администрација.

Анализите кои се содржани во најновиот Повеќегодишен индикативен плански документ на РМ (ПИПД 2011-2013) и во Извештајот на Европската комисија за напредокот на Република Македонија од 2011 година, ги подвлекуваат следните прашања поврзани со реформата на државната администрација во Македонија (самата таа реформа претставува клучен приоритет во рамките на Пристапното партнерство - Accession Partnership):

- Одговорноста за оперативно раководење со целокупната државна администрација е пренесена врз „новото“ Министерство за информатичко општество и администрација, додека Агенцијата за државни службеници е претворена во Административна агенција која има одговорност само за надгледување; во целина, новата институционална поставеност обезбедува добра почетна основа за придвижување на реформата на државната администрација, иако буџетскиот, просторниот и административниот капацитет на Министерството за информатичко општество и администрација се недоволни;
- Законот за државни службеници беше променет со цел воведување нови правила за избор на нови вработени и нивно унапредување, меѓутоа, тие измени се недоволни за обезбедување стратешки решенија за сите постојни предизвици. Правната рамка за државната и јавната

администрација останува расцепкана, со што на одделни институции им овозможува различна регулираност, вклучително и во доменот на утврдувањето на платите. Остануваат основните недостатоци, особено во однос на правилата за избор, оценување и унапредување, именувањето на високи функционери и отпуштањето од работа. За вградување на принципите на транспарентност, аполитичност, избор базиран на квалитет и соодветно унапредување, неопходно е натамошно подобрување на клучните закони од оваа област;

- Иако Владата презема чекори за решавање на проблемот со големиот број на привремено вработените лица, голем број прашања остануваат отворени. Во извештајниот период, еден дел од привремено вработените лица добиле трајни работни места, но добар дел од работните места сè уште остануваат да бидат пополнети со привремено вработени лица; и покрај барањата, властите не обезбедија официјални податоци за овие прашања. Во одреден број случаи беше забележан недостиг на конзистентност во применувањето на барањата за образование или искуство при вработувањето; се чини дека некои од барањата биле приспособувани за одделни кандидати. На сличен начин, постапките при вработувањето нов кадар на привремена работа во голем број случаи не соодветствуваше на процедурите во согласност со законите. Насобирањето на таквите примери предизвикува сериозна загриженост дека принципот на избор базиран на квалитет и аполитичност не се следи доследно.
- Системот за определување на платите на државната администрација останува расцепкан, со што влијае негативно врз единството и мобилноста на државната и на јавната администрација. Практиката на плаќање на паушално определени издатоци на јавни службеници за одработувањето на одредени работни задачи кои се поврзани со нивното работно место и понатаму се спроведува на нетранспарентен начин и без соодветна оправданост.
- Во периодот од февруари 2011 година, во согласност со принципот на правична застапеност, околу 1.600 државни службеници од немнозинските заедници биле вработени во државна служба. Меѓутоа, продолжува трендот на избор на луѓе од тие заедници врз квантитативна основа, без оглед на вистинските потреби на институциите. Таа практика укажува на недоволното ниво на координираност во однос на прашањето за правична застапеност меѓу Министерството за информатичко општество и администрација и Секретаријатот за спроведување на Охридскиот рамковен договор. Изборот продолжува да биде ранлив заради преголемо политичко влијание.

2. Програмирање (капацитет за изработка на стратeгиски средни и долгорочни развојни планови)

Способноста за изработка на сеопфатни и детални средни и долгорочни развојни планови и програми (т.е. економско програмирање) е критична за развојот на една држава и, во тој контекст, исто така, многу е значајна за искористувањето на фондовите на ЕУ. Како што беше претходно наведено, финансиската поддршка од ЕУ се канализира врз основа на програмски документи.

Среднорочното економско програмирање во Република Македонија има релативно кратка историја. На почетокот на транзицијата водењето на политиката во државата било базирано пред сè на *ad hoc* мерки. Како последица на тоа, постоело отсуство на побарувачка за програмирање. А заради таквата продолжена практика, пак, во државата не биле развиени солидни вештини за програмирање. Од друга страна, меѓутоа, на почетокот на претходната деценија се очекуваше дека ќе дојде до постепен пораст на побарувачката за објективно и кохерентно советување при водењето на економската политика во Република Македонија, најмалку заради две причини. Прво, државата се наоѓаше на почетокот на преминот кон една фаза во која напорите за стабилизација требале да бидат надополнети со конзистентни мерки на политиката кои биле неопходни за консолидирање на економската стабилност и за забрзување на економскиот пораст. Второ, се очекуваше дека државата ќе направи сериозно придвижување во процесот на приклучување кон ЕУ, заради што требаше да дојде до пораст на значењето на програмирањето за ефикасно искористување на фондовите на ЕУ.

Меѓутоа, случувањата во последните години покажаа дека тие очекувања биле нереални. Имено, во моментот Република Македонија практично нема национален развоен план НРП (National Development Plan – NDP), односно официјално постои еден застарен документ кој служи како таков план. Првиот НРП на Македонија бил изработен во првата половина на 2006 година, но со промената на политичките партии кои ја сочинувале Владата, што се случи во септември таа година, и бидејќи тој план не ги содржеше предизборните ветувања на партиите кои ја освоиле власта, беше одлучено тој документ да биде отфрлен и да се пристапи кон изработка на нов таков документ. Новиот НРП, насловен како „Македонија – Национален развоен план 2008-2013 (работна верзија)“, бил подготвен и поставен на веб-страницата на Владата сè до 2010 година, кога е отстранет и до денес не е заменет со нов. Тој документ сè уште формално служи како НРП, но оценката содржана во најновиот Повеќегодишен индикативен плански документ (ПИПД 2011-2013) посочува дека: „потребен е нов НРП, со цел да се добие целосна развојна стратегија која ќе овозможи соодветно искористување на секторските стратегии (Националната стратегија за развој на МСП, Стратегија за индустриската политика, Националната програма за истражување на пазарот, Националната стратегија за истражување и иновации итн.), кои пак можат да се сметаат за соодветна

домашно изработена рамка на политиката, и така да се започне придвижувањето кон подобро насочена поддршка од ЕУ.“¹⁷

Следен многу значаен програмски документ за искористување на фондовите на ЕУ е Повеќегодишниот индикативен плански документ (ПИПД). Досега Европската комисија има усвоено 4 ПИПД за Република Македонија, кои се однесуваат на периодите 2007-2009, 2008-2010, 2009-2011 и 2011-2013. Настрана од тие документи, во државата постојат и голем број други програмски (стратегиски) документи, како на пример: Национална програма за прифаќање на Acquis, како клучен национален документ кој ги одразува главните приоритети во процесот на интегрирањето во ЕУ; Стратегија за реформа на јавната администрација (2010-2015); Стратегија за реформа на кривичното законодавство (2007-2011); Национален акциски план за спроведување на реформите во пенитенцијарниот систем (2009-2014); ревидирана Национална стратегија за вработување; Национална транспортна стратегија (2007-2017); Национална стратегија за земјоделство и рурален развој (2007-2013); Национална стратегија за одржлив развој (2008-2030); Национална стратегија за намалување на сиромаштијата и социјално вклучување (2010-2020); Национална стратегија за развој на МСП (2011-2013); и Национална стратегија за инвестиции во заштита на животната средина (2009-2013).

Самиот број национални стратегии и програмски документи може да укажува дека програмирањето во Македонија е солидно напреднато, меѓутоа, анализата содржана во ПИПД 2011-2013 посочува дека: „...во однос на логиката на интервенцијата со поддршката, заклучокот е дека целите во стратегиските програмски документи не содржат јасни приоритети поткрепени со мерливи индикатори за учинокот. Понатаму, процесот на избор на проекти не е секогаш поткрепен со објективен начин за определување на најзначајните и трошковно издржаните проектни понуди. Во целина, направените интервенции биле соодветни за остварување на планираните исходи и нивниот придонес за остварување на програмираните цели во општа смисла се смета како позитивен и соодветно секвенциониран, но не и недоволно приоритизиран“.¹⁸ Потоа, „...потребна е поддршка за подобро и покоординирано планирање и програмирање на финансиската поддршка од ЕУ. Конкретно, стана јасно дека секторскиот пристап, и покрај неговата општа сложеност, ќе го зголеми квалитетот на финансиската поддршка од ЕУ и ќе го зголеми нејзиното влијание во државата. Заради големиот број области кои остануваат непосочени во рамките на Националната програма за прифаќање на Acquis и Пристапното партнерство, овој ПИПД сè уште покрива голем број области. Меѓутоа, направен е и напор за постигнување поголема специфичност и фокусираност на приоритетите, а не за едноставно вклучување на областите каде конкретната проектна поддршка може најлесно да биде материјализирана во наредните

¹⁷ Republic of Macedonia, Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2011-2013.

¹⁸ MIPD 2011-2013, стр. 6

години, со што е избегнат пристапот на едноставно напредување на сите изгледни реформски потреби.¹⁹

Значаен дел од процесот на програмирање се однесува на капацитетот за вклучување на партнерства. Меѓутоа, при подготвувањето на програмските документи во Република Македонија не се вклучуваат различните страни (субјекти) кои имаат сопствени интереси во одредена област. Тоа неизбежно води кон недостиг на сопственост врз програмите, што многу често претставува типична карактеристика за Македонија. Самиот концепт на партнерство („партнеринг“) меѓу разнородните сектори: јавен, приватен, граѓански, во општеството е многу малку познат, затоа и ретко применуван како на централно така и на локално ниво, а особено на формален начин. Имено, „Обезбедувањето активно учество на граѓанското општество во процесот на донесување одлуки претставува клучна цел определена со Пристапното партнерство. Иако во државата постои до определен степен вклучување на граѓанските (невладините) организации при определувањето на мерките на политиката и при пишувањето нови закони, сè уште постои голем простор за подобрување на спроведувањето на стратегијата и акцискиот план на Владата за соработка со граѓанските организации.“²⁰

Следен важен елемент на програмирањето е меѓуминистерската координација, а одговорноста за тоа ѝ припаѓа на Владата. Сепак, непостоенето на целосна и сеопфатна меѓуминистерска координација, уште повеќе на соодветна меѓуминистерска комуникација во Република Македонија, претставува често дебатирано прашање, во смисла на една од битните алки (или неизбежните потреби) кои недостасуваат во работењето на Владата.

Препораки: Во Република Македонија постои ургентна потреба од започнување на решавање на проблемите поврзани со среднорочното економско програмирање како дел на систематската анализа на политиката. Искуствата на државите-кандидатки за членство во ЕУ покажуваат дека недостигот или несоодветноста на капацитетите во таа област претставувале голема пречка не само за искористувањето на ЕУ фондовите туку и за раководењето со нивниот економски и социјален напредок.

Постојат неколку опции за создавање капацитети кои ќе бидат способни за генерирање средни и долгорочни развојни планови. На краток рок, решение претставува комбинацијата на странска експертиза со постојните домашни капацитети, кои можат да бидат унапредени преку образование и тренинг на одредена група помлади професионалци. На подолг рок, меѓутоа, за одработување на таа задача треба да се воспостави поодржлива институционална рамка. Треба да се направи проценка дали таквата рамка може да се базира на една постојна јавна институција чии капацитети ќе бидат

¹⁹ MIPD 2011-2013, стр. 7

²⁰ Ibid, стр.16

соодветно унапредени, или е потребно создавање на целосно нова институција која ќе ја извршува таа задача.

Многу важен дел од вкупниот процес на економското програмирање е финансиското програмирање. Од најголема важност е да се постигне среднорочното фискално планирање, а во неговите рамки и импликациите врз домашното кофинансирање на проектите поддржани од ЕУ да претставува составен дел на вкупното економско планирање уште од самиот негов почеток. Во спротивно, програмите и проектите ќе бидат подготвувани без јасно сознание на финансискиот капацитет на државата. Неодамнешните реформи во областа на раководењето со јавните трошоци се на линија со воведувањето систем на буџетирање, базиран на учинот (performance-based budgeting system), кој, меѓу останатото, бара знаење за економско програмирање. Оттука, реформскиот процес ќе создаде притисоци врз државните службеници да стекнуваат знаења кои се потребни за програмирање. Постојат програми за тренинг и обука на раководителите од средно ниво во јавните (државните) институции, но ним треба да им се даде поголемо значење и тие треба да станат достапни на пошироката популација на државни службеници. Исто така, потребно е создавање и на други можности за тренинг и обука.

Следно прашање поврзано со економското програмирање е користењето на партнерства. Треба да се направат значителни напори за да се започне создавање култура на партнерства меѓу различните ентитети на национално, регионално и на локално ниво. Партнерствата се потребни заради обезбедување сопственост врз проектите кои ќе бидат спроведени. Оттука, потребно е зголемување на свеста и знаењето кај државните институции, од една страна, но и кај приватниот и граѓанскиот сектор, од друга страна, за различните облици на партнерства кои се особено битни во фазата на програмирање.

Трет дел кој е поврзан со економското програмирање е меѓуминистерската координација. Во таа смисла, потребно е решавање на две прашања: (i) воспоставување структури кои обезбедуваат меѓуминистерска координација; и (ii) подигнување на свеста на раководните и на останатите државни службеници за потребата од таков вид соработка.

3. Спроведување

Искуствата на членките на ЕУ во нивниот претпристапен период укажуваат на проблеми во спроведувањето на проектите по нивното одобрување, па затоа и таа фаза бара посебно внимание од страна на националните власти.

Спротивно на раководењето и програмирањето на фондовите на ЕУ, каде улогата на македонските ентитети во претпристапниот период е сепак ограничена, при спроведувањето на проектите локалните институции имаат многу поголема улога. Локалните субјекти кои се вклучени во спроведувањето

на проектите не се само јавни (државни) институции, на централно или на локално ниво, туку исто така приватни фирми, НВО итн.

Спроведувањето на проекти, а во таа смисла, исто така, и стандардните оперативни должности (ингеренции) на Владата на Република Македонија, им се делегирани на имплементациските тела и на јавни (ретко и приватни) интермедиерни тела. Во широка смисла на зборот, министерствата за органи доносители на одлуки (политики), додека разнородните агенции и друг вид интермедиерни институции се органи спроведувачи на одлуките (политиките). Односите на субординираност меѓу раководните и имплементациските тела е јасна, но сепак самата по себе не претставува гаранција за успешно спроведување на проектите финансирани од ЕУ.

Што се однесува до квалитетот на човечките ресурси во имплементациските тела во Република Македонија, важат, помалку или повеќе, истите карактеристики кои беа претходно претставени (како дел во текстот кој се однесува на раководењето со проекти).

Вистинска грижа во однос на хиерархијата во државната администрација во Република Македонија претставува квалитетот на административните системи и алатки кои се применуваат при спроведувањето на проектите. Често недостасуваат разните видови водичи, прирачници, воспоставени системи на оперативно работење, формулари и други слични помагала со кои се зголемува ефективноста во функционирањето на административниот систем. Тоа создава ранливост и кај раководните и кај имплементациските тела во Македонија од промени или отпуштање на квалификуваниот кадар и експонираност кон можности за злоупотреба.

Препораки: Постојат голем број различни активности кои треба да бидат преземени во Република Македонија со цел унапредување на капацитетите за спроведување на проекти, преку зајакнување на постојните институции и/или создавање нови институции. Зајакнувањето на капацитетите за спроведување, во основа, се состои од два дела. Првиот вклучува регрутирање на квалификуван и искусен нов кадар и обука на постојниот кадар во сите релевантни тела. Вториот дел вклучува создавање високо квалитетни административни системи и алатки, вклучително и нови инструменти, методи, водичи, прирачници, пишани работни процедури, формулари итн., наменети за подобрување на ефективноста во функционирањето на административниот систем.

4. Оценка и мониторинг

Како дел од животниот циклус на проектите, односно како дел од спроведувањето на редовните задолженија на државните институции во Македонија, оценувањето и мониторингот на спроведувањето на проектите се наоѓа на почетен стадиум на развиеност. Тие активности често речиси и не се практикуваат, а недостигот на солидни информациски системи за мониторинг е очигледен. Една оценка на овој аспект посочува дека: „Како што е подвлечено

во Пристапното партнерство, постојните институционални структури и административни капацитети во областите на програмирање, подготовка на проекти, мониторинг, оценување и финансиско раководење и контрола, треба да бидат унапредени. Со тоа ќе се зголеми капацитетот на министерствата за спроведување на кохезионата политика на ЕУ.²¹

Препораки: Воспоставувањето функционален мониторинг систем кој опфаќа (i) определување на податоците и показателите кои треба да бидат собирани; и (ii) обука на корисниците. Ова вклучува и изработка на компјутеризиран мониторинг систем за собирање на сите финансиски податоци.

5. Финансиско раководење и контрола

Во однос на расположливоста и квалитетот на домашните човечки ресурси со раководни и ревизорски вештини, очигледно е дека состојбата е подобрена во текот на последната деценија, но вкупната залиха на експерти по финансиско раководење и контрола е недоволна, а во некои случаи нивните вештини сè уште не се сосема споредливи со меѓународните стандарди. Имено: „Во однос на финансиското раководење, раководната одговорност сè уште не е поврзана со јавната интерна финансиска контрола. Во извештаите на Државниот завод за ревизија и понатаму се истакнува определен број недостатоци во однос на примената на стандардите на интерна финансиска контрола, на правилата за јавни набавки и на политиките во однос на човечките ресурси. Квалитетот на стратешкото планирање во централните и во локалните институции е недоволен и сè уште е ограничен на буџетско планирање. Генералниот секретаријат на Владата не практикува ефективна улога на административно раководење. Оценката на влијанието на регулативата (regulatory impact assessment) не се применува систематично.“²²

Препораки: Финансиското раководење и контрола претставуваат уште една област на активности кои во Република Македонија треба да бидат значително унапредени. Слично на претходно кажаното, корисно е да се изгради систем на финансиско раководење и контрола во тесна координација со надградбата на институционалните аранжмани во другите области на проектниот циклус.

Користена литература

Framework Agreement Between the Government of the Republic of Macedonia and the Commission of the European Communities on the Rules for Cooperation Concerning EC-Financial Assistance to the Republic of Macedonia in the Framework

²¹ Ibid, стр.14.

²² 2011 EC Progress Report, стр. 10-11

of the Implementation of the Assistance Under the Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), 30.10.2007, „Sluzhben vesnik na RM“, br. 18/2008 g.

Gerbrand van Bork, Introduction to Cohesion Policies, IPA and Project Cycle Management, Technical Assistance on Institutional Building for the Implementation of RCOP in Turkey, IPA Funds Programme Management 12-19 sept. 2011.

Horvat Andrej and Maier Gunther, Regional Development, Absorption Problems and the EU Structural Funds: Some Aspects Regarding Administrative Absorption Capacity in the Czech Republic, Estonia, Hungary, Slovakia and Slovenia.

Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), Multi-annual Indicative Planning Document (MIPD) 2011-2013, Republic of Macedonia.

Knezevic Ivan, Absorption capacity of Serbia for Use of EU Funds: Practical Lessons from Slovakia, The Pontis Foundation and Center for Democracy Foundation, July 2010.

Methodology for the Assessment of capacity of Municipalities in Turkey and Western Balkans to Absorb EU IPA Funding, User Guide, UNDP.

Mojmir Mrak and Dragan Tilev, 2008, Absorption for EU Pre-Accession Funds: Concept and Implications for Kosovo, Forumi 2015 and Kosovar Civil Society Foundation (KCSF).

Mojmir Mrak and Vanco Uzunov, 2004, Macedonia and the EU Funds for Economic and Social Cohesion.

Pre-Accession Financing for Bulgaria and Romania: What lessons can be Learned for Future Enlargements?, Directorate General for Internal Policies, Policy Department, Budgetary Affairs, Budgetary Control, European Parliament, IP/D/ALL/FWC/2009-056, 2001.

The Former Yugoslav Republic of Macedonia 2011 Progress Report, Commission Staff Working Paper Accompanying the Document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, Enlargement Strategy and Main Challenges 2011-2012 {COM(2011 666)}, SEC(2011) 1203, Brussels, 12.10.2011.

Theurer Michael, Rapporteur, Working Document on Absorption of Structural Funds: Lessons Learnt for the Future Cohesion Policy of the EU, Committee on Regional Development, European Parliament, DT\861336EN.doc, 18.3.2011.

Zaman Gheorghe and Cristea Anca, EU Structural Funds Absorption in Romania: Obstacles and Issues, JEL Classification E22; F36; O19; O47.

Фондација Отворено Општество – Македонија и Македонски центар за европско образование; Има пари ама...; Дванаесетти извештај од следењето на процесот на пристапување на Македонија во ЕУ, април, 2012.7.1.

М-Р ЕМИЛИЈА ТАСЕВА: ИПА КОМПОНЕНТА I ЗА ЕВРОПСКИ ИНСТИТУЦИИ ЗА ГАРАНТИРАЊЕ НА ДЕМОКРАТИЈА, ВЛАДЕЕЊЕ НА ПРАВОТО, ЧОВЕКОВИ ПРАВА, ЗАШТИТА НА МАЛЦИНСТВА

Вовед

Пристапувањето кон ЕУ е комплексен процес кој подразбира исполнување политички, економски критериуми и способност за преземање на обврските за членство имплицирајќи опсежни реформи во секоја сфера од општеството: политичка, економска, социјална и културна. Претходните проширувања на ЕУ покажаа дека исполнувањето на копенхагенските политички критериуми во согласност со кои државата-кандидат за членство мора да поседува стабилни институции кои ја гарантираат демократијата, владеењето на правото и човековите права, и заштитата на малцинствата, претставуваат најголем предизвик и како такви имаат апсолутен приоритет во однос на останатите критериуми. За таа цел, ЕУ обезбеди политичка и финансиска поддршка, Инструментот за претпристапна помош (ИПА) ефикасно се насочува на активностите за поддршка на политичките критериуми. Сепак, обезбедувањето помош од ЕУ е еден чекор кој многу зависи од националните институции, апсорпцискиот капацитет, активната вклученост и посветеност, кои се клучни за успешно искористување на средствата и постигнување на посакуваните ефекти и придобивки за општеството.

Финансиската поддршка претставува еден од механизмите за европеизација кои ЕУ ги користи за пренесување на европските принципи, норми и правила во државите-кандидати за членство во ЕУ, како и за оформување на нивните институционални и административни структури²³. Претпристапната помош претставува инструмент со кој преку исполнување на определни услови се обезбедува значителна помош за реформите кои се спроведуваат во насока на усвојување на европското *acquis*, како и европските политики и стандарди. Анализата на претходните проширувања на ЕУ укажува дека клучен предуслов за напредување во претпристапниот процес е усвојувањето на копенхагенските политички критериуми²⁴. Со оглед на важноста на оваа област, Инструментот за претпристапна поддршка (ИПА), преку Компонентата I - Помош за транзиција и градење институции (ТАИБ), го

²³ Грабе Хетхер, „Европеизацијата оди на исток: Моќ и несигурност во претпристапниот процес кон ЕУ“, Кевин Феатхерстоне и Клаудио М. Радаелли (едс.), „Политики на европеизација“, (2003) Оксфорд, Оксфорд Универзити Прес.

²⁴ Димитри Коченов, „Зад фасадата на Копенхаген. Значење и структура на Копенхагенските политички критериуми, демократија и владеење на правото“, (2004) 8 Европска интеграција, онлајн статии 10.

поддржува исполнувањето на критериумите, односно јакнењето на домашните институции кои ја гарантираат демократијата, владеењето на правото, човековите права, и заштитата на малцинствата. Оваа студија има цел да истражи дали помошта обезбедена преку ИПА Компонента I ги поддржува ефикасно приоритетите за пристапување, со посебен фокус на политичките критериуми со цел успешна апсорпција и постигнување на посакуваните ефекти.

Земајќи предвид дека ИПА во Република Македонија се наоѓа во почетна фаза на искористување, темелна евалуација на помошта во оваа фаза не може да се спроведе поради неопходноста да се остави определено време за позитивните или негативните ефекти од завршените проекти да станат видливи. Сепак, иницијалните искуства од спроведувањето на помошта можат да се анализираат и за таа цел, а оваа студија се фокусира на приоритетите кои Инструментот ги поддржува и нивната релевантност за пристапувањето кон ЕУ, како и на факторите кои влијаат на ефикасноста, апсорпциските капацитети и влијанието од помошта.

Од причина што ИПА постои релативно кратко време, научната литературата за нејзина анализа е ретка. Поради тоа, оваа студија е резултат на истражувањето на правната рамка за воспоставување и имплементација на ИПА: регулативите на Советот и на Комисијата, повеќегодишните индикативни планирачки документи (МИПД), националните програми за ИПА Компонента I, годишните извештаи за ИПА на Комисијата, евалуациски извештаи, проектни фишеа, годишните извештаи на Комисијата за напредокот на РМ и националните стратешки документи како Националната програма за усвојување на правото на ЕУ. Воедно, разговорите со претставниците на Делегацијата на ЕУ во Скопје, министерствата и институциите корисници на помошта и проектните тимови, дадоа значителен придонес за разбирањето на ефектите од спроведувањето на помошта. Анализата се концентрира на проектите од Националните програми ТАИБ за 2007 и за 2008, кои беа финализирани неодамна или се во финална фаза и како такви подложни на анализа. Повеќето од договорите за спроведување на проектите од Националната програма ТАИБ 2009, сè уште не се склучени и како такви не се темелно обработени.

Истражувањето е составено од 4 делови: клучните приоритети на политиката на проширување на ЕУ и претпристапната помош, копенхагенските критериуми се претставени во првиот дел; во вториот дел се обработува претпристапната помош во РМ, ИПА и конкретно Компонента I - Помош за транзиција и градење институции и како тие ги поддржуваат политичките критериуми и националните институции за гарантирање на демократија, владеење на правото и човековите права, и заштита на малцинствата; во третиот дел се анализираат првичните искуства од спроведувањето на помошта, можностите за ефикасност, апсорпција и влијание; во последниот дел се претставени заклучоците.

Копенхагенските политички критериуми во фокус на политиката на проширување и претпристапната помош

Инструментот за претпристапна помош, воведен во рамки на реформата на финансиските инструменти за надворешните политики на ЕУ за периодот 2007-2013, е резултат на потребата да се обезбеди ефикасна поддршка на државите-аспиранти за членство во ЕУ во претпристапниот процес. Искуствата од претходните проширувања со државите од Централна и Источна Европа, кои успешно го поминаа патот на транзиција, покажаа дека внимателно управуван процес на проширување е мошне моќен инструмент кој ЕУ го користи за поддршка на транзицијата на државите во модерни и функционални демократии, истовремено обезбедувајќи мир, стабилност, просперитет, демократија, човекови права и владеење на правото на европскиот континент. Во рамки на процесот на демократизација на Централна и Источна Европа, ЕУ се соочи со значителен број држави кои тежнеат кон членство во Унијата. За остварување на оваа цел, државите мораа да спроведат реформи во секоја сфера од општеството: политичка, социјална, економска и културна. Реформите вклучуваа зацврстување на институциите за пазарна економија, но најкомплексни беа реформите за демократизација и јакнење на принципот на владеење на правото и човековите права. Организираниот криминал и корупција, длабоко вкоренети во општеството, беа проблеми коишто мораше да се надминат со цел да се спречи нивното прелевање во другите држави-членки на ЕУ. Во спроведувањето на реформите, неопходна беше политичката и финансиска поддршка од ЕУ. Советот на ЕУ, со заклучоците од Копенхаген, во 1993 година, го услови членството на државите-кандидати во Унијата со критериумите за политички, економски капацитет и способност за преземање на обврските од членството²⁵. Во рамки на бројните области од правото на ЕУ, стандардите и политиките кои копенхагенските критериуми ги поставија, и усогласувањето со политичките критериуми имаа апсолутен приоритет²⁶. Политичките критериуми се однесуваат на политичкиот систем и бараат од државите да имаат стабилни политички институции кои гарантираат демократија, владеење на правото и човековите права, и заштита на малцинствата²⁷. Зад ваквата широка конструкција, во согласност со Европската комисија, се подразбира: слободни и фер избори, функционирање на законодавната, извршната и на судската власт, борба против корупцијата, заштита на човековите права, вклучувајќи ги граѓанските, политичките, економските и социјалните права, и заштита и почитување на малцинствата и културните права. Подоцна, кај пристапувањето на Романија и Бугарија кон ЕУ,

²⁵ Заклучоци на Претседателството, Европски совет, Копенхаген, 1993 година, 7.А. iii: „Членството бара државите-кандидати да имаат стабилни институции за да гарантираат демократија, владеење на правото и човековите права, почитување на малцинствата, функционална пазарна економија и капацитет за справување со конкуренцијата и пазарните правила во Унијата. Членството бара од државата-кандидат способност да се преземат обврските од членството, вклучувајќи почитување на целите за политичка, економска и за монетарна Унија“.

²⁶ Димитри Коченов, „Зад фасадата на Копенхаген. Значење и структура на Копенхагенските политички критериуми, демократија и владеење на правото“, (2004) 8 Европска интеграција, онлајн статии 10.

²⁷ Ibid.

фокусот повторно се задржа на политичките критериуми. Во нивниот случај, ЕУ дополнително го разви својот пристап за следење на напредокот на државите во областите: борба против организиран криминал и корупција, и функционирање на правосудството, Европската комисија воведо специјален механизам за соработка и верификација со цел поддршка на двете држави во реформи до членство и подоцна како членки на ЕУ. Раководејќи се од таквите искуства, во однос на државите од Западен Балкан, стратешкиот интерес на ЕУ е воспоставување демократија, безбедност и стабилност поради немирот и насилствата кои го следеа регионот во минатото. Преку користење на истиот пристап, во политиката на проширување на Западен Балкан, воспоставувањето стабилни политички институции се смета за предуслов за мир и демократија, и напредување кон ЕУ. Уште на почетокот од развојот на односите со регионот, ЕУ ги поддржува државите во усвојување на стандардите на ЕУ преку воспоставување соодветна институционална рамка: административни, судски структури и тела за спроведување на законот.

За поддршка на политиката на проширување, беа користени финансиски инструменти: ФАРЕ, САПАРД, ИСПА, ФАРЕ-прекугранична соработка (ЦБЦ) и координација, за државите од Централна и Источна Европа од кои КАРДС и ФАРЕ беа достапни за државите од Западен Балкан. Сепак, со последното проширување се увиде дека е неопходно претпристапната помош да обезбедува пофлексибилен одговор на бројните потреби на државите-кандидати. Инструментот за претпристапна помош беше воведен во 2006²⁸ со цел намалување на бројот на инструменти и поедноставување на рамката за обезбедување помош. ИПА ги замени претходните инструменти и воведо дистрибуирање на помошта преку пет компоненти: 1) Помош за транзиција и градење институции; 2) Прекугранична соработка достапна за државите-кандидати и потенцијалните кандидати; 3) Регионален развој; 4) Развој на човечки ресурси; и 5) Рурален развој достапен само за државите-кандидати за членство со цел нивно подготвување за имплементација на заедничката земјоделска и кохезиона политика на ЕУ.

Целта на инструментот, во согласност со Регулативата 1085/2006, е поддршка на кандидатите и потенцијалните кандидати за членство во „нивното прогресивно усогласување со стандардите и политиките на ЕУ, вклучително и правото на ЕУ (*acquis communautaire*), како идни членки на ЕУ“. Инструментот директно ги поддржува корисниците на помошта во усогласувањето со копенхагенските критериуми: политички и економски критериуми, и исполнување на обврските од членството во Унијата. Од петте компоненти, преку ИПА Компонента I - Помош за транзиција и градење на институции, значителна помош се обезбедува за политичките критериуми. Дополнително,

²⁸ Регулатива на Советот (ЕЦ), бр. 1085/2006 од 17 јули, 2006 г., за воспоставување на Инструментот за претпристапна помош (ИПА); Регулатива на Комисијата (ЕЦ), бр. 718/2007, од 12 јуни 2007 г., за спроведување на Регулативата на Советот (ЕЦ), бр. 1085/2006 од 17 јули, 2006 г., за воспоставување на Инструментот за претпристапна помош (ИПА); Регулатива на Комисијата (ЕУ), бр. 80/2010 од 28 јануари, 2010 г., за измена на Регулатива на Комисијата (ЕЦ), бр. 718/2007 од 12 јуни, 2007 г., за спроведување на Регулативата на Советот (ЕЦ), бр. 1085/2006 од 17 јули, 2006 г., за воспоставување на Инструментот за претпристапна помош (ИПА).

ИПА регулативата ја услови помошта со почитувањето на принципите на демократијата, владеење на правото и човековите права, заштита на малцинствата и фундаменталните слободи. Имено, член 21 од ИПА регулативата предвиде суспензија на помошта во случај на непочитување на овие принципи и обврски. На таков начин не само што политичките критериуми во рана фаза на пристапување беа ставени во фокусот туку и прогресот во оваа област претставува услов за аплицирање и користење на претпристапната помош.

ИПА во поддршка на демократијата, владеење на правото, човековите права и малцинствата во Република Македонија

За да се анализира како ИПА Компонента I придонесува во процесот на усогласување со политичките критериуми, неопходно е да се разбере начинот на планирање и имплементирање на средствата. Не за првпат, овој приоритет во Република Македонија се поддржува од страна на ЕУ. Од 2002 до 2006 година, во рамки на КАРДС, околу 56,6 милиони евра беа алоцирани за демократија и владеење на правото, додека за правда и внатрешни работи, област релевантна за политичките критериуми, околу 60,6 милиони евра или заедно за двете области околу 51% од целата помош на КАРДС²⁹. Во рамки на ИПА, овие средства значително се зголемуваат поради интензивирање на евроинтеграциските активности за усвојување на правото на ЕУ, кои Република Македонија се обврза да ги спроведе. Имено, Република Македонија како земја-кандидат доби пристап кон сите пет компоненти на ИПА, а средствата за периодот 2007-2013 изнесуваат околу 622 милиони евра. Од распределбата на средствата по компоненти, евидентно е дека најголемиот дел од ИПА за Република Македонија, кој изнесува околу 243 милиони евра или 39% ѝ припаѓаат на Компонента I, што укажува на важноста на компонентата и приоритетите кои ги поддржува. Од Компонента I, околу 30-45% годишно се за политичките критериуми.

Табела 1: ИПА-Ревидирана повеќегодишна индикативна финансиска рамка (МИФФ), алокации по години и компоненти (во милиони евра).

ИПА Компон ента	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Вкупно
I	41.641.613	41.122.001	39.310.500	36.917.068	28.803.410	28.207.479	27.941.228	243.943.299
II	4.158.387	4.077.999	4.371.501	4.467.526	5.124.876	5.183.373	5.243.041	32.626.703
III	7.400.000	12.300.000	20.800.000	29.400.000	39.300.000	42.300.000	51.800.000	203.300.000
IV	3.200.000	6.000.000	7.100.000	8.400.000	8.800.000	10.380.000	11.200.000	55.080.000
V	2.100.000	6.700.000	10.200.000	12.500.000	16.000.000	19.000.000	21.028.000	87.528.000
Вкупно	58.500.000	70.200.000	81.782.001	91.684.594	98.028.286	105.070.852	117.212.269	622.478.002

Извор: www.sep.gov.mk

²⁹ Одлука на Комисијата Ц (2007) 1853 од 30.4.2007 г., за Повеќегодишниот индикативен програмски документ (MIPD) 2007-2009 за Република Македонија.

Користењето на ИПА се раководи од правила и постапки на ЕУ. Планирањето на помошта се заснова на Стратегијата за проширување на Комисијата, која ги рефлектира приоритетите од процесот за стабилизација и асоцијација, стратешките приоритети од претпристапниот процес како приоритетите од Партнерството за пристапување, националните стратегии, и најважно Националната програма за усвојување на правото на ЕУ. Програмирањето се иницира со подготвување на Повеќегодишен индикативен програмски документ (МИПД) кој опфаќа тригодишен временски период. За помошта за првите години: 2007 и 2008, овие документи беа подготвени од страна на Европската комисија со консултирање на националните институции во утврдувањето на приоритетите. МИПД содржи финансиски алокации за главните приоритети кои се поддржуваат, земајќи ги предвид индикативните финансиски распределби содржани во Повеќегодишната индикативна финансиска рамка МИФФ³⁰ (Табела 1), документ кој се предлага од страна на Комисијата. Врз основа на МИПД, Владата поднесува предлог до Европската комисија за националната програма за Компонента I - Помош за транзиција и градење на институции, која се состои од одделни проектни фишеа (предлози). Кога националната програма е одобрена, се склучува финансискиот договор помеѓу Република Македонија и ЕУ, и активностите за набавка може да отпочнат. Важно е да се спомене дека за користењето на помошта од ИПА Компонента I, беше неопходно земјата-корисник да има национален децентрализиран систем за управување (ДИС)³¹. Но, Република Македонија, за разлика од Хрватска и Турција, немаше воспоставен децентрализиран систем за инструментите пред ИПА (КАРДС, ФАРЕ) и помошта од ЕУ се управуваше од страна на Европската агенција за реконструкција (ЕАР). Процесот на воспоставување на децентрализиран систем за сите компоненти на ИПА беше инициран во 2005³², но се претпоставуваше дека за процесот на акредитација ќе биде потребен определен временски период и беше одлучено Компонента I да се спроведе централизирано од страна на Европската Комисија сè додека националните институции не се акредитираат. Како продолжување на претходната практика од спроведувањето на КАРДС, програмирањето и имплементацијата беа спроведени од страна на ЕАР, со технички инпут од министерствата и институциите идни корисници на помош.

³⁰ Комуникација од 6.11.2007 г., од Комисијата до Советот и Европскиот Парламент, Инструмент за претпристапна помош (ИПА), Повеќегодишна финансиска рамка 2009-2011, СОМ (2007), 689 финална.

³¹ Децентрализирано управување подразбира дека Европската комисија го препушта управувањето на определени акции во земјата-корисник задржувајќи ја целокупната крајна одговорност за извршувањето на генералниот буџет.

³² Воспоставувањето на системите за управување и контрола на ДИС беше одлучено од страна на Владата во октомври, 2005 година, оперативната структура за менаџирање на ИПА Компонента I, беа воспоставени Национален фонд (НФ) и Секторот за централно финансирање и склучување на договори (ЦФЦД) и Програмскиот службеник за авторизација (ПАО), Надлежен службеник за акредитација и виши службеници за програмирање (СПО) номинирани во 2006 година. Во првата половина на 2007 година беше спроведена анализа на слабостите за усогласеност со ИПА-Регулативата за имплементирање и Националните институции поднесоа Извештај за анализата на слабости до Комисијата. Во следниот чекор, во втората половина на 2007 и почетокот на 2008 година, се спроведе отстранување на слабостите. По оценката за усогласеност и акредитација на системот, министерот за финансии (ЦАО) поднесе апликација до Комисијата за пренос на управувањето со Компонента I во јануари, 2009 година. Паралелно, со веќе трансферираното управување за Компонента III, IV и V (одобрено за време на втората половина од 2009), се спроведоа повеќе активности за отстранување на ризиците идентификувани од страна на ревизорите за ИПА-Компонента I. Финалната верификациска мисија беше спроведена во февруари, 2010 година, по што беше одобрен преносот на управувањето во декември, 2010 година.

Приоритетите кои беа идентификувани за поддршка се целосно усогласени со европските приоритети за пристапување. Во времето на планирање на националните програми ИПА ТАИБ за 2007 и 2008, Република Македонија се соочуваше со бројни предизвици во областите релевантни за политичките критериуми. Јавната администрација се карактеризираше со неефикасност. Независноста и неефикасноста на судството претставуваше еден од главните приоритети. Напредокот во борбата против организираните криминал и дрога беше ограничен. Надворешните граници и Шенген, имплементација на интегрираното гранично управување беа приоритети за кои беа неопходни значителни инвестиции. Посебна слабост претставуваше корупцијата. Во однос на човековите права, посебно во однос на граѓанските и политичките права, беше неопходно подобрување на правната рамка и нејзина ефикасна имплементација. Развојот на невладиниот сектор беше ограничен поради лимитираниот пристап до средства. На почеток беше спроведувањето на активностите за подобрување на состојбата на Ромите. Во таков контекст беа подготвени првите програми и проекти ИПА.³³

Врз основа на анализата на стратешките приоритети и долгата листа на потреби, беше изготвен првиот МИПД 2007-2009. За поддршка на политичките критериуми преку јакнење на добро владеење и владеење на правото беа обезбедени околу 25-45% од вкупната ИПА Компонента I. Поради итната потреба да се поддржи реформата на полицијата која што започна со програмата КАРДС, програмата за 2007 Компонента I се подели на два дела. Првиот дел содржи проекти поврзани со Стратегијата за реформа на полицијата. Релевантниот финансиски договор за програмата беше потпишан во октомври, 2007 година. Вториот дел од Националната програма беше усвоен од страна на Комисијата во ноември, 2007 година, додека финансискиот договор се склучи во мај, 2008 година. Вториот дел се насочи кон поддршка на реформите во јавната администрација, судската реформа и јакнење на капацитетите за управување со фондови на ЕУ.

Со ревизија на МИПД 2008-2010, усвоен од Комисијата во септември, 2008 година, бројот на приоритети од областа за политички критериуми се зголеми, така што покрај државната администрација, судството и полицијата, претходно утврдени со претходната програма, поддршка добија и областите за човекови права, заштита на малцинства и за граѓанско општество. Средствата за политичките критериуми се зголемија на 30-45%, укажувајќи на зголемената потреба за помош во оваа стратешка област. Помошта се реализираше преку седум проекти од националните програми ТАИБ за 2007 и 2008 година: Поддршка во спроведувањето на Стратегијата за реформа на полицијата; Поддршка на реформата на јавната администрација; Поддршка за ефикасно, ефективно и модерно функционирање на Управниот суд; Понатамошно јакнење

³³ Работен документ на Европска комисија од 8.11.2006 г., ЦОМ (2006) 649 финален и документ од 6.11.2007 г., приложен кон комуникацијата од Европската комисија до Европскиот Парламент и Советот, Стратегија за проширување и главни предизвици 2007-2008, ЦОМ (2007) 663 финален.

на судството; Интегрирано гранично управување; Демократија и фундаментални права; Поддршка за учество на граѓанскиот сектор во процесот на одлучување и во обезбедување социјални услуги. Проектите се реализираа преку 38 договори, таргетирајќи ги Министерството за внатрешни работи и полицијата, Управниот суд, Академијата за обука на судии и обвинители, Генералниот секретаријат на Владата, Агенцијата за државни службеници, Секретаријатот за имплементација на Охридскиот договор, Собранието, Дирекцијата за заштита на податоци, Народниот правобранител, институциите од системот на малолетничка правда, Ромите, и граѓанските организации. Вкупната помош за овие области, кои ги засегаат политичките критериуми од програмите 2007 и 2008, изнесува 23.250.000 евра. Со оглед на финансиските износи, широкиот опсег на теми кои се подржуваат, и бројот на институции корисници, евидентно е дека Националната програма за ИПА Компонента I за 2007 и за 2008 е исклучително важна за претпристапниот процес. Поддршката претставува значајно средство за поддршка на кое националните институции можат да се потпрат за спроведување на реформите во време на економска криза и ограничени ресурси.

Имплементација на ИПА Компонента I: иницијални искуства и можности за ефикасност, апсорпција и влијание

По одобрувањето на повеќегодишните индикативни планирачки документи и националните програми за ТАИБ, комплексната фаза на набавка и склучување на договори стапи во време на нестабилност на институционалната рамка во Република Македонија. Трошењето на средствата започна бавно. Во 2007 година не се склучија договори ниту беа извршени плаќања, а беа отпочнати ограничен број тендери³⁴. Помошта на програмата ТАИБ 2007 и почетокот на ИПА 2008 беше одложена за најмалку една година во споредба со планираните рокови во проектните фишеа (реформата на државната администрација, судската реформа, поддршка на граѓанското општество). Како резултат, нивото на исплатени средства на крајот од 2009 година, последната година за склучување на договорите за ИПА ТАИБ 2007 беше на ниско ниво.

Табела 2: ИПА ТАИБ 2007 и 2008 средства планирани/иплатени до крај на 2009 година

ИПА ТАИБ	Склучени договори (%)	Платени (%)
2007	24,8	8,3
2008	0,3	0,1

*Извор: 2008 и 2009 годишни извештаи за ИПА³⁵

Доколку ефикасноста се однесува на тоа како инвестираните средства се трансформираат во резултати, вклучувајќи ја и нивната навременост³⁶, во

³⁴ Мета евалуација на Европската комисија за помош од ИПА, Извештај за евалуација 20.2.1011 г.

³⁵ Работен документ на Комисијата, технички анекси за извештајот од Комисијата до Советот, Европскиот парламент и Европскиот економски и социјален комитет 2007, Годишен извештај за ИПА ЦОМ (2008) 850 финален; и Извештај на Комисијата, Советот, Европскиот парламент и Европскиот Економски и социјален комитет 2008, Годишен извештај за ИПА за имплементација на Инструментот за претпристапна помош (ИПА) ЦОМ (2009) 699 финален.

поглед на фазата на склучување договори ефикасноста беше иницијално ослабена поради бавното тендерирање на интервенциите³⁷. Во периодот на набавка, ЕАР ги трансферираше своите операции на Делегацијата на ЕУ, што се одрази и на склучувањето на договорите. Дополнително, институциите не беа доволно подготвени за проектите кои надоаѓаа. Апсорпцијата на средствата се карактеризираше како бавна, често поради слаб капацитет и вклученост на институциите во спроведувањето на активностите кои претставуваат особено важни фактори кои влијаат на ефикасноста на помошта³⁸. Со цел да се обезбеди поголема вклученост и јакнење на апсорпцискиот капацитет, институциите корисници беа дел од планирањето на приоритетите и средствата, но активна вклученост е неопходна во фазата на спроведувањето на проектните активности. Ова е важно посебно во проектите за техничка помош во областа на државната администрација и судството кои зависат од соработката на поголем број институции и нивната посветеност и инволвираност е клучна. Воедно, административниот капацитет е изложен на ризик од недоволни човечки ресурси, соодветни знаења и вештини за управување на проекти, преоптовареност со работни задачи, и недоволна меѓуинституционална соработка. Ваквите фактори влијаат на апсорпцијата на средства што е посебно евидентно со програмата ИПА ТАИБ 2008, од која до јуни, 2012 година, се исплатени околу 63% од средствата.

Табела 3: ИПА ТАИБ годишна програма за 2007 и 2008. Планирани средства, склучени договори и исплатени средства до јуни 2012 (во милиони евра).

Компонента/година	Планирани	Склучени договори	%	Платени	%
ТАИБ 2007	34.041.613,00	31.970.152,10	94%	28.559.332,23	89%
ТАИБ 2008	37.122.001,00	34.253.720,84	92%	21.488.120,28	63%

*Извор: Делегација на ЕУ во Скопје

Во поглед на придонесот на помошта за јакнење на капацитетите на институциите корисници на помошта, во согласност со Делегацијата на ЕУ, кај институциите корисници на помошта и проектните тимови, и покрај слабостите, помошта предизвика позитивни промени. На прашањето дали проектите ги исполнија целите и ги поддржаа институциите во реформите, дадените одговори се потврдни. Во согласност со проектните корисници, капацитетот на институциите кои користеа помош од националната програма ТАИБ, за 2007 и 2009 година, е зајакнат во споредба со претходните години. Сепак, простор за подобрување постои, како што се подвлекува во извештаите за напредокот на Европската комисија, анализите на СИГМА, Фридом Хаус, Амнести Интернационал. Процесот на јакнење на институциите за гарантирање на демократијата, владеење на правото, и човековите права продолжува.

³⁶ Принципи ДАЦ за евалуација на помошта за развој, ОЕЦД (1991).

³⁷ Мета евалуација на Европската комисија за помош од ИПА, Извештај за евалуација 20.2.1011 г.

³⁸ Ibid. Суд на ревизори, Специјален извештај, бр. 5/2007 за управување на Комисијата на програмата КАРДС, ОЈ Ц 285, Луксембург, 27.11.2007 г.

**Табела 4: Политички критериуми од годишна програма за ИПА
ТАИБ за 2007 и 2008. Планирани средства, склучени договори и исплатени
средства до јуни 2012 година (во милиони евра).**

ТАИБ 2007					
Проект	Планирани	Склучени договори	%	Платени	%
Стратегија за реформа на полиција	9.000.000,00	8.908.346,95	98	8.719.563,72	97
Реформа на јавна администрација	2.000.000,00	1.938.080,00	96	1.767.414,33	91
Реформа на судство	1.100.000,00	1.083.500,00	98	806.614,19	74
ТАИБ 2008					
Интегрирано гранично управување	5.950.000,00	5.724.548,47	96	3.754.743,68	65
Понатамошно јакнење на судството	1.600.000,00	1.553.000,00	97	1.262.804,44	81
Демократија и фундаментални права	2.400.000,00	2.394.949,95	99	1.503.569,10	62
Граѓанско општество	1.200.000,00	1.176.958,97	98	798.993,02	67

*Извор: Делегација на ЕУ во Скопје

Со оглед на скорешното финализирање на проектите, влијанието од проектите треба допрва да се види. Сепак, може да се анализираат иницијалните искуства. Имено, со анализирање дали помошта придонела кон постигнување на општите цели на ИПА за да се поддржи Република Македонија кон пристапување во ЕУ, доколку се смета препораката за отпочнување на преговори на Европската комисија, во 2009 година, за Република Македонија, напредок постои во областа на политички критериуми. Сепак, неопходно е да се земе предвид дека за постигнатиот напредок ИПА беше само еден фактор којшто влијаеше во промените, додека дополнителни фактори се останатите ЕУ механизми за „европеизација“ како: процесот на стабилизација и асоцијација, неодамна започнатиот Дијалог на високо ниво со Европската комисија³⁹, процесот на визна либерализација, во 2009 година, кој претставуваше моќен инструмент за иницирање на реформи.

³⁹ Високиот пристапен дијалог започна на 29.3.2012 г.

Заклучоци

Инструментот за претпристапна помош обезбедува значителна помош за Република Македонија во претпристапниот процес. Клучниот приоритет за приближување кон ЕУ, напредокот во усогласувањето со копенхагенските политички критериуми, ефикасно се поддржува преку ИПА Компонента I - Помош за транзиција и градење институции. Искуствата од спроведување на првите национални програми ИПА ТАИБ, за 2007 и 2008 година, покажуваат дека додека помошта ефикасно се насочува на институциите за гарантирање на демократијата, владеење на правото, и човековите права, во процесот на спроведување на програмите постојат предизвици кои влијаат на ефикасноста, апсорпцијата и на влијанието од помошта. Напредокот во реформите, кои беа интензивирани во претпристапниот процес и поддржани со ИПА, зависи од административните капацитети и активна вклученост на корисниците во спроведување на проектите.

Националната програма ИПА ТАИБ 2009 штотуку треба да се спроведе. Таа ќе биде прва програма имплементирана со децентрализиран систем, управуван од страна на националните институции. Дали ќе се карактеризира со доцнење, слаба апсорпција, фрагментирани ефекти, останува да се види. За да се избегне ваквиот исход, треба да се земат предвид научените лекции од претходните програми и да се отстранат потенцијалните ризици. Потребно е фокусот на градење на институциите да се зајакне, при што неопходни се адекватни човечки ресурси, искористување на инструментите за обука, и активна вклученост на корисниците на помош, бидејќи покрај сè, претпристапната помош има цел да ги поддржи реформите кои треба да бидат раководени од самите институциите корисници. Без соодветен апсорпционен капацитет и активна вклученост, влијанието однадвор е ограничено.

Користена литература

Регулатива на Советот (ЕЦ), бр. 1085/2006, од 17 јули, 2006 година, за воспоставување на Инструментот за претпристапна помош (ИПА).

Регулатива на Комисијата (ЕЦ), бр. 718/2007, од 12 јуни, 2007 година, за спроведување на Регулативата на Советот (ЕЦ), бр. 1085/2006, од 17 јули, 2006 година, за воспоставување на Инструментот за претпристапна помош (ИПА).

Регулатива на Комисијата (ЕУ), бр. 80/2010, од 28 јануари, 2010 година, за измена на Регулатива на Комисијата (ЕЦ), бр. 718/2007, од 12 јуни, 2007 година, за спроведување на Регулативата на Советот (ЕЦ), бр. 1085/2006, од 17 јули, 2006 година, за воспоставување на Инструментот за претпристапна помош (ИПА).

Одлука на Комисијата Ц (2007) 1853, од 30.4.2007 година, за Повеќегодишниот индикативен програмски документ (MIPD) 2007-2009 за Република Македонија.

Повеќегодишен индикативен програмски документ (MIPD) 2008-2010 за Република Македонија.

Повеќегодишен индикативен програмски документ (MIPD) 2009-2011 за Република Македонија.

Повеќегодишен индикативен програмски документ (MIPD) 2011-2013 за Република Македонија.

Одлука на Комисијата С (2007) 3281, од 10.7.2007 година, за воспоставување на Националната програма (прв дел) за помош од ИПА за транзиција и градење институции во 2007 година.

Одлука на Комисијата С (2007) 5497, од 16 ноември, 2007 година, за воспоставување на Националната програма (втор дел) за помош од ИПА за транзиција и градење институции во 2007 година.

Одлука на Комисијата за усвојување на Националната програма за ИПА Компонента - Помош за транзиција и градење институции 2008.

Работен документ на Комисијата, технички анекси за извештајот од Комисијата до Советот, Европскиот парламент и Европскиот економски и социјален комитет 2007, Годишен извештај за ИПА ЦОМ (2008) 850 финален.

Извештај на Комисијата, Советот, Европскиот парламент и Европскиот економски и социјален комитет, 2008 Годишен извештај за ИПА за имплементација на Инструментот за претпристапна помош (ИПА) ЦОМ (2009) 699 финален.

Мета евалуација на Европска комисија за помош од ИПА, Извештај за евалуација 20.2.2011 г.

Суд на ревизори, Специјален извештај, бр. 5/2007 за Управување на Комисијата на програмата КАРДС, ОЈ Ц 285, Луксембург, 27.11.2007 г.

Работен документ на Европска комисија, од 8.11.2006 година, ЦОМ (2006) 649 финален.

Документ, од 6.11.2007 година, приложен кон Комуникацијата од Европската комисија до Европскиот парламент и Советот, Стратегија за проширување и главни предизвици 2007-2008 ЦОМ (2007) 663 финален.

Интерен Работен документ на Комисијата за Република Македонија 2011, Извештај за напредокот приложен кон Комуникацијата од Европската комисија до Европскиот парламент и Советот, Стратегија за проширување и главни предизвици 2011-2012 ЦОМ (2011) 666.

Принципи ДАЦ за евалуација на помошта за развој, ОЕЦД (1991).

Грабе Хетхер, „Европеизацијата оди на Исток: Моќ и несигурност во претпристапниот процес кон ЕУ“, Кевин Феатхерстоне и Клаудио М. Радаелли (едс.), „Политики на европеизација“, (2003) Оксфорд, Оксфорд Универзити Прес.

Димитри Коченов, „Зад фасадата на Копенхаген. Значење и структура на копенхагенските политички критериуми демократија и владеење на правото“, (2004) 8 Европска интеграција онлајн статии 10.

М-Р ДРИЛОН ИСЕНИ: ИПА - „ИНИЦИЈАТИВА ЗА ПРОСПЕРИТЕТНИ АКТИВНОСТИ“, СТУДИЈА НА СЛУЧАЈ: ПРЕКУГРАНИЧНА СОРАБОТКА, ПРОГРАМА ИПА МАКЕДОНИЈА – АЛБАНИЈА 2007-2013

Резиме

Целта на ова истражување е да се процени ефикасноста и ефективноста на втората компонента од ИПА фондовите и влијанието на проектите кои се спроведуваат во Македонија. Програмата ИПА за прекуграничната соработка Македонија – Албанија 2007-2013, е избрана за студија на случај.

Поради недостиг на релевантни официјални информации, особено проектни извештаи и проценки на влијанието на проектите, ние се сконцентриравме на оценувањето на административниот капацитет на земјата за користењето на ИПА фондовите преку оваа програма. Се обидовме да дојдеме до креативни решенија во оценувањето на влијанието на проектите со истражување на перцепциите за проектите и целните групи, преку онлајн анкети и интервјуа.

Првото поглавје кратко го опишува прегледот на литературата за ИПА користејќи некои статии како индикативна литература, со цел да се објасни што сè се проучувало во минатото. Второто поглавје во детали ја опишува истражувачката методологија користена во овој документ. Третото поглавје го опишува концептот на апсорпциски капацитет во јавните финансиски аспекти во ЕУ, со посебен акцент на административниот, односно институционалниот апсорпциски капацитет, вклучувајќи некои аспекти од административните капацитети на Македонија. Не е дадено широко објаснување за концептот, туку само се споменуваат основните проблеми. Конкретно, идејата на истражувачот беше да стигне до целта, без да напомене сè што е кажано досега. Следниот дел на поглавјето кратко го опишува воведувањето на ИПА во Македонија и прекуграничната соработка (ПС) како посебна компонента на ИПА, преку обезбедување општи информации. Четвртото поглавје е посветено на ИПА и Програмата за прекугранична соработка (ППС) на Македонија 2007 – 2013 година, одбрана како програма за студија на случај. Ова поглавје ја вклучува програмската институционална структура и преглед на проектите спроведени во првиот повик за предлози. Исто така, се објаснува состојбата на работите и влијанието на проектите. Конечно, петтото поглавје ги донесува главните заклучоци на истражувањето.

Преглед на литературата

ИПА како нов инструмент којшто е обезбеден од страна на ЕУ (Европската Унија) е „горлив проблем“ во Југоисточна Европа. Пет години по воспоставувањето на овој инструмент можеме да дојдеме до заклучок дека нивото на свесност за овој инструмент останува ниско, исклучок се претставниците коишто се занимаваат со ИПА по службена должност и до одреден степен потенцијалните корисници.

Истражувачот при рака немаше никакви академски публикации кои се однесуваат на ИПА. Беа консултирани неколку библиотеки во државата, но не беа пронајдени книги. Не ја исклучуваме опцијата да има такви книги, но не беа достапни во каталозите на библиотеките или поради категоризација на литературата.

Од достапните публикации можеме да заклучиме дека општо тие се занимаваат со проблемите поврзани со јавните финансии и во ограничен број со европските јавни финансии, додека во детали се разработени структурните и кохезиските фондови и претпристапните инструменти на Европската Унија (ИСПА - Инструмент за структурни политики за претпристапување, ФАРЕ, САПАРД - специјална пристапна програма за земјоделски и рурален развој, КАРДС – Помош на заедницата за реконструкција, развој и стабилизација). ИПА како нов инструмент не е третиран опширно од академски аспект.

Пребарувајќи за литературата за ИПА можете да најдете две категории на информации. Првата и посигурна категорија се официјалните документи на Европската комисија и нејзините тела како проценки, извештаи, упатства и препораки. Втората категорија содржи истражувачки статии, политички извештаи, коментари од различни институции, тинк-тенкови итн.

Покрај тоа, достапни се десетици статии поврзани со искуства на други земји-членки. Ако ја споредиме содржината на сите статии ќе дојдеме до заклучок дека сите се многу слични, односно можно е да се разликуваат во однос на фокусот, аргументацијата и коментирањето на варијаблите. Обично, тие обезбедуваат информации за ИПА, правните основи, обемот, финансиските аспекти, важноста на овој инструмент, соочувањето со предизвиците, научените лекции, апсорпцискиот капацитет на државите итн. Покрај тоа, некои од нив обезбедуваат практични искуства од други држави кои веќе поминале низ истата или слична патека. Ако можеме да ги поделиме овие статии, тие можат да бидат категоризирани во: група од описни статии коишто ја илустрираат програмата ИПА и ги содржат гореспоменатите информации, и група од статии коишто ги објаснуваат искуствата на другите држави коишто поминале по истиот пат, иако со различни инструменти, односно специфичните аспекти на административните апсорпциски капацитети во Чешка, Естонија, Унгарија, Словачка, Словенија (Андреј Хорват и Гунтер Маер), анализа на апсорпциските

капацитети на фондовите на ЕУ во Романија (Европски институт во Романија); студија за Бугарија и Романија: кои лекции можат да се научат за идните проширувања (Европски парламент, Генерален директорат за внатрешни политики, буџетски прашања) итн. Прекуграничната соработка како инструмент или ЕУ кохезија: хрватски случај, (магистерска) теза од Кристијан Лежаичис⁴⁰.

Треба да се нагласи дека целата достапна литература не вреди да се анализира или да се користи за целите на нашето истражување.

Скоро сите автори, имаат многу слична, ако не и иста дефиниција за концептот на апсорпцискиот капацитет. Тие навистина имаат исто мислење за важноста на ИПА фондовите, како и за важноста на основањето на административната структура со квалификуван и професионален кадар како основен фактор за привлекување на ИПА фондовите и структурните фондови на ЕУ за во иднина.

Методологија на истражувањето

Апсорпциските капацитети на ИПА фондовите за целите на ова истражување треба да се перцепираат од аспект на нивното влијание во реалниот живот на граѓаните и за постигнување на глобалната цел, и специфичните цели на ПС на ИПА. Ова беше нашиот главен фокус. Во исто време, со интервјуа спроведени со засегнатите страни, стекнавме увид за состојбата на административните капацитети на Оперативната структура (ОС) и на корисниците.

Почетниот дел од истражувањето беше базирано на истражување примарни извори. Информацијата е добиена од повеќе онлајн ресурси. Резултатот покажа дека теоретската литература во областа на ИПА, Прекуграничната соработка (ПС) е доста ретка. Постојеа некои анализи и статии коишто ги анализираа структурните и кохезиските фондови, а некои од нив, поконкретно, програмата ИПА. Немаше достапна литература во Универзитетските библиотеки во Македонија, поради што доаѓаме до заклучок дека ИПА фондовите се „горлив проблем“ во Македонија. Во случај кога литературата е недостапна или непостојечка, официјалните документи на Европската комисија (ЕК) беа главните документи од коишто можевме да извлечеме идеи за нашето истражување. Накратко, беше направено истражување на програмите на ПС ИПА во коишто Македонија е партнер со соседните земји. Друг аспект на истражувањето беше деталната анализа на проектите договорени и спроведени во текот на ПСП ИПА Македонија – Албанија, 2007 – 2013 година.

За целта на истражувањето беа спроведени интервјуа. Првично, беше составена листа на релевантни засегнати страни коишто беа идентификувани во три категории. Прво, оперативната структура, второ, општините од областа која има право на учество и трето, корисниците на проектот. Претставниците на

⁴⁰ Овие статии се земени само како пример.

првата и втората група беа интервјуирани лице в лице со повеќе општи, отворени, неструктурирани прашања во врска со административните капацитети и од нив беше побарано да ги споделат нивните размислувања и погледи за програмата.

Следната група беше консултирана телефонски и имаше цел да пополни онлајн анкета во која што ќе се стави акцент на нивните перцепции за влијанието на проектите. Идејата беше од различни перспективи да се добие слика за состојбата, тешкотиите во текот на спроведувањето на проектите, научените лекции, што може да се промени во иднина, како и влијанието на проектите во нивните бизниси од различни перспективи.

На крај беше спроведена анкета од едноставна причина да се види крајниот резултат на ИПА фондовите и да се открие како целната група се чувствува. Целната група која што беше анкетирани е составена од организатори (претставници на организациите) и учесници од проектите имплементирани во рамките на ПСП ИПА Македонија – Албанија, 2007 – 2013 година.

Идејата беше, од прва рака, да се добијат импресии и перцепции од целните групи за различни проекти. Истражувачот состави три вида анкети. Првиот дел од анкетата се состоеше од 10 прашања, кои главно беа општи и исти за сите три групи. Вториот дел се фокусираше на првиот приоритет и на конкретната цел (на пример анкетата за проекти од областа на туризмот беше различна од оние кои имаа цел социјална кохезија или развој, и одржливост на заштитата на животната средина. Оваа анкета беше спроведена на интернет со програма дизајнирана со Googletools.

Со анкетата се обидовме да истражиме: согледувањата на целната група за влијанието на проектите во смисла на достигнување специфични цели на програмата; воспоставување на комуникација со соработниците од земјите партнери; дали имало заеднички иницијативи по спроведувањето на проектот.

Административни капацитети во Македонија

ИПА е тема за која што доста се дискутираше во Македонија, особено пред добивањето на кандидатскиот статус за членство во ЕУ. Се кажуваше дека државата ќе има голема сума на неповратни финансиски средства коишто би биле потрошени со цел да се подготви за влез во Европската Унија. Исто така, беше нагласено дека државата ќе има потешкотии во добивањето на овие фондови поради ограничените апсорпциски капацитети на институциите. Не беше само Македонија државата која требаше да се бори. Повеќето од државите коишто поминале низ истиот процес, исто така имале потешкотии во добивањето слични средства. ИПА е опција, но е потребен огромен напор да се добие, затоа што ИПА не е стандардно гарантирана, туку потенцијалните корисници треба да знаат како да ги апсорбираат средствата, што во голема

мера зависат од административните капацитети.⁴¹ Значи прашањето е колку од овие средства можат да бидат апсорбирани? Дали една држава може да ги користи овие средства на ефикасен и ефективен начин? Искуствата се разликуваат во различни земји, некои покажаа поголем успех, некои помал. Каков е случајот во Македонија? Дали административните капацитети се зацврстиле доволно за да можат на ефективен и ефикасен начин да ги апсорбираат средствата од овој инструмент?

Во проценката на моменталната ситуација немаме намера да ги согледуваме работите на црно-бел начин, туку имаме цел да се прикаже целиот мозаик. Дали има напредок во административните капацитети во Македонија? Ќе се потрудиме да одговориме на овие прашања исто така, но главната цел на документот е да се процени влијанието на проектите кои се доделени и имплементирани во рамките на ППС ИПА Македонија – Албанија 2007 – 2013, од првиот повик за предлози.

Создавањето ефикасна и ефективна јавна администрација е задолжително за државите-кандидати коишто имаат цел влез во ЕУ. Тоа навистина бара политичка посветеност од страна на раководството. Оваа поддршка треба да се сфати како подготвеност на политичкото раководство да го стави професионализмот пред политичката припадност на вработените, планирање на вработувањето и инвестирање во професионалниот развој на вработените на потребните позиции, осигурувајќи долгорочен ангажман и посветеност на вработените коишто се вклучени во процесот.⁴² Сето ова е потврдено од студијата која што беше поддржана од Европскиот парламент, во која се утврдува дека развојот на административните капацитети бара долгорочно и високо ниво на политичка посветеност од страна на земјите-кандидати.⁴³

Дали Македонија е ефикасна и ефективна во користењето на ИПА фондовите? Со цел да се одговори на ова прашање треба да се земат предвид и да се анализираат неколку аспекти. Колку од договорените средства за програмата се договорени со корисниците? Дали имплементираниите проекти имаат реално влијание во подобрувањето на животот на луѓето во прекуграничниот регион? За ППС ИПА Македонија – Албанија, 2007 – 2013 година, можеме да направиме анализа на влијанието на проектите од првиот повик, бидејќи сите проекти од овој повик беа имплементирани.

Можеме да кажеме дека има напредок во зајакнувањето на административните капацитети на заинтересираните страни, бидејќи Оперативната структура (ОС) и некои потенцијални корисници, уште од

⁴¹ Административниот, односно институционалниот капацитет е третата детерминанта на апсорпцискиот капацитет за фондови на ЕУ (за натамошно читање: Мрак и Узунов, Развојните фондови на ЕУ и Република Македонија, 2005 г.).

⁴² Република Македонија има голем институционален јаз. Од една страна, таа е една од најголемите администрации во регионот, а од друга страна, на повеќе сектори и одделенија во рамките на една институција или им недостасува персонал или немаат квалификуван персонал, односно персонал со соодветни вештини.

⁴³ Претпристапното финансирање за Бугарија и Романија: кои лекции можат да се научат за идното проширување? Европски парламент, Генерален директорат за внатрешни политики, оддел на политиката Б, буџетски прашања, Студија, 2011 г., стр. 52 С.

почетокот, ангажираа различни експерти со цел да им помогнат во изготвувањето и во спроведувањето на проектите, достигнувајќи до одреден степен унапредување на вештините, додека другите може да се каже дека „научиле правејќи го тоа“.⁴⁴

Прекугранична соработка – ПС

Прекуграничната соработка е втората компонента на програмата ИПА програмата. Таа ги поддржува прекуграничните активности помеѓу земјите-кориснички и земјите-членки. Исто така, таа го опфаќа учеството на корисниците на ИПА во ЕРДФ транснационалната соработка и во програмата ЕНПИ.⁴⁵ Прекуграничната соработка се концентрира на создавање поблиски врски помеѓу граничните региони, поддржувајќи ја заштитата на животната средина и подобрувањето на туристичките потенцијали.⁴⁶ Накусо, целта е развој на пограничниот регион на соседните земји. Врз основа на разликата која ја прави ИПА регулативата во однос на достапноста на ИПА на земјите-кориснички, Македонија е вклучена во 4 програми за ПС на програмата ИПА со две земји-членки на ЕУ (Република Бугарија и Република Грција), со 5 компоненти на располагање и со 2 потенцијални земји за членство (Република Албанија и Република Косово) со компоненти 1 и 2. Во овој момент, од соседните земји само Србија и Македонија немаат ПСП ИПА поради несогласувањата помеѓу земјите околу нивната граница.⁴⁷

Студија на случај: ППС ИПА Република Македонија – Република Албанија

Предмет на ова истражување е ППС ИПА Република Македонија - Република Албанија. Преку оваа програма ќе се обидеме да го оцениме апсорпцискиот капацитет на Македонија за ефективно и ефикасно користење на ИПА фондовите од оваа компонента.

Целта на оваа програма е да се промовираат добрососедските односи, да се поттикне стабилноста, безбедноста и просперитетот како заеднички интерес на двете држави, како и да се поттикне нивниот хармоничен урамнотежен и одржлив развој.

Според програмата, пред ППС ИПА, претходните проекти беа фокусирани на заштитата на животната средина, што е одразено во приоритетите дефинирани од страна на националните и регионалните институции. Сепак, тие обезбедуваат добра рамка за развој на граѓанското општество и НВО партнерства преку границата. Досега објавените мали повици за предлози за

⁴⁴ Како позитивен пример може да се смета Стопанската комора на Северозападна Македонија, којашто изјавува дека има капацитет да дизајнира и да спроведува проекти во рамките на програмата ИПА. На организацијата ѝ беше доделен проект на ИПА од првиот повик ППС ИПА Македонија - Албанија.

⁴⁵ Инструмент за претпристапна помош (ИПА), Ревидирана повеќегодишна финансиска рамка за 2012-2013 година, стр. 4

⁴⁶ Георгиевски Мате, Инструментот за претпристапна помош: Патот до успешен старт користејќи ги ИПА и другите фондови на ЕУ, со цел да се забрза приближувањето и интеграцијата на Западен Балкан во ЕУ, Будимпешта, 2008 година, стр. 69.

⁴⁷ Србија не ја признава граничната линија меѓу Република Македонија и Република Косово.

прекугранични активности покажуваат низок капацитет за подготовка на проекти кај повеќето крајни корисници. Ова би можело да го попречи спроведувањето на програмата, особено во северниот дел каде што досега не постои никаква иницијатива за имплементација (со исклучок на оската Дебар-Пешкопеја). Неколку општини кои што главно се наоѓаат на југот имаат водечка улога во минатите и тековните прекугранични иницијативи. Се очекуваше овие општини да имаат клучна улога во спроведувањето на програмата (трансфер на know-how, итн.). Откако започна спроведувањето на програмата, овој заклучок од програмата се покажа како неточен.

Според официјалните податоци, само општина Битола има добиено проект со првиот повик на предлози од ИПА ПС Македонија-Албанија, 2007-2009 година. Во текот на вториот повик (за 2008 г.), на ниту една општина не ѝ е доделен проект. Податоците за тековниот трет повик не се достапни во овој момент. Други општини исто така се пријавиле на сите повици, но не успеале да добијат финансии од оваа програма. Тие ја истакнаа комплексноста на процедурите за апликации на ИПА, недостатокот на know-how во изготвувањето и спроведувањето на проекти, недостиг на финансиски средства да се ангажираат надворешни експерти итн.

Според програмата, очекувани предизвици на ППС се: воспоставување прекугранични партнерства за крајните корисници, поддршка и олеснување на комуникацијата и воспоставување партнерства, мотивирање на локалните институции и луѓето за користење на можностите што ги нуди ИПА-компонентата II и обезбедувањето капацитет за користење на овие опции.

Институционалната структура на Програмата

Во Република Македонија, Министерството за локална самоуправа претставува координатор на ИПА-компонентата II, додека во Албанија координатор на ИПА-компонентата II е Директоратот за институционална поддршка и интеграциски процес, Одделение за регионална соработка, во рамките на Министерството за европска интеграција. Координаторот на ИПА-компонентата II дејствува како главна точка за контакт помеѓу секоја земја-корисничка и Комисијата во врска со сите прашања поврзани со програмата.

Оперативна структура

Спроведувањето на програмата за прекугранична соработка функционира преку оперативната структура во секоја земја. Оперативна структура во контекст на оваа програма се: Министерството за локална самоуправа во Македонија и Министерството за европска интеграција во Албанија. Покрај тоа, тие имаат блиска соработка во програмирањето и во спроведувањето на релевантните прекугранични програми, воспоставувајќи заеднички механизми за координација.

Заеднички комитет за следење

Заедничкиот комитет за следење (ЗОС) е телото кое донесува одлуки за програмата за прекугранична соработка. Заедничкиот комитет за следење е составен од претставници од национални, регионални и локални корисници во земјите, оперативната структура и социоекономските корисници од соодветната област. Европската комисија учествува во работата во ЗОС во советодавно својство. Заедничкиот одбор за следење се состанува најмалку двапати годишно на иницијатива на земјите-учеснички или на иницијатива на Комисијата. Со ЗОС заседава претставник од една од земјите-учеснички, врз ротирачка основа.

Заеднички технички секретаријат - ЗТС

Оперативните структури основаат Заеднички технички секретаријат (ЗТС) да им помага на ЗОС и на оперативните структури во поглед на извршувањето на нивните надлежности.⁴⁸ ЗТС е административно тело на програмата одговорно за секојдневното управување и за административните постапки. Се состои од вработени лица од двете засегнати страни на границата, при што се обезбедуваат различни јазични вештини и посебни потребни предзнаења. Заедничкиот технички секретаријат е заеднички управуван од двете оперативни структури. Лоциран е во Струга, Република Македонија, додека антената се наоѓа во Елбасан, Албанија.

Договорни органи

Во двете држави Европската комисија (ЕК) е договорниот орган. Според ИПА регулативата за имплементација, Европската комисија ја задржува целосната одговорност за оценување *ex ante* на повиците за предлози, доделувањето грантови, јавните набавки, договорите и функциите на плаќање.

Финансиски аспект на програмата

Според програмата, финансиските средства за оваа ППС, за периодот од 2007 до 2009 година, достигнуваат износ од приближно 8,1 милиони евра.⁴⁹ Табелата означена подолу го опишува финансискиот износ којшто бил предвиден за секој приоритет, во рок од 3 години, врз основа на приоритетите на Македонија и Албанија.⁵⁰

⁴⁸ Член 139 (4) од Регулацијата за имплементација на ИПА.

⁴⁹ Износот на средствата бил ревидиран неколку пати.

⁵⁰ За секоја година Република Македонија потпишува Финансиска спогодба, при што се одлучува за финансиските алокации. Финансиските спогодби не се достапни за јавноста.

2007								
Приоритети	Република Македонија			Албанија				
	Финансирање на заедницата (a)	Национално финансирање (b)	Вкупно финансирање (c)=(a)+(b)	Стапка на придонес на заедницата (d)=(a)/(c)	Финансирање на заедницата (a)	Национално финансирање (b)	Вкупно финансирање (c)=(a)+(b)	Стапка на придонес на заедницата (d)=(a)/(c)
Приоритет 1 : Поттикнување на развој на социјалната и животната средина	1.980.000	350.000	2.330.000	85,00%	990.000	180.000	1.170.000	85,00%
Приоритет 2 : Техничка поддршка	220.000	40.000	260.000	85,00%	110.000	20.000	130.000	85,00%
Вкупно	2.200.000	390.000	2.590.000	85,00%	1.100.000	200.000	1.300.000	85,00%

2008								
Приоритети	Република Македонија			Албанија				
	Финансирање на заедницата (a)	Национално финансирање (b)	Вкупно финансирање (c)=(a)+(b)	Стапка на придонес на заедницата (d)=(a)/(c)	Финансирање на заедницата (a)	Национално финансирање (b)	Вкупно финансирање (c)=(a)+(b)	Стапка на придонес на заедницата (d)=(a)/(c)
Приоритет 1 : Поттикнување на развој на социјалната и животната средина	900.000	159.000	1.159.000	85,00%	675.000	119.150	794.150	85,00%
Приоритет 2 : Техничка поддршка	100.000	18.000	118.000	85,00%	75.000	13.250	88.250	85,00%
Вкупно	1.000.000	177.000	1.177.000	85,00%	750.000	132.400	882.400	85,00%

2009								
Приоритети	Република Македонија			Албанија				
	Финансирање на заедницата (a)	Национално финансирање (b)	Вкупно финансирање (c)=(a)+(b)	Стапка на придонес на заедницата (d)=(a)/(c)	Финансирање на заедницата (a)	Национално финансирање (b)	Вкупно финансирање (c)=(a)+(b)	Стапка на придонес на заедницата (d)=(a)/(c)
Приоритет 1 : Поттикнување на развој на социјалната и животната средина	900.000	159.000	1.159.000	85,00%	765.000	135.000	900.000	85,00%
Приоритет 2 : Техничка поддршка	100.000	18.000	118.000	85,00%	85.000	15.000	100.000	85,00%
Вкупно	1.000.000	177.000	1.177.000	85,00%	850.000	150.000	1.000.000	85,00%

Извор: Прекугранична програма 2007-2013, ППС ИПА Република Македонија – Република Албанија

Во рамките на Програмата за прекугранична соработка Македонија – Албанија, имплементирани се сите договорени проекти од првиот повик кои достигнуваат износ од 517.270 евра. Во вториот повик пред 3 месеци биле договорени 8 проекти, коишто достигнале износ од 662.447 евра. Третиот повик кој што вклучува 3 кумулативни години 2009, 2010 и 2011, достигнува 2.700.000 евра. Процесот на евалуација на третиот повик се очекува да започне во септември, 2012 година.

Процесот на евалуација на проектите за првиот повик траеше многу долго.⁵¹ Сепак постигнат беше напредок со проектите од вториот повик коишто за процесот на евалуацијата (оценувањето) одзедоа два пати помалку време, односно 9 месеци. ЗТС објаснува дека долгото одложување на првиот повик беше резултат на некои практични потешкотии. Тоа беше првпат да се објави повикот за предлози. Заеднички одбор за управување беше формиран по крајниот рок на повикот за предлози. Заедничкиот технички секретаријат очекува последниот повик за предлози да се евалуира многу бргу, бидејќи вработените во ЗТС ќе помогнат во процесот.

Иницијатива за просперитетни активности – ИПА

Дали ИПА е поттик за просперитетни активности? За да одговориме на ова едноставно прашање, ќе треба да дадеме комплициран одговор. Овој инструмент пред сè е наменет да служи како поттик, но за тоа е потребен голем напор. Оваа хипотеза беше тестирана преку анкета, наменета за целните групи на проектите и корисничките организации. Покрај тоа, беа спроведени неколку интервјуа со релевантни чинители со цел да се добие појасна слика за моменталните административни структури кои се занимаваат со ППС во рамките на соодветната област, нивните искуства и погледи за Програмата.

Прекуграничната соработка претставува голем предизвик и можност за соседните земји. Прво, на идеите, иницијативите, проектите, стратегиите, треба да се гледа од перспектива на земји партнери. Второ, пронаоѓањето на прекуграничен партнер е предизвик, пред сè поради недостигот на комуникација, различните традиции, културите, интересот и визијата на луѓето коишто живеат во прекуграничната област. Трето, треба да се воспостави интензивна комуникација меѓу прекуграничните партнери во дефинирањето, изготвувањето и во спроведувањето на иницијативите. Четврто, меѓузависноста на светот бара глобален пристап и вклученост на прекуграничните субјекти. Да резимираме, зголемената свест и постојаната комуникација помеѓу граѓаните кои живеат во прекуграничните региони, можат да го трансформираат овој предизвик во одлична можност за одржлив економски развој, заштита на животната средина и социјална кохезија.

Република Македонија и Република Албанија никогаш порано немале можност да спроведуваат програма за ПС. ИПА е првиот предизвик и можност

⁵¹ Според соговорниците, процесот на евалуација траеше околу 18 месеци, што е неприфатливо за корисниците.

за двете земји. Република Македонија како водечка земја во оваа програма, има одговорност да го води процесот во спроведувањето на програмата и да пренесе know-how на Република Албанија.

Двете земји, иако имаат различен статус во поглед на пристапувањето кон ЕУ, имаат една иста цел и амбиција - да станат полноправни членки на ЕУ. Добрососедските односи се неодминливи во политичка смисла од интеграциски аспект, но во практична смисла, ИПА е инструмент кој има цел да го подобри животот на граѓаните. Бидејќи во политичките односи меѓу двете земји не постојат отворени прашања, на ПСП ѝ се дава можност за поддршка на двете земји во подготовката за членство во ЕУ со подобрување на економијата и елиминирањето на диспаратите во нивните региони.

Состојба на работите

Програмата за прекугранична соработка на ИПА Македонија-Албанија 2007-2012 е постојано на дневен ред меѓу засегнатите страни. Оваа програма беше прва програма од компонентата за ПС на ИПА која започна да се спроведува во Македонија. Освен тоа, за првпат Македонија ја имаше водечката улога. Понатаму, може да се нагласи дека ова е прво искуство во заедничка ПСП помеѓу Македонија и Албанија.⁵² Програмата го достигна третиот повик на предлози за проекти кои ќе се спроведуваат во нејзини рамки. Всушност, од почетокот на фазата на имплементација се појавија проблеми. Делегацијата на ЕУ одлучи да распредели 123.000 евра од Програмата КАРДС за поддршка на ЗТС во Струга, но овие средства никогаш не биле искористени.

Министерството за локална самоуправа (МЛС) во Македонија не го координира процесот добро, тоа, според мислењето на различни корисници, важи барем во овој случај за ПСП ИПА Македонија-Албанија 2007-2013. Министерството за локална самоуправа има слаба институционална структура за ИПА. Всушност, има две официјални лица кои работат на повеќе од една програма во истовреме, што доведува до збунетост кај корисниците, кога треба да ги контактираат официјалните лица во МЛС. На почетокот имаше повеќе вработени во Секторот за ЕУ, но некои од нив решија да ја променат работата, бидејќи не беа во можност да се справат со дадените обврски. Овој проблем ја доведува до прашање политиката на вработување во Министерството и тоа дали систематизацијата на вработените е направена на соодветен начин. Оваа институционална поставеност на Министерството како ОС (Оперативна структура) во некоја мера ја загрозува функционалноста на ЗТС.

Оперативната структура е основана и одговорна да ја води работата на ЗТС.⁵³ Уште од почетокот, ЗТС имаше потешкотии во поглед на функционалноста. Министерството за локална самоуправа требаше да му помогне на ЗТС во поглед на воспоставувањето на потребните структурни и

⁵² Според претставниците на ЗТС појавените тешкотии можат да се припишат на недостигот на искуство, а првата програма (конкретно, првиот повик) може да се сметаат за пилот-проект.

⁵³ Член 139.4 од Регулативата за спроведување на ИПА.

технички потреби, но уште од почетокот не успеа да ги „апсорбира“ доделените 123.000 евра од претходната програма КАРДС. Друг проблем којшто влијае врз ефикасноста на ЗТС е централизираното управување и недостигот на вештини од страна на официјалните лица на ОС. Министерството за локална самоуправа ги поседува сите надлежности над ЗТС, со тоа никој не може да преземе никаква иницијатива без претходно одобрување од страна на Министерството. Министерството за локална самоуправа ги врши книговодствените и финансиските работи на програмата, без лице коешто е конкретно задолжено за финансиите на ЗТС. Министерството за локална самоуправа не е многу расположено за делегирање надлежности на ЗТС. Имајќи го предвид ограничениот број вработени, ова има негативно влијание врз одобрувањето активности на ЗТС. На пример, кога официјално лице е на службено патување, на неговите колеги од секторот на министерството не им се предаваат никакви задолженија. Од друга страна, пак, ЗТС треба да чека неколку недели со цел да добие инструкции, пред да преземе активности.

Според Министерството за локална самоуправа и Делегацијата на ЕУ во Скопје техничките пречки се надминати. Денес ЗТС нема проблеми со платите на вработените, што беше случај во 2009-2010 година, но сè уште постојат проблеми со дневниците за членовите на некои комисии. Ова е случај за период од веќе 1,5 година.

Неколку општини немаат контакт со МЛС. Две од нив не можат да воспостават официјална комуникација, а третата смета дека нема потреба од комуникација со МЛС, затоа што ЗТС е органот кој треба да се контактира. Општините се жалат на институционалното лидерство на Министерството, бидејќи тоа ниту ги организира, ниту ги известува претставниците на општините за обуките и развојот на програмата. Општините, исто така, се жалат поради тоа што имале општи обуки, наместо конкретни обуки за подготовка на проекти ИПА. Претставниците на Делегацијата на ЕУ и ЗТС наведуваат дека во минатото потенцијалните корисници биле обучувани преку Проектот за поддршка на Прекуграничната соработка (ЦБИБ), а имало и обука поддржана од Делегацијата на ЕУ, како и ГИЗ - поранешен ГТЗ, итн. Според ЗТС, пред секој повик за предлог, тие организирале обуки за потенцијалните корисници кои биле поканети да присуствуваат преку јавен повик. Повиците биле отворени за сите заинтересирани страни. На ЗТС не му било дозволено да изготвува посебни покани за претставниците на општините, бидејќи тоа би значело дека им дава приоритетен третман во однос на другите потенцијални корисници, а тоа би претставувало кршење на правилата на ИПА. Заедничкиот технички секретаријат смета дека општините се информирани затоа што тие учествуваат во Заедничкиот управен комитет и затоа тие не можат да објаснат зошто општините не се пријавуваат за проекти во рамките на оваа програма.

ПРЕГЛЕД НА ПОВИЦИТЕ ЗА ПРЕДЛОЗИ

Прв повик за предлози - за 2007 година

Според ЗТС на првиот повик за предлози од програмата, расположливата сума на грантови достигнала вкупно 1.020.000 евра. За активности во Македонија, со овој повик беше предвидена сума од 680.000 евра, додека 340.000 евра беа предвидени за спроведување на активностите во Албанија.

Од 14 проекти за кои Делегацијата на ЕУ во Скопје склучи договори, вредноста на поддржаните проекти достигна вредност од 571.270 евра, при што останаа неискористени 108.729 евра.⁵⁴ Вкупниот износ на неискористени средства од финансискиот договор со Македонија за 2007 година, изнесува 1.408.729,54 евра.

Опсегот на проектните трошоци за партнерите од Македонија за првиот повик беше од 25.000 евра до 49.000 евра. За вториот повик, износот се зголеми на 160.000 евра, а опсегот треба да се зголеми за третиот повик и за претстојните повици, што е нормално и очекувано.

Табелата подолу опишува колку пари беа апсорбирани од првиот повик.

Земја	Доделени средства во евра	Апсорбирани	Разлика	Процент
Албанија	340.000			
Македонија	680.000	571.270	108.729	84%
Вкупно	1.020.000			

Втор повик за предлози - за 2008 година

„Неапсорбираните средства“ планирани за периодот од 2007 година, од околу 1.300.000 евра за Република Македонија и 650.000 евра за Република Албанија, беа повторно распределени за вториот повик. Поради доцнењето на процесот на евалуација на апликацијата за вториот повик, не беа апсорбирани 1.300.000 евра за Македонија и 650.000 евра за Албанија. Конкретно, тоа значи од старт губење на 45% од средствата. Оттаму, расположливата сума за вториот повик изнесуваше само 1.575.000 евра. Дополнително, од оваа сума, само 1.286.510 беа апсорбирани од двете земји, што претставува 82% од вкупниот износ. Република Македонија искористи 662.447 евра од 900.000 евра, што претставува 69% од предвидениот износ.

⁵⁴ ППС на ИПА функционира на партнерски принцип. Износот на средства што се обезбедуваат како грантови на корисниците е еднаков за проектните партнери. Македонија како водечка земја во Програмата има повеќе средства на располагање и разликата може да ја користат корисници од Македонија без партнери од другата страна на границата. Проблемот е што во текот на евалуацискиот процес, службените лица на Програмата не ги процесуираат ваквите апликации понатаму во процедура. Така, одреден износ на средства остануваат неупотребени. Ова искуство се однесува на двата повици.

Земја	Доделени средства во евра	Апсорбирани	Разлика	Процент
Албанија	675.000	624.063	50.937	93%
Македонија	900.000	662.447	237.553	69%
Вкупно	1.575.000	1.286.510	288.490	82%

Финансиските средства кумулативно за 2009, 2010 и 2011 година, беа распределени во третиот повик. Тие достигнуваат сума од 2.700.000 евра. На повикот се примени 123 апликации. Процесот на евалуација ќе се одржи во септември оваа година.

Горенаведените проблеми коишто се појавија во текот на спроведувањето на оваа програма влијаеја Комисијата да донесе одлука, претходно распределените средства, за 2012-2013 година, да бидат одземени. Добрата страна на оваа одлука е дека овие средства ќе бидат искористени за цели на прекугранична соработка, преку различна ИПА компонента. Следствено, ова ќе има директно влијание на идните проекти, што значи дека потенцијалните корисници ќе треба да апсорбираат помалку пари.

Влијание на програмата

Ефикасноста во користењето на средствата треба да се сфати како начин на апсорпција на доделените пари навреме, на соодветен начин, како и со позитивно влијание преку обезбедување одржливост на реализираните проекти. Значи, дури и ако парите се обезбедени, треба да се тестира како ќе бидат потрошени.

Проценката на влијанието на програмата со „апсорбираните“ 571.270 евра од првиот повик, не е цврст показател за анализирањето на поширокото влијание на програмата, но сепак е некаков показател. Од доделените (14) проекти во 2007 година, 5 проекти се однесуваат на економскиот развој, 3 проекти се однесуваат на одржливиот развој на животната средина и конечно 6 проекти се однесуваат на социјалната кохезија и културната размена.

Да се направи проценка на реалното влијание на проектите во бројки е многу тешко. На пример, сакавме да провериме дали има зголемена билатерална трговија во целина или посебно во туризмот помеѓу овие земји. Поради недостаток на сигурни податоци моравме да го прескокнеме овај аспект. Проценката на влијанието врз животната средина беше исто така тешка, затоа што, иако програмата имаше цел придвижување кон следното ниво од идентификуваната ситуација за проблемите во животната средина, активностите предвидени со неа тежнеат кон воспоставување солидна основа за идна соработка и партнерство. Социјалната кохезија и културната размена е трета специфична цел на програмата и со анализирањето на впечатоците на

целните групи би можеле да добиеме увид во влијанието на проектите, па на тој начин да се оцени хипотезата: Дали ИПА е поттик за просперитетни акции?

Како успешна приказна од оваа програма може да се спомене проектот наречен „Жените ги минуваат границите за промена“, имплементиран од локалната развојна агенција во Струга, Македонија и проектот наречен „Сопруга“, имплементиран од развојната агенција во Поградец, Албанија. Претставниците на овие невладини организации го започнаа своето партнерство во текот на обуката на ЦБИБ во Струга. Заеднички аплицираа на првиот повик на ИПА за предлози, нивната апликација беше прифатена и следствено на тоа проектот беше финансиран од страна на оваа програма. Освен промоцијата на социјалната кохезија и културното наследство, со овој заеднички проект се промовираше семејниот туризам како голем потенцијал за економски развој на регионот. „Know-how“ од македонските граѓани кои имаат искуство во семеен туризам им бил пренесен на потенцијалните албански претприемачи. Со овој проект беа вклучени маргинализираните жени од прекуграничниот регион. Конечно, ова партнерство продолжи и по ИПА. Двете невладини организации обезбедија два проекти, од кој едниот за рурален туризам, кој е на некој начин продолжение на првиот проект предложен од ИПА. Позитивните импресии од овој проект беа изразени во анкетата која ја спроведовме за ова истражување. Затоа овој проект може да се смета како пример за успех.

Заклучоци

Апсорпцискиот капацитет на Македонија во користењето на ИПА фондовите е низок. За двата повици за предлози, за договорните години 2007-2008 за корисниците од Македонија, имаше потенцијално достапна сума од 4.289.000 евра. Од оваа сума приближно 1.580.000 биле предвидени за двата повици за предлози за 2007-2008, но се склучиле договори за 1.233.718 евра. Сè на сè, од финансиските договори помеѓу Македонија и ЕК за периодот 2007-2008, Република Македонија не успеала да апсорбира приближно 2.709.000 евра.⁵⁵ Процентуално, апсорбирани се само 28,8% од достапните фондови.

Министерството за локална самоуправа, кое за ПС ИПА е координатор и Оперативна структура (ОС) во овој момент има недоволен персонал. Според актот за организација и систематизација во рамките на секторот на ЕУ, кој има 3 единици (вклучувајќи ја и ИПА-единицата), бројот на вработени треба да изнесува приближно 13 лица, но во овој момент само 4 државни службеници работат со полн капацитет. Истите лица се лица за контакт за различни програми ИПА ПС.

Заедничкиот технички секретаријат беше основан во Струга и самиот по себе може да се смета како важен чекор во имплементацијата на програмата,

⁵⁵ Податоците се обезбедени од Техничкиот секретаријат во Струга, финансиските спогодби меѓу Македонија и ЕК не се објавуваат на официјалните веб-страници.

но кај него постојат реални проблеми во поглед на функционалноста. Корисниците на програмата немаат жалби за ЗТС и нивната воспоставена соработка.

Општините покажаа ниско ниво на административни капацитети во справувањето со ИПА фондовите. Како прво, тие имаат недоволно вработени лица. Како второ, тие немаат конкретен тим или единица која ќе работи на ИПА фондовите. Како трето, општините имаат финансиски ограничувања, поради кои не можат да вклучат консултанти од ИПА за пишување и за имплементирање на проектите. Само општина Битола има добиено ИПА проект, на првиот повик.

Невладините организации покажаа интерес и успех во пронаоѓањето на прекугранични партнери за апсорпција на ИПА фондовите. На двата повици, од вкупно 22 доделени проекти, (НВО) невладините организации беа вклучени во 21 проект, како имплементирачки организации или како проектни партнери.

Беше воспоставена општествена комуникација помеѓу граѓаните од соседните земји. Врз основа на одговорите дадени од страна на испитаниците може да се дојде до заклучок дека е воспоставена комуникацијата помеѓу граѓаните, особено во поглед на социјалната кохезија и културната размена. Според нашите испитаници социјалното влијание беше забележително.

Пример за успех: „Жените преминуваат граници за промена“ претставува успешна приказна, бидејќи како резултат на проектот ИПА имплементиран со програмата ПС Македонија-Албанија, двете невладини организации имаат создадено солидно партнерство.

Користена литература

Апсорпција на структурните и кохезиските фондови: научени лекции за идната кохезиска политика на ЕУ, Европски парламент, Работен документ, Комитет за регионален развој, известувач: Мајкл Терер 2011 г.

Претпристапното финансирање за Бугарија и Романија: кои лекции можат да се научат за идното проширување? Европски парламент, Генерален директорат за внатрешни политики, оддел на политиката Б, буџетски прашања, Студија, 2011 г.

Пристапна интеграција, проблеми и решенија за адаптација на ИПА во Албанија, Босна и Херцеговина, Црна Гора и Македонија, Европско Движење Албанија (ЕДА).

Регулатива на Советот (ЕЗ), бр. 1085/2006, 17 јули, 2006 година, за воспоставување на инструментот за претпристапна помош (ИПА).

РЕГУЛАТИВА НА КОМИСИЈАТА (ЕЗ), бр. 718/2007, од 12 јуни, 2007 година, имплементирана Регулацијата на Советот (ЕЗ), бр. 1085/2006 за воспоставување инструмент на претпристапна помош (ИПА).

РЕГУЛАТИВА НА КОМИСИЈАТА (ЕЗ), бр. 80/2010, 28 јануари, 2010 година, амандмани на Регулацијата (ЕЗ), бр. 718/2007 за спроведување на

Регулативата (ЕЗ), бр. 1085/2006 за воспоставување инструмент за претпристапна помош (ИПА).

Јавни финансии на Европската Унија, четврто издание, Европска комисија, Европски заедници, 2008 г.

Европски институт на Романија - претпристапно влијание на студијата III, Студија бр. 1, Анализа на апсорпциските капацитети на фондовите на ЕУ во Романија.

Хорват Андреј, „Зошто никој не се грижи за апсорпцијата?“ Некои аспекти во врска со административниот апсорпциски капацитет за структурните фондови на ЕУ во Чешка, Естонија, Унгарија, Словачка и Словенија, пред пристапувањето WIFO работни документи, бр. 258, август, 2005 година.

Ѓеорѓиевски Мате, Инструментот за претпристапна помош: Патот до успешен старт користејќи ги ИПА и другите фондови на ЕУ, со цел да се забрза приближувањето и интеграцијата на Западен Балкан во ЕУ, Будимпешта 2008 година.

ИПА Прекугранична програма 2007-2013, Република Македонија-Република Албанија.

Кнежевиќ Иван, Апсорпциските капацитети на Србија за искористување на фондовите на ЕУ: Практични лекции од Словачка, Европско движење на Србија, Белград, јули, 2010 година.

Лежаиќ Кристијан, Прекуграничната соработка како инструмент на регионалната политика на ЕУ, студија на случај: Хрватска, Ница, мај 2010.

Мрак Мјомир и Тилев Драган, Апсорпција на претпристапните фондови на ЕУ: концепт и импликации врз Косово, април, 2008 година, Приштина.

Мрак Мјомир и Узунов Ванчо, фондови на ЕУ за развој и Република Македонија, мај, 2005 година, Скопје, Македонија.

Интервјуа:

Антиќ Мартина, раководител на одделението за имплементација на ИПА ПС, контакт точка ИПА ПС Македонија-Албанија, министерство за локална самоуправа, Скопје, Македонија.

Битичи Фатмир, извршен директор на Стопанската комора на Северозападна Македонија, Скопје, Македонија.

Димоска Александра, советник за локален економски развој, општина Кичево, Македонија.

Јахај Фатом, шеф на локалниот економски развој, општина Гостивар, Македонија.

Јајчари Елени, проект менаџер, Здружение „Јас жената“, Поградец, Албанија.

Одаи Ирфан, раководител на сектор, локален економски развој, општина Тетово, Македонија.

Поповска Јасмина, извршен директор на локалната агенција за развој, Струга, Македонија.

Сагер Ингрид, шеф на операции II, Делегација на Европската Унија, Скопје, Македонија.

Скиала Паоло, проектен менаџер, канцеларија на специјалниот претставник на ЕУ, Делегација на ЕУ, Скопје, Македонија.

Толевски Гоце, раководител на Заедничкиот технички секретаријат, Струга, Македонија.

м-р Мате Ѓорѓиевски, м-р Мила Станковиќ: ИПА ФОНДОВИ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА: ПОТЕНЦИЈАЛИ И ОГРАНИЧУВАЊА ЗА РЕГИОНАЛЕН РАЗВОЈ

Вовед

Целта на овој труд е обид да се даде оценка и критички осврт за степенот до кој Македонија успева да ја користи помошта на ЕУ за регионален развој, за генерален економски развој и за подобрување на своите административни капацитети за водење и испорака на политики. Оценката е сериозно лимитирана бидејќи не се достапни вистински квантитативни индикатори од причина што, освен оската за Техничка помош, конкретното искористување на ИПА фондовите за проекти под оските за транспорт и животна средина сè уште не е во целост започнато.

Оттука, во отсуство на базни цифри за апсорпција на ИПА фондовите од Оперативната програма за регионален развој (ОПРР), во фокусот на трудот е повеќе квалитативната оценка, односно влијанието кое го има процесот на користење и управување со фондовите на ЕУ врз администрацијата и политиките. Имено, ефективноста на ИПА фондовите за регионален развој во моментот не може да биде оценета преку нивното влијание на општиот социоекономски развој, туку преку испитување на оперативните стратегии и специфични цели дефинирани во Оперативната програма за секоја приоритетна оска, како и преку проучување на целокупната поставеност на оперативниот систем во контекст на општото политичко, економско и институционално опкружување за апсорпција на овие фондови.

Најпосле, додадената вредност на претпристапната стратегија на ЕУ и претпристапните фондови, кои се претходници на Кохезионата политика на ЕУ, лежи главно токму во политичката логика зад претпристапните фондови на ЕУ. Претпристапното политичко „rationale“ е да формира значителен ефект на кохезија меѓу широката административна, социјалната и економската заедница и да воспостави нивна сеопфатна соработка со јасни одговорности, како и синергија помеѓу средствата од самите фондови, од една страна, и квалитетот на трансформација на политиките (водена од ЕУ), од друга страна, која мора да биде внимателно изведена под целосна и недвосмислена политичка сопственост и обврзаност.

Не занемарувајќи ја исклучителната важност на ОПРР во создавањето на целокупната конструкција и главните принципи на еден целосно нов систем за планирање, програмирање, спроведување, мониторирање и евалуација на фондовите на ЕУ, за кои и покрај напредокот, сè уште постои нагорна линија на

учење, овој труд ја потенцира и потребата да се надополни оваа доминантна цел со една подалекосежна, односно да се обиде да ја унапреди вредноста на јавните инвестиции пошироко, како силен поттик за подигнување на социоекономскиот развој и подобрување на конкурентноста на македонската економија.

Стратешка цел на ОП е да ги поддржи условите за одржлив развој преку подобрување на транспортната инфраструктура и инфраструктурата за животна средина преку фокусирање на:

Подобрен пристап и безбедност на врските со соседните земји преку подобрување и модернизација на транспортната инфраструктура долж транснационалните оски (Коридорите VIII и X).

Да се поддржи регионалниот развој преку обезбедување на условите за животната средина, неопходни за осигурување квалитет на животот и економски развој, постигнувајќи усогласеност со релевантното законодавство

1. Оперативна програма за регионален развој: алатка за зајакнување на административниот капацитет или нешто повеќе?

1.1. Основен осврт

Без амбиција да се објаснува во детали комплексниот процес на воспоставување соодветна правна и институционална рамка за менаџирање на ИПА фондовите за регионален развој, подолу е даден општ приказ на

основната хронологија на настани во врска со напредокот на Македонската и ЕУ администрација во поглед на Инструментот на претпристапна помош (ИПА) – Компонента III:

Ратификација на Рамковната спогодба меѓу Владата на Република Македонија и Комисијата на ЕУ, во врска со финансиска помош на ЕУ за спроведување на помошта според Инструментот за претпристапна помош (ИПА) → февруари, 2008 година.

Пренос на надлежности за управување со ИПА компонентата за регионален развој од ЕУ на националните структури на РМ → јули, 2009 година.

Потпишување на Финансиска спогодба во врска со Повеќегодишната оперативна програма „Регионален развој“, 2007-2009 (ОПРР), во рамките на ИПА-компонентата III → септември, 2009 година.

Потпишување на изменување на Финансиска спогодба во врска со Повеќегодишната оперативна програма „Регионален развој“ (ОПРР 2010-2011) → јануари, 2011 година.

Оперативната програма за регионален развој (ОПРР) претставува основен програмски документ за алоцирање на ИПА фондовите и дефинирање на условите за давање европска помош во рамките на транспортната инфраструктура и инфраструктурата за животна средина како претходник, и според логиката на Европските структурни фондови и кохезискиот фонд.

ОПРР се базира на Стратегиската кохерентна рамка 2007-2013 (СКР), која претставува појдовен стратешки документ за усогласување на приоритетите на Република Македонија со приоритетите на ЕУ. ОПРР ги утврдува приоритетите за финансирање и критериумите за избор во врска со два одвоени сектори – транспорт и животна средина, и со тоа усвојува комбиниран пристап, третирајќи две клучни стратегии со еден потег.

Има четири приоритетни оски, кои содржат соодветни мерки и подобни активности и претставуваат основа на операциите дефинирани во таканаречените Обрасци за идентификација на операции⁵⁶ (ОИО). Овие обрасци беа развиени и усогласени како резултат на тесна соработка меѓу Оперативната структура и Комисијата на ЕУ, и претставуваат правна основа за конкретни проекти и договори кои се финансираат од средствата на ОПРР.

Приоритетните оски и мерки се прикажани во табелата подолу:

Табела 1-1 ОПРР 2007-2009 - приоритетни оски

<p>Приоритетна оска 1. Завршување на автопатот Коридор X Мерка 1.1. – Надградба на преостанатите делници долж Коридор X на ниво на автопат</p>
<p>Приоритетна оска 2. Подобрување и модернизирање на транспортната инфраструктура Мерка 2.1. Подобрување на железничката инфраструктура долж основната регионална мрежа на Југоисточна Европа Мерка 2.2. Подобрување на патната инфраструктура долж основната регионална мрежа на Југоисточна Европа</p>
<p>Приоритетна оска 3. Подобрување на инфраструктурата за животна средина Мерка 3.1. Воспоставување инфраструктура за собирање и обработка на отпадни води која ги исполнува барањата на ЕУ Мерка 3.2. Воспоставување интегриран и финансиски самоодржлив систем за управување со отпад</p>
<p>Приоритетна оска 4. Техничка помош (ТП) Мерка 4.1. Администрирање на имплементацијата на оперативната програма Мерка 4.2. Подготвување на инвестициски проекти и програми</p>

Извор: ОПРР 2007-2009

Како што беше наведено погоре, првичната ОПРР беше ревидирана со цел да се додадат дополнителни финансиски алокации за буџетските години помеѓу 2010 и 2011 година, и вкупната сума на програмата сега изнесува 128 милиони евра. Се работи за прилично лимитирана сума, земајќи ги предвид Секторите на интервенција и Генералната стратегија и потреба да се поддржи одржливиот развој. Преостанатиот дел од средствата во износ од приближно

⁵⁶ Сите информации во врска со конкретни ОИО и проекти се добиени преку интервјуа со претставници на Оперативната структура кои изјавија желба да останат анонимни.

100 милиони евра јавни пари, кој произлегува од финансиските алокации за 2012 и 2013 година, треба допрва да се програмира и доделува.

Финансискиот плик на ИПА-компонента III, алоциран од ОПРР 2007-2009 и ревидиран во согласност со ОПРР 2010-2011, е даден во следната табела:

Табела 1-2 финансиски алокации на ОПРР 2007-2009 и ОПРР 2010-2011

Години 2007-2011	Вкупен јавен расход (€) (1)=(2)+(3)	Јавен расход (€)		Стапка на ИПА кофинансирање (%) (4)=(2)/(1)
		ЕУ придонес (ИПА)(€) (2)	Национално кофинансирање * (€) (3)	
Приоритетна оска 1	52.941.180	45.000.000	7.941.180	85%
Мерка 1.1.	52.941.180	45.000.000	7.941.180	85%
Приоритетна оска 2	25.383.062	21.575.600	3.807.462	85%
Мерка 2.1.	25.383.062	21.575.600	3.807.462	85%
Мерка 2.2.	0	0	0	
Приоритетна оска 3	43.918.124	37.330.400	6.587.724	85%
Мерка 3.1.	38.626.591	32.832.600	5.793.991	85%
Мерка 3.2.	5.291.533	4.497.800	793.733	85%
Приоритетна оска 4	6.228.240	5.294.000	934.240	85%
Мерка 4.1.	1.870.002	1.589.500	280.502	85%
Мерка 4.2.	4.358.237	3.704.500	653.737	85%
Вкупно години: 2007-2011	128.470.606	109.200.000	19.270.606	85%

Извор: Одлука на Комисијата на ЕУ од 4 октомври, 2010 година, со која се менува Одлуката С (2007) 5721 за усвојување на Повеќегодишната оперативна програма за Регионален развој на Република Македонија финансирана од Инструментот на претпристапна помош – компонента за Регионален развој.

Најголемата инвестиција на Програмата е лоцирана во Секторот за транспорт и за неа се издвоени скоро 61% од вкупно алоцираните средства за помош. Дистрибуцијата на сооднос помеѓу приоритетите за транспорт и животна средина, не земајќи ја предвид оската за техничка помош, е 64:36. Мерките на оската за транспорт се фокусирани на подобрување и модернизирање на патиштата и железничките линии во чии рамки е предвидена имплементација на еден голем инфраструктурен проект долж Коридор X, или „Изградба на останатите делници на Коридор X на ниво на автопат“.

Приоритетот на Секторот за животна средина е поддршка во изградба на инфраструктура за собирање и третман на отпадни води и на активности поврзани со управување на отпад. Ова со цел да се изгради инфраструктура во согласност со легислативните критериуми на Европската Унија. Во рамките на овој програмски период, предвидена е имплементација на еден голем проект за третирање отпадни води (изградба на пречистителна станица во Прилеп).

ОПРР предвидува само два големи инфраструктурни проекти, по еден во секоја област на интервенција:

ТРАНСПОРТ: Изградба на останатите делници на Коридор X на ниво на автопат

ЖИВОТНА СРЕДИНА: Изградба на систем за собирање и третман на отпадни води во Прилеп

Постоење на само два големи инфраструктурни проекти во рамките на ОПРР произлегува од различните реални состојби во секторите за транспорт и животна средина. Проектот Коридор X се смета за соодветно продолжување на минати и постоечки инвестиции, и неговата додадена вредност во контекст на ЕУ се состои во подобрување на инфраструктурните врски и кохезија помеѓу земјите-членки на ЕУ и нивните регионални соседи. Од друга страна, приоритетот за животна средина за голем проект идентификува операција од помал обем - изградба на пречистителна станица за отпадни води во Прилеп. Ова е од причина што има реален недостиг на подготвени инфраструктурни проекти во секторот животна средина, што повлече алокација од помал обем за овој приоритет, каде само 20% од Програмата се распределени за проекти од животна средина. Исто така, традиционално ниската стапка на буџетски инвестиции на национално и на локално ниво, и недостигот на финансиски капацитет, особено кај општините, претставуваат дополнителни причини за идентификација на само еден голем проект во животната средина.

Поради тоа, се посветува внимание и на подготовка на нови проекти кои ќе станат дел од низата подготвени проекти за подобни интервенции во областа на инфраструктурниот развој на транспортот и животната средина. Така креираната низа на подготвени проекти ќе претставува солидна основа за имплементација на приоритетите во наредните програмски периоди, што треба да оди во паралела со адекватно национално финансиско планирање.

Зачудува фактот што оската за Регионална конкурентност, која би имала цел да ја зајакне македонската економија и особено развојот на малите и средните претпријатија, е изоставена од ОПРР за целиот програмски период, 2007-2011 година. Без оглед на тоа, дека унапредувањето на инфраструктура од витално значење (транспортна и инфраструктура за животна средина) е мошне значаен предуслов за економскиот развој, сепак изоставувањето на

Регионалната конкурентност е недостаток во формирањето на стратешките цели на ОПРР и своевидна пречка за бизнис заедницата во Македонија. Официјалното гледиште на Европската комисија и националните органи на почетокот на процесот на програмирање, би требало да биде преиначено во текот на следниот програмски период, посебно целејќи кон повисок апсорпционен капацитет, кој до извесен степен е полесно да се оствари со проекти за Регионална конкурентност, отколку со големи инфраструктурни проекти.

И покрај фактот што беа потребни огромни напори да се воспостави Оперативната структура, што ќе беше уште потешко доколку се вклучеше и поткомпонентата за Регионална конкурентност, и наспроти раширеното мислење дека македонската администрација не е подготвена да започне да администрира уште една приоритетна оска, авторите на трудот ценат дека во текот на модификацијата на ОП, пропуштена е „златна можност“ да се вклучи или барем сериозно да се дискутира вклучувањето и на оваа оска.

Со оглед на искуството стекнато при досегашните вежби во фаза на програмирање, може да се заклучи дека времето кое е изгубено и фондовите кои не се ставени на располагање во овој период на техничко подготвување, едукација на подобните крајни корисници и создавање општи услови за искористување од оската за Регионална конкурентност, можно е да имаат крајно неповолни ефекти и доцнење при следниот период на програмирање, почнувајќи од 2013 година, кога оваа оска се очекува да биде конечно вклучена.⁵⁷

1.2. Институционална поставеност – Систем наспроти резултати

Средствата на ИПА за Регионален развој во Република Македонија се спроведуваат според таканаречен децентрализиран систем на спроведување (ДСС)⁵⁸ со претходни (ex ante) контроли, воспоставен со преносот на надлежности за управување со фондовите на ЕУ од ЕУ на националните органи⁵⁹. Правната основа на овој систем е содржана во Рамковната спогодба меѓу Владата на земјата и Европската Комисија⁶⁰, која има својство на меѓународен договор и супрематија над националното право.

⁵⁷ Како пример за илустрација, Хрватска има посебна Оперативна програма за регионална конкурентност уште од почетокот на помошта на ИПА, која ги поставува следните приоритети и соодветни мерки за кои се наменети близу 64 милиони евра:

- Подобрување на развојниот потенцијал на регионите кои заостануваат во својот развој, што поддржува основање и проширување на мали претпријатија, преку обезбедување квалитетна инфраструктура за бизниси во помалку развиените подрачја на земјата.
- Унапредување на конкурентноста на хрватската економија, која има цел за мерки за подобрување на бизнис климата (гарантирајќи достапност на квалитетни бизнис советодавни услуги до малите и средни претпријатија, охрабрувајќи соработка меѓу бизнисите преку развој на кластери и развивајќи е-бизниси) и технолошки трансфер и поддршка на услуги за отпочнување на бизниси засновани на знаење (поддршка на бизнис центри и центри за образование и истражување).

⁵⁸ Во согласност со Критериумите за акредитација содржани во Анексот на Регулативата за спроведување на ИПА (ИПА ИР), Регулатива (ЕЦ) No718/2007.

⁵⁹ Преносот на надлежности за управување за ИПА Компонентата за Регионален развој од ЕУ на националните органи, стапи во сила во јули, 2009 година.

⁶⁰ Рамковна спогодба меѓу Владата на Република Македонија и Комисијата на Европските заедници за правилата за соработка

ДСС претставува национален систем на управување со фондовите на ЕУ, менаџиран од воспоставена мрежа на национални органи и структури одговорни за безбедно финансиско управување со средствата на ЕУ во земјата⁶¹. Се работи за следните органи и структури:

- Национален ИПА координатор (НИПАК)
- Стратешки координатор за ИПА-Компонентите III и IV (СК)
- Надлежен координатор за акредитација (НКА)
- Национален координатор за авторизација (НАО)
- Национален фонд
- Оперативна структура за регионален развој
- Ревизорско тело

Функциите на првите четири тела⁶² се извршуваат од претставници назначени на определени позиции. Додека НИПАК има мандат да обезбеди политичка обврзаност на земјата и севкупна усогласеност меѓу стратегијата за пристапување на земјата во ЕУ и користењето европски фондови, СК е одговорен за подготовка на Стратешката кохерентна рамка⁶³ и за обезбедување координација на Компонентите на ИПА за Регионален развој и Развој на човечки ресурси. НАО е акредитиран од НКА да ја извршува својата функција на орган кој е севкупно одговорен за финансиското управување со фондовите на ЕУ и легалноста и правилноста на придружните трансакции. НАО, исто така, раководи и со Националниот фонд⁶⁴, кој има улога на Орган за сертификација на ИПА фондовите за Регионален развој. Ревизорското тело е независен ревизорски орган, одговорен за контрола врз ефикасното и безбедното функционирање на целиот систем. Сите горенаведени органи и структури имаат значајна улога во системот на контрола и менаџмент на ИПА фондовите за Регионален развој, меѓутоа Оперативната структура го сноси најголемиот товар.

Оперативната структура за регионален развој⁶⁵ е група на тела која управува со Оперативната програма за регионален развој. Секторот за централно финансирање и склучување договори⁶⁶ (ЦФЦД) заедно со одделенијата за ИПА во Министерството за транспорт и комуникации, и Министерството за животна средина и просторно планирање, ја сочинуваат Оперативната структура. ЦФЦД во исто време е раководител на оперативната структура и договорно тело за ИПА фондовите за Регионален развој и во тоа својство е единствено надлежен за спроведување тендери, склучување

во врска со финансиската помош на Европските заедници за Република Македонија во рамки на спроведувањето на помошта според Инструментот за претпристапна помош (ИПА), потпишана на 30 октомври, 2007 година („Службен весник на Република Македонија“, бр. 18/2008, од 5.2.2008 година).

⁶¹ За детален преглед види - Уредба за утврдување на меѓусебните односи на органите и структурите на децентрализирано управување со првите четири компоненти од инструментот за претпристапна помош (ИПА) на Европската Унија („Службен весник на Република Македонија“, бр. 132, од 21 октомври, 2008 година)

⁶² Регулатива (ЕЦ) No 718/2007 (ИПА ИР), членови 22-25.

⁶³ Достапна на: <http://www.sep.gov.mk/content/Dokumenti/MK/SCF%20f.draft%2031.07.2007.pdf>.

⁶⁴ Член 26 од Регулатива (ЕЦ) No 718/2007 (ИПА ИР).

⁶⁵ Член 28 од Регулатива на Комисијата (ЕЦ) No 718/2007 (ИПА ИР).

⁶⁶ <http://cfcd.finance.gov.mk/>.

договори и вршење на плаќања во врска со проектите финансирани од ЕУ. Освен тоа, ЦФЦД ја контролира целокупната имплементација на проекти финансирани од ИПА во земјата. Во таа смисла, овој сектор има хоризонтална улога во процесот на имплементација на ЕУ фондови и е одговорен за сите компоненти на ИПА кои се спроведуваат според ДСС. Во моментот, ЦФЦД е составен од 24 вработени и е одговорен за управување со три оперативни програми, вклучувајќи ја и ОПРР. Соодветните министерства се одговорни за програмирање на средствата за Регионален развој, и секојдневна имплементација и мониторинг на проектите во нивна област. Министерството за транспорт алоцираше осум вработени да работат за потребите на оперативната структура, и Министерството за животна средина и просторно планирање, исто така, осум (8)⁶⁷. Службениците, одговорни за управување со Програмата, и во ЦФЦД и во министерствата, се млади лица полни со ентузијазам кои се нови во светот на менаџирање донаторски пари. Имајќи го ова предвид, очигледно е дека телата на програмата патат од хроничен недостиг на работна сила, бидејќи група од не повеќе од 40 лица менаџира Програма од преку 130 милиони евра.

Дополнително, не можеме да го игнорираме големиот бирократски товар на ДСС. Имено, сите горенаведени органи и структури се меѓусебно поврзани со дузина меѓусекторски договори кои регулираат различни аспекти на нивниот заемен однос и соработка во рамките на системот. На пример, НАО ја постави својата врска со Оперативната структура во таканаречениот Договор за спроведување, додека ЦФЦД, како Раководител на оперативната структура, ја изгради институцијата на оперативен договор за да делегира определени свои надлежности на министерствата. И кога на ова ќе ги додадеме обемните Прирачници за внатрешни процедури, посебни за секое тело кое е дел од оваа приказна, лесно е да се разбере зошто работите се движат толку бавно. И како крајно, тука е и претходната („ex ante“) контрола на Делегацијата на ЕУ, која се спроведува во согласност со Анекс II од Одлуката за пренос на надлежности за управување. Како резултат на тоа, целиот процес на тендерирање и склучување договори во секоја своја фаза се одобрува од страна на Делегацијата на ЕУ, што го продолжува процесот за дополнителни 3-4 месеци.

1.3. Стратегија и начела

1.3.1. Транспорт

Оперативната програма за регионален развој 2007-2011 е првиот скромен чекор кон користење на ИПА III фондовите за подобрување на транспортната инфраструктура долж главните транспортни артерии кои поминуваат низ македонска територија, особено Пан-европските коридори X и VIII, дефинирани од Високата група за проширување на главните Трансевропски транспортни мрежи (ТЕН-Т) кон соседните земји и региони и од студијата РЕБИС (Регионална Балканска инфраструктурна студија). Двата коридора се составен

⁶⁷ Овие бројки се однесуваат на моментот на подготовка на овој труд и се обезбедени од член на Оперативната структура кој беше интервјуиран за потребите на овој труд.

дел на Сеопфатната мрежа СЕЕТО⁶⁸, која е вклучена во ревидираните насоки за ТЕН-Т мрежата⁶⁹.

Општо земено, што се однесува до транспортниот сектор, стратегијата на Оперативната програма (ОП) е правилно формулирана, затоа што цели кон развој на двата коридора кои се од најголема национална стратешка важност, а дополнително тие претставуваат и приоритети од регионално⁷⁰, а со тоа и од европско значење. Следејќи ги националните и ЕУ приоритетите, опфатот на ОП за транспортниот сектор е фокусиран на развој на меѓусебното поврзување и интероперабилноста на националната со регионалната/ТЕН-Т мрежа, како и подобрување на железничките параметри, како што се брзината и безбедноста.

Во тој контекст, и земајќи ги предвид лимитираните достапни средства, ОП правилно го става главниот фокус на довршувањето на автопатот од Коридорот X, кој веќе скоро 84% е подигнат на ниво на стандардите за автопат. Со цел да ја спроведе стратешката цел за подобра кохезија со земјите-членки на ЕУ и соседните земји од регионот, втората приоритетна оска е посветена на надградбата и модернизацијата на транспортната инфраструктура. Меѓутоа, за разлика од првата ОПРР 2007-2009, која предвидуваше развој на инфраструктурата на патниот Коридор VIII, како и на железничките коридори X и VIII, изменетата ОП за периодот 2010-2011 година, се фокусира исклучиво на второто, притоа исклучувајќи ги сите фондови за патниот Коридор VIII.

Ова е разбирливо до одреден степен, имајќи ги предвид најновите трендови во Транспортната политика на ЕУ и нејзините визии опфатени во Белата книга на ЕУ за транспорт од 2011 година⁷¹, каде што е предвидено големо пренасочување кон „пријателски за животната средина“ видови сообраќај и особено внимание е посветено на развојот на интероперабилен железнички систем во Европа. Дополнително, ниеден од приоритетните проекти од мрежата ТЕН-Т не потпаѓа под патна инфраструктура, па дури и хрватската ОП за транспорт поддржува само проекти во железничкиот и во внатрешниот воден сообраќај. Сепак, реалните состојби на патната мрежа во Македонија значително се разликуваат од европските и стандардите на ТЕН-Т, па затоа стратегијата и дејствувањето на политиката треба да бидат соодветно приспособени, без поголемо застранување од европскиот тренд. Имено, треба да биде јасно дека патиштата коишто обезбедуваат најголем дел од транспортните услуги, ќе продолжат да играат огромна улога во националната економија. Оттука, цениме дека е од екстремно значење сите главни патни оски

⁶⁸ Основната регионална транспортна мрежа на Југоисточна Европа според Меморандумот за разбирање, потпишан во 2004, е сега нарекувана „СЕЕТО Сеопфатна мрежа“.

⁶⁹ Предлог-регулатива на ЕК за насоките на Унијата за развој на ТЕН-Т, каде Сеопфатната мрежа СЕЕТО е вклучена во мапите на мрежата ТЕН-Т како индикативна ТЕН-Т во Југоисточна Европа.

⁷⁰ Развојот на Коридорите VIII и X, како дел од Сеопфатната транспортна мрежа СЕЕТО, е одблиску надгледуван од страна на Транспортната опсерваторија за Југоисточна Европа, создадена во 2005 година, со регионално седиште во Белград, чија мисија и главни цели се да го олесни спроведувањето на одредбите на Меморандумот за разбирање кои се однесуваат на подобрување и модернизирање на мрежата за социјален и економски развој, промовирање на соработка за развој на главната и споредната инфраструктура на мултиmodalна мрежа, промоција и унапредување на локалните капацитети за имплементација на инвестициски програми, управување, како и прибирање и анализа на податоци.

⁷¹ Патоказ кон Единствена европска транспортна област - Кон конкурентен и ресурсно ефикасен транспортен систем, COM COM (2011) 144 финален.

во Македонија, примарно меѓународните, да имаат задоволителна состојба, заради зачувување на нивната атрактивност пред меѓународните транспортни оператори и за зголемување на општата конкурентност.

Расправата - патишта наспроти железници, која никогаш нема крај, може повторно да живне, откако плановите на Владата да ја даде под концесија изградбата на автопатските делници од Коридорот VIII пропаднаа, така што, со цел да ја пополни настанатата инвестициска празнина, можно е Владата да се сврти кон ИПА средствата во следниот период на програмирање. Можноста ова да биде вклучено во следната ОП, зависи од степенот на подготвеност на проектите за патишта и во извесна мера од различните актери кои се вклучени од страната на Европската комисија, кои во изминатите периоди на ИПА програмирањето се наклонуваа кон едната или другата опција⁷². Меѓутоа, ова во голем степен ќе зависи и од јасните намери и визији на Владата, која при претходните практики, кога се идентификуваа приоритетни проекти, покажуваше извесно колебање околу приоритетите во транспортниот сектор и околу инструментите и изворите на финансирање проекти од јавен интерес.⁷³

Без предрасуди кон останатите видови сообраќај, предвидените интервенции во железничкиот сектор и интермодалниот транспорт, каде што недостасуваат важни инфраструктурни (физички) врски и мултимодални јазли, додека потенцијалот на постоечката инфраструктура е искористен до минимален степен, а квалитетот на услугите е сериозно ограничен, се апсолутно потребни и оправдани за да ја подигнат побарувачката за овие видови транспорт и нивниот удел на пазарот. Развојот на железниците кои страдаат од историски долго недоволно инвестирање⁷⁴, е висок приоритет во Националната транспортна стратегија, со која стратегијата на ОП е целосно усогласена. Исто така, усогласеноста се однесува и на интермодалниот и мултимодалниот транспорт. Всушност, Националната транспортна стратегија нив ги идентификува на мошне незадоволителен развоен степен (отсуство на терминали, друга физичка опрема и недостиг на стимулации кои би го поттикнале нивниот развој), додека првиот чекор за соочување на овие проблеми преку ИПА е во рамките на средствата од ИПА-проектот за техничка помош „Подготовка на студии за развој на стратешки мултимодални транспортни јазли“, за кој договорот наскоро треба да биде потпишан, и врз основа на кој може да се развиваат потенцијални идни инвестициски проекти.

Покрај тоа што наодите од евалуацијата на ОП покажуваат дека таа е конзистентна со националните приоритети во транспортот и со Стратешката кохерентна рамка, таа е исто така кохерентна и со релевантните европски стратешки документи:

⁷² Интервју со претставник од македонската администрација и со официјално лице од Делегацијата на ЕУ во Скопје.

⁷³ На неколку состаноци помеѓу официјална македонска делегација и претставници од ГД за Регионалната политика на ЕК, Европската Унија изрази загриженост поради прилично флексибилните и менливи приоритети на македонската влада во врска со ИПА.

⁷⁴ Како резултат на тоа, на пример, се сериозно ограничениите услуги и непостоењето на инфраструктурни врски кон Албанија и Бугарија.

Стратешките насоки на Заедницата за економска, социјална и територијална кохезија 2007-2013, како прв приоритет го наведуваат „подобрувањето на атрактивноста (на земјите-членки, регионите и градовите), преку подобрување на достапноста, осигурувајќи соодветен квалитет и ниво на услуги и зачувувајќи ја животната средина“;

Целите на Лисабонската стратегија вклучуваат „макроекономска издржливост и финансирање“ и „зелена економија“;

Белата книга на ЕК, од 2011 година, потенцира дека „ниедна поголема промена во транспортот не е возможна без поддршка на соодветна мрежа и поголема интелигенција во нејзиното користење“.

1.3.2. Животна средина

Приоритетот за животна средина на ОПРР се состои од следните 2 мерки:

Воспоставување инфраструктура за собирање и пречистување на отпадни води која ги исполнува барањата на ЕУ (3.1);

Воспоставување интегриран и финансиски самоодржлив систем за управување со отпад (3.2.).

Мерката 3.1. има цел да го зголеми бројот на населението поврзано со ефикасен и сигурен систем за собирање и депонирање отпад, и пречистување на отпадни води во согласност со стандарди на Еу преку финансирање изградба на Пречистителна станица за отпадни води и надградба на канализациската мрежа во Прилеп. Мерка 3.2. се стреми да стимулира организирано и квалитетно собирање, и управување со јавниот отпад во согласност со Директивите на ЕУ, преку алоцирање средства за проект кој ќе продуцира регионални планови за управување со отпад и стратемиска оценка на животната средина за источните и североисточните плански региони во земјата.

Горенаведените приоритети и цели беа развиени како резултат на опсервации направени во 2007 година, пред првичното усвојување на ОПРР, и беа соодветно ревидирани во 2010 година, при модификација на ОПРР, меѓутоа реалната состојба остана релативно непроменета во меѓувреме. Реалните потреби и предизвици на животната средина се соодветно рефлектирани во ОП, како на пример: недостигот на инфраструктура, незадоволително ниво на професионален менаџмент, несоодветни јавни служби, неправилен систем за тарифирање итн. Кога сме кај новитетите во законодавството, се издвојуваат неодамнешните промени во Законот за животна средина⁷⁵ и Законот за води⁷⁶, кои претставуваат камен-темелници на изобилието на нови правни акти од областа на животната средина, и произлегуваат од потребата за усогласување со стандардите на ЕУ, а се резултат на проекти за техничка помош,

⁷⁵ „Службен весник“, бр. 51/2011, од 13 април, 2011 година.

⁷⁶ „Службен весник“, бр. 51/2011, од 13 април, 2011 година и бр. 44/12, од 30 март, 2012 година.

финансирани од ЕУ. Двата закона придружени од нивните подзаконски акти се во согласност со барањата на ЕУ во соодветните области. Имено, Законот за животна средина ја модернизираше стратегиската оценка на животната средина, додека долгоочекуваните измени на Законот за води значеше воведување холистички пристап преку назначување на Министерството за животна средина и просторно планирање за единствен јавен орган одговорен за секторот на води во земјата⁷⁷. Дополнително, во согласност со законодавството на ЕУ и трендовите, беа усвоени и Вториот национален акциски план за животна средина, како и Стратегијата за отпад во земјата 2008-2020, и Среднорочниот национален план за управување со отпад (2009-2015)⁷⁸.

Оперативната програма, врз основа на темелни и елаборативни анализи, ги идентификува секторите на управување со отпад и отпадни води како области во кои е потребна итна интервенција во рамките на животната средина и затоа алоцираше околу 44 милиони евра за соодветни мерки на корекција. Програмираните средства за помош се фокусираат пред сè на мерки за зајакнување на институционални капацитети, додека инфраструктурните инвестиции се оставени за подобри времиња. И покрај тоа, авторите веруваат дека освен во поглед на финансиските ограничувања, Оперативната програма, генерално, доследно ја отсликува реалноста на животната средина во земјата и предвидува адекватни и оправдани мерки, притоа успевајќи да ги следи националните и трендовите на ЕУ.

2. Реалниот живот на проектите – Стапка на апсорпција и ефективност на имплементација

Многу е тешко да се оцени ефективноста на ИПА фондовите за регионален развој врз основа на нивното влијание на социоекономскиот развој во земјата, бидејќи сè уште нема реална имплементација. Бавното темпо на апсорпција на приоритетите за транспорт и животна средина претставува голем предизвик за реализацијата на ОПРР. Доцнењата во имплементацијата се резултат пред сè на комплексноста и тежината на бирократскиот механизам кој стои зад претпристаните фондови. Прво, преносот на надлежности за управување и за акредитацијата на ДСС–структурите дојде доста доцна, во јули, 2009 година, во споредба со фактот дека фондовите беа отворени веќе од 2007 буџетска година. Второ, процесот на тендерирање и склучување договори, финансирани од ИПА, е многу бирократски напорен и временски долг. Со цел да ја илустрираат оваа сложеност, авторите ќе се обидат да симулираат процес на контрактирање за проект, кој е да речеме консултантски договор (договор за техничка помош) финансиран од ОПРР. Проектната идеја произлегува од една единица на корисникот на проектот, сектор во рамките на Министерството за транспорт или Министерството за животна средина, кој ќе има директна корист

⁷⁷ Во согласност со тоа, Секторот за води во Управата за животна средина презема одредени надлежности од Министерството за земјоделство и Министерството за транспорт и стана единствено одговорен за сите прашања во врска со водите во земјата.

⁷⁸ Документот може да се најде на: www.moerpp.gov.mk.

од проектот. Овој сектор ги подготвува проектните задачи за проектот и ги поднесува до ИПА одделението во истото министерство кое ја контролира нивната усогласеност со барањата на ИПА. По таа проверка, ИПА одделението ги испраќа документите до договорниот орган (ЦФЦД), кој по втора проверка ги доставува на финално одобрување во Делегацијата на ЕУ во Скопје. По нивното одобрување, тендерот се објавува и дури тогаш почнуваат да течат правните крајни рокови, во согласност со PRAG⁷⁹. Оттука, една процедура за тендерирање и контрактирање на проект финансиран од ОПРР обично трае околу една година, кога сè се одвива глатко и без коментари или отфрлања. Кога на ова ќе го додадеме константниот недостиг на работна сила, способна да го придвижи овој механизам, јасно е зошто работите се одвиваат бавно. Сепак, времето поминува и полета се приближуваме до опасноста за автоматско откажување на буџетска обврска, во согласност со озлогласеното N+3 правило.

Правилото N+3 е базирано во Финансиската спогодба која ги поставува крајните рокови според кои мора да се апсорбираат годишните алокации на ИПА. Уделот на ИПА во ОПРР е распределен во годишни алокации и е даден во табелата долу за годишните алокации (2007-2011).

Табела 2-1 ОПРР финансиски алокации по година (2007-2011)

Година	Вкупна ИПА алокација (евра)
2007	7.400.000
2008	12.300.000
2009	20.800.000
2010	29.400.000
2011	39.300.000
Вкупно ОПРР (2007 – 2011)	109.200.000

Извор: Годишен извештај за имплементација на Оперативната програма за регионален развој на Република Македонија, јуни 2012

N+3 правилото значи дека Комисијата на ЕУ автоматски ќе ги откаже сите буџетски средства кои до декември третата година, сметана од годината кога настанала буџетската обврска, не бидат: искористени за авансно финансирање, или употребени за извршување на плаќања, или не била поднесена декларација за направени трошоци во врска со тие средства⁸⁰. Со други зборови, ова значи дека средствата алоцирани во рамките на буџетската година 2007 треба да бидат апсорбирани најдоцна до 31 декември, 2010 година. За среќа, алокациите за првата година се обезбедени со извршување на авансното плаќање во износ од 30% од ИПА средствата за првите три години од Програмата⁸¹, кои Европската комисија им ги исплати на националните органи веднаш по преносот на надлежности за управување со ИПА. И покрај тоа, заканата од потенцијално откажување на буџетска обврска станува сè пореална како што поминува времето.

Најпосле, и со цел да дадеме осврт и на позитивната страна, треба да се земе предвид дека сепак мал дел од средствата на програмата алоцирани за

⁷⁹ Практичен водич за постапките за склучување договори финансирани од ЕУ, достапен на: <http://ec.europa.eu/europeaid/rag/document.do>.

⁸⁰ Финансиска спогодба во врска со Повеќегодишната Оперативна програма „Регионален развој“ 2007-2009, член 13.

⁸¹ Ibid, Член 64.

техничка помош на ОПРР се реално потрошени. Досега се контрактирани 6 проекти на техничка помош, во вкупен износ од 751.224 евра. Меѓутоа, обврзаните средства не се лимитирани само во количина⁸², туку и во обем на интервенција, затоа што за таргет група ја имаат исклучиво оперативната структура. Ниската стапка на искористеност се должи и на фактот што големите проекти кои се во тек во моментот, апсорбираат околу 55% од вкупните расположливи средства. Сепак, кога се работи за мерење на ефектот на имплементација, оставени сме на предвидување на потенцијалниот ефект на програмираните проекти и за таа цел авторите ќе пристапат кон детално анализирање на посебните проектни интервенции по програмски приоритет.

2.1. Транспорт

Една од најголемите пречки за полесна имплементација на ОПРР и апсорпција на ИПА фондовите е недостигот на техничка документација⁸³, која, кога станува збор за проекти во транспортната инфраструктура, е исклучително обемна и нејзината подготовка одзема доста време, како и генералното неискуство во целокупната комплексна технологија на подготовка на проекти. Ова го одразува малиот удел на инвестициски проекти во физичка инфраструктура, наспроти проектите кои имаат цел подготовка на документација и/или набавка на опрема.

За целиот програмски период 2007-2011 година, постои само еден транспортен проект којшто опфаќа изградба (новата автопатска делница Демир Капија-Смоквица) и уште еден за реконструкција (железничката делница Битола-Кременица). Освен главниот проект, кој е проект за патишта, сите останати се проекти за железница. Листата подолу дава целосен приказ на сите проекти за кои се алоцирани ИПА средства од постоечката ОПРР, со статус на имплементација до крајот на 2011 година,⁸⁴ со исклучок на главниот проект кој е прикажан одделно.

⁸² Со сума од приближно 0,46% од вкупните средства на Програмата.

⁸³ Техничката документација се состои, иако не е ограничена на: Проектна задача; Студија за предизводливост; Студија за изводливост; Анализа на расходи и приходи; Оценка на влијанието врз животната средина; Идејно решение; Главен дизајн; Тендерска документација (документација за јавна набавка); Финансиски договор (документација) итн.

⁸⁴ Годишен извештај за имплементација на Оперативната програма за регионален развој на Република Македонија, Оперативна структура за имплементација на ОПРР, јуни, 2012 г.

Табела 2-2 Проекти финансирани од ИПА III

- Транспорт	Износ (евра)		Статус- крај 2011
	ИПА	Буџет	
Обнова со реконструкција на железничката делница Битола-Креница (дел од Коридор Хd)	7.650.000	1.350.000	Договор за градежни работи ќе биде потпишан во првата половина на 2013
Рехабилитација, надградба и реконструкција на железничките станици долж Пан-европскиот Коридор X, вклучувајќи го и краток Хd, според најдобрите практики на ЕУ	5.100.000	900.000	Договор за градежни работи ќе биде потпишан во втората половина на 2013
Набавка и инсталација на опрема за глобален систем за мобилна комуникација на железницата долж Коридор X (Табановце-Гевгелија)	2.550.000	450.000	Имплементацијата ќе започне во втората половина на 2012
Набавка и инсталација на опрема за глобален систем за Европски контролен систем на возови (ETCS ниво 1) долж Коридор X (Табановце-Гевгелија)	2.550.000	450.000	Имплементацијата ќе започне во втората половина на 2012
Подготовка на главен дизајн за изградба на нова железничка делница Кичево-граница со Република Албанија, како дел од Коридорот VIII	2.550.000	450.000	Договор за услуги ќе биде потпишан кон крајот на 2012
Подготовка на проектни студии и документации за дизајн за железничките делници долж Коридор X, вклучувајќи го и краток Хd	1.275.000	425.000	Договор за услуги ќе започне во првата половина на 2012
Рехабилитација и надградба на Железничката станица Скопје според најдобрите практики на ЕУ	2.465.000	435.000	Договор за градежни работи ќе биде потпишан во првата половина на 2013
Вкупно	24.140.000	4.460.000	
		28.600.000	

Извор: Финален времен евалуациски извештај за Оперативната програма за регионален развој, април, 2012 г.

И покрај тоа што сумата на сите одобрени програмски операции за транспорт изнесува 100%, од вкупно наменетите финансиски средства за периодот 2007-2011 година, сумата за која се склучени договори и исплатени средства е значително ниска (7% од операциите се тендерирани, за 0,46% е склучен договор, и 0,23% се исплатени од страна на Договорниот орган)⁸⁵. Ова се должи најмногу на фактот што главниот проект за транспорт, кој апсорбира најголем износ од фондовите под ОПРР (2007-2011), беше во фаза на јавна набавка во текот на 2011 година. Штом по завршувањето на набавката, договорот за овој проект ќе биде потпишан, забрзано ќе порасне апсорпцијата на средства од оваа Оперативна програма.

Ако постоеше некаква несигурност околу тоа кои приоритетни проекти ќе бидат селектирани за финансирање од ИПА во текот на процесот на проектна идентификација, таа треба да биде минимизирана во следната рунда на програмирање, откако ќе биде завршен проектот за техничка помош „Поддршка при идентификација, проценка и селекција на проекти подобни за финансирање од ИПА Регионален развој - дел транспорт/животна средина“, во 2011 година. Врз основа на повеќекритериумска анализа, проектот овозможи опсежна и одржлива листа на проекти во подготовка во патниот, железничкиот и во секторот на животна средина, според индикаторите за нивна сообразност,

⁸⁵ Годишен извештај за имплементација на Оперативната програма за регионален развој на Република Македонија, Оперативна структура за имплементација на ОПРР, јуни, 2012 г.

зрелост и влијание. Што се однесува до транспортните приоритети, вкупните проценети потреби за вложување во проекти кои се однесуваат на рехабилитација, нова градба или подготовка на документација, се прикажани во следната табела:

Табела 2-3 Проценета вредност на инвестициските потреби во транспортниот сектор

Тип на интервенција	Проценети трошоци (евра)	Проценета временска рамка (години)
Изградба на патишта	100.000.000	2
Рехабилитација на патишта	87.000.000	4
Студии и документација за дизајн во секторот за патишта	7.000.000	4
Рехабилитација и изградба на железници	1.871.900.000	11
Проектна документација во железничкиот сектор	16.500.000	4

Извор: Финален извештај „Поддршка при идентификација, проценка и селекција на проекти подобни за финансирање од ИПА Регионален развој - дел транспорт“

Главен проект - Изградба на нова автопатска делница Демир Капија-Смоквица, како дел од Пан-европскиот Коридор X.

Проектот за изградба на нова автопатска делница од Демир Капија до Смоквица е првиот вистински голем ИПА-проект, кој ќе биде имплементиран од страна на националните власти во Република Македонија под таканаречениот Децентрализиран систем за имплементација е и најтешкиот од сите проекти ИПА од аспект на вкупниот износ на трошоци, сложеноста на финансиската конструкција, висината на одобрените средства од ИПА и вложените ресурси во целокупниот проектен циклус.

Погоре изложеното, заедно со фактот дека со проектот ќе се комплетира на ниво на автопат последниот преостанат дел од Коридорот X, му дава огромна политичка тежина на проектот, покрај вообичаените придобивки од истиот: подобра поврзаност со ТЕН-Т и регионалната транспортна мрежа, намалени оперативни трошоци за возилата, заштеда на време при патување и намален број сообраќајни несреќи. Тоа е најголемиот и најсложениот од сите проекти ИПА воопшто, кои се спроведуваат од страна на македонската администрација, чии вкупни трошоци изнесуваат 319 милиони евра, од кои 45 милиони евра се од ИПА, апсорбирајќи го највисокиот процент од вкупно наменетите средства од ИПА III – околу 42%. Самите трошоци за изградба, пак, изнесуваат 245 милиони евра, а имајќи предвид дека должината на автопатот кој треба да се изгради е 28 км, трошоците по единица за овој проект изнесуваат 8,7 милиони евра. Во следната табела се дадени финансиската конструкција на проектот и моменталниот статус на средствата по извори на финансирање:

Табела 3-4 Финансиска конструкција на проектот изградба на нова автопатска делница Демир Капија-Смоквица

Извор на финансирање	Износ (ЕУР)	Статус на одобрување
Европска комисија-ИПА Регионален развој	45.000.000	Одобрен-потпишан билатерален договор помеѓу ЕК и Владата на Република Македонија
Европска инвестициска банка (ЕИБ)	130.000.000	Финансиски договор потпишан на 17 октомври, 2011 година, за првата транша од заемот во износ од 65.000.000 евра
Европска банка за обнова и развој (ЕБОР)	90.000.000	Договор за заем потпишан на 20 септември, 2011 г.
Неквалификувани трошоци (се покриваат од националниот буџет)	54.033.238	
Вкупно	319.033.238	

Извор: Финален времен евалуациски извештај за Оперативната програма за регионален развој, април 2012

Проектот е во фаза на тендерирање од август, 2011 година, и се очекува наскоро да бидат потпишани два договора: Договор за изведбени работи (со период за изградба од 4 години) и Договор за услуги – за супервизија на изградбата.

Треба да се напомене дека овој проект е идентификуван уште многу одамна пред ИПА да се операционализира како инструмент за претпристапните земји. Екстремно долгиот период за подготовка се должи на повеќе фактори кои главно потпаѓаат во следниве неколку категории:

Политички: фактори кои се однесуваат на донесувањето одлуки и преговорите со ЕК и Меѓународните финансиски институции во врска со опфатот на проектот и аранжманите за имплементација.

Финансиски: проектот опфаќа четири различни финансиери со различни финансиски барања и различни типови финансиска помош: ИПА-грант, заеми од ЕИБ и ЕБОР и национален буџетски придонес.

Технички и поврзани со животната средина: се однесуваат на техничките параметри и новата пократка траса (5км), како и на долгиот процес на изведба на оценката за влијание врз животната средина (ЕИА), вклучувајќи ги и недостатоците на процесот.

Процедурални: се однесуваат на доставувањето на ревидираната апликација за ИПА поради дополнителните трошоци во меѓувреме, договорите за заем, слабо подготвената тендерска документација итн.

Здобиеното искуство, од секој чекор применет во подготвителниот циклус на овој проект, е огромно. Најголемата научена лекција е дека посветеноста на сите вклучени страни мора да биде исклучително силна, за да ги надмине сите пречки во текот на процесот.

2.2. Животна средина

Како што утврдува и самата ОП, алокациите на ИПА за проекти од областа на животната средина во почетната фаза на програмирање се ограничени на операции за техничка помош, и тоа пред сè поради ограничениот обем на расположливи средства и недостатигот на подготвени проекти за животна средина. Иницијалната логика на програмирање се провлекува и во новите финансиски алокации (2010-2011), во модифицираната ОП, која само додава средства за постоечките операции без да воведе нови.

Проектите од Приоритетот за животна средина се осмислени со цел да се подобри инфраструктурата за животна средина, со посебен осврт на отпадните води и цврстиот отпад. Има еден голем проект (втор по големина и важност во рамките на ОП) и неколку проекти за техничка помош во врска со заштита на животната средина. Меѓутоа, ниеден од овие проекти сè уште не е во фаза на имплементација, така што не сме во можност да го оцениме нивното реално влијание врз концептот и реалноста на животната средина во земјата.

Големиот проект од областа на животна средина е изградба на Пречистителна станица за отпадни води (ПСОВ) во Прилеп, кој оди заедно со подобрување и надградба на канализациската мрежа во градот, со вкупна вредност од 19,6 милиони евра. Проектот е сè уште во подготвителна фаза, т.е. фаза на тендерирање, и изградбата не е започната. Причината за ова задоцнување, во најголем дел, се должи на долгите и комплексни административни процедури за големи проекти и недостигот на административни капацитети. За илустрација, само фазата за подготовка и одобрување на проектната апликација (апликациска форма, физибилити студија и анализата на расходи и приходи) траеше 2 години, а беше финализирана со потпишување на Билатералната спогодба за кофинансирање на голем проект на 9 декември, 2011 година. Општината Прилеп, како краен корисник на ПСОВ, даде свој придонес за одржливоста на проектот со тоа што го назначи Јавното претпријатие Водовод и канализација - Прилеп за одговорно за функционирање и одржување на пречистителната станица по нејзиното финализирање.

Друг значаен проект во рамките на овој приоритет е поддршка на процесот на воспоставување интегриран и финансиски одржлив систем за управување со отпад во источните и североисточните плански региони, преку подготовка на регионални планови за управување со отпад и стратедиска оценка на животната средина. Крајни корисници на оваа операција се новонастанатите меѓуопштински јавни претпријатија за управување со отпад. За жал, оваа операција е моментално суспендирана, поради тоа што анализите покажуваат дека овие претпријатија сè уште не се оперативни, што секако ја загрозува успешната имплементација на проектот.

2.3. Техничка помош

Во согласност со претходно наведеното, единствениот Програмски приоритет кој прикажува видливи знаци на живот е приоритетната оска за техничка помош (ТП). До крајот на 2011 година, во рамките на оваа оска беа контрактирани вкупно 0,64 милиони евра, што иснесува 10,3% од вкупната алокација на приоритетната оска. Релативно, побрзиот напредок на оваа оска се должи на фактот дека контрактираните проекти се од помала вредност и затоа постапките за нивно доделување се поедноставни и побрзи, а и самите операции инволвираат помала група заинтересирани страни, бидејќи корисници на овие операции се исклучиво претставници на оперативната структура, а и другите сектори во министерствата не се вклучени во постапката за доделување на проектите.

Приоритетната оска за ТП е насочена пред сè кон создавање низа на подготвени проекти и поддршка на имплементацијата на Оперативната програма. Во согласност со тоа, оваа оска финансира операции поврзани со Времената евалуација и Комуникациски план на програмата, организирање на состаноците на Секторскиот мониторинг комитет, зајакнување на капацитетите на оперативната структура и сл. Во иднина, во рамките на оваа оска постои можност и за финансиска поддршка на воведувањето на оската за регионална конкурентност како трета приоритетна оска на програмата. Меѓутоа, оваа опција е оставена како можност за следниот програмски период (2012-2013).

Заклучоци и препораки

Првиот генерален заклучок, којшто произлегува од анализите, емпириското искуство и компаративното истражување, е дека Оперативната програма за регионален развој на Република Македонија е дизајнирана на начин да ги отстрани, првенствено, слабостите во административните капацитети и недостигот на проектна документација, како и да создаде позитивни услови и клима за понатамошно привлекување на поголеми инвестиции, било од ИПА, било од други финансиски извори.

Имајќи го предвид малиот опсег на ОП, тешко веројатно е дека предвидените интервенции ќе имаат позначителен макро ефект врз секторите или целните групи, бидејќи само мал дел од реалните инвестициски потреби, идентификувани во националните планови и стратегии за транспорт, животна средина, регионален развој, е предмет на согледување. Отсуството на оската за Регионална конкурентност, дополнително го поткрепува ова тврдење и неопходно е таа да се вклучи што поскоро, за да се надомести пропуштеното време, но и за да ѝ се овозможи на бизнис заедницата да ги почувствува директните и непосредните придобивки од ИПА финансирањето, затоа што ним ќе им бидат достапни директни грантови шеми.

Без оглед на тоа, бидејќи се работи за прва оперативна програма која е имплементирана во рамките на целосно нов и поразличен систем, кој опфаќа

драстична трансформација на институционалниот пристап (на централно и на локално ниво) во планирањето, програмирањето, буџетирањето, склучувањето договори итн., таа е од непроценливо значење за македонското општество. Ако паметно се искористи, ова вложување во знаење и ва искуство, секако, подоцна ќе се исплати во подобрување на апсорпционата моќ за капитални инвестиции.

Еден од аргументите е дека бројот и големината на проектите од ОП би можело подобро да ги одразуваат реалните потреби за повеќе капитални инвестиции, отколку за проекти за техничка помош. Вториве секако дека ја одиграа својата улога во процесот на учење, но во следниот период, апсолутно е неопходно државата да ги мобилизира сите свои национални ресурси и да прибегнува кон странска техничка експертиза само тогаш кога ќе се исцрпи домашната. Од друга страна, треба да им се стави до знаење на соработниците од ЕУ дека на Македонија ѝ се потребни вистински инвестициски проекти, кои ќе и дадат поттик на економијата во целост и ќе го подобрат кредибилитетот на ЕУ и општо нејзините придобивки.

Исто така, потребно е да се развие соодветна стратегија за комуникација, со цел подобро да се објасни зошто во оваа фаза помошта од ИПА очигледно е повеќе „техничка“, одошто инвестициски ориентирана и дека почетното бавно темпо во апсорбирањето на фондовите нагло ќе се забрза штом бидат потпишани договорите за големите проекти. Конечно, некои стравови и митови треба да бидат надминати: „не е толку битно колку пари ќе бидат апсорбирани туку колку умесно ќе бидат искористени“ и дека „ИПА фондовите не се дадени, туку треба да бидат заслужени“.

Друг позитивен аргумент во корист на обезбедувањето и наменувањето повеќе средства во „реални“ проекти и подобро програмирање во таа насока, е ефектот на „никулец“ на инвестициите на ИПА, односно кредибилитетот кој го поседуваат и врз основа на кој се во состојба да привлечат фондови од други извори. И покрај искуството со проектот за изградба на автопатот на Коридорот X, каде што токму постоењето на повеќе фондови резултираше во доцнење со отпочнувањето на проектот, сепак за проекти од голем размер, неминовно е да се координира помеѓу повеќе финансиери, и да се здобие поддршка и обврзаност од пошироката меѓународна и регионална заедница. Особено за проектите од областа на животната средина, локалните заедници, каде влијанието на проектот е и најопипливо, треба да бидат подготвени и да ги кофинансираат.

Доколку најголемата загриженост во програмската фаза се должеше на недостигот на проекти во подготовка, веќе со резултатите од проектот за техничка помош „Поддршка при идентификација, проценка и селекција на проекти подобни за финансирање од ИПА Регионален развој“, во делот на транспортот и животната средина, таа ќе биде ублажена. Токму затоа, авторите на овој труд ценат дека сите понатамошни дискусии за подготовка на Генерален

мастер план за транспорт⁸⁶, во контекст на следното ИПА програмирање, се едноставно непотребни, од причина што целосниот фокус треба да биде ставен на конкретни проекти, за кои е направена солидна приоритизација преку споменатата техничка помош.

Конечно, стратегијата од ОП, треба да биде ставена во контекст на општите политики за транспорт и животна средина, кои треба да обезбедат правна и институционална рамка која е пазарно ориентирана во склад со европското *acquis communautaire* и мерки кои ќе бидат од додадена вредност, т.е. ќе го надополнат развојот на инфраструктурата. Инвестициите во инфраструктура секако дека ги стимулираат реформите во секторите на кои се однесуваат, и обратно. Оттука, јасно е, на пример, дека физичките инвестиции во животната средина не можат да бидат исползувани до максимум, без солидно управување со јавните претпријатија. Исто така, од ниеден нов автопат не може да се оптимизираат придобивките, доколку не се спроведуваат придружни мерки за олеснување на процедурите и протоколот на сообраќај на граничните премини, за управување засновано на перформанси, за одржување на патиштата и безбедност во сообраќајот. Ниту пак, осовременета железничка врска, сама по себе, може да им послужи на патниците и бизнисите доколку железничкиот транспорт не се одвива на либерализиран начин кој овозможува конкуренција, квалитет на услугите и еднакви услови за различните видови транспорт. Се работи за двонасочен однос овие сложени тековни реформи во транспортниот и секторот животна средина, кои имаат голем поврат на инвестиции, можат да бидат забрзани токму ако инфраструктурните инвестиции се значителни и се насочат во конкретни и во видливи проекти.

Степенот до кој македонските власти, но и останатите засегнати страни на национално ниво, ги разбираат овие широки предизвици и можности кои се типични за претпристапната помош на ЕУ, ќе покаже колку (идното) финансирање, од структурните фондови и домашно, ќе биде поголемо и позначајно, како и поуспешно ставено во прилог на регионалниот развој и конкурентноста.

⁸⁶ Генералниот мастер план за транспорт е неоспорно корисна алатка за одржливо транспортно планирање во иднина, но за негова подготовка би можело да се прибегне кон други финансиски средства, а не од ИПА.

Користена литература

Правни документи:

Финансиска спогодба во врска со Повеќегодишната оперативна програма „Регионален развој“, за помош од Заедницата преку Инструментот за претпристапна помош во рамките на компонентата за Регионален развој во Република Македонија, која стапи во сила на 18 септември, 2009 година.

Рамковна спогодба меѓу Владата на Република Македонија и Комисијата на Европските заедници за правилата за соработка во врска со финансиската помош на Европските заедници за Република Македонија во рамки на спроведувањето на помошта, според Инструментот за претпристапна помош (ИПА), потпишана на 30 октомври 2007 година („Службен весник на Република Македонија“, бр. 18/2008, од 5.2.2008 година).

Уредба за утврдување на меѓусебните односи на органите и структурите на децентрализираното управување со првите четири компоненти од инструментот за претпристапна помош (ИПА) на Европската Унија („Службен весник на Република Македонија“ бр. 132, од 21 октомври, 2008 година)

Регулатива на Комисијата (ЕЗ), бр. 718/2007, од 12 јуни, 2007 година, во врска со спроведување на Регулативата на Советот (ЕЗ) бр. 1085/2006, која го воспоставува Инструментот за претпристапна помош (ИПА).

Закон за животна средина („Службен весник на Република Македонија“, бр. 51/2011, од 13 април, 2011 година)

Закон за водите („Службен весник на Република Македонија“, бр. 51/2011, од 13 април, 2011 година и бр. 44/12, од 30 март, 2012 година)

Стратегија за управување со отпад на Република Македонија (2008-2020), Скопје, март, 2008 година.

Национален план за управување со отпад (2009-2015) на Република Македонија, октомври, 2008 година.

Меморандум за разбирање за развој на Главната регионална транспортна мрежа на Југоисточна Европа, Луксембург, 2004 година.

Предлог-регулатива на Европскиот парламент и Советот за насоки на Унијата за развој на Трансевропските транспортни мрежи, COM/2011/0650 финален.

Патоказ кон Единствена европска транспортна област - кон конкурентен и ресурсно ефикасен транспортен систем, COM (2011) 144 финален.

Оперативни документи

Оперативна програма за Регионален развој на Република Македонија (2007-2009), 2007 МК 16 I PO 001.

Програма за регионална компетитивност на Хрватска (2007-2009), 2007 HR 16 I PO 001.

Годишен извештај за имплементација на Оперативната програма за регионален развој на Република Македонија, Оперативна структура за имплементација на програмата, јуни, 2012 година.

Финален извештај „Поддршка при идентификацијата, оценката и изборот на подобни проекти за ИПА-компонентата за Регионален развој – дел транспорт, јуни, 2011 година.

Финален времен извештај на Оперативната програма за регионален развој, април, 2012 година.

Стратегиска кохерентна рамка на Република Македонија (2007-2013).

Практичен водич за постапките за склучување на договори финансирани од ЕУ, достапен на: <http://ec.europa.eu/europeaid/prag/document.do>.

Други извори:

<http://cfcd.finance.gov.mk/>

www.moepp.gov.mk

<http://mtc.gov.mk>

М-Р БИЛЈАНА СТОЈАНОСКА: ПРИДОНЕСОТ НА ИПА ФОНДОВИТЕ ЗА РАЗВОЈОТ НА ЧОВЕЧКИ КАПИТАЛ ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Вовед

Од достапните 620 милион евра за периодот 2007-2013, 55,8 милиони се алоцирани за четвртата компонента – Развој на човечки ресурси. Главна стратешка цел на оваа компонента е да „се поттикне развојот на човечки ресурси, особено преку подобрување на квантитетот и квалитетот на човечкиот капитал, што води кон повеќе и подобри работни места, повисок раст и развој и поголема национална конкурентност на меѓународно ниво.“⁸⁷

Иако од аспект на обемот на расположливи средства, оваа компонента е значително помала од останатите (околу 8 проценти од вкупните ИПА фондови наменети за Македонија во периодот 2007-2013 година), но сепак е особено значајна со оглед на фактот што развојот на човечките ресурси е еден од клучните социоекономски проблеми во земјата, судејќи по високата стапка на невработеност. Дополнително, оваа компонента е наменета „земјата да го развие и подобри административниот капацитет за управување, имплементација, мониторинг и контрола на средствата од Европскиот социјален фонд“⁸⁸. Така, нејзиното соодветно и ефикасно искористување е особено важно, бидејќи придонесува за ефикасна апсорпција на претпристапните, но и постпристапните фондови во оваа област.

Досега, од вкупниот износ на целата компонентата на ИПА за периодот 2007-2013, кој изнесува 55,8 милиони евра или од 19,17 милиони евра кои се предвидени со финансискиот пакет 2007-2009, вкупно во Македонија се спроведени само 12,5 милиони, вклучително проектите кои во моментот се реализираат и средствата определени за техничката поддршка. Недоволното искористување на средствата, делумно, се должи на доцнењето на добивањето акредитација (септември, 2009 г.) за децентрализирано управување со ИПА 4 фондовите, иако најголем дел од предвидените проекти се веќе отпочнати.

Целта на оваа студија е да ја анализира ефикасноста во користењето на средствата од оваа компонента кон постигнување на приоритетните цели определени со Оперативната програма за развој на човечки ресурси, и да ги определи клучните слабости и пречките кои оневозможуваат нивно поефективно искористување.

⁸⁷ Оперативна програма за Развој на човечки ресурси (2007–2013), стр 6.

⁸⁸ Ibid.

Методологија

Истражувањето на ефикасноста на користење на средствата од Компонентата за развој на човечки беше спроведено преку користење примарни и секундарни извори, како и спроведување на неколку интервјуа со претставници на релевантни институции. Како основа за анализа на достигнување на целите беше земена Оперативната програма за развој на човечки ресурси, која е основниот документ според кој се планираат и алоцираат средствата од ИПА 4 компонентата. Податоците за проектите, планираните и реализираните активности, и постигнатите резултати беа собирани од различни извори, кои често беа дисперзирани, а за одредени проекти некои информации беа тешко или воопшто не беа достапни. Најчесто беа користени податоците достапни на веб-страницата на Централната база на податоци за странска помош на Владата на Република Македонија, Секторот за централно финансирање и склучување договори на Министерството за финансии, податоците и официјалните соопштенија на веб-страниците на Секретаријатот за европски прашања, релевантните министерства, агенцијата за вработување и Делегацијата на европската комисија во Македонија. Беа направени и неколку интервјуа, меѓутоа најголем дел од институциите не беа отворени за споделување информации или воопшто не одговорија.

На крај, беше направена квалитативна анализа на ефикасноста на оваа компонента врз основа на достапните податоци за одделните проекти, споредена со предвидените цели од Оперативната програма, забелешките од извештаите за напредокот на Република Македонија, како и останатите релевантни истражувања и студии.

Оперативната програма за Развој на човечки ресурси

Акредитацијата за управување на четвртата компонента, Македонија ја доби во септември 2009, кога доби пристап до овие средства. Оперативната програма за развој на човечки ресурси (OP HRD) 2007 – 2013, е основниот документ според кој се планираат и алоцираат средствата од компонентата 4 на ИПА. Програмата беше усвоена во декември, 2007 година, со определена рамка за финансирање на првите три години (2007-2009), во вкупен износ од 19.176.497,00 евра. Надлежни за децентрализирано управување со Оперативната програма за „Развој на човечки ресурси“, се:

- ИПА структурата во Министерството за труд и социјала (МТСП)
- ИПА структурата во Министерството за образование и наука (МОН)
- Министерството за финансии – Сектор за централно финансирање и склучување договори (ЦФСД)

Приоритетните цели на Програмата се дефинирани врз основа на социоекономската анализа на полето на развојот на човечкиот капитал со кои се

определени клучните слабости. Тие се определени во следните четири приоритетни оски кои се расчленети на мерки:

Приоритетна оска	Мерка 1	Мерка 2	Мерка 3	Мерка 4
1. Вработување Привлекување и одржување на повеќе луѓе на пазарот на трудот	1.1.: Понатамошен развој на Агенцијата за вработување и одобрување услови за вработување	1.2.: Поддршка при спроведување на Стратегијата за вработување и на Заедничкиот документ за оценка на политиките за вработување	1.3.: Справување со невработеноста на младите лица, жените и долгорочно невработените лица на пазарот на трудот	1.4.: Од неформално кон формално вработување
2. Образование и обука Инвестирање во човечки капитал преку подобро образование и вештини	2.1.: Модернизација на образовниот систем и системот за обука	2.2.: Овозможување пристап до квалитетно образование за етничките заедници	2.3.: Развој на образование за возрасни и доживотно учење	
3. Социјално вклучување Промовирање на вклучувачки пазар на труд	3.1.: Поттикнување на социјално вклучување на загрозени лица и области	3.2.: Интегрирање на етничките заедници	3.3.: Овластување на релевантните учесници	
4. Техничка помош	4.1.: Поддршка при спроведување на Оперативна програма за „Развој на човечки ресурси 2007 – 2013“			

Распределба на средства по приоритетни оски од финансиската рамка 2007 – 2009 изразени во евра

	ИПА	Национален придонес	Вкупно	% од вкупен буџет
Приоритетна Оска 1	6.846.000	1.208.130	8.054.130	42%
Приоритетна Оска 2	4.890.000	862.946	5.752.946	30%
Приоритетна Оска 3	3.260.000	575.301	3.835.301	20%
Техничка помош	1.304.000	230.120	1.534.120	8%
Вкупно	16.300.000	2.876.497	19.176.497	100%

Извор: Оперативна програма за развој на човечки ресурси 2007-2013

Вкупна сума на распределени средства по поединечна мерка од финансиската рамка 2007 – 2009 изразени во евра

Приоритетна оска	Мерка 1			Мерка 2			Мерка 3			Мерка 4			Вкупно		
	Предвидени средства	Реализирани (вклучително тековни проекти)	Неискористи- стени	Предви- дени средства	Реализирани (вклучително тековни проекти)	Неискористи- стени	Предвидени средства	Реализи- Рани (вклучи- телно тековни проекти)	Неискористи- стени	Предви- дени средства	Реализирани (вклучително тековни проекти)	Неискористи- ни	Предвидени средства	Реализирани (вклучително тековни проекти)	Неискористе
1. Вработување	1.006.000	1.375.500 [1]	-369.500	1.500.000	1.806.294	-306.294	5.340.000	1.300.000	3.364.206	660.000	0	660.000	8.506.000	4.481.794	3.348.412
2. Образование и обука	2.886.000	2.075.243	810.757	1.154.000	1.085.296	68.704	1.732.000	1.728.235	3.765				5.772.000	4.888.774	883.226
3. Социјално вклучување	1.534.000	1.500.000	34.000	1.725.882	0	1.725.882	575.296	149.759	425.537				3.835.296	1.649.759	2.185.419
4. Техничка помош	1.534.000	1.462.950	71.050										1.534.000	1.462.950	71.050
													19.647.26	12.483.277	6.488.107

Извор: Оперативна програма за развој на човечки ресурси 2007-2013

Приоритетна оска 1. Вработување

Високата стапка на невработеност во Република Македонија е сериозен долгорочен проблем на земјата. Реструктурирањето и преминот кон пазарна економија предизвикаа значително намалување на побарувачката на пазарот на трудот, а бавниот економски раст не придонесе за создавање доволно работни места. Како резултат на ова, стапката на вработеност стагнираше, а високата невработеност, и покрај тоа што забележува благ пад последните години, сè уште не паднала под 30%. Иако бројни анализи укажуваат на фактот дека официјалните податоци не се реален индикатор поради силното присуство на неформална економија и големиот број непријавени работници, бројни извештаи и студии укажуваат дека невработеноста е еден од главните проблеми за македонската економија и општество.^{89 90 91} Особено сериозен проблем претставува високиот степен на долгорочно невработени, како и високото ниво на невработеност кај младите лица, жените и припадниците на етничките заедници.

Поради ова, според Оперативната програма, вработувањето е првата од трите главни приоритетни области. Главната цел е проектите, предвидени со оваа приоритетна оска, да придонесат кон намалување на невработеноста и задржување повеќе луѓе на пазарот на трудот, преку модернизација и унапредување на услугите кои ги дава Агенцијата за вработување на РМ, како и преку развој и спроведување нови и подобрени активни политики и мерки, како што е дефинирано во Националната стратегија за вработување и Националниот акциски план за вработување. Определени се четири приоритетни мерки:

1. Понатамошно зајакнување на капацитетите на Агенцијата за вработување;
2. Поддршка на Националната политика за вработување;
3. Поддршка на вработувањето на млади лица, долгорочно невработените лица и жените на пазарот на трудот;
4. Активности и мерки за поддршка на трансферот од неформално во формално вработување.

Мерка 1.1. Понатамошно зајакнување на капацитетите на Агенцијата за вработување

Оваа мерка е наменета да се подобри квалитетот, ефикасноста и ефектот од услугите на Агенцијата за вработување, во насока на намалување на невработеноста и задржување на вработените лица. Висината на вкупните

⁸⁹ Извештај за напредокот на Република Македонија за 2011 г., Европска комисија, 2011 г.

⁹⁰ Корупција во Македонија: Поткупувањето како што е доживеано од населението, Канцеларија на Обединетите нации за дрога и криминал, 2011 г., достапно на:

http://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/statistics/corruption/Corruption_report_fYR_Macedonia_FINAL_web.pdf

⁹¹ Брада Ј. (Тим лидер), Конвергенција кон Европската Унија: Предизвици и можности, Министерство за финансии на Република Македонија, 2011 г.

предвидени средства според оперативната програма изнесуваа 1.006 милиони евра, од кои 855.000 евра се овозможени од средствата на ИПА.

Во рамките на оваа мерка, од јануари, 2012 година, се спроведува проектот „Понатамошна модернизација на Агенцијата за вработување на РМ“, во времетраење од 18 месеци. Вкупниот износ на проектот е 1.375.500,00 евра. Иако висината на распределените средства е повисока од предвидените, дополнителните средства се обезбедени од друга мерка во рамките на оваа приоритетна оска.

Основната цел на проектот е да овозможи подобрување на квалитетот, ефективноста и ефикасноста на услугите кои за барателите на работа и за работодавачите ги обезбедува Агенцијата за вработување на РМ. Се работи за институционална поддршка, активностите се наменети за воспоставување неопходни промени, реформи и модернизација на процедурите и работењето на Агенцијата, со цел обезбедување подобри услуги кон своите клиенти, и поддршка на претходно споменатите законски измени насочени кон подобрување на евиденцијата на невработените лица.

Проектот има две компоненти:

Компонента 1. Развој на процеси на организациски менаџмент

Компонента 2. Спроведување на промените во организацискиот менаџмент за поддршка на АВРМ во спроведување на активните мерки за пазарот на труд.

Овој проект е во директна поврзаност со поставените цели на компонентата на ИПА за развој на човечки ресурси. Модернизација и унапредување на услугите кои ги дава Агенцијата за вработување е едно од основните predispositions за спроведување нови и подобрени активни политики и мерки кои треба да придонесат кон намалување на невработеноста и задржување повеќе луѓе на пазарот на трудот. Предвидените активности се во насока на подобрување на организациското функционирање и градење капацитети. Според одговорните за мониторинг во Секретаријатот за европски прашања, спроведувањето на проектот е во напредна фаза, а спроведените активности веќе имаат значително позитивно влијание. Бидејќи основната цел на овој проект е да придонесе за подобрување на ефикасноста на организацијата и на квалитетот на услугите, при идно продолжување на проектот, препорачливо е да се земе предвид воведување на Заедничката рамка за проценка, како системот на управување со квалитет. Оваа алатка е нашироко користена во различни организации на јавната администрација во целата Европска Унија, и се покажала како особено ефикасна во тие организации кои се насочени кон клиенти.

Мерка 1.2. Поддршка на Националната политика за вработување

Оваа мерка има цел да го зајакне капацитетот на телата, институциите и социјалните партнери во областа на креирање и управување со политиките за

вработување во прилог на спроведување и следење на Стратегијата за вработување. Според оперативната програма предвидени се вкупно 1,05 милиони евра, од кои придонесот на ИПА е 890.000,00 евра. Во рамките на оваа мерка, во септември, 2011 година, беше отпочнат проект твининг на Министерството за труд и социјална политика „Поддршка на националната политика за вработување“, во кој беше вклучена и Агенцијата за вработување. Проектот е во времетраење од 18 месеци, а вкупната сума изнесува 1.806.294,00 евра (дополнителни средства и за овој проект се префрлени од мерката 1.3.). Цел на проектот е обезбедување поддршка за воспоставување систем за долгорочно предвидување на пазарот на трудот и развој на капацитетите во Министерството за труд и социјална политика и во сите останати релевантни институции, и социјалните партнери за долгорочно предвидување на пазарот на трудот, како и мониторинг, евалуација и известување за политиките за вработување.

Проектот има две компоненти:

1. Развој на долгорочно планирање на пазарот на трудот;
2. Унапредување на капацитетите и вештините на органите, институциите и социјалните партнери за маркетинг и евалуација на политиките и програмите за вработување.

Во отсуство на други мерливи индикатори, успехот на проектот може да се оцени и според извештаите на Европската комисија за напредокот на Република Македонија за последниве две години. Во Извештајот за 2011, истакнато е дека Агенцијата за вработување сè уште е без детален пристап за мониторинг и евалуација⁹², иако врши анализи за постоечките активни мерки на пазарот на трудот, додека Извештајот за 2012 година бележи дека „следењето и оценувањето на активната програма за пазарот на труд се слаби, бидејќи се засноваат речиси само на основен квантитативен аналитички пристап.“⁹³ Според ова, може да се заклучи дека, иако е разработен систем за следење и евалуација, тој не е доволно добар. Се очекува да се види дали по престанатите 6 месеци од проектот, пристапот на следење и оценување ќе биде изменет и подобрен, имајќи предвид дека тоа е суштински предуслов за добивање релевантни наоди и развој на долгорочно планирање на пазарот на трудот.

Мерка 1.3. Поддршка на вработувањето на младите лица, долгорочно невработените лица и жените на пазарот на трудот

Оваа мерка е насочена да ја потпомогне интеграцијата на младите луѓе на пазарот на труд, да ја намали и спречи долготрајната невработеност (над 4 години) и дополнително да влијае за зголемување на степеност на вработеност кај жените. Вкупната сума предвидени средства е 5,43 милиони евра, од кои 4,539 милиони евра се издвоени од ИПА.

⁹² Извештај за напредокот на Република Македонија за 2011 г., Европска комисија 2011 г., стр. 50

⁹³ Извештај за напредокот на Република Македонија за 2012 г., Европска комисија 2012 г., стр. 59.

Во рамките на оваа мерка се спроведе проектот „Поддршка на вработувањето на младите лица, долгорочно невработените и жените - програми за практиканство и обуки“.

Проектот се имплементираше од страна на Агенцијата за вработување на Република Македонија како договор за директен грант во вкупен износ од во износ од 1,3 милиони евра, во траење од 20 месеци (24.11.2010 – 24.7.2012).

Целта на проектот е преку три компоненти да придонесе за постигнување три посебни цели: интегрирање на младите луѓе на пазарот на труд; редуцирање и превенирање на долгорочната невработеност; и зголемување на стапката на вработеност помеѓу жените.

Според Извештајот на Владата за статусот на реализација на патоказот, до јуни, 2012 година, вкупно 5.372 невработени лица биле вклучени преку проектот, од кои 2.150 лица (40%) биле млади лица на возраст до 27 години.⁹⁴

- Поради одредени заштеди во рамки на компонентите, било иницирано продолжување на времетраењето на проектот. Исто така, се истакнува дека „врз основа на досегашното искуство и научени лекции со имплементацијата на првиот директен грант, се врши и дополнително приспособување и допрецизирање на постоечките мерки, во однос на критериумите за таргетирање на невработените лица и начинот на спроведувањето на мерките во рамките на вториот директен грант. Се очекува проектот да трае најмалку 28 месеци“⁹⁵.

Целите на поединечните компоненти на проектот и очекуваните резултати се:

Компонента	Очекувани резултати	Статус на реализација (14.6.2012)
1. Практиканство како поддршка за прво вработување на младите луѓе на возраст до 27 години	Подобрени перспективи на 512 млади дипломци	Вкупно вклучени 436
2. Обуки за општи вештини кои ќе им помогнат да ја подберат нивната конкурентност на пазарот на труд.	Вкупно 6.600 невработени лица да се стекнат со вештини: 3.000 со вештини за јазици; 3.000 со компјутерски вештини; 250 да се обучат за претприемништво; 350 за комуникациски вештини.	Вкупно вклучени 4.430 лица (од нив 1.601 лица (36.1%) се млади луѓе на возраст до 27 год.)
3. Обуки за вештини дефицитарни за пазарот на труд	820 долгорочно невработени лица да се стекнат со професионални вештини на пазарот на труд: 88 за електроинсталатери и монтери; 19 за механронички системи; 36 механронички системи за лесни возила; 379 за сметководство; 69 за угостителски услуги; 60 за заварувачи; 36 за градежни работници; 133 за компјутерски програми.	506 лица (од нив 113 лица (22.3%) се млади лица на возраст до 27 год.)

Извор: Извештај на Владата на Република Македонија до Европската комисија за статусот на реализација на активностите од Патоказот за реализација на приоритетните цели усвоени на Пристапниот дијалог на високо ниво, јули, 2012 г.

⁹⁴ Извештај на Владата на Република Македонија до Европската комисија за статусот на реализација на активностите од Патоказот за реализација на приоритетните цели усвоени на Пристапниот дијалог на високо ниво, 2012 г.

⁹⁵ Ibid.

Од оваа мерка остануваа неискористени 4,04 милиони евра. Околу 675.000 од оваа мерка се прераспределени на претходните две во рамки на оваа компонента. Се очекува, со понатамошното продолжување да се овозможи подобро искористување на преостанатите средства.

Според интервјуто спроведено во Секретаријатот за европски прашања, проектот е оценет како многу успешен и во тек е планирање на неговата втора фаза. Проектот е директно насочен кон остварување на целите на оваа приоритетна оска и е во потполна согласност со основната цел на оваа компонента, да поттикне развој на човечки ресурси, а исто така е во согласност и се дополнува со Владиниот Оперативен план за активни програми и мерки за вработување. Прашање, меѓутоа, се наметнува колку проектот реално придонесол за достигнување на целта на оваа мерка - интегрирање на младите луѓе на пазарот на труд, редуцирање и превенирање на долгорочната невработеност и зголемување на стапката на вработеност помеѓу жените. Според достапните документи (Извештајот за реализација на оперативниот патоказ, изјава на министерот⁹⁶) како резултати од проектот се мерат бројот луѓе вклучени во обуките, иако според ОПХРД⁹⁷ резултатите од проектот треба да се мерат според процентот на луѓе кои се вработиле, конкретно 6 месеци по успешно завршување на програмите (цел 50%), и кои успешно водат бизнис две години по завршување на обуките (30%) или вработени жени (30%).

Дополнително, проектот не обезбедува мерливост на квалитет со кој се вршат обуките. Не постојат податоци дали се следи, и колку од луѓето кои завршиле обуки или практиканство нашле работа, иако ваквите информации се достапни во системот. На крај, иако проектот предвидел вклучување на 7.932 лица, во реализираните активности, според достапните податоци досега биле вклучени 5.372 луѓе. Бидејќи не успеавме да добиеме официјален одговор од институциите, можна причина за нецелосното исполнување на предвидените квоти, може да било недоволниот број пријавени, со оглед на фактот што за слични обуки за преквалификација или доквалификација, кои Владата ги има реализирано претходно, имало значително мал број пријавени (867 вкупно пријавени за три години)⁹⁸. Бидејќи е побарано продолжување на проектот, можеби следува уште еден циклус на обуки, со кои би се исполниле предвидените бројки.

Не успеавме да најдеме податоци колку ваквите обуки имаат реален ефект и придонеле за зголемување на вработеноста, намалување на долгорочната невработеност и зголемување на стапката на вработеност помеѓу жените. Доколку се споредат статистичките податоци за состојбата на пазарот на трудот, во изминатиот период (податоците споредени од втор квартал на 2011 година, со втор квартал на 2012 година) стапката на невработеност значително се нема намалено, (од 31,3% на 31,2%). Интересен факт е дека, за периодот од вториот

⁹⁶ <http://www.mtsp.gov.mk/?ItemID=9263BC5DD4B53942AD3DC9D8E8668FD8>

⁹⁷ Оперативна програма за развој на човечки ресурси 007-2013 г., стр 69.

⁹⁸ <http://www.kapital.mk/MK/dneven-vesnik/80304/nitu-rabotat-nitu-sakaat-da-se-dokvalifikuvaat-za-da-najdat-rabota.aspx?ild=2600>

квартал на 2011 година, до вториот квартал на 2012 година, намалување на стапката на невработеноста од 39% на 36% има кај помалку образованите и има поголемо намалување на стапката на невработеност меѓу жените (од 23,3% на 19,1%). Иако овие бројки не може да се поврзат за да го определат влијанието на проектот, намалувањето на невработеноста кај жените може да се земе како позитивен индикатор, со оглед на тоа што беше една од главните цели на проектот.

Мерка 1.4. Активности и мерки за поддршка на трансферот од неформално во формално вработување.

Целта на оваа мерка е да придонесе кон намалување на бројот на лица вклучени во сивата економија, во насока на зголемување на степенот на вработеност во формалниот сектор и целокупниот економски развој. За оваа мерка предвидени се вкупно 660.000,00 евра, од кои 560.000,00 евра се од ИПА фондовите, меѓутоа, сè уште не е отпочнат никаков проект.

Според описот во Оперативната програма, активностите кои се финансираат во рамки на оваа мерка се насочени кон подобрување на евиденцијата на вработени лица и елиминирање на високата стапка на нерегистрирани вработени лица во сивата економија. Проблемот со високиот процент на непријавени работници, кои оневозможуваат да се добие реална слика на состојбата со невработеноста во Македонија, е нотирани во неколку студиски анализи^{99 100}, како и во Извештаите за напредокот на РМ од страна на ЕК¹⁰¹, а мерките за адресирање беа вклучени во Оперативниот патоказ на Владата на РМ од Пристапниот дијалог на високо ниво¹⁰². Со оглед на фактот дека и во Оперативната програма е забележано како слабост дека Државниот инспекторатот за труд, кој е одговорно тело за надзор, е недоволно кадровски екипиран и располага со недоволно средства за ефикасно извршување на својата работа¹⁰³, се очекува проект во рамките на оваа мерка кој ќе биде директно насочен за подобрување на капацитетите на Државниот инспекторат за труд, како и за подобрување на соработката меѓу телата за спроведување. Токму изостанувањето на ефикасна соработка и координација меѓу телата за спроведување, е едноподруго забележано во Извештаите за напредокот на Македонија и за 2011, и за 2012 година. Во нив се потенцира дека Државниот инспекторат за труд има имплементирано некои иницијативи на централно ниво за подигање на свеста за борба против непријавена работа, меѓутоа ефикасна соработка и координација меѓу телата за спроведување изостанува и се нема подобро^{104 105}. Имајќи ги предвид комплексноста на проблемот и важноста за

⁹⁹ Брада Ј. (Тим лидер), Конвергенција кон Европската Унија: Предизвици и можности, Министерство за финансии на Република Македонија, 2011 г., стр. 80.

¹⁰⁰ В. Гарванлиева, В. Андонов, М. Николов, Сивата економија во Македонија, Центар за економски анализи, 2012 г., достапно на http://www.cea.org.mk/documents/studii/CEA%20SHADOW%20ECONOMY%20IN%20MACEDONIA%20FINAL_4.pdf

¹⁰¹ Извештај за напредокот на Република Македонија за 2011 г., Европска комисија 2011 г., стр. 53.

¹⁰² Извештај на Владата на Република Македонија до Европската комисија за статусот на реализација на активностите од Патоказот за реализација на приоритетните цели усвоени на Пристапниот дијалог на високо ниво, 2012 г., стр. 20

¹⁰³ Оперативна програма за развој на човечки ресурси 2007-2013, стр. 28.

¹⁰⁴ Извештај за напредокот на Република Македонија, Европска комисија 2011 г., стр. 59.

негово решавање, не е јасно зошто достапните средства во вредност од околу 1 милион евра, конкретно предвидени да се употребат за справување со овој проблем, сè уште не се спроведени. Уште повеќе, што Државниот инспекторат подготвил предлог-проект со целосна проектна документација, меѓутоа Секторот за финансирање и склучување на договори, кое е одговорното тело за склучување договори, одлучил да го повлече грантот¹⁰⁶.

Каков било проект, во рамките на оваа компонента, за да биде ефикасен треба да ги зема предвид овие забелешки и да вклучува наменски дизајнирани активности кои ќе вклучуваат инклузивен пристап кон градење на капацитетите на Инспекторатот, зголемување на јавната свест и подобрување на координацијата помеѓу сите тела одговорни за спроведување на политиката од оваа област.

Приоритетна оска 2. Образование и обука – Инвестирање во човечки капитал преку подобро образование и вештини

Во Република Македонија, и покрај континуираните напори, целокупниот степен на образование сè уште е релативно низок. Стапката на писменост е висока благодарение на високата стапка на запишување во основно образование, но стапката на учество во високото образование е сè уште релативно ниска, а недоволните инвестиции во текот на изминатите две декади имаа негативно влијание врз целокупниот квалитет и вредноста на образованието. Има значителни разлики во степенот на образование кај етничките групи, а особено кај Ромите, кај кои е често предвременото напуштање на образованието. Иако има континуирано подобрување (од 22,2% во 2006 на 15,5% во 2010¹⁰⁷), стапката на лица кои предвремено го напуштаат образованието е сè уште висока. Високата стапка на невработеност во земјата уште повеќе врши притисок на потребата од поквалитетно и насочено образование, а најголемиот дел од невработени лица го чинат токму лицата со нисок степен на образование. Стапката на вработеноста кај лицата со завршено предучилишно и основно образование е само 33,4%¹⁰⁸. Има голема несогласност меѓу образовните програми, стекнатите вештини и квалификации, и потребите на пазарот на труд. Меѓународните оценки на способностите на студентите на различни нивоа, на пр. ПИСА и Глобалниот извештај за конкурентност, укажуваат на релативно ниската ефикасност на образовниот систем. Има потреба за зголемување на вештините и за образование за возрасни, што во моментов е недоволно развиено. Потешкотиите на пазарот на трудот доведоа до зголемување на бројот на студенти, но и до емигрирање на високообразовните кадри. Поради ова, приоритетната оска: Образование и обука е насочена кон активноста за модернизација на системот за образование и обука, во насока на подобрување на приспособливоста кон потребите на пазарот на трудот и промовирање на

¹⁰⁵ Извештај за напредокот на Република Македонија, Европска комисија 2012 г., стр. 50.

¹⁰⁶ Анонимен извор.

¹⁰⁷ Државен завод за статистика.

¹⁰⁸ Државен завод за статистика.

доживотното учење. Освен тоа, со овој приоритет целта е да се обезбеди еднаков пристап до квалитетно образование на сите, без оглед на етничкото потекло.

Три приоритетни мерки се определени во рамките на оваа приоритетна област:

2.1. Модернизација на образовниот систем и системот за обука

2.2. Овозможување пристап до квалитетно образование за етничките заедници

2.3. Развој на образование за возрасни и доживотно учење

Мерка 2.1. Модернизација на образовниот систем и системот за обука

Целта на оваа мерка е да даде поддршка на модернизацијата на системот за образование и обуката во тригодишното и двегодишното стручно образование, како и поддршка на процесот за поврзување на училиштата за стручно образование и обука со деловните партнери. За оваа мерка предвидени се вкупно 2.886.000,00 евра, од кои од ИПА фондовите се обезбедени 2.453.000.

Во рамките на оваа мерка, во септември, 2011 година, беше отпочнат проектот „Поддршка на модернизацијата на системите за образование и обука“, кој е во времетраење од 2 години.

Проектот има цел да придонесе кон модернизацијата на образовниот систем во две и тригодишното стручно образование според потребите на пазарот на труд и Европските стандарди.

Вкупниот износ на проектот е 2.075.243,00 евра. Проектот е насочен кон подготовка на стандардите за стручна квалификација, реформа на наставните планови во согласност со потребите на пазарот на труд и обука на обучувачи за стручна обука.

Планираните активности се поделени во две компоненти:

Компонента 1: подготовка на стандарди за стручна квалификација и реформа на наставните програми за две и тригодишно стручно образование, во кои е предвидено основање работни групи и подготовка на стандардите за стручна квалификација за две и тригодишно стручно образование.

Компонента 2: обука на обучувачи за стручна обука преку развој на анализа за потребите за обука, развој на стратегија за обука и акционен план за обука.

Проектот има цел да ги постигне следните резултати:

- Подготвени 25 стандарди за стручна квалификација за 2 и 3-годишно стручно образование

- Реформирани 12 наставни програми за 2 и 3-годишно стручно образование
- Обучени обучувачи за стручна обука за 2 и 3-годишно стручно образование

Иако стратешки приоритет на Владата е поттикнување на степенот на високо образование, неопходноста од ваков проект лежи во потребата земјата да создава услови за развивање стручни кадри со средно образование за да се спречи преголема заситеност на пазарот со високообразовните кадри, од една страна, а недостиг на кадри со стручно образование, од друга страна.

Застареноста на програмите за стручно образование и потребата да се мотивираат студентите да се запишуваат на двегодишно и тригодишно стручно образование е диктирано од пазарот на трудот. Идејата, крајниот резултат на проектот да биде реформирање на програмите за стручно образование е за поздравување, меѓутоа во проектот недостасува цела една компонента која ќе вклучува активности кои ќе бидат наменети да ги мотивираат учениците да се запишуваат во стручните училишта, која, меѓу другото, беше најавена дека е една од целите на проектот од страна на Министерот за образование.¹⁰⁹ Дополнително, изостануваат активности кои ќе бидат насочени за остварување на втората цел од оваа мерка, односно поддршка за процесот за поврзување на училиштата за стручно образование и обука со деловните партнери. Вакви активности би биле особено значајни, и директно би придонеле не само за зголемување на интересот и популарноста за вакви програми кои во моментот изостануваат туку и ќе придонесат за понатамошен развој и подобра искористеност на домашните капацитети. Со оглед на фактот дека од оваа мерка остануваат нереализирани 810.757,00 евра, останува можноста ваквите мерки да се развиваат во рамките на дополнителен проект од оваа мерка, доколку се подготвува.

Со оглед на фактот дека преостанува цела една година од спроведувањето, сè уште е рано да се мери неговата ефикасност. Меѓутоа, неопходно е да се напомене дека погрешно е резултатите од проектот да се мерат само преку бројот на реформирани наставни програми. Напротив, клучно за успешноста на проектот е квалитетот на новите програми, приспособливост на потребите за македонскиот пазар на труд, интересот за запишување на програмите, бројот дипломирани лица, како и бројот лица кои нашле работа со таквата стручна квалификација.

Мерка 2.2. Овозможување пристап до квалитетно образование за етничките заедници

Оваа мерка има цел да овозможи поддршка за интеграцијата на етничките заедници во образовниот систем со акцент на ромската популација, како и

¹⁰⁹ <http://www.kapital.mk/mk/dneven-vesnik.aspx/75679/uchenicite-kje-se-motiviraat-struchno-da-se-obrazuvaat.aspx?ild=2432>

другите етнички групи, вклучително и албанците. Вкупниот износ предвиден за оваа мерка е 1.154.000 евра, од кои придонесот од ИПА е 981.000. Отпочнувањето проект во рамките на оваа мерка беше објавено неодамна, а проектот кој се спроведува „Поддршка на интеграцијата на етничките заедници во образовниот систем“ е отпочнат на 1 јули, 2012 година, а ќе трае една година.

Основна цел на проектот е да обезбеди еднаков пристап до квалитетно образование за учениците од сите етнички заедници и да придонесе за натамошно унапредување на интеграцијата на етничките заедници во општеството. Активностите ќе се спроведуваат во тесна соработка помеѓу Агенцијата за европска интеграција и економски развој, и Управата за развој и унапредување на образованието на јазиците на припадниците на заедниците. Целосниот износ на проектот е во висина од 1.085.296 евра.

Проектните активности ќе бидат поделени во две компоненти:

1. Вклучување на интеркултурни аспекти во образовниот систем;
2. Јакнење на капацитетите за поддршка на интеграцијата на етничките заедници.

Планирано е преку програмата твининг да се обезбеди трансфер на знаење преку работилници, тренинг сесии и дискусии. Целта на планираните активности е воведување иновативни програми, ажурирање програми и обука на образовен кадар.

Иако достапните информации за проектните активности беа исклучително ограничени, неопходно е да се споменат неколку очигледни недоследности за проектот. Од оперативната програма голем акцент на активностите од оваа мерка е ставен на „подигањето на свеста за описменување на ромската популација, воведување иновативни програми за децата Роми, етичка обука на наставниците и директорите на училиштата и надградување на центрите за обуки на ромската популација, особено цел ќе биде ромската популација со неповолна образовна структура“. Проектот, меѓутоа, според достапните информации никаде не предвидува вклучување на ромската популација, што само по себе би требало да биде одделна компонента. Двете предвидени компоненти во рамките на проектот (1. Вклучување на интеркултурни аспекти во образовниот систем и 2. Јакнење на капацитетите за поддршка на интеграцијата на етничките заедници) се премногу тесно дефинирани и можат да вклучуваат само дел од активностите наведени во оперативната програма: „иницијативи за примена на меѓукултурно образование, принципи на толеранција и солидарност меѓу учесниците во процесот на образование, обука од различни етнички групи и др“. Низа предвидени активности од програмата не можат да го најдат своето место во вака дефинираните цели: подигање на писменоста на лицата од етничките заедници, намалување на неписменоста кај лица чиј мајчин јазик не е македонскиот јазик. Дополнително, целосно е изоставено адресирањето на особено значаен проблем на честата појава на предвременото рано напуштање на училиштето меѓу ромските

ученици¹¹⁰. Извештајот за 2011 година во овој дел посочува дека „треба да се разгледа потребата за обезбедување структурирана обука за наставници“.

Во студијата за конвергенција, препораката од тимот експерти за успешно постигнување еднаков пристап до системот на образование е да се обезбедат „субвенционирано згрижување на деца, оброци, учебници итн., како важен елемент на еднаквост и ефикасност во образованието“. Во случај на буџетски ограничувања се „насочува пристапот кон социјално загрозените малцинства, како Ромите“¹¹¹. Ова треба да се земе предвид, при планирањето на идните активности во рамките на оваа мерка.

Мерка 2.3. Развој на образование за возрасни и доживотно учење

Како што е дефинирано во Оперативната програма, целта на оваа мерка е да придонесе за постигнување систематски пристап за образование за возрасни и координација на активностите на национално ниво, преку формирање координативно тело за активности за образование за возрасни. Дополнително, оваа мерка има цел да го развие образованието за возрасни и да промовира програми за описменување и исполнување на основното образование за отфрлени лица. Вкупната сума предвидена за оваа мерка е 1,732 милиони евра, од кои од ИПА се обезбедени 1,472 милиони евра.

Во рамките на оваа мерка се имплементира проектот „Поддршка во зајакнувањето на капацитетите на Центарот за образование на возрасни и развивање на програмите за образование на возрасни лица, и програмите за описменување и завршување на основното образование на исклучените лица“. Вкупната сума на предвидени средства изнесува 1.728.235,00 евра, од кои придонесот од ИПА е 1.469.000,00 евра. Проектот, кој ќе биде во траење од 22 месеци, беше отпочнат во октомври 2011 година, а ќе трае до јули, 2013 година. Во рамките на проектот ќе учествуваат 30 експерти од Франција и Шпанија, кои се постојано вклучени во национални и во меѓународни активности за развој на вештините поврзани со пристап кон квалификации и вработување. Во рамки на овие 22 месеци ќе се опфатат следните 3 компоненти:

- Зајакнување на капацитетите и функционирање на Центарот за образование на возрасните;
- Развивање и тестирање програми за образование на возрасните;
- Развивање и тестирање програми за описменување и дооформување на основното образование на исклучените лица.

На веб-страницата на Центарот за образование може да се забележат бројни активности кои ги спроведува Центарот. Според објавените информации, извршени се неколку студиски посети во Австрија, Германија и Франција за

¹¹⁰ Извештај за напредокот на Р. Македонија за 2011 г., Европска комисија, стр. 50.

¹¹¹ Брада Ј. (Тим лидер), Конвергенција кон Европската Унија: Предизвици и можности, Министерство за финансии на Република Македонија, 2011 г., стр 16.

запознавање на вработените на Центарот со тамошните системи за образование на возрасни, а спроведени се и активности за развивање програми за образование на возрасни. Центарот за образование за возрасни веќе има спроведено неколку програми за образование на возрасни, каде во неколку општини се доделени дипломи за дооформување на средното стручно образование за возрасни. Овие активности не се во рамките на проектот, меѓутоа стекнатите искуства може да бидат искористени за негово унапредување. Ефикасноста на проектот во оваа фаза не може да биде определена.

Во рамки на ИПА IV Компонента, при третата ревизија на Повеќегодишната оперативна програма „Развој на човечките ресурси“ за Република Македонија 2007-2013, која треба да биде усвоена до есента, 2012 година, се предвидува мерката 2.1. Обезбедување хармонија и врски помеѓу образованието и потребите на пазарот на трудот со кластер: „Поддршка на модернизацијата на системите за стручно образование и обука на образованието на возрасните, во перспектива на доживотното учење“. Вкупно планираниот буџет за активности во рамките на мерката 2.1, изнесува 6,3 милиони евра. Воедно, во рамките на мерката 2.2. „Обезбедување квалитетно инклузивно образование за сите“, планиран е кластер „Зајакнување на предучилишното образование“. Вкупно планираниот буџет за активности во рамките на мерката 2.2., изнесува 2,7 милиони евра.

Приоритетна оска 3. Социјално вклучување – Промовирање на вклучувачки пазар на труд

Со процесот на транзиција, од независноста во 1991 година, Република Македонија помина низ низа комплексни политички и економски процеси кои се одразија на животниот стандард и општата социјална благосостојба на граѓаните. Поради структурните промени во економијата, пропратени од серија политички промени, сиромаштијата и социјалната исклученост се јавија како нови социјални проблеми во земјата. Оттогаш, па сè до сега, сиромаштијата е еден од клучните проблеми за македонското општество, а за сериозноста на ситуацијата укажува и фактот што во 2011 година, процентот на сиромашни лица изнесувал 30,4%¹¹². Целта на оваа приоритетна оска е да даде поддршка на социјалното вклучување во насока на интеграција на лицата во неповолна положба на пазарот на трудот преку обука на професионалци и волонтери за социјално вклучување, подобрување на врските помеѓу сите партнери, и зајакнување на капацитетот на граѓанското општество во насока на обезбедување (квалитетна) социјална помош.

Приоритетите од оваа оска се распределени во три приоритетни оски:

3.1. Поттикнување на социјално вклучување на загрозени лица и области

¹¹² Државен завод за статистика.

3.2. Интегрирање на етничките заедници

3.3. Зајакнување на капацитетот на сите организации активни на полето на социјалната инклузија

Мерка 3.1. Поттикнување на социјално вклучување на загрозуени лица и области

Целта на оваа мерка е да придонесе за интеграција на лицата во неповолна положба на пазарот на трудот и да претстави специфични услуги за вработување, преку овозможување обуки формирани во согласност со индивидуалните потреби и услови на најранливите групи на пазарот на трудот. Активностите во рамките на оваа мерка треба да придонесат за подобрување на ефикасноста и ефективноста на социјалните услуги во насока на овозможување подобар пристап до пазарот на трудот. Вкупниот предвиден износ за оваа мерка е 1,534 милиони евра, од кои придонесот на ИПА е 1,304 милиони евра.

Во склоп на оваа мерка, во јануари, 2012 година, е отпочнат проектот „Поттикнување на социјална инклузија и инклузивен пазар на трудот“, кој треба да биде во времетраење од 20 месеци, а вкупната вредност е 1,5 милиони евра.

Главната цел на проектот е градење на институционалните капацитети за подобрување на политиките за социјална инклузија преку јакнење на капацитетите и вештините на релевантните засегнати страни, и промовирање на меѓусекторската и меѓуинституционалната соработка, како и подобрување на ефикасноста и квалитетот на социјалните услуги во однос на обезбедување пристап, и олеснување на процесот на интеграција на ранливите групи на пазарот на труд. Конкретно, проектот има цел да ја подобри ефикасноста на социјалните услуги заради поттикнување на социјалната инклузија кај ранливите групи, и зајакнување на соработката помеѓу клучните засегнати страни, центрите за социјална работа и центрите за вработување. Во проектот се предвидува и вклучување на невладините организации, и здруженијата на луѓе со хендикеп.

Проектот е составен од 3 компоненти:

Компонента 1 – Подобрување на стручните знаења и вештини на лицата кои работат на полето на социјалното вклучување на маргинализираните групи на пазарот на труд;

Компонента 2 – Интеграција на лицата со пречки во развојот;

Компонента 3 – Подготовка за создавање заедничка база на податоци.

Градењето на институционалните капацитети, како и капацитетите на засегнатите страни, е од исклучително значење за спроведување на активните политики за социјална вклученост, кое е истакнато и како една од главните забелешки во последните извештаи за напредок на Република Македонија во оваа област. Во таа насока, предвидените активности се во согласност со потребите „да се обезбедат институционални и финансиски ресурси со цел ефикасно спроведување на веќе донесените политики и стратемиски планови“.

Иако е рано да се мери ефикасноста на проектот, евидентно е дека на проектот му недостасува цела една компонента, бидејќи не предвидува активности кои би придонеле за остварување на востановената цел на оваа мерка: зајакнување на капацитетот на граѓанското општество во насока на обезбедување (квалитетна) социјална помош. Дополнително, не е јасно дали активностите предвидени со втората компонента – интеграција на лицата со пречки во развојот, конечно ќе придонесе за спроведувањето на националната стратегија за еднакви права на лицата со инвалидност (2010 – 2018), за што во последните два извештаи за напредокот е забележано дека воопшто нема никаков напредок.¹¹³

Мерка 3.2. Интегрирање на етничките заедници

Со оваа мерка ќе се олесни интеграцијата на припадниците на етничките заедници во Република Македонија на пазарот на трудот, со посебен акцент на Ромите и помош на жените од останатите етнички групи, особено албанската. Според Оперативната програма предвидени се вкупно 1.725.882 евра, од кои 1,467 милиони евра се обезбедени од ИПА фондовите.

Во рамките на оваа мерка беше распишан повик за реализација на грант-шема, во јуни, 2010 година, за подобрување на потенцијалот за вработување на жените од етничките заедници на пазарот на труд. Повикот беше отворен за граѓански организации, а корисник е Министерството за труд и социјала. Меѓутоа, до денес сè уште нема резултати за одобрени проекти. Основната цел на распишаниот повик е да придонесе за интеграција на жените од етничките заедници на пазарот на трудот преку зголемување на нивниот потенцијал за вработување.

Специфичните цели на повикот се:

- Зголемување на клучните способности (знаење, однос, вештини) на етничките заедници;
- Развивање и воспоставување специфични услуги и обуки поврзани со индивидуалните потреби и услови на жените од етничките заедници;
- И зајакнување на капацитетите на професионалци и волонтери кои работат со жени од етничките заедници.

Според интервјуто, спроведено во Секретаријатот за европски прашања, сè уште нема резултати од повикот, бидејќи сè уште тече процесот на евалуација. Бавното спроведување се должи на фактот што ова е прва грант-шема и затоа е потребно време за добро да се постават критериумите за евалуација, меѓутоа самиот процес е бавен поради постоењето на задолжителните комуникации помеѓу Секторот за централно финансирање и склучување договори на Министерството за финансии на Република Македонија, и Делегацијата на Европската Унија, која е одговорна за вршење на ex ante контрола. Овие процедури на консултација се задолжителни и се предвидени во самата ИПА

¹¹³ Извештај за напредокот на Република Македонија за 2012, Европска Комисија, стр. 59

регулатива за децентрализираното управување на компонентата 4 на ИПА, според која Европската комисија сè уште мора да врши ех ante контрола во процесот на јавни набавки и склучување договори.

Мерка 3.3. Зајакнување на капацитетот на сите организации активни на полето на социјалната инклузија

Оваа мерка има цел да го подобри овластувањето на сите заинтересирани страни вклучени во обезбедување на социјалните услуги, преку јакнење на капацитетите на сите експерти, стручните работници и волонтери, работење со ранливи групи во Владата, локалната самоуправа и невладините организации. Предвидено е меѓуминистерска и институционална соработка, како и обука во сите области, со цел да се подобри обезбедувањето услуги и да се олесни интеграцијата на ранливите групи на пазарот на трудот. Вкупно предвидени се 575.296 евра, од кои придонесот на ИПА е 489.000 евра.

Проектот „Зајакнување на релевантните актери за социјална инклузија на локално ниво“, започна со имплементација кон крајот на месец ноември, 2011 година. Овој проект е со времетраење од 12 месеци и ќе се имплементира од страна на консултантската фирма „Cambridge Education“. Корисник на проектот е Министерството за труд и социјална политика. Вкупната вредност на проектот е 149.759,00 евра.

Основната цел на проектот е да се зајакнат капацитетите на невладините организации и единиците на локалната самоуправа во земјата, во однос на имплементација на политиките за социјална инклузија. Проектот предвидува одржување обуки преку кои ќе се зголемат знаењата и вештините на целната група (невладините организации и единиците на локалната самоуправа) во однос на подготовка и спроведување проекти за социјална инклузија, во согласност со правилата на ЕУ за имплементација и финансиско управување проекти.

Проектот се состои од 3 компоненти:

- Компонента 1 – Идентификација на учесниците во проектите и анализи за потреба од обуки
- Компонента 2 – Развивање план за обука и креирање материјали за учење и обука, како и методологија за обучување, приспособена на идентификуваните потреби за обуки
- Компонента 3 – Имплементација на планот за обука за целните клучни страни

Отворен повик за здруженија на граѓани кои обезбедуваат услуги/обуки за социјални прашања беше распишан во февруари, 2012 година. Во самиот повик беше наведено дека целна група се 60 лица од здруженија на граѓани од што е можно поголем број здруженија.

Обуката опфаќаше 5 теми:

- Вовед во управување со проектен циклус - Финансиско управување на проекти (3 дена)
- Што е успешен проект? - Студии на случај за напредно УПЦ (2 дена)
- Вовед во креирање проект за социјална инклузија (1 ден)
- Проекти за вработување групи во неповолна положба (1 ден)
- Вмрежување и развој на заедницата – Обезбедување финансиски средства (2 дена)

Според податоците¹¹⁴, во обуките биле вклучени 150 лица распоредени во пет групи од по 30 лица во пет градови: Скопје, Гостивар, Битола, Куманово и Штип. Во самиот повик беше наведено дека „Од избраните апликанти ќе биде побарано да учествуваат во процесот на проценка на потребите за обуката пред да учествуваат на обуките“¹¹⁵, па веројатно поради големиот интерес и попрецизно одредените потреби за обуки активностите се ревидирани и вклучуваат, наместо 9-дневна, 5-дневна обука (пет недели, по еден ден), а ги опфатиле следните теми:

1. Проекти за социјална инклузија - 1 ден

2. Вовед во управувањето со проектен циклус (УПЦ/PCM) - Финансиско управување со проект - 3 дена

3. Проекти за вработливост на групи со хендикеп - 1 ден

Според досегашните активности на проектот, како и неофицијални сознанија, проектот се очекува да има значително позитивно влијание и да го помогне градењето на капацитетите на невладините организации, кои несомнено можат значително да придонесат за подобрување на обезбедувањето услуги, и да ја олеснат интеграцијата на ранливите групи на пазарот на трудот. Сепак, се наметнува прашањето зошто овој проект изнесува само една петина од вклучените средства, а најголемиот дел од средствата предвидени од оваа мерка (425.573,00 евра) сè уште остануваат неискористени.

Приоритетна оска 4. Техничка помош

Една од суштинските цели на Компонентата на ИПА за развој на човечки ресурси е да ја подготви земјата за ефикасно спроведување и управување со Европскиот социјален фонд.

Така, главната цел на оваа приоритетна оска е „постигнување ефикасно спроведување, следење, евалуација, администрација и информирање за

¹¹⁴http://www.berovo.gov.mk/index.php?option=com_content&view=article&id=682:2012-06-08-13-27-55&catid=40:vesti-berovo&Itemid=62

¹¹⁵ <http://www.skopje.gov.mk/images/Image/OglasDnevnik.pdf>

Оперативната програма, во врска со идното управување со Европските структурни фондови (Европскиот социјален фонд)¹¹⁶.

Мерка 4.1. Поддршка за имплементација на ОПХРД

Главната цел на мерката поддршка за ОПХРД е да се постигне ефикасно спроведување, следење, евалуација, администрација и информирање за Оперативната програма, во насока на идното управување со Европските структурни фондови (Европскиот социјален фонд). Вкупно се предвидени 1.534.000 евра, од кои 1.300.000 се придонес од ИПА.

Во рамките на оваа мерка, се реализира проектот твининг „Поддршка за подготовка на земјата за управување со Европскиот социјален фонд преку спроведување на ИПА компонентата – Развој на човечките ресурси (МК/2007/IB/SO/01)“. Проектот е заедничка соработка помеѓу Финска, претставувана од Секторот за регионален развој, Министерството за вработување и економија, од една страна, и Министерството за труд и социјална политика, од друга страна. Проектот се спроведуваше од 10.01.2011 до 10.01.2012 година, а неговата вкупна вредност изнесуваше 1.462.950,00 евра.

Главната цел на проектот беше да придонесе за ефикасна имплементација, следење и евалуација на Оперативната програма „Развој на човечките ресурси 2007-2013“, како и да придонесе за зајакнување на административните капацитети на Оперативната структура (вработените од структурите на ИПА од Секторот за централно финансирање и склучување на договори: Министерството за финансии, Министерството за труд и социјална политика, и Министерството за образование) во Република Македонија за поефективно и поефикасно спроведување на проектите во областите вработување, социјална инклузија, образование и обука. Овој проект беше фокусиран на градење капацитети во однос на управување со проектниот циклус, вклучувајќи програмирање, тендерирање, мониторинг на ниво на проекти и програма, евалуација на програмско ниво, информирање и комуникација, и сл.

Проектот се состои од следниве компоненти:

- Подготовка на програма на обуки;
- Програмирање, тендерирање и селектирање проекти;
- Управување со проекти и програми и нивно следење/мониторинг;
- Ефикасна употреба на системот за информирање;
- Ревизија и евалуација;
- Студиски посети во Финска и Литванија.

Во интервјуто спроведено со претставници од секторот за координација на странска помош беше истакнато дека обуките од проектот твининг биле

¹¹⁶ Оперативна програма за развој на човечки ресурси 2007-2013, стр. 110.

исклучително значајни, особено за делот на планирање и програмирање на проектите. Како особено корисни беа истакнати обуките наменети за формулирање на очекуваните резултати и индикаторите на успех.

Од друга страна, Извештајот за напредокот на Република Македонија за 2012 година, во делот на подготовка за учество на земјата во Европскиот социјален фонд бележи само „мал напредок“, а особено истакнува дека „слабиот административен капацитет има негативно влијание врз квалитетот на проектот и управувањето со програмата“.¹¹⁷

Учество на граѓанското општество во следењето на компонентата

Учество на граѓанското општество во следење на оваа компонентата е предвидено со ИПА Регулативата на Европската Комисија 718/2007, со која по добивањето на акредитација за децентрализирано менаџирање со дадената компонента, земјата-корисник е обврзана да формира комитет за мониторинг кој ќе го следи квалитетот на имплементација на програмата.

Позитивниот ефект од вклученоста на граѓанскиот сектор, според интервјуте спроведено со член на комитетот за мониторинг, е најмногу во можноста (иако ограничена) да се даде одредена сугестија во процесот на планирање. Меѓутоа, најголем ефект од ваквата вклученост се гледа преку значително подобрената прецепција токму на членовите на административните капацитети на одговорните институции за спроведување на програмата и за нивната работа.

Од друга страна, можноста за некаков позначаен придонес на граѓанското општество кон подобрување на програмата е многу ограничена, поради постоењето на неколку фактори.

Така на пример, иако до сите членови на комитетот за мониторинг се доставуваат акциски планови, членовите кои не се претставници на некое од министерствата или од останатите релевантни институции (како што е случајот со претставниците на граѓанските организации), а со тоа не се директно вклучени во имплементација на програмата или одделните проекти, имаат само делумни информации. Ова ги ограничува да дадат некаков суштински придонес или да интервенираат во насока на подобрување на програмата или дадените проекти. Формалноста на комитетот за мониторинг се гледа и со самиот факт што состаноците на комитетот, како што е предвидено со регулативата, се одржуваат еднаш годишно, со можност за свикување на дополнителен состанок за конкретна тема. Дополнително, и покрај вклученоста на претставник на граѓанска организација, поактивно учество на останати заинтересирани субјекти од граѓанското општество е невозможно поради обврзувачкиот договор за доверливост на членовите на комитетот со кои се забранува споделување информации или документи. Ваквите одредби го спречуваат учеството на

¹¹⁷ Извештај за напредокот на Република Македонија за 2012 г., Европска комисија, стр. 59.

релевантни надворешни засегнати страни и оневозможуваат дополнително унапредување на програмата.

Заклучок

Иако значителното задоцнување на добивањето акредитација за управување на компонентата на ИПА за развој на човечки ресурси предизвика задоцнување во отпочнувањето на проектите, во најголем дел од предвидените мерки веќе има отпочнато проекти, а дел од нив се веќе завршени. Најголемиот дел од проектите се насочени да овозможат институционална поддршка или поддршка за градење на капацитетите на одделните институции кои се одговорни за спроведување на соодветните политики. Досега, од вкупниот предвиден износ од 19.647.26,00 евра, од финансиската рамка 2007-2009, чии средства треба да бидат искористени до 31.12.2012 година, спроведени се 12.483.277,00 евра.

Анализирајќи ги одделните проекти во однос на целите, предвидени според главниот оперативен документ за оваа компонента, од Оперативната програма за развој на човечки ресурси 2007-2013 можат да бидат издвоени неколку главни заклучоци:

Од десетте приоритетни мерки кои се распределени во три приоритетни оски, изоставајќи ја приоритетната оска техничка помош, активни проекти не се отпочнати во две приоритетни мерки: во рамките на приоритетната оска 1. Вработување, мерка 1.4. Од неформално кон формално вработување, и мерка 3.2. Интегрирање на етничките заедници во рамките на приоритетна оска 3. Социјално вклучување. Мерката 1.4. е насочена кон активности кои треба да придонесат за подобрување на евиденцијата на вработени лица и елиминирање на високата стапка на нерегистрирани вработени лица во сивата економија. Иако за оваа мерка Државниот инспекторат за труд поднел проектна документација, сè уште нема податоци дека ваков проект е отпочнат, поради што постои опасноста, предвидените средства за оваа мерка да останат неискористени. За мерка 3.2., наспроти изнесените аргументи дека долгото времетраење е поради комплексните и долгите процедури за консултација меѓу надлежните институции (Секторот за централно финансирање и склучување на договори и Делегацијата на европската комисија), не може да се согледаат оправдани причини за доцнењето со отпочнувањето на проектите. Особено нема оправдание за незавршена евалуација за распишана грантова шема од септември, 2010 година.

Деталното анализирање на одделните проекти во рамки на секоја мерка, укажува на тоа дека тие во голем дел се наменски и добро формулирани, и најголемиот дел од нив се правилно насочени кон постигнување на целите предвидени во оперативната програма. Меѓутоа, во дел од проектите има недоследност помеѓу предвидените активности и целите кои треба да бидат постигнати. Така, на пример, една од целите на проектот во рамки на мерката 2.1. Модернизација на образовниот систем и системот за обука, е да овозможи поддршка на процесот за поврзување на училиштата за стручно образование и

обука со деловните партнери, меѓутоа потполно изостануваат активности кои тоа би го овозможиле. Активностите од проектот, наместо тоа, се насочени само кон подготовка на стандарди за стручна квалификација и реформирање на наставни програми за две и тригодишно стручно образование, како и обука на обучувачи.

Исто така, проектот во рамки на мерка 2.2., кој има цел да овозможи поддршка за интеграцијата на етничките заедници во образовниот систем со акцент на ромската популација, како и другите етнички групи, вклучително и Албанците, има две компоненти (1. Вклучување на интеркултурни аспекти во образовниот систем; 2. Јакнење на капацитетите за поддршка на интеграцијата на етничките заедници), но ниту една ромска популација не е целна група.

Несоодветно дефинирани индикатори на успех и евалуација, пак, може да се забележат во проектот кој се реализираше во рамките на проектот за „Поддршка на вработувањето на младите лица, долгорочно невработените лица, и жените на пазарот на трудот. Бидејќи целта на оваа мерка е да ја потпомогне интеграцијата на младите луѓе на пазарот на труд, да ја намали и спречи долготрајната невработеност, и дополнително да влијае за зголемување на степеност на вработеност кај жените, логично е успехот на проектот да се мери не преку бројот луѓе кои посетиле обука или завршиле одредена практика во рамки на проектот, туку преку број луѓе кои по вклученоста во проектот нашле работа. Меѓутоа, од достапните податоци ова не е случај.

Со оглед на тоа дека ова е прв циклус на спроведување вакви проекти, слабиот административен капацитет и неискуство со ваков тип проекти е една од главните причини за недостатоците во квалитетот на проектите и управувањето со програмата. Поаѓајќи од овој факт, делумно е оправдано што дел од средствата од оваа мерка се наменети конкретно кон зајакнување на институционалните капацитети на одговорните институции за имплементирање активни мерки во трите приоритетни области на компонентата 4 на ИПА (зголемување на вработеноста, инвестирање во човечки капитал преку подобро образование, како и за промовирање на вклучувачки пазар на труд). Постоеното развиени административни и институционални капацитети е предуслов за успешна имплементација не само на тековните програми за квалитетно управување со програмата туку и за подготовка на земјата за учество во Европскиот социјален фонд, што е една од основните цели на самата компонента.

Покрај ова, неминовно е да се постави прашањето дали ваквото распределување на средствата, скоро ексклузивно на институционален развој и развој на административни капацитети, е „најнаменското“ трошење на средствата предвидени од компонентата. Сепак, целта на оваа компонента не е градење институционални капацитети, туку поттикнување на развојот на човечки ресурси, преку подобрување на квантитетот и квалитетот на човечкиот капитал, што води кон повеќе и подобри работни места, повисок раст и развој, и кон поголема национална конкурентност на меѓународно ниво. Уште повеќе што постои една цела компонента од ИПА која е наменета за институционален развој, а во чии

рамки има и неспоредливо повеќе средства на располагање. Поради ова, при идното планирање на проектите, препорачливо е средствата од оваа компонента повеќе да се користат за поддршка во имплементација на активните мерки и политики кои директно може да придонесат за развојот на човечки ресурси, како што е веќе случајот во Црна Гора и во Хрватска, и истовремено да вклучуваат поголем број директни грантови.

Бидејќи најтешко започнуваат и се спроведуваат проектите во кои има вклучени субјекти надвор од државните институции, неодминлив е заклучокот дека оваа компонента на ИПА сè уште не обезбедува партнерство и синергија меѓу сите засегнати субјекти и можни партнери во градењето на човечкиот капитал во државата. Цениме дека овој проблем е од ургентна природа, и доколку не се постави и решава, државата ќе има сериозни проблеми со остварувањето на целите на оваа компонента и на фондовите на ЕУ во целина.

На крај, вклученоста на граѓанскиот сектор во комитетот за мониторинг за оваа компонента се покажува дека има позитивен ефект, особено во насока на подобрување на перцепцијата на граѓанското општество за јавната администрација. Се препорачува учеството на граѓанското општество да се унапреди со цел подобро да се искористат потенцијалите и достапните ресурси во насока на подобрување на квалитетот на одделните проекти и целата програма.

Користена литература

Брада Ј., Диетз Б., Фраит Ј., Габер С., Гершл А., Харе П., Холуб Т., Лендави Н., Лехман Х., Мрак М., и Свеин Џ., Конвергенција кон Европската Унија: Предизвици и можности, Министерство за финансии на Република Македонија, 2011 г.

Гарванлиева В., Андонов В., Николов М., Сивата економија во Македонија, Центар за економски анализи, 2012 г.

Корупција во Македонија: Поткупувањето како што е доживеано од населението, Канцеларија на Обединетите нации за дрога и криминал, 2011 г.

Извештај за напредокот на Р. Македонија за 2011 г., Европска комисија.

Извештај на Владата на Република Македонија до Европската комисија за статусот на реализација на активностите од Патоказот за реализација на приоритетните цели усвоени на Пристапниот дијалог на високо ниво, 2012 г.

Регулатива на Европската комисија 718/2007.

Оперативна програма за Развој на човечки ресурси (2007–2013).

Други извори:

<http://mtsp.gov.mk/>

<http://mon.gov.mk/>

<http://cfcd.finance.gov.mk/>

<http://sep.gov.mk/>

http://eeas.europa.eu/delegations/the_former_yugoslav_republic_of_macedonia/index_en.htm

<http://www.weforum.org/issues/global-competitiveness>

д-р Снежана Костадиновска-Милошеска, д-р Наташа Даниловска: ПРЕСМЕТКА НА БРУТО-ДОДАДЕНА ВРЕДНОСТ (БДВ), НЕТО-ДОДАДЕНА ВРЕДНОСТ (НДВ) И ПРОДУКТИВНОСТ НА ТРУДОТ КАЈ КОРИСНИЦИТЕ НА ИПАРД ВО РЕПУБЛИКА МАКЕДОНИЈА

Вовед

Во рамки на економиите од обем, индикаторот на дадената вредност е клучен во разбирањето на придонесот којшто во производствениот процес го имаат примарните инпути и техничко-технолошките промени. Дополнително, со помош на овој индикатор можат да се прават и историски и тековни анализи на продуктивноста на даден сектор или индустриска гранка. Во основа, додадената вредност е разликата меѓу вредноста на аутпутот и трошоците на меѓуфазната потрошувачка. Оттука, информациите кои ги обезбедува индикаторот на додадена вредност може да се применат и за следење на перформансите на земјоделските стопанства, фарми и агробизниси, како и за мерење на нивниот економски придонес во националната економија. Имено, овој индикатор е корисен за оценување на продуктивноста на различни инпути, па оттаму и за подобрување на ефикасноста. Кога индикаторите за додадена вредност од сите сектори во национална економија ќе се соберат, се добива бруто-националниот доход.

Во Република Македонија, земјоделството (вклучително и лов, риболов и шумарство) е значаен сектор и го зазема третото место во економијата, веднаш по услугите и индустријата. Во периодот 2006-2011 година, учеството на секторот земјоделство во БДП остана релативно високо и стабилно, близу 12% (споредено со учество на земјоделството од 1,6% во БДП на земјите од ЕУ-25). Кога кон ова ќе се додаде и прехранбената индустрија, учеството на секторот достигнува и до 16% од БДП. Покрај значителното учество во создавањето БДП, во Република Македонија секторот земјоделство се јавува и во улога на ублажувач на состојбите настанати од бројните социоeкономски и структурни промени коишто се случуваат во индустријата и во другите сегменти на националната економија. Според официјалната национална статистика, земјоделството во Република Македонија обезбедува извор на приходи и вработување за близу една петина од работоспособното население, но според проценките, реалната состојба е поинаква, и во земјоделството во Република Македонија ангажирани се над 36% од работоспособното население, имајќи предвид дека 44%¹¹⁸ од сиромашната популација живее во руралните области, каде доминантни извори на приход и работа се земјоделство, шумарство, занаетчиство и рурален туризам. Оттука, нема сомнение дека средствата од фондовите на ИПАРД се од исклучително

¹¹⁸ Macedonia: Growth and Poverty, 2002-2004, Western Balkans Programmatic Poverty Assessment (World Bank).

значење за македонскиот земјоделски сектор, бидејќи тие видно ќе го забрзаат неговиот развој.

Основна цел на ова истражување е квантификација на резултатите остварени во македонското земјоделство со инвестиции поддржани од ИПАРД фондовите. Имено, во услови на пазарна економија, македонските земјоделски производители се обидуваат да изнајдат начини за додавање на вредност на нивното производство и следствено, валоризирање на таа додадена вредност и по реализација на производите на пазар. Кај земјоделските производи вредноста може да биде додадена во текот на самиот производствен процес, со пакување на производството или пак со маркетинг. На ниво на земјоделско стопанство, вредност може да се додаде со задржување на сопственоста врз производите и по напуштање на стопанството, односно зголемување на вредноста на производите преку нивна понатамошна преработка и/или доработка, пакување или маркетинг, што пак се активности поддржани со ИПАРД фондовите. Ориентацијата кон додавање вредност во земјоделството, ги трансформира земјоделските производи во добра со повисока пазарна вредност, ја зголемува економската вредност на добрата, како и нивната вредност во очите на потрошувачите. Имено, симплифицирано до максимум, додавањето вредност подразбира финализирање на производите до повисока фаза и во полза на купувачот, одработување поголем дел од неопходните активности за доработка и/или преработка на земјоделските производи. Водечка идеја во ова истражување е на ниво на земјоделско стопанство, корисник на средства од ИПАРД фондовите, да се пресмета промената во БДВ, НДВ и продуктивноста на трудот, како и да се процени просечното зголемување на сите три индикатори, настанато како резултат на инвестиција. Целта е идентификација и следење на евентуалните позитивни промени.

Имајќи предвид дека во Република Македонија сè уште недостасува оперативен сметководствен систем или пак кој било друг систем за собирање сметководствени податоци, на ниво на земјоделско стопанство, тековно, пресметките за промена на БДВ, НДВ и продуктивноста на трудот можат да се прават само на основа на студии на случај. Во таа смисла, за потребите на ова истражување изработени се два наменски и специјализирани прашалници (Прилог 2. и Прилог 3.), употребени во две одделни студии на случај. Со помош на изготвените прашалници, во непосреден контакт со двајца корисници на средства од фондовите на ИПАРД, собрани се неопходните податоци за приходите и расходите на земјоделското стопанство, пред и по направената инвестиција со средствата од ИПАРД фондовите. Собраните податоци потоа се обработени и употребени како влезни податоци во наменски изработената методологија за проценка на влијанието од инвестицијата со средства од фондовите на ИПАРД. Пресметките покажуваат позитивни промени и во двете студии на случај. Имено, во првата студија на случај директниот позитивен ефект се манифестира со зголемување на продажбата, што по однос на следените индикатори се рефлектира како зголемување од 8,67% на БДВ, зголемување од 47,78% на НДВ и зголемување од 1,73% кај продуктивноста на трудот.

Зголемувањето на овие индикатори, во втората студија на случај, изнесуваат 8,8% кај БДВ, 9,66% кај НДВ и 0,29% кај продуктивноста на трудот.

Преглед на литература и резултати од истражувања

Кога се зборува за зголемување на профитабилноста на земјоделското производство, додадената вредност е неизбежен термин. Неговата популарност особено расте во текот на деведесеттите години од минатиот век, кога во економската литература доминира тезата дека земјоделските производители ќе можат да ги поднесат негативните ефекти од глобализацијата само со додавање вредност на земјоделско-прехранбените производи (Coltrain, D., D. Barton and M. Boland, 2000).¹¹⁹ Имено, во услови кога како резултат на глобалните текови конкуренцијата видно се заостри и во секторот земјоделство, а земјоделско-прехранбените производи станаа високо компетитивни стоки за широка потрошувачка, особено во малопродажбата, ориентацијата кон додавање вредност стана стратешки одговор на земјоделските производители кон новонастанатите околности. Притоа, мора да се истакне дека ваквите глобални промени значително беа потпомогнати од бројните договори за либерализација на трговската размена, особено оние чии потписници беа САД, како што се Северноамериканскиот договор за слободна трговска размена (НАФТА) и трговскиот договор на Светската трговска организација (Amanor-Boadu, V, 2000).¹²⁰ Секако, треба да се каже дека за новонастаната состојба придонесоа и други фактори, како што се зголемената побарувачка на земјоделско-прехранбени производи, полуподготвени и подготвени, а воедно и енергетски високовредни и безбедни по здравјето на луѓето, како и подготвеноста на купувачите да платат за додадената вредност и/или услуга (K. Wolfe, 1999)¹²¹. Сепак, иако интересот за додавање вредност на земјоделско-прехранбените производи континуирано растеше, за жал, суштината на концептот остана недоволно разбрана од страна на многу производители и политичари. Така, самиот концепт за додадена вредност почна да се користи за појаснување на подобрувањето во работењето во речиси сите економски сектори и сегменти, почнувајќи од додавање вредност во сметководството (Calhoun, C.H., M.E. Oliverio and P. Wolitzer, 1999)¹²², па сè до додавање вредност во односите со јавноста (Harris T., 1998).¹²³ Така, на пример, се смета дека брендирањето со додавање вредност на производите е супериорно во однос на обичното брендирање (Nilson, T.H., 1998).¹²⁴ Сепак, и покрај огромниот интерес на истражувачите за оваа област, мора да се истакне дека во економската литература сè уште не се изнесени продлабочени сознанија за прецизирање на тоа колку и како додавањето вредност на производите ги подобрува

¹¹⁹ Coltrain, D., D. Barton and M. Boland: Value-Added: Opportunities and Strategies; Arthur Capper Cooperative Center, Department of Agricultural Economics, Cooperative Extension Service, Kansas State University, 2000.

¹²⁰ Amanor-Boadu, V.: Trade Liberalization and the WTO Negotiations after Seattle, Guelph: George Morris Centre, March 2000.

¹²¹ Kent Wolfe: Getting A Food Product to Retail, The University of Tennessee Agricultural Development Center, ADC Info. No. 40, July 1999.

¹²² Calhoun, C.H., M.E. Oliverio and P. Wolitzer.: Ethics and the CPA: building trust and value-added service; New York : John Wiley,

¹²³ Harris, T.: Value-Added Public Relations: The Secret Weapon of Integrated Marketing; Lincolnwood, IL: NTC Business Books, '98.

¹²⁴ Nilson, T.H.: Competitive Branding: Winning in the Marketplace with Value-Added Brands; New York: John Wiley & sons, 1998.

поединечните активности од производствениот процес. Во таа смисла, и земјоделското производство, ориентирано кон додавањето вредност, се смета за супериорно, но сè уште отсуствува соодветна и прецизна рамка за мерење и потврдување на пропишната супериорност.

Денешниот систем за производство на храна видно ги надминува рамките на традиционалното земјоделско стопанство, па вклучува и производители на бројни други ипути (на пример ѓубриво и трактори), потоа преработувачи на храна, транспортери, трговци на големо и на мало. Во таа смисла, како што напредува индустријализацијата, развојот на технологијата, и се менуваат барањата и потребите на потрошувачите, уделот којшто земјоделските производители го имаат во севкупните економски активности континуирано опаѓа. Сепак, важноста на секторот за производство на храна во рамки на националните економии и понатаму останува на високо ниво.

Со порастот на комплексноста на системот за производството на храна, производителите на храна, агробизнисите и политичарите сè повеќе го усвојуваат концептот на додавање вредност во оценувањето на улогата на секторот во националната економија.

Со други зборови, додадената вредност станува сè повеќе прифатена алатка за мерење на економскиот придонес на системот за производство на храна. Покрај тоа, овој концепт може да се примени и за следење и за оценување на перформансите на претпријатијата или индустриите, а со тоа и на подобрување на нивната ефикасност, како и оценување на продуктивноста на различни инпути во производствениот процес.

Како што веќе истакнавме, на ниво на целокупната економија, додадената вредност може да биде важна политичка алатка. Имено, концептот дава можност за распределба на ресурсите, а со тоа и за утврдување соодветно ниво на економски развој. Исто така, преку овој концепт може да се дебатира за зголемување на извозните потенцијали на секторот или пак оценување на влијанието на различните опции за проширување на примарниот сектор. Оттука, честопати се јавува конфузија, а понекогаш и недоразбирање за тоа што додадената вредност, во суштина, навистина значи.

Во сметководствена смисла, додадената вредност ја следи конечната вредност на доброто или услугата купена од страна на потрошувачите, а потоа преку анализа на економските активности, и системот во целина, го открива точното место каде е таа создадена. Оттука, со ваквиот приод може да се идентификуваат изворите на економската благосостојба. Додадената вредност, всушност, ги зема предвид сите трошоци направени за производство на доброта и услугите, и од аспект на платената цена за нив, се обидува да прецизира колкава вредност се добива за дадените пари.

При организирање и реализирање производствени активности, вредноста се создава со употреба на примарните инпути, кои во теоријата се викаат

фактори за производство, кои вообичаено се групираат во четири категории: (R. Holland and K. Wolfe, 2010) ¹²⁵

- Земјиште и други природни ресурси, како на пример вода;
- Трудот на работниците;
- Физичкиот капитал, како што се машините и објектите;
- Менаџментот и претприемништвото;

Притоа, земјата, капиталот и менаџментот се основни извори за создавање економска вредност кај добрата и услугите.

Дејностите од примарниот сектор, како што се земјоделството и рударството, вредноста ја создаваат од природните ресурси. Честопати, примарно создадените производи од овие дејности можат директно да им се продадат на крајните купувачи или пак да претставуваат суровинска база во други индустрии и секундарни дејности. Во нив, повторно преку факторите за производство на примарните производи, им се додаваат други инпути и/или постапки и процеси, и на тој начин се додава вредност на суровината. Така, се создава нов производ со поголема вредност од претходниот, кој повторно може или да се продаде на крајните купувачи или да биде суровина (инпут) за некоја трета индустрија или дејност. Така, на својот пат до крајниот купувач, производот може да помине низ неколку посредници. Секој од посредниците ги комбинира факторите на производство, полупроизводите добиени од претходниот посредник и дополнителни суровини, и на тој начин додава вредност за крајниот купувач. Затоа, во високоразвиените економски системи, она што претставува типичен производ за широка потрошувачка, минува низ неколку фази и активности во кои постојано се додава вредност. Сепак, во основа постојат пет вообичаени начини со кои може да биде додадена вредноста. Најнапред, вредноста се додава со самото физичко менување на репроматеријалите или полупроизводите (суровините), како на пример во кланичната и мелничката индустрија. Потоа, со транспортирање на производите им се додава вредност од аспект на тоа што им се менува локација, па тие се поблизу и побрзо достапни за крајните купувачи. За производите да станат достапни до крајните купувачи, некој мора да ги поседува. Тука се вклучуваат трговците на големо и на мало, кои всушност на тој начин ја олеснуваат трговијата. Со поседување на производите, тие додаваат вредност преку обезбедување кредити, осигурување и пренос на правото на сопственост. Конечно, вредност на производите им се додава и преку давање информации за нив, како на пример преку промоција и реклама, имплементација на стандарди, трговски марки и брендови, и слично.

Вредноста, која во процесот на производство на храна се додава во националната, може да биде измерена на многу начини, но главно се користат

¹²⁵ Rob Holland and Kent Wolfe: Considerations for a Value-Added Agribusiness; Agricultural Extension Service, the University of Tennessee, 2010, p. 21.

две основни мерни единици: бруто-додадена вредност и нето-додадена вредност.

Бруто-додадената вредност се темели на признанието дека како земјоделско-прехранбениот производ се движи низ процесот на производство или маркетинг така во секој нареден чекор се додава вредност. Притоа, цената на суровините или полупроизводите се одзема од остварената продажба за да се избегне двојно калкулирање на вредноста која претходно веќе била додадена во претходниот чекор.

За земјоделските производители и за агробизнисите е карактеристична нивната меѓусебна поврзаност со другите сектори и дејности од кои неминовно мора да користат инпути (горива и мазива, амбалажа, електрична енергија, канцелариски материјали и сл.). Бидејќи вредноста на овие добра и услуги е вткаена во земјоделско-прехранбениот производ, со право можеме да кажеме дека и други дејности и сектори придонеле за додавање вредност на земјоделско-прехранбениот производ. Кога ќе ја одземеме вредноста, која на земјоделско-прехранбениот производ му ја додале, условно кажано надворешни дејности и сектори, ќе ја добиеме неговата нето-додадена вредност. За да се добие нето-додадената вредност на земјоделско-прехранбениот производ, треба да се одбијат направените издатоци за набавка на инпути од други дејности и сектори, со што практично остануваат само основните фактори за производство, употребени во создавањето на храната. Нето-додадената вредност не треба да се меша со добивката (профитот) којшто ќе го оствари производителот, бидејќи во него не влегува цената на факторите за производство. Оттука, нето-додадената вредност е сосема легитимна, а за економистите дури и пожелна мерна единица за изразување на придонесот којшто поедините сектори го имаат во националните економии.

Во земјоделско-прехранбениот сектор, додадената вредност може да се мери и проценува кај различни: (Wood, E.G, 2000)¹²⁶

- Производи и/или групи на производи;
- Претпријатија, индустриски гранки, сектори;
- Посредници кои се наоѓаат меѓу примарниот производител и
- крајниот купувач.

Бруто и нето-додадена вредност може да се пресметаат за сите добра, произведени и продадени од страна на еден сектор или индустрија, или пак може да се пресметуваат и на поединечна основа. (Chopra, S. and P. Meindl, 2004)¹²⁷

¹²⁶ Wood, E.G.: *Added Value: The Key to Prosperity-Third edition*; Tip tree, Essex: Business Books Ltd., 2000, p. 16

¹²⁷ Chopra, S. and P. Meindl: *Supply chain Management: Strategy, Planning, and Operation-2nd Ed.*; Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall, 2004, p 24.

Институционална и правна рамка за имплементација на ИПАРД фондовите во Република Македонија

Во однос на институционалната и правната рамка за воведување на ИПАРД во Република Македонија, првиот официјален документ беше Националната програма за земјоделство и рурален развој 2007-2013 година¹²⁸, чија главна цел е да дејствува како плански документ за спроведување на Регулативата (ЕЗ) бр. 1085/2006, од 17 јули, 2006 година, а која се однесува на воспоставување на Инструментот за претпристапна помош (ИПА) за периодот 2007-2013 година. Документот е подготвен од страна на Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство на Република Македонија (МЗШВ), со техничка поддршка обезбедена преку имплементација на бројни проекти за спроведување структурни и правни реформи, финансирани од страна на ЕУ, а реализирани во тесна соработка со Европската комисија и други релевантни институции, како и економски и социјални партнери на различни нивоа. Оваа програма е подготвена во согласност со одредбите утврдени во Регулативата на Комисијата (ЕЗ) бр. 718/2007, како и врз основа на Регулативата на Советот (ЕЗ) бр. 1698/2005, од 20 септември, 2005 година, за поддршка на руралниот развој од страна на Европскиот земјоделски фонд за рурален развој (ЕАФРД), како и одлука на Советот, од 20 февруари, 2006 година, која ги поставува стратешките насоки за рурален развој (програмски период 2007-2013).

Изготвувањето на програмата, нејзината имплементација и механизмите за следење се во согласност со Заедничките одредби утврдени во Регулативата на Комисијата (ЕЗ) бр. 718/2007, како и со дефинираните принципи за помош (член 3.), и одредбите за ИПА за рурален развој (поглавје IV). Така, оваа програма во потполност придонесува за олеснување на процесот на транзиција на усвојување на *acquis communautaire*. Програмата е предмет на одобрение од страна на Комисијата, на начин специфициран во членот 6 од Регулативата на Комисијата (ЕЗ) бр. 718/2007.

Целосната одговорност за оваа програма ја има Министерството за земјоделство, шумарство и водостопанство на Република Македонија.

Во првата фаза на изработка, главните приоритети се идентификувани во консултација со различни засегнати страни од земјоделско-преработувачкиот сектор. Првично, беа подготвени независни, темелни студии за четири земјоделско-преработувачки потсектори (млеко и млечни производи, месо и месни производи, овошје и зеленчук, и вино и грозје). Основна цел на овие студии беше да се идентификуваат главните слабости (недостатоци) кои треба да се решат, и предности (потенцијали) кои треба да се зголемат. Четирите потсектори се избрани врз основа на нивната важност во креирањето на земјоделскиот БДП и во согласност со процесот на усвојување на правото на ЕУ,

¹²⁸National Programme for Agriculture and Rural Development 2007-2013; Ministry of Agriculture, Forestry and Water Economy of the Republic of Macedonia, Skopje, 2009.

односно Националната програма за усвојување на правото на ЕУ (НПАА). Во дефинирање и изготвување на програмата учествуваа единиците на локална самоуправа, регионалните канцеларии на Националната агенција, Федерацијата на фармерите, невладините организации, како и секторските советодавни технички комитети.

Изготвувањето на Програмата се базира на Националниот развоен план (НРП), Националната стратегија за земјоделство и рурален развој (НСЗР) и Националната програма за усвојување на правото на ЕУ, како и врз основа на Повеќегодишниот индикативен плански документ, потоа рамката на достапни мерки од Инструментот за претпристапна помош за земјоделство и рурален развој (ИПАРД) и резултатите на независните потсекторски анализи.

Врз основа на резултатите од консултациите и дискусиите, при дефинирање на програмата ИПАРД, беше вклучена и проценката на целокупната ситуација во руралните области, развојот на земјоделството и со него поврзаните сектори, и притоа врз основа на утврдени приоритети, се направи дефинирање на главните проблеми, како и можните решенија. За потребите на програмата беше направена и анализа на регионалните разлики, како и нивна диференцијација и приоритизација.

Република Македонија е во процес на стекнување полноправно членство во Европската Унија и со тоа исполнува критериум за користење претпристапна помош во согласност со Регулацијата 1085/2006 на ЕУ, од 17 јули, за воспоставување на Инструментот за претпристапна помош (ИПА). Како резултат на тоа, во рамките на петтата компонента на ИПА, односно компонентата за рурален развој (ИПАРД), земјата има право на претприемна финансиска помош за одржливо земјоделство и рурален развој, со фокус на подготовка за имплементирање на Заедничката земјоделска политика и сродните политики на ЕУ и Европскиот земјоделски фонд за рурален развој (ЕЗФРР), а во функција на приспособување на секторот кон заедничкиот пазар.

Изработката на горенаведената Национална програма за земјоделство и рурален развој 2007-2013, беше надгледувана и од страна на работната група за ИПАРД. Групата се состои од претставници на Министерствата за земјоделство, шумарство и водостопанство, финансии, економија, животна средина и просторно планирање, образование и наука, Секретаријатот за европски прашања и Државниот завод за статистика. Целта на групата е имплементација на *acquis communautaire* во делот на заедничката земјоделска политика и сродните политики, а во насока на создавање конкурентно и одржливо земјоделство и одржливи рурални заедници со разновидна и здрава животната средина.

Имено, главната општа цел на програмата ИПАРД во Република Македонија е: „Подобрување на конкурентноста на земјоделските стопанства и прехранбената индустрија преку нивно усогласување со стандардите на Европската Унија и постигнување на одржливоста на животната средина, и

социоекономскиот развој на руралните средини, преку поттикнување на економската активност и креирање можности за вработување“.

Постигнувањето на главната цел ќе се реализира преку следниве специфични цели на Програмата:

- Подобрување на технолошката и пазарната инфраструктура на комерцијалните земјоделски стопанства и прехранбената индустрија, во насока на зголемување на додадената вредност на земјоделско-прехранбените производи и достигнување на европските стандарди за квалитет, здравје, безбедност на храната и животна средина.
- Подобрување на квалитетот на животот на руралното население

Во Република Македонија, беа избрани два приоритета: подобрување на пазарната ефикасност и имплементација на стандардите на Унијата, и развој на руралната економија преку соодветни мерки, систематизирани во групи и подгрупи на инвестициите кои се вклучени во програма (Прилог 1.).

Резултати од истражувањето

Во однос на корисниците на ИПАРД, за потребите на ова истражување беше користен економски модел кој ги содржи приходите и сите трошоци поврзани со нивните бизниси, а неопходните податоци беа собрани со примарно истражување, т.е. преку теренски посети и директни интервјуа.

Земјоделскиот и прехранбениот сектор во Република Македонија ги опфаќа активностите на одгледување култури, овошје и зеленчук, прибирање на реколтата, одгледување и сеча на дрва, одгледување живи животни и живина, производство на млеко и млечни производи, производство на месо и производи од месо, јајца, ѓубриво, сива волна итн. Традиционално, ако земјоделскиот или прехранбениот производ се користи за директно консумирање, или како суровина, се смета како примарен земјоделски производ. Доколку, пак, производот претрпи кој било вид на дополнителна модификација, тогаш тој претставува секундарен земјоделски производ.

Во оваа смисла, за целите на ова истражување се анализирани две студии на случај на типични корисници на ИПАРД на средства од мерката 101. За овој тип корисници на ИПАРД, беше неопходно, во рамки на различните групи и подгрупи на инвестиции кои можат да аплицираат за средства од фондовите на ИПАРД, да се систематизираат сите земјоделски активности во македонското земјоделство. Во оваа пригода употребен е традиционалниот пристап и првично, секторот е поделен во две главни групи: примарните земјоделски производи, и преработки (секундарни) земјоделски производи.

Имено, мерка 101 се фокусира на подобрување на конкурентноста на земјоделскиот сектор преку зголемување на квалитетот на производството со користење модерни производствени средства и технолошки подобрувања на процесот на производство, а во согласност со стандардите на Унијата кои се

однесуваат на благосостојбата на животните, здравјето на животните и растенијата, како и на стандардите за животната средина. Од анализа на критериумите за прифатливи инвестиции, следува заклучокот дека приоритетен сектор за мерката 101 е примарното земјоделско производство. Тоа наметна потреба од дополнителна поделба на примарните земјоделски производи во две подгрупи, имено: примарни земјоделски производи од растенија, и примарни земјоделски производи од живи животни. Со цел да се соберат податоци, неопходни за пресметка на БДВ, НДВ и продуктивноста на трудот кај корисниците на ИПАРД по мерка 101, за потребите на ова истражување беа изготвени конкретни и соодветни прашалници (Анекс 2. и Прилог 3.). Секој прашалник е составен од дел А за собирање општи информации за корисникот, и дел Б за собирање податоци за сите трошоци и приходи неопходни за одредената земјоделска дејност, и тоа пред и по направената инвестиција, поддржана со средства од фондовите на ИПАРД.

Студија на случај број 1.

Мерка 101 - инвестиции во земјоделските стопанства заради реструктурирање и приближување кон стандардите на ЕУ.

Група инвестиции 1014 - инвестиции во млекопроизводство.

Подгрупа 10142 - набавка на опрема за молзење, ладење и складирање на млекото.

Вкупната инвестиција на ИПАРД, направена за купување на специјализирана опрема за молзење, ладење и складирање на млеко од страна на корисникот, во оваа студија на случај изнесува 15.000 евра. Благодарение на новата опрема, корисникот е во можност да додаде вредност на своето производство со зголемување на производството и продажбата на сирење, што кај БДВ имплицираше на промена од 8,67%. Имајќи предвид дека набавената опрема е нова и со самото тоа нема значајни промени во годишните амортизациски стапки, кај корисникот се регистрираше значителна промена кај НДВ, од 41,78%. Разбирливо, со новонабавената опрема се заменува дел од човековиот труд, па работниците можат да бидат ангажирани во други активности, што придонесе за зголемување на продуктивноста на трудот за 1,73%.

Студија на случај број 2.

Мерка 101 - инвестиции во земјоделските стопанства заради реструктурирање и приближување кон стандардите на ЕУ.

Група инвестиции 1013 - инвестиции во растително производство.

Подгрупа 10132 - конструкција и реконструкција на постоечки стакленици.

Вкупната инвестиција на ИПАРД, направена за реконструкција на постоечкиот стакленик, кај корисникот во оваа студија на случај изнесува 70.000 евра. Додавање вредност настанува со зголемување на приносот на домотот на метар квадратен, а со тоа и зголемување на продажбата на домати, што пак има резултирано со 8,8% промена на БДВ. Бидејќи во овој случај станува збор за сериозен реконструктивен зафат, кај корисникот се јави значајна промена во годишните амортизациски стапки, па поради тоа промената кај НДВ е скромна и изнесува 9,66%. Реконструираниот стакленик е на иста површина како и преходниот, па продуктивноста на трудот незначително е зголемена, односно само за 0,29%.

Студија на случај 1.									
Мерка 101: Инвестиции во земјоделските стопанства заради реструктурирање и приближување кон стандардите на ЕУ									
101A2: Набавка на опрема за молење, ладење и складирање									
650 овци-пред ИПАРД инвестицијата					650 овци-пред ИПАРД инвестицијата				
храна за животни	МК денари	евра	17721,31	17721,31	храна за животни	МК денари	евра	17721,31	
трошоци за животни			0,00	0,00	трошоци за животни			0,00	
ветеринарни услуги	47750,00		782,79		ветеринарни услуги	47000,00		770,49	
работна рака	648000,00		10622,95		работна рака	648000,00		10622,95	
енергија	18000,00		295,08		енергија	22000,00		360,66	
вода	12000,00		196,72		вода	15000,00		245,90	
одржување	29500,00		483,61		одржување	32000,00		524,59	
друго	60000,00		983,61		друго	60000,00		983,61	
сезонски работници	576000,00		9442,62		сезонски работници	570000,00		9344,26	
амортизација	40000,00		655,74		амортизација	60000,00		983,61	
Вкупно	2512250,00		41184,43		Вкупно	2535000,00		41557,38	
приходи									
продажба на сирење	345000,00		5655,74		продажба на сирење	420000,00		6885,25	
јагниња	2112250,00		34627,05		јагниња	2112250,00		34627,05	
волна	52800,00		865,57		волна	52800,00		865,57	
арско губре	75000,00		1229,51		арско губре	75000,00		1229,51	
млеко			0,00		млеко			0,00	
вкупно	2585050,00		42377,87		вкупно	2660050,00		43607,38	
меѓуфазна потрошувачка									
меѓуфазна потрошувачка	1824250,00		29905,74		меѓуфазна потрошувачка	1827000,00		29950,82	
БДВ	760800,00		12472,13		БДВ	833050,00		13656,56	
БДВ/овца	1170,46		19,19		БДВ/овца	1281,62		21,01	
НДВ									
	72800,00		1193,44		NVA	125050,00		2050	
Продуктивност на трудо									
	152160		2494,43		labour productivity	166610		2731,31	
Промена во продуктивност на трудот во евра									
								236,89	
Промена на прод. на трудот по работник во евра									
								47,38	
Промена на прод. на трудот по работник во %									
								1,73	

Табела 1. Преглед на пресметаните индикатори за корисниците на ИПАРД

Студија на случај	Подмерка	Капацитет/големина	Вкупна инвестиција на ИПАРД во евра	Промена на БДВ во евра	Промена на БДВ во %	Промена на НДВ во евра	Промена на НДВ во %	Промена во ФТЕ ¹²⁹ (проценка)
1.	10.142	650 молзни овци	15.000	1.184,45	8,67	856,56	41,78	0,8
2.	10.132	1,5 ха домати	70.000	17.688,52	8,8	17.360,66	9,66	1

Методологија

Во Република Македонија, Државниот завод за статистика прибира податоци за изворите на додадената вредност и трошковната структура на БДП и го пресметува по произведен метод и по тековни цени. На национално ниво, македонскиот Државен завод за статистика ја пресметува БДВ во земјоделството како разлика меѓу вредноста на произведените стоки и услуги и меѓуфазната потрошувачка на стоки и услуги, додека нето-додадена вредност се добива кога додадената вредност ќе се намали за потрошувачката на фиксниот капитал, надоместоците на вработените и даноците на производство. Според класификацијата НКД¹³⁰ и поделбата на сектори и потсектори, пресметките се вршат на ниво на вкупна економија, на ниво на институционални сектори и потсектори и според големината на деловните субјекти. Институционалните сектори и потсектори се дефинирани според препораките дадени во СНС93¹³¹ и ЕСС95¹³², во зависност од видот на производството, видот на основната дејност и функциите кои ги извршуваат. Тие се земаат како показатели за нивното економско однесување. Притоа, предвид се има начинот на управување на претпријатието. Што се однесува до земјоделско-преработувачкиот сектор, Државниот завод за статистика пресметува БДВ во два сегменти, во делот земјоделство, лов и шумарство и производство, како и во уште неколку оддели.

За потребите на ова истражување и заради запазување на доследност во подготовката на економскиот модел за пресметка на БДВ, НДВ и продуктивноста на трудот, како и за пресметка на вкупниот пораст на сите три индикатори за корисниците на средства од фондовите на ИПАРД, прифатен е истиот методолошки пристап. Сите потребни влезни податоци за пресметка на горенаведените индикатори се дефинираат како што следи:

¹²⁹ FTE-full time equivalent.

Сооднос меѓу вкупниот број платени часови за даден временски период (скратено работно време, полно работно време, сезонски работници), помножен со вкупниот број работни часови од понеделник до петок за истиот период. Кога показателот ФТЕ е 1.0, тоа значи дека лицето исполнува работни задачи исто како да е вработен со полно работно време. Ако пак показателот за ФТЕ се доближува до 0.5, тоа значи дека лицето исполнува работни задачи како да е вработен на половина работно време. Во недостиг на веродостојни податоци за вкупниот број платени часови, како и вкупниот број одработени часови, за потребите на овој проект користени се проценки.

¹³⁰ НКД-национална касификација на дејности.

¹³¹ СНС-систем на национални сметки.

¹³² ЕСС-европски сметководствен систем.

Бруто-додадена вредност по основни цени е основната категорија на БДП и претставува разлика меѓу бруто-вредноста на производството и меѓуфазната потрошувачка.

Бруто-вредност на производството е вредност на стоките и услугите произведени во текот на една година, без разлика дали целата количина се продава или делумно се чува во залихи. Имајќи ги предвид спецификите на процесот на производство во земјоделството и можностите за употреба на сопствените произведени добра, треба да се појасни дека бруто-вредноста на производството се состои од три вида производство: пазарно производство, производство наменето за сопствена финална употреба и непазарно производство.

Меѓуфазната потрошувачка е вредност на производите и пазарните услуги, кои производителот ги користи како инпути во процесот на производство, со исклучок на потрошувачката на фиксниот капитал (амортизацијата), бидејќи фиксниот капитал и понатаму ќе се употребува за да се произведат и други производи и услуги. Оваа категорија ја вклучува потрошувачката од тековните набавки, потрошувачката од залихи, како и потрошувачката на сопствените производи и услуги во текот на процесот на производство. Меѓуфазната потрошувачка вклучува и употреба на суровини, материјали, енергија, канцелариски материјали, работна облека и резервни делови, трошоци за транспорт на вработените, дневници, трошоци за одвоен живот, авторски хонорари и разни други бенефиции кои ги добиваат вработените, а кои се поврзани со вршење на основната дејност.

Надоместоци на вработените се дефинирани како фондови дадени на вработените и работниците за работа во текот на годината и исплатени во готово или во натура. Оваа категорија на фондови вклучува плати, надоместоци додадени на платите, социјални придонеси, персонален данок, како и сите надоместоци за храна, превоз, сместување, одмор итн.

Нето-додадената вредност е резидуална големина на додадена вредност намалена за износот на амортизацијата, надоместоците на вработените и даноците на производство. Нето-додадена вредност за индивидуални земјоделски стопанства претставува разликата меѓу додадената вредност и нето-индиректните даноци и средствата на вработените. Имено, кај индивидуалните земјоделски производители постојат потешкотии од остварениот вишок затоа што е тешко да се разграничат платите на сопствениците и членовите на нивните семејства, т.е. во показателот нето-додадена вредност кај индивидуалните стопанства се содржат и платите на сопствениците.

Амортизација-потрошувачката на фиксен капитал, во текот на пресметковниот период, се дефинира како намалување на тековната вредност на основните средства на производителите, предизвикано од физичкото трошење, стареење и оштетување.

Вработени и самовработени. Вкупната вработеност во Република Македонија се следи во согласност со концептот СНС93 и ЕСС95, кој ги опфаќа сите лица, и вработени и самовработени, т.е. сите кои се ангажирани во одделни производни активности кои спаѓаат во производните рамки на ситемот.

Вработените се сите лица кои врз основа на договор, работат за друга резидентна институционална единица и добиваат надоместок којшто во националните сметки е прикажан како средства за вработените.

Самовработени се лица кои се самостојни сопственици или партнери во некорпоративни претпријатија. Во оваа категорија се вклучени сите проценети самовработени, а проценката се прави на основа на годишните пресметки и податоци добиени од Управата за јавни приходи, како и врз основа на бројот на индивидуалните земјоделски производители кои плаќаат придонес за пензиско осигурување, според Фондот за пензиско осигурување. Во оваа категорија, исто така, спаѓаат и одреден број лица кои немаат формално регистрирана дејност, а се проценети со помош на националната Анкета за работна сила.

По прибирањето на сите неопходни податоци, пресметката на БДВ, НДВ и продуктивноста на трудот, на ниво на корисници на средства од фондовите на ИПАРД, се одвива според следниов економски модел:

Бруто додадена вредност = бруто вредност на производството – меѓуфазна потрошувачка

Нето додадена вредност (НДВ) =

БДВ – (амортизација + надоместоци за вработените + даноци на производство

Продуктивност на трудот = $\frac{\text{БДВ}}{\text{број на вработени}}$

Состојба пред инвестицијата

бруто вредност на производството – меѓуфазна потрошувачка = БДВ(основна)

Состојба по инвестицијата

бруто вредност на производството – меѓуфазна потрошувачка = БДВ(целна)

Индикатор

БДВ(основна) – БДВ(целна)

Заклучок

По воведувањето на Инструментот за претпристапна помош во Република Македонија и првите позитивни искуства од поддржаните инвестиции со ИПАРД фондовите, кај производителите од македонскиот земјоделско-прехранбен сектор видно се интензивираа иницијативите за преземање нови деловни потфати, активности и постапки.

По спроведувањето на теренски посети и интервјуа со избрани корисници на ИПАРД и пресметка на целните индикатори, основен заклучок којшто може да се извлече е дека средствата од фондовите на ИПАРД инвестирани во македонскиот агрокомплекс, придонесуваат за зголемување на БДВ, НДВ и на продуктивноста на трудот.

Според реализираните теренски посети, собраните податоци, интервјуа, резултатите од пресметките направени за потребите на овој проект, можат да се изнесат следниве специфични заклучоци и препораки:

- Имајќи предвид дека поголемиот дел од македонските корисници на ИПАРД (особено оние кои можат да користат средства предвидени со мерка 101 од ИПАРД програмата) се без сметководствени податоци и финансиски годишни извештаи, сите собрани податоци на терен треба да се разгледуваат со резерва. Особена претпазливост се препорачува во однос на вреднувањето на амортизација, залихите, трошоците за работна сила и за сезонските работници, а посебно за точниот број вработени и ангажирани сезонски работници. Ова од причина што посочените податоци се влезни големини за пресметка на БДВ, НДВ и продуктивност на трудот кај корисниците на ИПАРД. Според стекнатите искуства од непосредните контакти, внимателност во проценките на оправданоста на инвестициите на ИПАРД, првенствено произлегува од потребата за утврдување на веродостојноста на податоците кои се собираат директно од самите ИПАРД корисници. Оттука, треба да се посочи дека проблемот станува се повеќе комплексен, а проценките се помалку реални при намерата саканите индикатори да се пресметаат на национално ниво.
- Индикаторот „промена на БДВ на работна единица годишно“ не е лесно да се измери, односно тешко е со сигурност да се постават целните нивоа. Ова првенствено се должи на недостигот на какви било претходни искуства слични на ИПАРД, како и недостигот на статистички податоци за мерење на овој тип индикатори.
- Кога примарна цел е пресметката на промената на БДВ, НДВ и продуктивноста на трудот на ниво на ИПАРД корисник, а настаната како резултат на влијанието на инвестицијата, во Република Македонија, постои потреба за многу посигурни/поточни податоци од страна на корисниците. Имајќи ги предвид собраните податоци од студиите на случај, подготвените прашалници за прибирање на трошоците и приходите, препораката е тие да бидат што е можно поконкретни и подетални, и да ги опфаќаат сите приходи и сите

трошоци поврзани со нивниот бизнис, пред и по реализирање на поддржаната инвестиција.

Исто така, треба да се нагласи дека улогата на преработката и доработката, пакувањето и маркетингот на земјоделско-прехранбените производи, кои се клучните елементи на програмата ИПАРД за Република Македонија, не се традиционално спроведувани активности од страна на македонските земјоделско-прехранбени производители. Дополнително, во Република Македонија, за добар дел од корисниците на средствата на ИПАРД, имплементацијата на концептот за додавање на вредност кај производите, сè уште не е доволно разбирлив процес. Оттука, нема сомнение дека за поуспешна реализација на ИПАРД фондовите, македонските корисници ќе треба поактивно да ги усвојуваат и применуваат новите регулативи, да воспоставуваат и одржуваат нови деловни контакти, да имплементираат нови процедури, како и да истражуваат и изнаоѓаат нови маркетинг техники. Додавањето на вредност за македонските земјоделско-прехранбени производи, несомнено, значи задолжително инвестирање во воведување нови производи, истражување на пазарот и постигнување економска одржливост.

И покрај наведените потешкотии и недостатоци, сепак треба да се нагласи дека со употреба на вистинска комбинација и воспоставување на рамнотежа меѓу бројните расположливи концепти и критериуми, македонскиот земјоделско-преработувачки сектор е подготвен да ги искористи предностите и можностите кои ги нудат ИПАРД фондовите.

На крај, мора да се нагласи дека македонскиот земјоделско-преработувачки сектор има способност да обезбеди релативно висок процент на „додадена вредност“, во бројни сегменти каде тоа не е директно мерливо, но кои имаат позитивно влијание врз целокупното општество, особено на:

- Руралната економија и вработувањето ниско квалификувана работна сила;
- Зачувување на квалитетот и на плодноста на земјиштето;
- Зголемување на безбедноста на храната;
- Заштита на животната средина, природните пејзажи, здравјето на луѓето, животните и растенијата итн.

Користена литература

Amanor-Boadu, V.: Trade Liberalization and the WTO Negotiations after Seattle, Guelph: George Morris Centre, March 2000.

Calhoun, C.H., M.E. Oliverio and P. Wolitzer.: Ethics and the CPA: building trust and value-added service; New York: John Wiley, 1999.

Chopra, S. and P. Meindl: Supply chain Management: Strategy, Planning, and Operation-2nd Ed.; Upper Saddle River, NJ: Pearson Prentice Hall, 2004.

Coltrain, D., D. Barton and M. Boland: Value-Added: Opportunities and Strategies; Arthur Capper Cooperative Center, Department of Agricultural Economics, Cooperative Extension Service, Kansas State University, 2000.

Harris, T.: Value-Added Public Relations: The Secret Weapon of Integrated Marketing; Lincolnwood, IL: NTC Business Books, 1998.

Kent Wolfe: Getting A Food Product to Retail, The University of Tennessee Agricultural Development Center, ADC Info. No. 40, July 1999.

Macedonia: Growth and Poverty, 2002-2004, Western Balkans Programmatic Poverty Assessment (World Bank).

National Programme for Agriculture and Rural Development 2007-2013; Ministry of Agriculture, Forestry and Water Economy of the Republic of Macedonia, Skopje, 2009.

National Strategy for Agriculture and Rural Development (NARDS); Ministry of Agriculture, Forestry and Water Economy of the Republic of Macedonia, Skopje, 2007.

Nilson, T.H.: Competitive Branding: Winning in the Marketplace with Value-Added Brands; New York: John Wiley & sons, 1998.

Rob Holland and Kent Wolfe: Considerations for a Value-Added Agribusiness; Agricultural Extension Service, the University of Tennessee, 2010.

Wood, E.G.: Added Value: The Key to Prosperity-Third edition; Tip tree, Essex: Business Books Ltd., 2000.

Прилог 1.

Приоритети и мерки, групи и подгрупи на инвестиции кои се вклучени во Националната програма за земјоделство и рурален развој 2007-2013.

Приоритетна оска 1. Подобрување на пазарната ефикасност и имплементација на стандардите на ЕУ

Мерка 101 - Инвестиции во земјоделските стопанства заради реструктурирање и приближување кон стандардите на ЕУ, потребна е пресметка на БДВ во примарното производство, и тоа:

1. Растително производство (лозја, овоштарници и зеленчуково производство на отворено и на затворено) -група на инвестиции за лозови насади. Овие производи се опфатени во следниве групи и подгрупи на инвестиции:

- 1011 група на инвестиции во лозарство
 - ✓ 10111 реконструкција на лозови насади
 - Големина 0,5-20 ха (или 0,5-50 ха за земјоделски задруги, правни субјекти во земјоделството, деловни претпријатија кои се занимаваат со земјоделска дејност)
 - Замена на лозови насади постари од 10 години
 - Лозовите насади мора да се во регионите дефинирани во Прилог 16., стр. 381 од Националната програма
 - Доказ за закуп на земјоделско земјиште и право на користење за минимум 10 години
- 1012 група на инвестиции во овоштарството
 - ✓ 10121 реконструкција на овоштарници
 - Големина 0,5-15 ха (или 0,5-50 ха за земјоделски задруги, правни субјекти во земјоделството, деловни претпријатија кои се занимаваат со земјоделска дејност)
 - Замена на овошни насади постари од 15 години (Прилог 22., стр. 407 од Националната програма)
- 1013 група на инвестиции во растително производство
 - ✓ 10131 конструкција и реконструкција на постоечки оранжерии (без пластеници)
 - ✓ 10132 конструкција и реконструкција на постоечки стакленици

- ✓ 10133 конструкција и реконструкција на објекти за постжетвени активности од постоечките оранжери и стакленици (без пластеници)
 - ✓ 10134 модернизација на растително производство на отворено
 - Големина: пластеници 0,3-3 ха; стакленици 0,1-2,5 ха; на отворено 0,5-15 ха
 - Доказ на право на користење на земјиштето или договор за концесија и користење објекти минимум 10 години (само за пластеници и оранжери)
2. Штали за одледување животни за млеко (говеда, овци и кози), штали за одгледување гојни животни (свињи за расплод и свињи за гоеење) и живинарски фарми за бројлери - група на инвестиции за млекопроизводство. Овие производи се опфатени во следниве групи и подгрупи на инвестиции:
- 1014 група на инвестиции за млекопроизводство
 - ✓ 10141 конструкција и реконструкција на штали за молзни животни (говеда, овци и кози во лактација)
 - ✓ 10142 набавка на опрема за молзење, ладење и складирање на млекото
 - Големина на шталата 5 крави/м²; 1 овца или коза во лактација/1,4 м²
 - Капацитет од 10-100 молзни крави; 50-500 молзни кози; 300-3.000 молзни овци
 - Доказ за право на користење на објектите од минимум 10 години
 - 1015 група на инвестиции за производство на месо
 - ✓ 10151 конструкција и реконструкција на објекти за маторици и свињи за гоеење
 - ✓ 10152 подигање нови и реконструкција на постоечки живинарски фарми
 - Големина: 1 маторица/1,3 м²; 1 гојна свиња/0,65 м²; 17 бројлери/м²
 - Капацитет од 2.000-8.000 гојни свињи; 40-100 маторици; 5.000-30.000 бројлери
 - Доказ за право на користење на објектите од минимум 10 години

Мерки 103 - Инвестиции во преработката и маркетинг на производи во земјоделство и рибарство заради реструктурирање на нивните активности и нивно доближување кон стандардите на ЕУ

1. Преработка на растителни производи (грозје, овошје и зеленчук). Овие производи се опфатени во следниве групи и подгрупи на инвестиции
 - 1031 група на инвестиции за производство на вино
 - ✓ 10311 набавка на опрема за подобрување на квалитетот на винските производи
 - Средни винарски визби
 - Капацитет од 1.500-55.000 хл/годишно
 - 1032 група на инвестиции за преработка на овошје и зеленчук
 - ✓ конструкција и реконструкција за воспоставување и модернизација на собирни центри за овошје и зеленчук
 - Средни преработувачки претпријатија
 - Капацитет на собирниот центар од 500-3.000 т/годишно
 - Доказ за право на користење на објектите од минимум 10 години
 - ✓ набавка на опрема за подобрување и модернизација на производствената технологија за преработка на овошје и зеленчук
 - Капацитет: за сушење 40-500 т/годишно, за замрзнување 500-5.000 т/годишно и конзервирање 500-5.000 т/годишно

2. Преработка на производи од животинско потекло. Овие производи се опфатени во следниве групи и подгрупи:
 - 1033 група на инвестиции за преработка на млеко и млечни производи
 - ✓ 10331 воспоставување и модернизација на собирни центри за млеко
 - Средни млекопреработувачки претпријатија со центар за собирање/ладење и складирање на млеко од 1.500-30.000 л/дневно
 - Доказ за право на користење на објектите од минимум 10 години
 - ✓ 10332 инвестиции во модернизација и надоградување на технологијата на производствените линии во млекарството со специјализирана продукција
 - Мали млекопреработувачки претпријатија со капацитет од 5.000-100.000 л/дневно
 - 1034 група на инвестиции за преработка на месо (преработки од месо)
 - ✓ 10341 воспоставување кланични капацитети за живина

- ✓ 10342 модернизација и надоградување на технологија во постоечките кланични линии за говеда, свињи и живина
- ✓ 10343 инвестиции за намалување на негативното влијание од преработката на месо и кланиците врз човековата околина
 - Кланичен капацитет: живина 5.500-30.000 грла/дневно; говеда 15-150 грла/дневно; свињи 20-300 глави/дневно; јагниња 50-4.000 глави/дневно
 - Капацитет за преработка на 2.000-25.000 т/годишно.

Приоритетна оска 2: Развој на руралната економија

Мерка 302 - Диверзификација и развој на економски активности во руралните средини

- 3021 група на инвестиции за поддршка на микропретпријатијата во руралните средини и тоа подгрупите
 - ✓ 30211 воспоставување на земјоделски и неземјоделски производствени капацитети
 - ✓ 30212 воспоставување и модернизација на собирни центри за печурки и лековити/маслодајни растенија и зачини и капацитети за одгледување на печурки
 - ✓ 30213 воспоставување работилници за рачни изработки и ракотворби, како и работилници за поправка на земјоделска механизација
- 3022 група на инвестиции за промоција на активности за развој на рурален туризам
 - ✓ 30221 реконструкција на постоечките објекти на земјоделските стопанства и нивна пренамена во објекти за развој на руралниот туризам и нивно надополнување со капацитети за рекреација
 - ✓ 30222 изградба и воспоставување капацитети за давање на кетеринг услуги, сместување на отворено (кампови) и капацитети за рекреација

Прилог 2.

Прашалник бр. 1 за собирање на податоци од корисниците на ИПАРД производители на примарни земјоделски производи од живи животни.

Б 1.1.: Финансиски податоци за вкупните приходи и трошоци за сметководствен период од една година, пред ИПАРД инвестицијата

	Мерна единица	Количество	Единечна цена	Вкупно
ТРОШОЦИ				
Исхрана на добиток и овчарски кучиња				
Добиточна храна-сопствена				
Добиточна храна-набавена				
Концентрати				
Сол				
Храна за овчарски кучиња				
Додатоци во исхраната				
Ветеринарни услуги				
Вакцини				
Заштита од паразити				
Вода и поење				
Залихи и одржување				
Енергија				
Струја				
Гас				
Гориво и мазиво				
Друго				
Бруто - надоместоци за вработени				
Овчар				
Бач				
Надоместоци за сезонски работници				
Амортизација				
Други трошоци				
Канцелариски (ситен) инвентар				
Чување и складирање млеко и сирење				
Стрижење овци				
Работна облека				
Транспорт на стадото				
Транспорт на млеко/сирење				
Друго				

	ВКУПНИ ТРОШОЦИ				
ПРИХОДИ					
	Млеко				
	Месо				
	Сирење и други преработки				
	Волна, кожа и други производи				
	Ѓубриво				
	Дополнителни услуги и дејности				
	ВКУПНО ПРИХОДИ				

Б 1.2.: Финансиски податоци за вкупните приходи и трошоци за сметководствен период од една година по инвестицијата на ИПАРД

	Мерна единица	Количество	Единечна цена	Вкупно
ТРОШОЦИ				
Исхрана на добиток и овчарски кучиња				
Добиточна храна-сопствена				
Добиточна храна-набавена				
Концентрати				
Сол				
Храна за овчарски кучиња				
Додатоци во исхраната				
Ветеринарни услуги				
Вакцини				
Заштита од паразити				
Вода и поење				
Залихи и одржување				
Енергија				
Струја				
Гас				
Гориво и мазиво				
Друго				
Бруто-надоместоци за вработени				
Овчар				
Бач				
Надоместоци за сезонски работници				
Амортизација				
Други трошоци				
Канцелариски (ситен) инвентар				

Чување и складирање млеко и сирење					
Стрижење овци					
Работна облека					
Транспорт на стадото					
Транспорт на млеко/сирење					
Друго					
ВКУПНИ ТРОШОЦИ					
ПРИХОДИ					
Млеко					
Месо					
Сирење и други преработки					
Волна, кожа и други производи					
Ѓубриво					
Дополнителни услуги и дејности					
ВКУПНО ПРИХОДИ					

Б 2.1.: Финансиски податоци за вкупните приходи и трошоци за сметководствен период од една година, пред ИПАРД инвестицијата

	Мерна единица	Количество	Единечна цена	Вкупно
ТРОШОЦИ				
Подготовка на земјиштето				
Орање				
Ѓубрење				
Вештачко ѓубрење				
Растенија				
Садење				
Пестициди				
Инсектициди				
Фунгициди				
Одржување (кроење, плевање...)				
Собирање				
Вода - наводнување				
Залихи и одржување				
Енергија				
Струја				
Гас				
Гориво и мазиво				
Друго				
Бруто-надоместоци за вработени				
Надоместоци за сезонски работници				
Амортизација				
Други трошоци				
Канцелариски (ситен) инвентар				
Транспорт до и од парцелата				
Друго				
ВКУПНИ ТРОШОЦИ				
ПРИХОДИ				
		Примарна дејност		Дополнителна дејност (услуга)
Обем на производство				
Просечен принос				
Единечна цена				
Приходи				
ВКУПНИ ПРИХОДИ				

Б 2.2.: Финансиски податоци за вкупните приходи и трошоци за сметководствен период од една година по инвестицијата на ИПАРД

	Мерна единица	Количество	Единечна цена	Вкупно
ТРОШОЦИ				
Подготовка на земјиштето				
Орање				
Ѓубрење				
Вештачко ѓубрење				
Растенија				
Садење				
Пестициди				
Инсектициди				
Фунгициди				
Одржување (кроење, плевање...)				
Собирање				
Вода - наводнување				
Залихи и одржување				
Енергија				
Струја				
Гас				
Гориво и мазиво				
Друго				
Бруто-надоместоци за вработени				
Надоместоци за сезонски работници				
Амортизација				
Други трошоци				
Канцелариски (ситен) инвентар				
Транспорт до и од парцелата				
Друго				
ВКУПНИ ТРОШОЦИ				
ПРИХОДИ				
	Примарна дејност			Дополнителна дејност (услуга)
Обем на производство				
Просечен принос				
Единечна цена				
Приходи				
ВКУПНИ ПРИХОДИ				

